

Prof.dr. A. Maris

**DE BETEKENIS VAN DE UITBREIDING VAN DE E.E.G. EN VAN DE
ONTWIKKELINGSLANDEN VOOR HET AGRARISCH EVENWICHT
BINNEN DE E.E.G.**

Mededelingen en Overdrukken
No. 32

L 27
32 B



Landbouw-Economisch Instituut - Conradkade 175 - Den Haag
Tel.: 61 41 61

Tekst van een inleiding, gehouden tijdens de Algemene Vergadering van
de Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Bank te Utrecht op 21 mei 1970

1. Produktietoename in de Westerse landen

Het opmerkelijke feit doet zich voor, dat niet alleen de landbouw in de ontwikkelingslanden zijn problemen kent, maar dat vooral ook de landbouw in de economisch ontwikkelde landen wordt geconfronteerd met ernstige vraagstukken, zij het van geheel andere aard dan die in de ontwikkelingslanden. In vele van laatstgenoemde landen is er in het algemeen sprake van tekort aan voedsel en/of van een onjuiste voedselsamenstelling en is de alles overheersende vraag: hoe kan in een voldoende snel tempo de produktie worden verhoogd? In de economisch ontwikkelde landen daarentegen is er eerder sprake van voedseloverschotten dan van tekorten, terwijl de arbeid duur is. In deze landen is de aandacht dan ook vooral gericht op verlaging van de produktiekosten, m.n. de arbeidskosten en op aanpassing van het aanbod aan de vraag.

Dit verschil in problematiek houdt verband met de fase waarin zich de economie van een land bevindt. Men kan hierbij stellen, dat in de beginfase van het economische groeiproces technologische verbeteringen in de landbouw voorwaarde zijn voor economische groei. In een latere fase evenwel blijkt de landbouw niet meer de motor van de welvaartsstijging te zijn, maar is het veeleer zo dat de landbouw door de economische groei en technische ontwikkeling met ernstige aanpassingsproblemen wordt geconfronteerd, waaronder het vraagstuk van de schaalvergroting en dat van de overschotten.

Het is dit verstoorde agrarische marktevenwicht in de economisch ontwikkelde landen dat vandaag onze aandacht vraagt.

Het feit dat vanaf de dertiger jaren een aantal economisch ontwikkelde landen voor bepaalde produkten voedseloverschotten te zien geven mag uniek worden genoemd in de geschiedenis van de mensheid. Vrijwel altijd is er sprake geweest - en voor 2/3 van de mensheid is dat nog steeds het geval - van voedseltekorten. Er heeft immers altijd een nauw verband bestaan tussen de hoeveelheid voortgebrachte produkten van eigen bodem en de bevolkingsomvang. Een aangezien de opbrengsten van de landbouw in sterke mate afhankelijk waren van de natuurlijke omstandigheden is het wel vanzelfsprekend dat perioden van voedselschaarste geen uitzondering vormden. Nog aan het eind van de 18e eeuw was Malthus van mening dat de voedselproduktie de beperkende factor was van de bevolkingstoename en voorspelde hij dat de wereld, ook het Westen, een periode tegemoet ging waarin voedselschaarste algemeen zou zijn.

De feiten hebben Malthus, althans voor de Westerse landen, niet in het gelijk gesteld. De grote veranderingen die de landbouw heeft ondergaan hebben geleid tot een ongekende stijging van de voedselproduktie. Deze stijging is zo groot geweest dat niet alleen de verviervoudige bevolking in de Westerse landen royaal van voedsel kon worden voorzien, maar heeft na 1930 voor bepaalde produkten zelfs geleid tot overschotten. Niet zozeer de door Malthus en een aantal personen na hem tot Colin Clark toe verwachte voedseltekorten zijn thans het onderwerp waar de economisch ontwikkelde landen mee geconfronteerd worden, maar de landbouwoverschotten.

Wanneer wij de ontwikkelingen in de landbouw die geleid hebben tot de sterke produktietoename in de achter ons liggende anderhalve eeuw in vogelvlucht overzien, dan kan men constateren dat in de 19e eeuw het accent vooral heeft gelegen op uitbreiding van de oppervlakte cultuurgrond, op het wegnemen van juridische belemmeringen ten einde een doelmatiger grondgebruik te bevorderen, op verbeterde vruchtwisseling en teeltmethoden en op de strijd tegen de zo beruchte veeziekten. In deze periode nam ook de agrarische beroepsbevolking, absoluut gezien, nog aanzienlijk toe. Na 1900 is de toename van de agrarische beroepsbevolking niet groot meer geweest, terwijl het areaal cultuurgrond in een veel langzamer tempo toenam.

Betreffende de werkgelegenheid in de landbouw zien wij zelfs tussen 1920-1950 in de westerse landen een opmerkelijke ommekeer optreden. In de Verenigde Staten begint na 1920 de agrarische beroepsbevolking te dalen, terwijl in Westeuropese landen deze ontwikkeling eerst na 1950 inzet. Door de mechanisch-technische ontwikkeling, waarbij op grote schaal arbeid door werktuigen werd vervangen, is in de westerse landen de agrarische beroepsbevolking in ongeveer 20 jaar gehalveerd, een vermindering die zich ongetwijfeld ook in de komende periode zal voortzetten. Na 1940 is ook de oppervlakte cultuurgrond meer toegenomen: de vermindering die daarna is opgetreden is evenwel slechts gering geweest.

Toch is de agrarische produktie ook in de 20e eeuw continu blijven stijgen. De toename is zelfs na 1950 groter geweest dan tevoren. De vraag dringt zich dan ook op, welke factoren na 1900 vooral oorzaak zijn geweest van de produktietoename; een toename die nog maar in geringe mate kon plaatshebben door uitbreiding van de oppervlakte cultuurgrond en waarbij de hoeveelheid arbeid zelfs sterk afnam.

