



Niet voor publicatie
Nadruk verboden.

Nota no 45.



ENKELE BESCHOUWINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE ONLANGS AFGESLOTEN INTERNATIONALE TARWEOVER- EENKOMST.

Inhoud.

Op 6 Maart j.l. werd te Washington de internationale tarwe-overeenkomst geparafeerd. Daarbij kwamen een groot aantal in- en uitvoerlanden overeen de internationale tarwehandel in die zin te regelen, dat de importlanden zich verplichtten gedurende vijf jaar van de drie exportlanden (Ver. Staten, Canada, Australië) een bepaalde hoeveelheid tarwe af te nemen tegen een prijs gelegen tussen twee vastgestelde grenzen, terwijl omgekeerd de exportlanden zich tot de levering van die tarwe verplichtten. Deze hoeveelheid bedraagt voor ons land 835.000 ton (waarvan 35.000 ton bedoeld is voor de voorziening van onze overzeese gebiedsdelen). Zolang de wereldmarktprijs van tarwe zich beweegt tussen de voor ieder jaar vastgestelde maximum- en minimumprijs, zal de handel en de prijsbepaling tussen de in- en uitvoerlanden geheel vrij zijn, doch zodra de wereldmarktprijs zich wil bewegen boven de maximumprijsgrens, krijgen de importlanden het recht de levering van hun "guaranteed purchase" tegen de basis-maximumprijs van de exportlanden te eisen, terwijl omgekeerd de exportlanden bij daling van de wereldmarktprijs beneden de minimumprijsgrens kunnen verlangen, dat de importlanden hun "guaranteed purchase" tegen de basis-minimumprijs afnemen.

Tegelijk is een International Wheat Council in het leven geroepen, die de verscheppingen onder de tarweovereenkomst vallende zal administreren en hier de landen voortdurend van op de hoogte zal houden. Eventuele geschillen, die zich bij de uitvoering mogen voordoen (b.v. over de prijs van de tarwebloem, die niet vastgesteld is) zal de Council beslechten; zo nodig zal hij de rechten van de partijen tegenover elkaar afdwingen en verder zal hij fungeren als ontvangstcentrum voor klachten. Hij zal steeds zijn goede diensten aanbieden. De importlanden tezamen en de exportlanden tezamen hebben in de Council een gelijke stem.²⁾

De tarweovereenkomst is na de oorlog als de eerste gezamenlijke poging van producenten- en consumentenlanden te beschouwen om de internationale handel in een goed te regelen en de prijsbeweging binnen bepaalde grenzen te houden; de overeenkomst is van geheel andere principes doordrongen dan de goederenovereenkomsten, merendeels restrictieovereenkomsten, zoals wij ze uit het vooroorlogse tijdvak kennen.

Wij willen in het hiernavolgende nagaan:

- 1e. in hoeverre deze tarweovereenkomst in overeenstemming is met het te Havana gereedgemaakte charter van de I.T.O.;
- 2e. in hoeverre deze intergouvernementale goederenovereenkomst reeds voorbereid werd op de conferentie van de Voorbereidende Commissie van de F.A.O. voor een Wereldvoedselraad (Washington, 28 Oct. '46 - 24 Jan. '47);
- 3e. om tenslotte nog kritisch na te gaan, welke consequenties voor Nederland uit deze overeenkomst voortvloeien.

Overeenstemming met het charter van de I.T.O.

Het handvest van de I.T.O. heeft in zijn verschillende stadia van wording steeds enigszins afwerend gestaan tegenover het tot stand komen van intergouvernementale goederenregelingen en ofschoon deze afwijzende houding sinds het verschijnen van de oorspronkelijke Trade Proposals wel aanmerkelijk verzacht is, eist het charter voor het tot stand komen van een "regelende" goederenovereenkomst (commodity control agreement) toch nog steeds het dreigen van bepaalde met name ge-

- 1) Of wel tarwebloem, waarbij 72 ton bloem gelijk zal staan met 100 ton tarwe.
- 2) In die zin, dat het stemrecht van ieder land evenredig is aan zijn "guaranteed purchase" of zijn "guaranteed sale".

