

beoordelen
Arach
18/6/51

De Heer Directeur-Generaal van de B.E.B.

Betreft: Problemen der Europese agrarische integratie.

Deel I - De byzondere geaardheid van de landbouw als sector van het economisch leven.

Bij een onderzoek naar de mogelijkheden en de consequenties van een integratie der agrarische sector, dient men zich bewust te zijn van de omstandigheid, dat deze sector geheel eigen economische kenmerken vertoont, welke een approach als bij integratie-onderzoekingen t.a.v. andere sectoren slechts van betrekkelijke waarde doen zijn. Bovendien zou een dergelijke approach in ernstige mate voorbij gaan aan enige belangrijke aspecten, op het sociale en politieke vlak, welke in de andere sectoren van het economisch leven onbekend zijn.

Alvorens dus tot een nader onderzoek terzake van de agrarische integratie over te gaan, zullen eerst deze byzondere kenmerken moeten worden opgespoord en geanalyseerd, wat betreft hun invloed op de mogelijkheid tot realisatie der integratie.

De specifieke kenmerken van de agrarische sector.

A. Het productie-aspect.

De agrarische jaarproductie vertoont over een lange periode beschouwd aanzienlijke schommelingen. Deze worden niet slechts, gelijk in de industrie door de conjunctuur, veroorzaakt, doch daarnaast door natuurlijke factoren als jaarlijkse schommelingen in regenval, temperatuurhoogte en zonlicht. De zeer moeilijk beïnvloedbare factoren als historisch gegroeide bedrijfs grootte en bedrijfsstructuur maken de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen geringer en dragen aldus bij tot vergroting der fluctuaties. Herhaaldelijk treden enige goede, resp. slechte oogsten na elkaar op, waardoor, althans voorzover het bewaargoederen betreft, verdere cumulaties optreden. Als gevolg van een en ander zijn de fluctuaties, welke bovendien niet of moeilijk van te voren kunnen worden onderkend, van aanzienlijk groter omvang dan in de nijverheid het geval is.

Het bederfelijk karakter van vele agrarische producten maakt voorts opslag van deze ook voor relatief korte perioden onmogelijk. Dit heeft tot gevolg dat ook binnen het kader van één oogstjaar door klimatologische omstandigheden opgetreden productieschommelingen grote prijs verschillen voor een en hetzelfde product kunnen bewerkstelligen.

M. n Landb. Dir. Int. Org. 330 A/4
Landb. Int. - w. Europa Algem.

Een geheel vrije productie- en prijsvorming bergt daarom in de agrarische sector risico's zowel voor producent als consument, in zich, welke aanzienlijk ernstiger zijn dan in de nijverheid.

B. Het prijzenaspect.

In het voorgaande is reeds toegelicht hoe uit hoofde van oorzaken gelegen in de productie-sfeer op een ongeorganiseerde markt aanzienlijke prijsfluctuaties met veelal desastreuze gevolgen voor de producenten zowel als voor de consumenten kunnen optreden. Gezien de vrijwel steeds inelastische vraag naar agrarische producten bestaat de mogelijkheid, dat zelfs relatief kleine overschotten een prijsbedervende uitwerking hebben. Ook uit dezen hoofde blijkt een geheel vrije prijsvorming onhoudbaar. Het uit de markt nemen van partijen door overheid of organisaties van belanghebbenden is in dergelijke gevallen noodzakelijk, tenzij men tot dumping van het buitenland zijn toevlucht wil en kan nemen.

De grote invloed, die betrekkelijk kleine overschotten op het prijsverloop kunnen uitoefenen, maakt tevens elke nationale markt bijzonder gevoelig en kwetsbaar voor importen van buitenaf, wanneer deze vrijelijk kunnen plaatshebben. Het komt in de praktijk n.l. veel voor, dat landen hun agrarische overschotten, om prijsbederf binnenslands te voorkomen, in het buitenland tegen afbraakprijzen aanbieden. Teneinde de binnenlandse producent hier tegen te beschermen, is dan ook allengs overal een sluizensysteem aan de grens opgebouwd.