De oorzaak is ongetwijfeld gelegen in het gebruik van nieuwe produktiemiddelen en teeltmethoden, die hebben geleid tot een sterke stijging van de stofopbrengsten per ha en per dier. Het zijn met name de grote verbeteringen ten aanzien van de plantenrassen, veeslagen, bemesting, veevoeding, ziekten- en onkruidbestrijding, gecombineerd met betere teeltmethoden en een betere waterbeheersing geweest die het produktieniveau tot een grote hoogte hebben opgevoerd. Deze verbeteringen in de produktietechniek zijn mogelijk geworden door het landbouwkundig onderzoek dat aan het eind van de 19e eeuw is gestart en daarna een snelle ontwikkeling heeft doorgemaakt. De resultaten van het biologisch-technisch en mechanisch-technisch onderzoek werden door de voorlichtingsorganen en het landbouwonderwijs overgedragen aan de praktijk. En de landbouwers toonden een grote bereidheid om deze nieuwe technologische kennis toe te passen.

Maar al was dan het geloof in de vooruitgang d.m.v. landbouwkundig onderzoek groot en al heeft dit onderzoek belangrijke resultaten opgeleverd, de vraag blijkt niettemin actueel waarom de agrarische producenten deze onderzoekresultaten zo grif in de praktijk toepassen en waarom dit proces zo moeilijk te temporiseren is. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in de kenmerken van het agrarische produktieproces en in de marktpositie van landbouwprodukten. Deze karakteristiek van de landbouw in combinatie met de inelastische vraag naar vele landbouwpro-

dukten zijn m.i. in staat om de te grote produktie in de landbouw te verklaren.

In een bedrijfstak waarin de vraag naar produkten nog groot is, zouden deze eigenschappen gunstig zijn en een sterke expansie tot gevolg hebben, maar dat is nu in de landbouw uitgesproken niet het geval. In de landbouw wordt de toenemende produktie geconfronteerd met een inelastische vraag, met als gevolg een constante druk op de prijzen en het ontstaan van grote voorraden. Deze laatste zijn dus symptomen, terwijl de te grote produktiecapaciteit oorzaak is van de overschotten. Er wordt met te veel produktiemiddelen te veel geproduceerd.

Uit bovenstaande summiere schets van de ontwikkelingen in de landbouw mag men concluderen dat met name de ontwikkelingen in de produktietechniek hebben geleid tot een zodanige toeneming van de produktie dat de sterk toegenomen bevolking in de westerse landen royaal van voedsel kan worden voorzien tegen redelijke prijzen. Men kan dus zeker niet spreken van een falen van het teeltechnische landbouwbeleid: integendeel, de resultaten zijn zo groot geweest dat geleidelijk aan voor sommige produkten het aanbod zelfs de koopkrachtige vraag ging overtreffen. In deze situatie doet zich de vraag voor wanneer er sprake is van structurele overschotten en niet meer van noodzakelijke overschotten, want om een royale voedselvoorziening volledig veilig te stellen zijn er altijd overschotten nodig. Het is nl. in het natuurgebonden agrarische produktieproces niet mogelijk om het aanbod precies af te stemmen op de vraag. Men zou kunnen zeggen dat een zekere mate van overschotten op de agrarische markt de premie is die voor het veilig stellen van een royale voedselvoorziening betaald moet worden. De graansilo's op het Amerikaanse platteland, gevuld met buffervoorraden, zijn dus tot op zekere hoogte noodzakelijk, evenals de koelhuizen met boter. Het netwerk van graansilo's mag evenwel niet te dicht worden en de koelhuizen niet te vol.

Deze relativerende opmerkingen met betrekking tot de agrarische overschotten nemen evenwel niet weg dat de economisch ontwikkelde landen in het Westen toch geleidelijk aan in een situatie zijn terechtgekomen waarbij van bepaalde produkten het aanbod duidelijk groter is dan de koopkrachtige vraag. In de Verenigde Staten is al sedert de jaren dertig sprake van een overschot aan plantaardige produkten, met name van granen. West-Europa is echter nog maar sinds korte tijd geconfronteerd met een overschottenvraagstuk. Het is hierbij geen toeval dat in West-Europa het surplusvraagstuk zich in hoofdzaak manifesteert in de sector van de dierlijke produktie, met name in de voortbrenging van melk en de hieruit gemaakte zuivelprodukten. Immers de agrarische produktiecapaciteit van West-Europa heeft zich al sinds het begin van deze eeuw gericht op dierlijke produkten, waarbij in belangrijke mate gebruik wordt gemaakt van geïmporteerde granen uit overzeese gebieden. In de zes E.E.G.-landen bestaat de waarde van de landbouwproduktie voor 70% uit dierlijke produkten, terwijl dit cijfer voor Nederland zelfs meer dan 80 is.

De vraag is nu welke mogelijkheden in beginsel aanwezig zijn om de produktietoename te verlagen en/of de afzet te vergroten. In het kader

van deze voordracht zal ik mij beperken tot de vergroting van de afzet. Met name zal worden ingegaan op de betekenis van een uitbreiding van de E.E.G. met de vier kandidaatlanden voor het agrarisch marktevenwicht. Vooraf wil ik echter nog enkele opmerkingen maken over de ontwikkelingslanden als mogelijk afzetgebied voor agrarische produkten uit de Westerse landen.

2. Produktie en zelfvoorziening in de ontwikkelingslanden

In scherpe tegenstelling tot de economisch ontwikkelde landen, is de produktietoename in de ontwikkelingslanden onvoldoende geweest om de bevolking van voedsel te voorzien. De landbouw in deze landen verkeert nog in de ontwikkelingsfase waarin de Westerse landbouw meer dan een eeuw geleden verkeerde. Met name in de produktietechniek van de voedingsgewassen is tot 1950 weinig vooruitgang geboekt. En ook in de periode 1950-1967 kon de toename van de voedselproduktie slechts gelijke tred houden met de bevolkingsgroei t.w. ongeveer 2,5% per jaar. De verbetering van de voeding kon in deze periode dan ook slechts plaatsvinden door verhoogde importen uit de Westerse landen, in hoofdzaak uit de Verenigde Staten. In waarde stegen deze importen in de periode van 2,8 tot 6,3 miljard dollar, terwijl de onderlinge agrarische handel tussen de ontwikkelingslanden slechts een stijging te zien gaf van 2,5 tot 2,8 miljard dollar. De produkten uit Amerika zijn in hoofdzaak granen en graanprodukten (meer dan 50%), oliehoudende zaden en plantaardige oliën en vetten, tabak, fruit en melkprodukten. De export uit de E.E.G. naar de ontwikkelingslanden betreft voor meer dan 25% melkprodukten, verder granen en graanprodukten, fruit en dranken.