L4
45A

genoemde moeilijkheden, n.l.:

- a. indien een bezwarend wereldoverschot van een stapelproduct ontstaat of dreigt te ontstaan, hetwelk de producenten onder wie veel kleine producenten, die een belangrijk deel van de productie verzorgen, in ernstige moeilijkheden brengt, daar het normale spel van vraag en aanbod niet in staat is het evenwicht te herstellen; of
- b. indien wijdverbreide werkloosheid met betrekking tot de voortbrenging van een stapelproduct ontstaat of dreigt te ontstaan en het normale spel der concurrerende krachten grote ontberingen voor de arbeiders niet kan voorkomen, omdat prijsdaling de vraag niet doet toenemen doch de werkgelegenheid vermindert en het productieland geen compenserende werkgelegenheid kan verschaffen.

Bezien wij het thans gesloten tarweaccoord tegen de achtergrond van de huidige internationale goederensituatie, dan komt het ons voor, dat de dreiging van eventuele overproductie nog niet zo groot is als het charter voor het sluiten van een goederenovereenkomst verlangt. Ernstig achten wij dit bezwaar niet.

Verder ligt in het charter aan de regelende goederenovereenkomsten het beginsel ten grondslag, dat zij - rekening houdende met een noodzakelijke periode van overgang, teneinde ernstige economische en sociale dislocatie te voorkomen en rekening houdende met de positie van landen, die onder abnormale moeilijkheden van tijdelijke aard verkeren, - zullen moeten voorzien in een geleidelijke verschuiving van de productie naar de meest efficiënte en meest economische productiegebieden. Over dit punt wordt in de Wheat Agreement niet direct ge-rept. Art. VI sub 9 vermeldt slechts, dat de verdragsluitende partij en - terwijl zij volledige vrijheid behouden in het bepalen van hun eigen landbouwpolitiek - zich verbinden deze politiek niet in die zin te voeren, dat het de vrije prijsvorming tussen de maximum- en minimumprijs belemmert. Indien een partij moeilijkheden ondervindt, doordat een ander land een politiek voert in strijd met bovenstaande verbintenis, kan het zich wenden tot de Council, die de zaak zal onderzoeken en er rapport van op zal maken.

Dit artikel slaat echter vermoedelijk niet eens op de geleidelijke verschuiving van de productie naar de meest efficiënte en economische productiegebieden uit het charter. We moeten er meer een waarborg in zien, dat de exportlanden de binnenlandse prijs van hun tarwe niet steunen ten einde de exportprijs kunstmatig hoog te houden.

De "autonomie" in de tarweovereenkomst toegekend aan de Wheat Council is volledig in overeenstemming met het charter, zo ook het "equal voice" beginsel.

Overeenstemming met de resultaten van de Voorbereidende F.A.O.-Commissie.

Op de conferentie dezer Commissie te Washington werd over de moeilijkheden in de internationale handel in stapelproducten uitvoerig van gedachten gewisseld. De tarweovereenkomst kunnen we als een eerste verwezenlijking der plannen beschouwen. We noemen slechts de punten die de Voorbereidende Commissie aanbeval en die we thans in de tarweovereenkomst terugzien:

- a. Regeling van de internationale tarwehandel tussen twee vastgestelde prijsgrenzen, de z.g. basis-maximumprijs en de basis-minimumprijs;
- b. Aanleg resp. afzet van buffer stocks ("price stabilization reserves") zodra de wereldmarktprijs deze prijsgrenzen naar beneden dan wel naar boven overschrijdt. De buffer stocks zullen nationaal gevormd en gefinancierd worden, in eerste instantie door de exportlanden (ter grootte van 10% van hun "guaranteed sales") en pas daarna op verzoek van een exportland door de importlanden (eveneens tot 10% van hun "guaranteed purchases"). Dit beginsel is geheel in overeenstemming met het feit, dat de goederenovereenkomsten toch in de eerste plaats gezien moeten worden als een bescherming voor de productielanden. Daar de last van de vorming der buffer stocks steeds een punt blijft, dat gemakkelijk tot moeilijkheden aanleiding kan geven, hadden wij het wel wenselijk geacht dit punt nog wat meer in details in de overeenkomst te regelen. Wij lezen b.v. niet of de exportlanden bij bereiking van de minimumprijs al dan niet gezamenlijk met de buffer-stockvorming zullen beginnen en evenmin is expliciete vastgelegd, dat de levering aan de importlanden ten behoeve van de vorming van buffer stocks uitsluitend tegen de minimumprijs mag geschieden.