C. Het voorzieningsaspect.

Vrijwel elk land stelt er prijs op zijn agrarische productie in stand te houden op een niveau zodanig, dat in geval van nood de eigen bevolking van een zeker minimum rantsoen verzekerd is en de grondslag aanwezig blijft om in een dergelijk geval tot productieverhoging te komen. Daarnaast is het geenszins zeker, dat een land het gehele jaar door op buitenlandse importen kan rekenen, immers de productie in het buitenland onttrekt zich aan elke nationale beïnvloeding. Ook dit heeft tot gevolg, dat de regeringen zich genoopt hebben gezien maatregelen te treffen, welke niet slechts prijsbederf uit binnenlandse oorzaken, doch eveneens prijsbederf uit buitenlandse oorzaken beletten. Teneinde de voorziening zeker te stellen, worden derhalve in normale tijden hoge - veelal te hoge - prijzen als toelaatbaar en nodig beschouwd.

D.

D. Het aspect der regionale spreiding.

Voor de grote vlucht, welke het transport-apparaat heeft genomen, konde men min of meer regionale productie- en verzorgingsgebieden, alwaar periodiek primeurs- en schaarsteprijzen optraden, naast tijdelijke sterke prijsval. Door de verbetering van de verpakkingsmethoden en de vervoersmogelijkheden zijn deze min of meer uit isolatie voortgekomen prijsfluctuaties - in nationaal verband en, in mindere mate ook in internationaal verband - belangrijk

afgezwakt. Is enerzijds hierdoor een betere voorziening bereikt, anderzijds is door het achtereenvolgens optreden van gebieden met maximum-productie - in het bijzonder in internationaal verband - voor velen de mogelijkheid met specialiteiten en primeurs te komen aanzienlijk verminderd. Hierbij komt, dat door de betere vervoersmogelijkheden nationaal als internationaal de overschotten van sommige productiegebieden een lonende prijsvorming voor het totale gebied in gevaar kunnen brengen. Ook hierom heeft men zich weer genoodzaakt gezien prijsregelingen al dan niet vergezeld van productieregelingen te treffen.

E. Het sociale aspect.

Dit aspect valt in drieën uiteen.

Vooreerst wordt het sociale aspect in de landbouw gekenmerkt door het grote aantal individuele producenten, onder wie de kleine boeren verre in de meerderheid zijn. Zowel het grote aantal, de individualistische orientatie, als het overwegend voorkomen van het kleine bedrijf kunnen licht leiden tot maatschappelijke verzwakking van de boeren als stand. Sinds enige decennia hebben de boeren dan ook vrijwel overal het belang van organisatie als groep begrepen, dit niet slechts teneinde zich teweer te stellen tegen het gevaar van verwaarlozing van overheidswege nu de industrie meer en meer naar voren kwam, doch ook om gezamenlijk, met vereende krachten van de overheid een zekere mate van bescherming, althans hulp tegen het verschijnsel der prijsverschommelingen te verkrijgen. In de loop der tijd zijn deze boerenorganisaties veelal tot ware machtsgroeperingen uitgegroeid, waarmede elke overheid rekening heeft te houden. Meer en meer heeft de georganiseerde landbouw een publiekrechtelijk karakter aangenomen door de vorming van bedrijfsschappen en semi-overheidslichamen als de Stichting van de Landbouw (zie hiervoor verder het politieke aspect).

In de tweede plaats was het na het opkomen der statistische wetenschap wel duidelijk, dat het op peil houden en/of de vermeerdering van de eigen nationale bevolking voor een zeer belangrijk gedeelte, zo niet geheel, voor rekening komt van het platteland - dus van de agrarische bevolking - aangezien de volksagglomeraties in de steden niet voor eigen instandhouding blijken zorg te dragen. Uit hoofde van bevolkingspolitiek is dus de handhaving van de boerenstand wenselijk, zo niet geboden. Daarnaast vormt de noodzaak tot behoud van een zeker minimum aan agrarische productie - zoals reeds onder C. toegelicht - een reden om tot overheidsmaatregelen ter instandhouding van de boerenstand over te gaan.