De agrarische exporten uit de ontwikkelingslanden stegen in de genoemde periode slechts met 18%. Meer dan 80% van de export van de ontwikkelingslanden gaat naar de Westerse landen. Dit exportpakket bestaat voor ruim een derde uit non-food produkten (katoen, wol, rubber, jute en vezels), voor ongeveer 30% uit typisch tropische produkten als koffie, thee, cacao, specerijen en bananen en voor de rest uit voedingsprodukten die ook in de gematigde zones worden verbouwd: suiker, oliehoudende zaden, granen (incl. rijst) citrus, fruit, tabak, vlees en vis. De exporten uit de ontwikkelingslanden namen slechts weinig toe doordat de vraag naar bepaalde produkten verzadigd raakt, door de concurrentie met synthetische produkten en door de bescherming van de eigen produktie in de Westerse landen.

Voor de handelsbalans van de ontwikkelingslanden is deze ontwikkeling allerminst gunstig. Zou de export in dezelfde mate zijn toegenomen als de import dan zou het overschot op de agrarische handelsbalans bijna het dubbele hebben bedragen t.w. bijna 14 miljard dollar. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de handelsstromen van de ontwikkelingslanden en de economisch ontwikkelde landen.

Opvallend in deze tabel is ook dat de agrarische handel tussen de ontwikkelingslanden gering is en ook weinig toeneemt, terwijl de agrarische handel tussen de economisch ontwikkelde landen relatief groot is en sterk is toegenomen.

AGRARISCHE WERELDHANDEL (LOPENDE PRIJZEN)

	1955	1960	1965	1967
	duizend mln. dollar			
Ontwikkelingslanden				
Export	<u>13,5</u>	<u>14,1</u>	<u>16,5</u>	<u>16,1</u>
Naar ontwikkelde landen	11,0	11,6	13,6	13,3
Naar andere ontwikkelingslanden	2,5	2,5	2,9	2,8
Import	<u>5,3</u>	<u>6,6</u>	<u>8,1</u>	<u>9,1</u>
Van ontwikkelde landen	2,8	4,1	5,2	6,3
Van andere ontwikkelingslanden	2,5	2,5	2,9	2,8
Ontwikkelde landen				
Export	<u>18,9</u>	<u>24,2</u>	<u>33,0</u>	<u>35,8</u>
Naar ontwikkelingslanden	2,8	4,1	5,2	6,3
Naar andere ontwikkelde landen	16,1	20,1	27,8	29,5
Import	<u>27,1</u>	<u>31,7</u>	<u>41,4</u>	<u>42,8</u>
Van ontwikkelingslanden	11,0	11,6	13,6	13,3
Van andere ontwikkelde landen	16,1	20,1	27,8	29,5

Bron: Handbook of International Trade and Development Statistics, 1969, UNCTAD.

Het zal duidelijk zijn dat de ontwikkelingslanden niet op deze weg kunnen doorgaan, en dat ingrijpende maatregelen nodig zullen zijn om de agrarische produktie te vergroten, met als doel verbetering van de eigen voedselsituatie, uitbreiding van de werkgelegenheid en indien mogelijk vergroting van de export van bepaalde produkten, waarnaar in de Westerse landen of andere ontwikkelingslanden vraag bestaat. Deze taak is des te urgenter omdat in de periode tot 1985 de bevolking in de ontwikkelingslanden, waarschijnlijk met 1 miljard zal toenemen. Alleen al om de voedselconsumptie per hoofd op het huidige te lage niveau te handhaven, zal de produktie tot 1985 met meer dan 60% moeten stijgen.

Het is deze immense uitdaging waarvoor de F.A.O. zich gesteld zag bij het opstellen van een wereldplan voor de ontwikkeling van de landbouw; het zgn. I.W.P. Dit plan is thans gereed en zal in juni in Den Haag op het tweede wereldvoedselcongres van de F.A.O. worden besproken. Het plan beoogt de toeneming van de agrarische produktie op te voeren tot 4% per jaar. Hierbij wordt in de eerste plaats de aandacht geconcentreerd op de produkten: tarwe, rijst, gerst, sorghum en millets en vervolgens op een uitbreiding van de vleesproduktie door het houden van die-

ren die zich snel vermenigvuldigen, terwijl op langere termijn nieuwe peulvruchtvariëteiten en uitbreiding van de rundvee- en schapenstapel de kwaliteit van het voedsel moeten verbeteren.

Ten aanzien van nieuwe graanrassen met hoge opbrengsten zijn al belangrijke successen geboekt. Voor tarwe en rijst worden in Z.O.-Azië rassen verbouwd waarvan de opbrengst bij juiste teeltmethoden drietot viermaal zo groot is als van de traditionele soorten. Thans wordt reeds 5% van het graanareaal met deze nieuwe rassen verbouwd; voor 1985 streeft men er naar om dit uit te breiden tot een derde van de opervlakte. India, een land met een zeer dichte bevolking verwacht over twee jaar in zijn eigen behoefte aan tarwe te kunnen voorzien.

Het is hier niet de plaats om verder in te gaan op de concrete opgaven waarmee de landbouw van de ontwikkelingslanden wordt geconfronteerd om de gestelde doeleinden te bereiken. Een blik op de grote veranderingen die de Westerse landbouw heeft ondergaan en wat hiervoor nodig is geweest om het huidige produktieniveau te bereiken, kan U overtuigen voor welk een taak de ontwikkelingslanden staan.