- c. De mogelijkheid van afzet tegen lage prijs aan behoeftige landen (door en ten laste van de exportlanden) zodra de wereldmarktprijs erg daalt en de voorziening aan de importlanden tegen de minimumprijs geschiedt ("special price sales").
- d. Het volgende vinden we feitelijk niet terug: Ook de Voorbereidende Commissie verlangde, zij het in iets zachter termen dan het charter van de I.T.O., dat de goederenregelingen -- de nationale economie van ieder land in het oog houdend -- productieverhuiving naar die streken zouden aanmoedigen "in which the commodities can be most economically and effectively produced" (vgl. hierover vorige paragraaf).

Tenslotte onderscheidde de Voorbereidende Commissie naast de "working stocks" en de "price stabilization reserves" nog "famine reserves", speciale hongersnoodvoorraden. De gedachte hieraan heeft men in de tarweovereenkomst blijkbaar verlaten.

Enige opmerkingen en punten van critiek.

1. Nederland heeft zich gedurende de eerstkomende vijf jaar verplicht tot een jaarlijkse afname van 750.000 ton tarwe plus 35.000 ton bedoeld voor de Overzeese gebiedsdelen tegen een prijs tussen de vastgestelde grenzen:

	Min.	Max.
1948/49	\$ 1.50 / bushel	\$ 2,- / bushel
1949/50	1.40	2,-
1950/51	1.30	2,-
1951/52	1.20	2,-
1952/53	1.10	2,-

Nederland importeerde in de vooroorlogse jaren (1934/35 - 1938/39) gemiddeld 615.000 ton tarwe terwijl onze eigen productie in die jaren gemiddeld 430.000 ton bedroeg. Onze bevolking bedroeg op 1 Januari 1948 9.700.000 zielen 1) tegenover 8.600.000 vóór de oorlog (gemiddelde van 1935-1939). Uitsluitend op grond van de bevolkingsaanwas komen we dus op een huidige tarwebehoefte van ons land van

$$\frac{9.700.000}{8.600.000} \times (615.000 + 430.000) = \text{rond } 1180.000 \text{ ton.}$$

Ramen we nu onze eigen productie van het eerstvolgende jaar voorzichtig op 350.000 ton (125.000 ha à 2800 kg), dan resteert een importbehoefte van 830.000 ton. Nemen we bovendien de verschuiving in de vervoeding in aanmerking, dan moet dit getal als te hoog beschouwd worden, omdat de komende jaren minder tarwe voor het vee benodigd zal zijn dan voor de oorlog (ingekrompen veestapel en minder tarwe vervoederd).

Overwegende dat de tarweovereenkomst ons volkomen vrijlaat om buiten onze "garanteed purchase" andere tarwe-inkopen te doen (die aan geen enkele bindende bepaling onderworpen zijn) en dat een van de vier grote tarwe-exportlanden, n.l. Argentinië, geheel buiten de overeenkomst staat, kunnen we constateren, dat de verplichtingen, waartoe Nederland zich bij deze overeenkomst verbonden heeft, een licht- en een schaduwzijde hebben: De merite is, dat thans de tarwevoorziening van ons land voor een periode van vijf jaar tegen een min of meer vaste prijs verzekerd is; een prijs, die ons vergeleken bij de huidige hoge wereldmarktprijs nog een aardige deviezenwinst verschaft bovendien. Daar staat evenwel als nadeel tegenover, dat Nederland bij een eventuele sterke prijsdaling, die geenszins denkbeeldig is, niet in de gelegenheid zal zijn, om op de markten, die buiten de tarweovereenkomst vallen, nog goedkopere tarwe-aankopen te doen.