In de derde plaats vormen traditie en conservatisme kenmerkende eigenschappen van de boerenbevolking. Behalve van de boerenorganisaties, welke de materiele belangen nastreven, behalve van de bescherming, welke de regeringen om bevolkingspolitieke redenen aan de boeren bieden, dient men zich bij de opzet en de uitwerking ener agrarische integratie ook terdege bewust te zijn van de remmingen, welke het integratiestreven zal ondervinden uit hoofde van deze maar in het mentale vlak gelegen kenmerken der agrarische sector.

F. Het politieke aspect.

In het voorgaande is reeds de opkomst van de boerenorganisaties belicht. Deze boerenorganisaties vormen een stand, welke door alle politieke groeperingen heenloopt. Om deze reden hebben landbouwministers, tot welke politieke partij zij ook overigens mogen behoren, steeds met het standpunt der boerenorganisaties terdege rekening te houden. Ook in de Kamer zijn de boeren bij elke partij vertegenwoordigd. Hierdoor wordt bereikt, dat het belang van de boerenstand in de volksvertegenwoordiging steeds wordt ontzient. Tenslotte hebben de boerenorganisaties vrijwel in elk land in het Ministerie van Landbouw vaste voet weten te krijgen.

Een en ander heeft tot gevolg gehad, dat men met de maatregelen tot hulp aan de boerenstand door bescherming tegen tijdelijke en desastreuze prijsdalingen door import van buitenaf te ver is gegaan en in de meeste landen thans een protectionistisch stelsel heerst, hetwelk door kwantitatieve beperkingen en/of andere importbelemmerende maatregelen van administratieve aard een producentenprijspeil mogelijk maakt, dat ofwel een extra hoge winstmarge aan de boeren toestaat, ofwel de handhaving van een vergeleken bij de huidige stand der landbouwwetenschap aanzienlijk te hoog kostprijspeil, aldus de boeren het incentive ontnemend tot rotere efficiency bij de productie.

Het behoeft geen betoog, dat de realisatie van een agrarische integratie voorzover dit zou betekenen prijsgeven van hun bevoorrechte positie op ernstige tegenstand der boerenorganisaties, dus van de politieke partijen en van de Ministeries van Landbouw zal stuiten. Bij de voorbereiding en de formulering der agrarische integratievoorstellen zal dan ook aanstonds met dit feit rekening moet worden gehouden en op de voorgrond geplaatst, dat en waarom een agrarische integratie ook voor de boeren in deze landen voordelig dus aanvaardbaar is.

Uiteraard gaat een bovenbesproken protectionistisch streven ten koste van de consumenten in de betrokken landen. Deze zijn echter in de eerste plaats niet georganiseerd. Voorts treden als gevolg van de veranderende sociale omstandigheden, waardoor de huisvrouwen minder tijd hebben, veranderingen in de inkoopgewoonten op, welke hierin bestaan, dat van de zijde van de consumenten steeds minder controle op de prijs der aan te kopen producten wordt uitgeoefend en ook steeds minder daar gekocht wordt, waar de prijs het laagst is. De opkomst van het merkartikel in de voedings- en genotmiddelenindustrie en laatstelijk ook in de fruitsector draagt tenslotte hiertoe verder bij.

Samenvatting en conclusies.

In het bovenstaande is gebleken, dat de agrarische sector zich van de andere sectoren in het economisch leven onderscheidt door een aantal bijzondere kenmerken, welke wellicht het beste gekarakteriseerd kunnen worden met: geringe elasticiteit, wat de van menselijke factoren afhankelijke aspecten betreft, grote fluctuaties wat de van natuurlijke, onbeïnvloedbare factoren

afhankelijke aspecten aangaat. Hierdoor ontstaat de noodzaak tot productie- en prijsregelende ingrepen van overheidswege, welke uitmonden in zekerheid t.a.v. afzet en prijs voor de producenten. Een approach als in de nijverheid - uitgaande van de liberale beginselen: vrije prijsvorming, vrijheid van productie en afzet blijkt in de agrarische sector onmogelijk. Daarnaast treden bepaalde sociale en politieke aspecten naar voren, welke - zelf in het leven geroepen door bovengenoemde bijzondere geaardheid van de landbouw - op de integratie-opzet zonder twijfel in belangrijke mate hun stempel zullen moeten drukken.