In verband met de voedseloverschotten in het westen rijst tenslotte de vraag of er kansen zijn dat de exporten naar de ontwikkelingslanden zullen toenemen. Wat betreft de plantaardige voedselprodukten is deze kans op uitbreiding o.i. niet groot. Op korte termijn is immers in de ontwikkelingslanden de outillage niet aanwezig om meer produkten op te slaan en te distribueren en op langere termijn gezien streven de ontwikkelingslanden naar opvoering van de eigen voedselproduktie, om op deze wijze de importen te verminderen en de handelsbalans te verbeteren, en dit streven zal, zoals wij zagen, zeer waarschijnlijk succes hebben. De behoefte aan dierlijke eiwitten is in de ontwikkelingslanden bijzonder groot. Volgens het F.A.O.-landbouwplan zal in 1985 het tekort aan melkeiwitten nog steeds aanzienlijk zijn. Aangezien de koopkracht in de ontwikkelingslanden te gering is om relatief dure melkeiwitten te importeren, zou hier dus in beginsel naar mogelijkheden gezocht moeten worden om in het kader van voedselhulp melkprodukten uit de economisch ontwikkelde landen ter beschikking te stellen van de ontwikkelingslanden. Deze hulp mag echter niet ten koste gaan van de financiële hulp die noodzakelijk is om de economische ontwikkeling op gang te brengen. Dit zal voor de economisch ontwikkelde landen betekenen dat voor dierlijke produkten slechts beperkte afzetmogelijkheden in de ontwikkelingslanden aanwezig zijn en dat ook hier op langere termijn geen perspectieven liggen voor uitbreiding van de westerse productiecapaciteit.

Het voorgaande samenvattend moeten wij concluderen dat voedselhulp op korte termijn nodig zal blijven, maar dat deze voedselhulp geen wezenlijke bijdrage kan leveren in de ontwikkeling van de desbetreffende landen. De voedselsituatie houdt duidelijk verband met de ontwikkelingsfase waarin zich die volkshuishoudingen bevinden en die gekenmerkt wordt door een laag welvaartsniveau. Wat deze landen in de eerste plaats nodig hebben is vermeerdering van kennis betreffende de agrarische produktietechniek en het bevorderen van kennisoverdracht naar miljoenen boeren, zodat nieuwe produktieverhogende middelen en teeltmethoden ook inderdaad gebruikt worden. Niet minder belangrijk is het tot-ontwik-

keling-brengen van een marktorganisatie, opdat de voortgebrachte produkten afgezet kunnen worden. Hiervoor zijn belangrijke investeringen nodig, die voorlopig voor een belangrijk deel met kapitaal uit de westerse landen gefinancierd zullen moeten worden. Voor de ontwikkelingslanden is dit de enige reële weg om de welvaart te verhogen.

Wat ligt voor de ontwikkelingslanden meer voor de hand dan zelfvoorziening in de primaire levensbehoeften; vooral omdat deze arbeidsintensief kunnen worden voortgebracht en arbeid in overvloed aanwezig is. Hierbij kan de grondproduktiviteit nog aanzienlijk worden opgevoerd; de opbrengsten zijn in het algemeen nog niet de helft van die in vele westerse landen. Nieuwe rassen, irrigatiewerken, bemesting en ziektebestrijding zijn in de eerste plaats nodig om het produktieniveau op te voeren. In het algemeen leveren investeringen in arbeid en grond in de ontwikkelingslanden een hoog rendement op. Wanneer bovendien toeleverende bedrijven en met de landbouw verbonden industrieën tot ontwikkeling kunnen worden gebracht dan zou hiermee een belangrijke bijdrage worden geleverd tot de oplossing van twee centrale vraagstukken in de ontwikkelingslanden t.w. eigen voorziening in primaire levensbehoeften en werkgelegenheid voor de toenemende bevolking.

Het wereldlandbouwplan van de F.A.O. is dan ook op deze doeleinden gericht en bovendien hoopt men nog de produktie en de export van een aantal agrarische produkten te vergroten, waardoor de zo noodzakelijke buitenlandse deviezen kunnen worden verkregen om investeringsgoederen te importeren.

3. Betekenis van de uitbreiding van de E.E.G. voor het agrarisch marktevenwicht

Nadat de regeringen van de zes E.E.G.-landen op de topconferentie van december 1969 in Den Haag o.a. overeenstemming hadden bereikt over een zo spoedig mogelijk begin van de onderhandelingen met de vier kandidaatlanden is het vraagstuk van de verbreding van de Gemeenschap weer aktueel geworden. Zoals bekend heeft Engeland in mei 1967 opnieuw een officieel verzoek tot lidmaatschap van de E.E.G. ingediend, waarbij zich Ierland, Denemarken en Noorwegen hebben aangesloten.

Krachtens artikel 9 van het E.E.G.-verdrag is de Gemeenschap grondvest op een douane-unie. Op basis van deze unie worden de doeleinden van het verdrag geleidelijk verwezenlijkt. Het ontstaan van een economische gemeenschap beoogt de produktiviteit te bevorderen en de hiervoor vereiste aanpassingen te stimuleren. De voordelen worden bereikt als het bedrijfsleven na opheffing van de handelsbelemmeringen zich aanpast aan de nieuwe marktdimensie en hierbij gebruik maakt van natuurlijke voordelen, verworven know-how en bestaande infrastructurele voorzieningen. Binnen de Zes is de douane-unie verwezenlijkt en zijn reeds belangrijke stappen gezet op weg naar een economische gemeenschap.

Tussen de vier kandidaat-leden onderling en tussen de Zes en de Vier zullen dus tijdens een overgangperiode alle handelsbelemmeringen moeten verdwijnen. Dit geldt niet alleen voor douanerechten en kwantitatieve

beperingen, maar ook voor heffingen van gelijke werking als invoerrechten en voor maatregelen van gelijke strekking als kwantitatieve beperkingen. Door opheffing van deze belemmeringen wordt uiteraard het intra-communautaire handelsverkeer bevorderd. De E.E.G. van de Zes heeft deze stimulerende werking op het intra-handelsverkeer duidelijk laten zien. Hiernaast dienen de vier kandidaat-leden in beginsel bereid te zijn het gemeenschappelijke tarief ten aanzien van derde landen (het z.g. buitentarief) te aanvaarden. Ook ten aanzien van het handelsverkeer met derde landen zullen overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn.

Een uitbreiding van de Gemeenschap zal vanzelfsprekend ook voor de agrarische sector van het bedrijfsleven in de E.E.G. en in de vier kandidaat-landen belangrijke veranderingen met zich meebrengen, veranderingen die ongetwijfeld consequenties zullen hebben voor de kosten van levensonderhoud, voor de betalingsbalans en voor het Overheidsbudget.