2. Het is wel interessant om wat dit betreft onze beslissing met die van onze Zuidelijke nabuurstaat te vergelijken. België importeerde in de vooroorlogse jaren gemiddeld ca. 1.000.000 ton tarwe, terwijl de Belgische eigen productie niet veel van de onze verschilde. Terwijl de Belgische bevolking sedert 1936 niet noemenswaard is toegenomen en de binnenlandse tarweproductie zich ook nog niet op het vooroorlogse peil hersteld heeft, heeft België zich bij de tarweovereenkomst verbonden tot een jaarlijkse afname van 650.000 ton. België wenst zich dus bij lange na niet te binden aan de prijsgrenzen van

1) Weliswaar zal onze bevolking na 1 Januari 1948 nog toenemen, doch berekening leert, dat de hieruit resulterende tarwebehoefte ruimschoots opgevangen zal worden door de nog te verwachten toeneming van onze eigen tarweproductie.

de tarweovereenkomst; het heeft zijn tarwebehoefte slechts voor ruim de helft op deze wijze gedekt. Het mag bekend zijn, dat België op de Voorbereidende Conferentie te Washington naast Engeland ook vrij sterk het standpunt van een consumentenland innam (H.B. Dit standpunt ziet goederenovereenkomsten in hoofdzaak slechts in het belang van de producentenlanden en verzet zich er daarom tegen) en misschien moeten we zijn beslissing nu als een gevolg daarvan beschouwen, doch in dit licht bezien krijgt men de indruk, dat de hoeveelheid waar Nederland zich voor verbond aan de hoge kant is.

3. Beschouwen we meer in het algemeen de minimum-prijsgrens dan kan men zich afvragen, of deze vooral voor de eerste jaren niet te hoog is. Ofschoon ook in Amerika de productiekosten de laatste jaren sterk gestegen zijn, is de tarweverbouw voor \$ 1.50 / bushel daar toch nog zeer lonend ¹⁾. Op grond daarvan achten wij het wel een grote gunst aan de "asin exporters" gedaan om de minimumprijs de eerste jaren hoger dan de productiekosten te stellen. Het feit dat de minimumprijs geleidelijk daalt en de maximumprijs constant gehouden is, duidt eveneens op een sterke positie van de exportlanden bij het sluiten der overeenkomst.
Een en ander lag evenwel in de verwachting. Daar de exportlanden bij een wereldoverschot dit surplus slechts zeer billijk kunnen afzetten door middel van de "special price sales", zullen zij er uiteraard naar streven hiervoor bij het afsluiten der overeenkomst een compensatie te vinden in een iets te hoge basis-minimumprijs.
4. Engeland, het "bolwerk van de consumentenlanden", heeft doorgedrupt dat de beide prijsgrenzen voor de laatste drie jaar nog herzien kunnen worden. Hiervoor is een 2/3 stemmenmeerderheid van de import- en van de exportlanden vereist. De eventuele wijziging behelst slechts dat de beide prijsgrenzen dichter bij elkaar komen te liggen; de minimumprijs mag niet naar beneden en de maximumprijs niet naar boven. Het is ons min of meer duister in hoeverre dit een voordelige concessie aan de consumentenlanden is.
5. De Council beslist doorgaans met een eenvoudige stemmenmeerderheid der import- en exportlanden. Slechts in enkele belangrijke gevallen wordt een 2/3-stemmenmeerderheid geëist. De verdeling der stemmen brengt mee, dat dan in ieder geval Engeland aan de ene kant en de Verenigde Staten en Canada aan de andere kant voor moeten zijn.
6. Art.V bevat faciliteiten voor de exportlanden bij misoogst en voor de importlanden bij moeilijkheden in de betalingsbalans. Wanneer een exportland tengevolge van misoogst niet in staat is aan zijn verplichtingen te voldoen, zal het zich tot de Council kunnen wenden. Voor de verdere gang van zaken is een duidelijke procedure uitgewerkt. Jammer is echter, dat in dit verband uitsluitend wordt gesproken over misoogst. Doorgaans zal in een dergelijke situatie de basismaximumprijs bereikt of overschreden worden en de importlanden zouden er mee gebaat geweest zijn, als dan niet uitsluitend aan de slechte oogst maar ook aan de omvang van de veredelingsproductie en van de werkvoorraden van het exportland aandacht besteed zou worden. Beperking van deze beide zou enige compensatie kunnen geven voor de slechte oogst.
7. De door de Verenigde Staten gegarandeerde export is slechts ca 60 % van de voor 1948/49 geraamde totale tarwe-export van de Verenigde Staten. Dit houdt verband met het feit, dat de bezette gebieden in Europa en Azië, welke door de Ver.Staten van tarwe worden voorzien, buiten de overeenkomst vallen. Deze gebieden worden dus eigenlijk min of meer als Amerikaans "binnenland" beschouwd, temeer daar in een aparte clausule uitdrukkelijk staat vermeld, dat bij een slechte tarweoogst in de Ver.Staten de voorziening van deze bezette gebieden een reden voor de Ver.Staten zal kunnen zijn om aan de Council te verzoeken de gegarandeerde exporthoeveelheid te verminderen.
Ook bij lezing hiervan kan men niet aan de indruk ontkomen, dat aan het grootste exportland een grote gunst bewezen is. De afzet tegen de minimumprijs is aan de Ver.Staten verzekerd, doch niet de levering tegen de maximumprijs aan de consumentenlanden.
8. Aan de exportlanden wordt het recht toegekend binnen het kader van de voedingsprogramma's van de F.A.O. voorraden tarwe tegen extra lage prijs te exporteren naar behoeftige landen, mits de voorziening aan de importlanden in het betrokken jaar tegen de minimumprijs geschiedt.