Alvorens tot een nadere beschouwing over te gaan van de wijze, waarop de approach dan wel zal dienen te geschieden, lijkt het nuttig eerst te komen tot een omschrijving van de doelstellingen, welke men met een agrarische integratie wenst te verwezenlijken.

Als uiteindelijk doel moet o.i. worden gezien een opvoering van de welvaart in het bij de integratie betrokken gebied, te bereiken door vergroting van de productie tegen lagere kostprijs met als gevolg ook lagere consumentenprijs. Anders gezegd, te bereiken door een betere en goedkopere voorziening van de consumenten onder gelijktijdige verhoging van het inkomen der producenten door enerzijds grotere productie per eenheid areaal anderzijds door lagere kostprijs als gevolg van grotere efficiency. Een ver doorgevoerde specialisatie in de productiesfeer zal voor dit laatste nodig zijn. Voor deze verdoorgevoerde specialisatie lijkt de vorming van één grote eenheidsmarkt noodzakelijk. Anderzijds zal er op deze eenheidsmarkt zowel een lonende prijs als de afzet van de producten verzekerd moeten zijn. Een eenheidsmarkt onder liberale beginselen is dus aanstonds voor de agrarische sector uitgesloten.

De huidige grote verschillen in ^{b.m.} kostprijzen zullen eerst langzamerhand kunnen verdwijnen door geografische verschuiving van de producties naar die gebieden waar door natuurlijke en sociologische omstandigheden deze producties het efficiëntst kunnen geschieden. Hierbij zullen echter mogelijk uit hoofde van een der hier boven behandelde aspecten, bepaalde marginale productiegebieden, resp. marginale groepen worden beschermd, echter niet langer uit nationale overwegingen of uit groepsbelang, doch door de centrale instantie om reden van het belang van het gehele integratiegebied. Voorts zullen kostprijsverschillen kunnen verminderen of verdwijnen door verbetering van de productie methoden in die landen, welke op dit punt met een achterstand te kampen hebben. De in het bovenstaande belichte sociale en politieke aspecten zijn oorzaak, dat hier slechts met de grootste voorzichtigheid kan worden tewerk gegaan en tevens dat terstond waarborgen moeten worden getroffen tegen de mogelijkheid van ontduiking in welke zin dan ook van de eenmaal aanvaarde regelingen. Het is daarom hogelijk waarschijnlijk, dat de vorming van de eenheidsmarkt slechts zeer geleidelijk met vele tussenstadia zal kunnen worden verwezenlijkt. In deze tussenstadia zal een zekere nationale bescherming tussen de deelnemende landen onderling niet kunnen worden gemist. Het is echter duidelijk, dat deze onderlinge bescherming regelmatig en voortdurend zal moeten worden verlaagd tot uiteindelijk één groot gebied is gerealiseerd waarin de geïntegreerde producten zij het onder centrale controle, vrij kunnen worden vervoerd.

In verband met het bovenstaande doet zich terstond de vraag voor of een integratie van de agrarische sector van meet af aan alle agrarische producten zal moeten omvatten. In het hierna volgende zal worden toegelicht dat zulks o.i. niet het geval behoeft te zijn, doch dat wel die sectoren gezamenlijk en gelijktijdig zullen moeten worden geïntegreerd, welke, hetzij door onderlinge afhankelijkheid in de levering van grondstoffen, hetzij door onderlinge verwisselbaarheid van productie, zo nauw samenhangen dat een niet gelijktijdige integratie verschuivingen in de productierichtingen tussen de sectoren onderling teweeg zou brengen. Deze verschuivingen doen n.l. enerzijds nieuwe gevaren van overschotten en tekorten in de niet-geïntegreerde sectoren ontstaan, anderzijds maken zij de integratie dezer laatste sectoren zelf steeds moeilijker realiseerbaar, aangezien door deze verschuivingen - welke een vlucht voor efficiënter productiemethoden betekenen - de internationaal bestaande kostprijverschillen in de resterende sectoren steeds moeilijker overbrugbaar zullen worden.