In haar advies van september 1967 heeft de Commissie verklaard dat uitbreiding van de Gemeenschap het gemeenschappelijke landbouwbeleid niet opnieuw in het geding mag brengen. De hoofdlijnen van het beleid zijn een gemeenschappelijke landbouwmarkt, gebaseerd op een gezamenlijke marktorganisatie met gelijke prijzen voor de voornaamste produkten, een uniforme regeling voor het handelsverkeer met derde landen en prioriteit voor de afzet van de produkten in de Gemeenschap voortgebracht. Ook de beginselen die ten grondslag liggen aan de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, namelijk de financiële verantwoordelijkheid van de Gemeenschap voor de prijs- en afzetgaranties, alsmede het beschikbaar stellen van middelen ter verbetering van de landbouwstructuur, zullen door de vergrote Gemeenschap moeten worden aanvaard. In het advies van oktober 1969 aan de Raad heeft de Commissie dit standpunt bevestigd.

Ten aanzien van het vraagstuk van de kosten die aan de toepassing van het landbouwbeleid zijn verbonden, moet erop worden gewezen dat deze in het algemeen door de consument zullen worden gedragen en dus niet door de belastingbetaler, zoals bij het prijssysteem in Groot-Brittannië het geval is. De consument zal immers in het algemeen voor de uit de Gemeenschap afkomstige levensmiddelen een prijs betalen die door de maatregelen inzake marktorganisatie is bepaald. Voor de ingevoerde levensmiddelen zal hij dezelfde prijs betalen die een eventuele heffing of douanerechten omvat; de opbrengst van deze heffingen en invoerrechten komen ter beschikking van de Gemeenschap.

In het algemeen kan men stellen dat de doeleinden die ook in het E.E.G.-landbouwbeleid kunnen worden onderkend zijn: het veilig stellen van een voldoende voedselvoorziening, het stimuleren van een rationele produktie en het bevorderen van een redelijke beloning van de ingezette produktiefactoren. Het is niet overbodig hieraan thans toe te voegen dat het aanbod afgestemd dient te worden op de koopkrachtige vraag. Ook de Europese Commissie spreekt in zijn advies aan de Raad van oktober 1969 betreffende de verzoeken om toetreding van de kandidaatlanden met nadruk over een nieuwe oriëntering van het landbouwbeleid die o.m. moet leiden tot een evenwicht tussen produktie en afzetmogelijkheden, rekening

houdende met de mogelijke in- en uitvoer. Het nastreven van een agrarisch marktevenwicht zou men dan ook als vierde doel kunnen aanmerken.

De uitbreiding van de gemeenschappelijke markt beoogt het bereiken van de genoemde doelstellingen een extra stimulans te geven. Om u een indruk te geven van de betekenis van de Vier in de vergrote Gemeenschap van de Tien zij vermeld dat de totale bevolking in de Vier ruim 30% uitmaakt van de Tien, voor de agrarische beroepsbevolking, de oppervlakte cultuurgrond en de agrarische produktie zijn deze percentages 13, 29 en 25. In het algemeen zal het ontstaan van een grote economische ruimte kunnen leiden tot een betere arbeidsverdeling, tot schaalvergroting en tot een verhoging van het welvaartsniveau. Om dit te bereiken is opheffing van handelsbelemmeringen alleen niet voldoende. In aansluiting op een douane-unie dient een economische unie te worden opgebouwd, waarin de ondernemingen hun organisaties en werkzaamheden aan de nieuwe markt-dimensie kunnen aanpassen.

In de agrarische sector van het bedrijfsleven is men hiermee het verst gevorderd. Hier is nl. reeds sprake van een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid, terwijl een gemeenschappelijk structuurbeleid in voorbereiding is.

In deze voordracht zullen wij ons nu verder in hoofdzaak beperken tot de consequenties die een uitbreiding van de Gemeenschap kan hebben voor het agrarisch marktevenwicht van de Zes.

Wanneer de E.E.G. voor bepaalde produkten exportoverschotten heeft en de Vier voor deze produkten juist een importbehoefte heeft dan zijn er in feite mogelijkheden voor de E.E.G. om deze produkten in de Vier af te zetten. Immers de vorming van een gemeenschappelijke markt - de eerste fase op weg naar een Economische Unie - betekent dat alle handelsbelemmeringen tussen de aangesloten landen uit de weg worden geruimd en dat tegenover derde landen een gemeenschappelijk handelsbeleid wordt gevoerd. Hierdoor ontstaat dus een preferentie van de aangesloten landen op de vergrote markt. Op het moment dat de Vier toetreden tot de gemeenschap van de Zes wordt de bestaande buitenlandse handel tussen de Zes en de Vier intra-handel en zal deze handel zich als gevolg van genoemde preferentie uitbreiden. Deze uitbreiding kan plaatsvinden door economische groei binnen de vergrote Gemeenschap en door verlegging van bestaande handelsstromen. In welke mate de handelsstromen zich verleggen hangt o.m. af van de overgangsbepalingen die de Vier zullen bedingen, van de handelsovereenkomsten die met derde landen gesloten worden en uiteraard van het produktiepakket dat derde landen te bieden hebben. Vanzelfsprekend behoeven de typisch tropische produkten en in het algemeen agrarische produkten die niet binnen de vergrote Gemeenschap worden voortgebracht, weinig nadeel te ondervinden van een vergroting van de intra-handel tussen de Zes en de Vier. Voor produkten die zowel in de Zes als in derde landen worden voortgebracht, de z.g. concurrerende produkten, zal een toeneming van de intrahandel wel consequenties kunnen hebben voor derde landen. In de betrokken derde landen zullen dan aanpassingen nodig zijn. Deze landen zullen andere afzetgebieden moeten zoeken of andere produkten voortbrengen of in het uiterste geval de produktie moeten beperken.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze aanpassingen niet nodig zijn voor die concurrerende produkten waarvan de Zes en de Vier een importbehoefte hebben. Een typisch voorbeeld hiervan zijn de voergranen; de export van voergranen uit de U.S.A. naar de E.E.G. is in de periode 1960-1969 nog aanzienlijk toegenomen.