1) Vgl. Agricultural Statistics. U.S.Department of Agriculture,

Dit is de inmiddels wel bekend geworden oplossing van de F.A.O. tegen overproductie in tegenstelling tot de "restriction schemes" van voor de oorlog. Ofschoon wij ook graag het standpunt delen, dat goedereovereenkomsten moeten leiden tot uitbreiding van de consumptie en niet tot inkrimping van de productie, mogen wij toch niet nalaten te wijzen op de volgende punten, waaraan in de tarweovereenkomst geen aandacht is geschonken:

- a. Wanneer een groot exportland zijn productiesurplus slechts tegen een lage prijs kan afzetten, bestaat speciaal bij granen het gevaar, dat het voor dit land voordeliger wordt het productieoverschot te veredelen en dan met het veredelingsproduct concurrerend op de wereldmarkt te treden. De mogelijkheid van afzet tegen lage prijs kan bij granen dus heel gemakkelijk tot storingen op de markt der veredelingsproducten leiden.
- b. De speciale afzetmarkt moet streng gescheiden gehouden worden van de normale wereldmarkt. Vastgesteld moet worden hoeveel het behoeftige land normaal aan tarwe importeerde; deze hoeveelheid zal het eerst tegen de geldende wereldmarktprijs moeten afnemen, voordat het eventueel in aanmerking komt voor een hoeveelheid tegen een lage prijs.

Tegelijk zullen er dan waarborgen moeten worden geschapen, dat deze laatste hoeveelheid ook inderdaad aan de behoeftige bevolking ten goede komt en niet wederom als zodanig of in de vorm van een substituutproduct (zoals rijst of eiproducten) wordt uitgevoerd. De voorzieningen hiertegen missen we in de tarweovereenkomst.