Deel II - Onderzoek naar de integratiemogelijkheden der onderscheidene agrarische sectoren.

Een integratie zal bij de grondstoffen moeten beginnen, derhalve ware in de eerste plaats de akkerbouwsector te integreren. Immers, vooreerst levert de akkerbouw de grondstoffen voor de voedings- en genotmiddelenindustrie en is ook de veeteelt in haar voorziening afhankelijk van de veevoeders, geproduceerd in de akkerbouwsector. Voorts is het Europese integratiegebied voor akkerbouwproducten deficitair, m.a.w. ten dele afhankelijk van de wereldmarktproductie, wat niet, althans niet in die mate het geval is met de andere agrarische sectoren.

Tenslotte is in verscheidene landen de akkerbouw nauw interdependent met de laatste, hier te behandelen agrarische sector, die van de groenten en het fruit. Vele kleine boeren verbouwen n.l. zowel akkerbouwproducten als groenten en fruit, terwijl zij daarnaast nog vee houden. In het hiernavolgende zullen de hierboven genoemde sectoren achtereenvolgens op hun integratiemogelijkheden worden onderzocht.

A. Integratie van de akkerbouwsector.

De akkerbouwsector is de leverancier der agrarische grondstoffen. Vooreerst is de voedings- en genotmiddelen-sector van al haar producten afhankelijk. Men denke slechts aan tarwe voor de meel- en broodfabrieken, voedergraan voor de gort-, havermout- en bierfabrieken, rogge voor de kookfabrieken, aardappelen voor de aardappelmeelfabrieken, olijfsaden voor de spijsolie- en vett.n-industrie, suiker voor de raffinaderijen en de suikerwerkindustrie.

Voor het West-Europese voorzieningsgebied is de akkerbouw bovendien deficitair, d.w.z. van de meeste producten moet import uit derde landen plaats vinden. Deze afhankelijkheid van het buitenland heeft verschillende bezwaren. Vooreerst is deze situatie nadelig voor de West-Europese betalings- en vooral voor de dollarbalans. Dan is er de mogelijkheid van prijsbedervende dumping-importen van overschotten, waardoor de eigen productie in gevaar wordt gebracht. Hiertegen heeft vrijwel elk land maatregelen getroffen, hetzij door centraal-geleide invoer (Nederland, V.I.B.), hetzij door contingenteringen en invoerrechten. De afhankelijkheid van de buitenwereld heeft voorts vooral in tijden van schaarste onaangename consequenties, daar dan de overzeese productielanden in de eerste plaats in eigen behoefte ruimschoots voorzien en deze grondstoffen gewoonlijk slechts tegen allerlei bijzondere concessies afstaan. Daarmede wordt de voorziening in de deficit-landen zo niet in gevaar gebracht, dan toch ernstig belemmerd.

Economisch gezien, zal de grotere mate van afzet- en prijszekerheid, welke de integratie met zich brengt, een opvoering van de akkerbouwproductie in het integratiegebied mogelijk maken, met als gevolg verminderde afhankelijkheid van het buitenland en, uiteindelijk althans, lagere prijzen.

Gezien de mogelijkheid tot onderlinge productieverwisseling, zullen tenslotte alle akkerbouwproducten gezamenlijk en gelijktijdig in de integratie moeten worden betrokken.

B. Integratie van de voedings- en genotmiddelensector.

Deze sector kan worden onderscheiden in die, welke de regionale voorziening bedient, en die, welke voor de nationale en internationale markt werkt. Tot de eerste groep behoren o.a. de broodfabrieken, de tweede groep is echter verreweg de grootste.

Van alle agrarische sectoren staat de onderhavige het dichtst bij de industrie. De aspecten van een industriële integratie treden hier dan ook in ruime mate op. Er is weinig of geen binding met de grondstoffen-producerende sector en men koopt de grondstoffen eenvoudig daar (in binnen- of buitenland) waar zij het goedkoopst zijn. Anders gezegd, er is hier geen of slechts zeer weinig verticale concentratie.