Uit een vergelijking van de zelfvoorzieningsgraad van de belangrijkste produkten in de Zes en de Vier blijkt dat juist voor die produkten waarvan op het grondgebied van de Zes meer wordt voortgebracht dan verbruikt, binnen de Vier een tekort bestaat.

Voor een drietal van deze produkten, t.w. boter, suiker en tarwe wordt binnen de Vier zelfs minder geproduceerd dan geïmporteerd, zodat de zelfvoorzieningsgraad voor deze produkten in de Vier beneden 50 ligt. Aangezien voor bepaalde produkten in de Zes met name boter - zelfs met het geven van exportsubsidies thans nog onvoldoende afzetmogelijkheden zijn, is het wel een bijzonder gelukkige omstandigheid dat voor deze produkten in de Vier een grote importbehoefte bestaat. Voor vlees geeft de zelfvoorzieningsgraad in de Zes en de Vier het omgekeerde beeld te zien. Ook ten aanzien van vlees blijken de Zes en de Vier elkaar dus te kunnen aanvullen.

In het algemeen mag men concluderen dat de agrarische produktiepakketten in de Zes en de Vier elkaar uitstekend aanvullen. Voor de Zes zijn er dan ook reële mogelijkheden om het surplus voor bepaalde produkten binnen de vergrote Gemeenschap te kunnen afzetten, wat een belangrijke verlichting van de budgettaire lasten van het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid kan betekenen.

De vraag rijst hierbij hoe groot deze ruimte voor agrarische produkten op de markt van de Vier is en of er factoren zijn die deze ruimte snel kunnen verkleinen. Absoluut gezien is de importbehoefte van de Vier voor een aantal produkten waarvan de E.E.G. meer produceert dan verbruikt, aanzienlijk groter dan het exportoverschot van de Zes. Voor boter b.v. is de importbehoefte van de Vier ongeveer 300.000 ton, terwijl het overschot van de Zes jaarlijks ongeveer 150.000 ton bedraagt; voor suiker bedraagt de importbehoefte rond 2 miljoen ton, terwijl de Zes bij de huidige quoteringregeling slechts een overschot hebben van ongeveer 150.000 ton.

Maar wanneer de Vier eenmaal toegetreden zijn tot de Gemeenschap van de Zes zal dan o.a. door veranderingen in het prijsniveau en de prijsverhoudingen die binnen de Vier zullen optreden, de agrarische produktie niet sterk worden gestimuleerd, terwijl door de stijging van de kosten van levensonderhoud misschien het consumptiepatroon wijzigingen zal ondergaan? Op veranderingen in het verbruik van agrarische produkten zal niet worden ingegaan. Overigens zullen de kosten van voedingsmiddelen voor de consument geen grote stijging te zien geven. Voor bepaalde produkten, zoals consumptiemelk, fruit, groente, lams- en schapevlees, wordt vrijwel geen verandering in de consumentenprijs verwacht, terwijl waarschijnlijk de consumentenprijs voor eieren en aardappelen zelfs zal dalen. Voor de overige produkten zal de prijs voor de consument stijgen. De stijging van de gemiddelde kosten voor voedingsmiddelen is daarom ook niet zo groot omdat veranderingen in telersprijzen slechts in beperkte mate doorwerken op de prijs die de consument in de winkel moet beta-

len. Ook op eventuele veranderingen in de produktie van de Vier kan in deze voordracht niet dieper worden ingegaan. Het geheel van factoren die het produktiepatroon bepalen overziende, lijkt het niet waarschijnlijk dat de extra produktie-uitbreiding in Engeland en Denemarken onder invloed van het E.E.G.-prijstregime groot zal zijn. De importbehoefte van de Vier zal dan ook, zeker op middellange termijn, niet in die mate dalen dat er voor de agrarische overschotten van de E.E.G. onvoldoende afzetmogelijkheden zouden blijven. Dit betekent dat de agrarische handel tussen de Zes en de Vier binnen de vergrote Gemeenschap aanzienlijk zal toenemen.

Wanneer evenwel de agrarische handel tussen de Zes en de Vier zal toenemen, rijst de vraag, welke landen hiervan de nadelige gevolgen zullen ondervinden. In de eerste plaats zij opgemerkt dat de invloed van de toeneming van de intra-handel tussen de Zes en de Vier op de handelsstromen met derde landen, zich beperkt tot die produkten welke op het grondgebied van de Tien worden voortgebracht en waarvan in de Zes of de Vier een exportoverschot bestaat. Dit betreft in hoofdzaak boter, suiker en tarwe voor de Zes en vlees voor de Vier. Hierbij zij opgemerkt dat de invoerbehoefte van het betrokken landenblok groter is dan de exportmogelijkheden van het andere landenblok zodat er nog import uit derde landen nodig blijft. Voor voergranen hebben zowel de Zes als de Vier een belangrijk importoverschot terwijl voor condens en vollemelkpoeder beide blokken een exportoverschot hebben. Voor deze produkten zal dus het samengaan van de Zes en de Vier weinig invloed hebben op de handel met derde landen. Wat de derde landen betreft is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen ontwikkelingslanden en economisch ontwikkelde landen, bij deze laatste zal vooral de aandacht worden gericht op Nieuw-Zeeland en Australië.

Het ziet er niet naar uit dat de agrarische handel van de ontwikkelingslanden belangrijke veranderingen zal ondergaan door uitbreiding van de E.E.G. met de vier kandidaatlanden. De export van de ontwikkelingslanden bestaat voor twee derde uit typisch tropische voedings- en genotmiddelen (koffie, thee, cacao, specerijen en bananen) en uit agrarische basisprodukten (o.a. katoen, wol, rubber en jute); de handel van eerstgenoemde groep van produkten is zelfs voor 99% in handen van ontwikkelingslanden. Het ontstaan van een vergrote Gemeenschap zal deze export nauwelijks beïnvloeden. Van de produkten die zowel in de ontwikkelingslanden als in de economisch ontwikkelde landen worden voortgebracht is suiker één van de weinige produkten, waarvan de export uit de ontwikkelingslanden door uitbreiding van de E.E.G. zou kunnen worden belemmerd. Engeland importeert nl. meer dan 2 miljoen ton suiker, waarvan 1,6 miljoen ton uit de ontwikkelingslanden, in hoofdzaak Gemeenebestanden. Wanneer de zelfvoorzieningsgraad voor suiker in de E.E.G. groter is dan 100, dan zal er export van deze suiker naar Engeland plaatsvinden en dit zal dan ten koste gaan van de betrokken ontwikkelingslanden. Alleen een straf produktiequoteringstelsel dat overigens ook in Engeland bestaat, kan voorkomen dat de ontwikkelingslanden zouden worden gedupeerd door de preferentie die straks in de vergrote Gemeenschap zal ontstaan.