9. In de beginparagraaf van dit verslag vermeldden wij reeds de oprichting van de International Wheat Council en de "autonomie" aan dit lichaam toegekend. Een en ander is in overeenstemming met het karakter van de I.T.O. Bij de betrekkelijk vergaande bevoegdheden van de Council valt het echter als een lacune op, dat de Council over generlei sancties beschikt om de naleving van de tarweovereenkomst af te dwingen.
10. Art XIX sub 8 van de tarweovereenkomst definieert als "free market prices": de prijzen, waartegen de tarwetransacties plaatsvinden, die niet onder de tarweovereenkomst vallen. Naar aanleiding hiervan willen wij de wereldmarktprijs nog even onder de loupe nemen. Vóór de oorlog was er slechts sprake van één niveau van de wereldmarktprijs bepaald door het totaal van alle vraag en aanbod en mogelijke andere krachten. Thans moet men o.i. twee niveaus onderscheiden, n.l. dat van de transacties binnen de overeenkomst, hetwelk slechts een beperkte speelruimte heeft, en dat van de transacties buiten de tarweovereenkomst. Voor de bepaling van het laatste niveau zijn vraag en aanbod van de eerstgenoemde transacties (de z.g. "guaranteed purchases" en de "guaranteed sales") niet meer van belang, ze zijn als het ware bevroren; met andere woorden de markt is veel kleiner geworden dan de vroegere wereldmarkt. En het is genoegzaam bekend, dat fluctuaties op een kleine markt veel heftiger kunnen zijn. Dit is ook in dit geval heel begrijpelijk. Wanneer er b.v. een tekort dreigt, zal alle vraag, die onder de tarweovereenkomst niet gedekt is, zich storten op de Argentijnse tarwe met het gevolg, dat de prijs hiervan sterker zal stijgen dan weleer. In dit licht beschouwd kunnen we Nederlands handelwijze en die van België nogmaals tegenover elkaar stellen. Door vrij hoog in te tekenen koos Nederland het zekere voor het onzekere, België riskeert liever excessieve prijsfluctuaties.
11. Om een inzicht te krijgen in het deel van de wereldmarkt van tarwe, dat door de tarweovereenkomst "geïsoleerd" wordt, geven we tot slot nog twee tabellen overgenomen uit "The Economist" van 27 Maart 1948.

Tabel I. Tarwe-exporten van de belangrijkste exportlanden.
(in miljoenen bushels).

Land	1934-1938 gemiddeld	1947/48 schatting	gegarandeerde jaarlijkse export onder de tarwe- overeenkomst.
Ver. Staten	32	500	185
Canada	177	192	230
Australië	107	120	85
Argentinië	122	108	-
Rusland	20	44	-
Totaal	458	964	500

Opvallend is onder meer de belangrijke verschuiving, die zich sinds de dertiger jaren heeft voorgedaan in de positie van de Ver. Staten.

Tabel II. Tarwe-importen van de deelnemende landen.
(in miljoenen bushels).

Land	1934-1938 gemiddeld	1947/48. 1)	gegarandeerde jaarlijkse importen onder de tarwe- overeenkomst
Oostenrijk	8	24	19
België	38	31	24
Brazilië	..	37	19
China	7	20	15
Columbia	g	3	2
Cuba	n	9	8
Tsjecho-Slowakije	2	4	1
Denemarken	8	n	1
Ecuador	n	n	1
Egypte	1	9	7
Frankrijk (en Fr. gebiedsdelen)	3	44	36
Griekenland	16	17	19
Brits-Indië	-	56	28
Ierland	15	15	13
Italië	26	40	37
Libanon	n	5	3
Mexico	n	17	8
Nederland	17	29	31
Nieuw-Zeeland	2	6	6
Noorwegen	8	8	8
Peru	6	4	4
Philippijnen	n	n	5
Polen	g	n	1
Portugal	g	9	4
Unie v. Z.-Afrika	g	n	6
Zweden	g	n	3
Zwitserland	17	15	7
Ver. Koninkrijk (Engeland)	208	190	180
Venezuela	n	n	2
Totaal	382	593	500

1) Gegevens afkomstig van de Londense Tarweconferentie, April 1947.

g = gering.

n = onbekend.

Samengesteld door
Drs G. Greidanus.

LANDBOUW-ECONOMISCH INSTITUUT
De Directeur,
J. Herring.

Den Haag, 3 Mei 1948.