Hoewel nader onderzoek het inzicht terzake nog aanzienlijk zal moeten verdiepen, bestaat een eerste indruk, dat een integratie van de voedings- en genotmiddelensector, voorzover zij de regionale voorziening dient, van weinig of geen betekenis is, terwijl vermoedelijk een integratie van het deel, dat zowel nationaal als internationaal optreedt, prematuur schijnt, wanneer niet eerst haar grondstoffenleveranciers geïntegreerd zijn. Hier kan een analogie worden getrokken met de integratie in de ijzer- en staalsector, waarbij eveneens de integratie van de metaalverwerkende industrie tot nader tijdstip werd uitgesteld.

D. Integratie in de groente- en fruitsector.

In deze sector is in sommige landen een aanzienlijke mate van specialisatie opgetreden. Zo hebben zich de groentekwekers in Nederland tot een groep producenten met volstrekt eigen karakter ontwikkeld. In andere landen is dit veel minder het geval en zijn de z.g. kleine boeren in het bijzonder de producenten van groenten en fruit naast hun specifieke producten: varkensvlees en eieren.

Ongetwijfeld bestaat de wenselijkheid uit hoofde van de economische positie waarin de groente- en fruitsector zich bevindt, tot een integratie ervan te denken. De nauwe verbondenheid van deze sector met die van de veeveelt en met die van de akkerbouw zal een beslissing tot integratie van de groente- en fruitsector gelijktijdig met die van akkerbouw en veeveelt nodig doen zijn. In het andere geval ontstaat wederom het gevaar van verschuivingen in de richting der niet-geïntegreerde productie en van versterking der anti-integratie tendens.

Samenvatting en conclusies.

De centrale plaats, welke de akkerbouw als grondstoffenbron inneemt, stelt de noodzaak ener integratie van deze sector voorop. Deze noodzaak wordt nog versterkt door het feit, dat het integratiegebied in ieder geval voor akkerbouwproducten deficitair is, zodat uit voorzienings- en betalingsbalansoverwegingen opvoering der productie gewenst is. Ingevolge de productieverwisselbaarheid der akkerbouwproducten onderling zal voorts de akkerbouw als geheel gelijktijdig moeten worden geïntegreerd teneinde het ontstaan van restsectoren met anti-integratie tendensen, welke uiteindelijk de gehele integratie in gevaar kunnen brengen, te voorkomen.

De beslissing tot integratie van de veehouderijproducten - boter, kaas, condens en melkpoeder, vlees en eieren - zal zo mogelijk op hetzelfde tijdstip moeten worden genomen als dat waarop tot een integratie voor de akkerbouw wordt besloten. Mocht dit om enigerlei redenen niet mogelijk zijn, dan zal een integratie van de akkerbouw voorop moeten gaan.

Voor de groente- en fruitsector geldt in principe hetzelfde. Hoewel deze sector geen afnemer is van akkerbouwproducten, dreigt juist hier het gevaar, dat men zich bij een integratie van de akkerbouw en de veeveelt op de tuinbouw terugtrekt en derhalve groente en fruit als vluchtwezel gaan dienen voor die producenten, die zich niet willen of niet kunnen aanpassen. Een beslissing tot integratie van de hier bedoelde sector zal dus aanstonds en tegelijk met die tot integratie van de akkerbouw en de veeveelt moeten worden genomen. Gezien het belang van de Nederlandse groente- en fruit-export moet een dergelijke procedure o.i. een belang van de eerste orde worden geacht.

De voedings- en genotmiddelensector tenslotte zal wegens haar bijzondere geaardheid vermoedelijk voorlopig nog niet bij een integratie worden betrokken. Echter zal een integratie van de verwerkte grondstoffen uiteindelijk een integratie der verwerkende industrie ongetwijfeld vergemakkelijken.

A) D.G.v.d. B.E.B.
Dir. Mult.Zaken

18 Juni 1951