De ontwikkeling van de handelsstromen van de E.E.G. met derde landen in de zestiger jaren, laat ook zien dat de handel met de ontwikkelingslanden niet is afgenomen, maar een stijging vertoont, een stijging die zelfs groter was dan de groei van de handel van de EFTA-landen met de ontwikkelingslanden. Wel is de intra-handel veel sterker toegenomen, maar dit betreft uiteraard produkten die binnen de Gemeenschap worden voortgebracht. Een belangrijke oorzaak hiervan is gelegen in een toename van produktie en verbruik, welke is gepaard gegaan met een regionale specialisering. Een ontwikkeling die rechtstreeks voortvloeit uit de mogelijkheden die nu eenmaal een grotere gemeenschappelijke markt biedt en dus positief moet worden beoordeeld.

Voor enkele economisch ontwikkelde landen, met name Nieuw-Zeeland en Australië komt de situatie door toetreding van de Vier wel minder gunstig te liggen.

Aangezien Engeland een grote importeur is van agrarische produkten en hierbij belangrijke banden heeft met de Gemenebesten, vraagt dit land onze bijzondere aandacht in verband met een mogelijke verandering in bestaande handelsstromen. Voor die produkten waarvan de E.E.G. meer produceert dan verbruikt, moet toetreding van Engeland tot de Zes consequenties hebben voor de handel met derde landen. Dit geldt met name voor boter en kaas waarvan bovendien bij het huidige consumptieniveau de invoerbehoefte groot is.

Meer dan 50% van de import van deze zuivelprodukten komt uit Nieuw-Zeeland en Australië. Voor Nieuw-Zeeland gaat 90% van de geëxporteerde boter naar Engeland en ruim 80% van de geëxporteerde kaas: voor Australië zijn deze percentages 83 en 43. Hierbij dient men evenwel te bedenken dat het exportvolume voor boter en kaas van Nieuw-Zeeland 3 resp. 5 maal zo groot is als van Australië, terwijl bovendien in Nieuw-Zeeland het exportgedeelte een veel belangrijker deel van de produktie uitmaakt.

Wanneer de E.E.G. een belangrijk deel van de boterimport van deze Gemenebesten zou overnemen - en gelet op de omvang van de exportoverschotten in de Zes is dit mogelijk - dan zou dat met name voor Nieuw-Zeeland belangrijke consequenties hebben. Het feit in aanmerking nemend dat Nieuw-Zeeland thans een invoergarantie voor boter heeft in Engeland van ruim 170.000 ton per jaar, ligt het voor de hand dat Engeland zal proberen overgangsbepalingen te bedingen. Tijdens deze overgangsfase kan Nieuw-Zeeland dan maatregelen nemen om zijn produktiepakket te herzien en/of proberen nieuwe afzetgebieden te vinden.

Hoewel Engeland ook voor vlees een belangrijke importeur is, zullen voor dit produkt de consequenties voor de handel met derde landen niet groot zijn, aangezien de Zes per saldo ook een importbehoefte aan vlees hebben. Wellicht dat Nederland, dat wel exporterend is voor vlees, voor bepaalde vleessoorten de export naar Engeland kan uitbreiden. Kwantitatief heeft het echter weinig te betekenen en zal de handel met derde landen er nauwelijks door worden beïnvloed.

4. Samenvatting en slotbeschouwing

Samenvattend kan worden gezegd dat ongetwijfeld door toetreding van de Vier het agrarisch markt-evenwicht in de Zes wordt bevorderd. Immers van de produkten waarvan de Zes een overschot hebben m.n. melk, suiker en tarwe, is in de Vier een tekort. De vorming van een gemeenschappelijke markt met een gemeenschappelijk handelsbeleid tegenover derde landen, betekent preferentie van de aangesloten landen en zal dus leiden tot uitbreiding van de intra-handel. De volgende tabel geeft een overzicht van de zelfvoorzieningsgraad van de belangrijkste agrarische produkten in de Zes en de Vier.

ONTWIKKELING VAN DE PRODUKTIE EN DE ZELFVOORZIENINGS-GRADEN VAN DE BELANGRIJKSTE LANDBOUWPRODUKTEN IN DE ZES, DE VIER EN DE TIEN

	Zelfvoorz.graad gem. over						Productie (x 1 mln ton)		
	1962 / 1964			1966 / 1968			1966 / 1968		
	Zes	Vier	Tien	Zes	Vier	Tien	Zes	Vier	Tien
Tarwe	100	49	87	104	49	91	28,8	4,3	33,1
Overige granen	77	73	76	75	83	77	63,1	21,8	84,9
Suiker	99	37	75	102	41	81	5,9	1,3	7,2
Rundvlees	90	106	94	88	123	96	3,7	1,6	5,3
Varkensvlees	99	112	102	99	118	103	4,9	1,8	6,7
Pluimveevlees	91	115	97	98	107	100	1,5	0,5	2,0
Schapevlees	92	53	62	84	53	60	0,2	0,3	0,5
Totaal vlees	95	100	96	94	107	98	10,3	4,2	14,5
Eieren	94	104	97	97	102	98	2,2	1,1	3,3
Boter	99	50	82	110	49	90	1,3	0,3	1,6
Kaas	98	86	96	101	90	100	1,8	0,3	2,1

Bronnen: E.E.G.-, F.A.O.- en O.E.C.D.-statistieken

Door de toenemende handel tussen de Zes en de Vier behoeft de handel met de ontwikkelingslanden niet te worden belemmerd, mits de suikerproductie gestabiliseerd blijft door doelmatige produktiequoteringen. In de economisch ontwikkelde landen van het Gemenebest, met name in Nieuw-Zeeland, zullen evenwel aanpassingen noodzakelijk zijn. De vergrote Gemeenschap zal veruit de belangrijkste handelspartner worden op

de wereldmarkt van agrarische produkten. Deze gemeenschap draagt hiermee een grote verantwoordelijkheid voor en kan een belangrijke invloed uitoefenen op het bereiken van een sociaal en economisch verantwoorde wereldhandel in agrarische produkten. Van de wereldexport van landbouwprodukten nemen de Tien 20% voor hun rekening en van de wereldimport is het percentage 40.

Wat betreft de betekenis van de ontwikkelingslanden voor de exportmogelijkheden van agrarische produkten uit de economisch ontwikkelde landen in het algemeen en uit de zes EEG-landen in het bijzonder, mag men verwachten dat deze weinig zullen toenemen; voor de agrarische overschotten in de Zes zullen de ontwikkelingslanden dan ook geen belangrijke perspectieven bieden. In de eerste plaats laat het bestaande distributie-apparaat dit op korte termijn niet toe en op langere termijn gezien moeten de ontwikkelingslanden streven naar opvoering van de agrarische produktie om op deze wijze zelf in hun behoefte van voedingsprodukten te voorzien. Een eerste eis voor de welvaartsverhoging van de ontwikkelingslanden is toch wel dat zij zelf trachten hun primaire levensbehoeften voort te brengen. Arbeid is in overvloed aanwezig en de grondproductiviteit is nog laag, zodat toepassing van opbrengstverhogende teelttechnieken - die bovendien arbeidsintensief zijn - de vanzelfsprekende weg is die voor de ontwikkelingslanden perspectieven opent. Ook de Westerse landen hebben destijds deze weg moeten bewandelen. Arme landen moeten nu eenmaal woekeren met de beschikbare kapitaalgoederen en het is onbetwistbaar dat investeringen in de landbouw in deze landen een hoog rendement opleveren.

De ontwikkelingslanden hebben dus in de ontwikkelingsfase waarin ze zich bevinden geen andere keus; opvoering van de agrarische produktie dient in alle ontwikkelingslanden de hoogste prioriteit te hebben. Hierdoor kunnen de voedselimporten uit de economisch ontwikkelde landen afnemen en komt tevens voor beschikbaar voor de dierlijke produktie; bovendien zullen de exportprodukten de nodige deviezen kunnen opleveren om investeringsgoederen te importeren. Het I.W.P. voor agrarische ontwikkeling van de F.A.O. is op het bereiken van deze doeleinden gericht.

Maar ook in de economisch ontwikkelde landen zagen wij de agrarische produktie continue toenemen en de zelfvoorzieningsgraad voor een aantal belangrijke produkten stijgen. Eén van de doeleinden van het landbouwbeleid; het veilig stellen van een royale voedselvoorziening heeft tot gevolg gehad dat vrijwel alle landen voor de primaire voedingsprodukten een hoge zelfvoorzieningsgraad hebben bereikt. De enige uitzondering op deze regel vormt Engeland. En dit is dan ook de reden waarom uitbreiding van de E.E.G. met de Vier voor het agrarisch marktevenwicht wel van betekenis zal zijn.

Ongetwijfeld kan men stellen dat het gevoerde landbouwbeleid, zowel in de ontwikkelingslanden als in de economisch ontwikkelde landen, voor een aantal belangrijke agrarische produkten de duidelijke tendens heeft om de zelfvoorziening te bevorderen. Wanneer de gebieden waarin deze toenemende zelfvoorziening optreedt, groot genoeg zijn, behoeft deze ontwikkeling slechts geringe economische nadelen op te leveren en voor bepaalde gebieden kan deze weg zelfs de enig mogelijke zijn om tot wel-

vaart te komen. Uiteraard zal binnen deze grotere economische eenheden wel specialisering optreden, waardoor een zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van de aanwezige produktiefactoren en produktie-omstandigheden en dus de economische groei wordt bevorderd.

Wij dienen ons evenwel bewust te zijn dat internationale handel geen doel op zichzelf is maar een consequentie van produktiespecialisatie als gevolg van verschillen in know-how, welvaartsniveau en locatievoordelen. In de landbouw is de handel vooral een gevolg van de verhouding waarin de origineire produktiefactoren voorkomen en van klimatologische omstandigheden van het desbetreffende gebied. Behalve dat de internationale agrarische handel relatief gering is, zien wij dan ook dat deze met name bepaald wordt door de man-land verhouding, het klimaat en enkele specifiek geografische factoren. De gunstige man-land verhouding heeft in Amerika tot een relatief grote plantaardige produktie geleid; de belangrijkste exportprodukten zijn granen en oliehoudende zaden met de hieruit afgeleide produkten. In West-Europa heeft de dichte man-land verhouding geleid tot een relatief grote dierlijke produktie voor een gedeelte met plantaardige exporten uit Amerika. De exportprodukten zijn dan ook in hoofdzaak dierlijke produkten; hiernaast zijn ook de arbeidsintensieve sterk gespecialiseerde tuinbouwprodukten van betekenis. De exportprodukten uit de ontwikkelingslanden bestaan voor een belangrijk deel uit koffie, thee, cacao, tabak, suiker, bananen en citrus-fruit en uit non-food produkten; produkten die in hoofdzaak in een tropisch of sub-tropisch klimaat kunnen worden voortgebracht.

Genoemde factoren en de immobiliteit van de produktiefactoren van de landbouw hebben tot gevolg gehad dat in een aantal gebieden van bepaalde produkten meer wordt geproduceerd dan verbruikt. Voor deze produkten blijft het agrarisch marktevenwicht de volle aandacht vragen. Dit geldt m.n. voor de Zes en de Vier. Een tijdelijke verlichting van het overschottenvraagstuk van de Zes door toetreding van de Vier wil niet zeggen dat de produktie zich nu onbeperkt kan uitbreiden. Aandacht voor maatregelen om samenstelling en omvang van het agrarisch produktiepakket af te stemmen op de vraag, zal ongetwijfeld ook in de toekomst nodig blijven.