

J. de Groot

Onderzoekverslag 40

P. Berkhout

**INTERNATIONALE ASPECTEN VAN HET
EG-LANDBOUWBELEID**

GRONDSTOFFENOVEREENKOMSTEN



SIGN: L 28-40
EX. NO: C
MLV:

Januari 1989

Landbouw-Economisch Instituut

Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek

REFERAAT

INTERNATIONALE ASPECTEN VAN HET EG-LANDBOUWBELEID; GRONDSTOFFEN- OVEREENKOMSTEN

Groot, J. de en P. Berkhout

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1988

Onderzoekverslag 40

ISBN 90-5242-008-4

139 p., tab., fig., bijl.

Deze literatuurstudie maakt deel uit van het LEI-onderzoek naar de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor derde landen. Na een inleidend hoofdstuk over de instelling en organisatie van grondstoffenovereenkomsten worden de overeenkomsten voor zeven agrarische grondstoffen behandeld.

Vervolgens komt de rol van de Europese Gemeenschap expliciet aan de orde, waaruit blijkt dat deze sterk ingegeven wordt door haar eigen belang.

Grondstoffen/Grondstoffenovereenkomsten/GATT/Lomé/IMF/Koffie/
Cacao/Suiker/Tarwe/Olijfolie/Rundvlees/Zuivel/EG/Landbouwbeleid

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Groot, J. de

Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid :
grondstoffenovereenkomsten / J. de Groot, P. Berkhout. -
Den Haag : Landbouw-Economisch Instituut. - Fig., tab. -
(Onderzoekverslag / Landbouw-Economisch Instituut ; 40)
ISBN 90-5242-008-4
SISO 630.5 UDC 351.823.1(4-672EG) NUGI 835
Trefw.: landbouwbeleid ; Europese Gemeenschap /
grondstoffenovereenkomsten.

Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bron-
vermelding.

Inhoud

Blz.

WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	11
2. HET INSTITUTIONELE KADER	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Het Charter van Havanna	15
2.3 De GATT	16
2.3.1 Inhoud en organisatie	16
2.3.2 De GATT en de ontwikkelingslanden	20
2.4 De UNCTAD	22
2.5 Het Geïntegreerde Grondstoffen Programma	25
2.6 Het Algemeen Preferentieel Stelsel	29
2.7 De overeenkomst van Lomé	30
2.8 Enkele bijzondere financieringsfaciliteiten van het IMF	33
3. STABILISATIE VAN DE WERELDMARKTEN VOOR VOEDSELPRO- DUKTEN: INTERNATIONALE GRONDSTOFFENOVEREENKOMSTEN TOT 1987	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Koffie	37
3.2.1 Produktieaspecten	37
3.2.2 De Internationale Koffie Overeenkomsten	38
3.2.3 De werking van de Internationale Koffie Overeenkomsten	42
3.3 Cacao	43
3.3.1 Produktieaspecten	43
3.3.2 De Internationale Cacao Overeenkomsten	46
3.3.3 De werking van de Internationale Cacao Overeenkomsten	49
3.4 Suiker	51
3.4.1 Produktieaspecten	51
3.4.2 De Internationale Suiker Overeenkomsten	54
3.4.3 De werking van de Internationale Suiker Overeenkomsten	59
3.5 Tarwe	62
3.5.1 Produktieaspecten	62
3.5.2 De Internationale Tarwe Overeenkomsten	65
3.5.3 De werking van de Internationale Tarwe Overeenkomsten	68

INHOUD (vervolg)

	Blz.
3.6 Olijfolie	69
3.6.1 Produktieaspecten	69
3.6.2 De Internationale Olijfolie Overeen- komsten en hun werking	72
3.7 Rundvlees	73
3.7.1 Produktieaspecten	73
3.7.2 De Regeling inzake Rundvlees en haar werking	78
3.8 Zuivelprodukten	78
3.8.1 Produktieaspecten	78
3.8.2 De Internationale Regelingen inzake Zuivelprodukten en hun werking	82
4. DE OPSTELLING VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP TEN AAN- ZIEN VAN INTERNATIONALE GRONDSTOFFENOVEREENKOMSTEN	85
4.1 Inleiding	85
4.2 Algemene aspecten	85
4.2.1 De marktpositie	85
4.2.2 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid	88
4.2.3 De belangen van de verwerkende industrie	89
4.2.4 Politieke factoren	90
4.3 De EG en de Internationale Koffie Overeenkomsten	92
4.4 De EG en de Internationale Cacao Overeenkomsten	96
4.5 De EG en de Internationale Suiker Overeenkomsten	99
4.6 De EG en de Internationale Tarwe Overeenkomsten	105
4.7 De EG en de Internationale Olijfolie Overeen- komsten	108
4.8 De EG en de Regeling inzake Rundvlees	110
4.9 De EG en de Internationale Regelingen inzake Zuivelprodukten	113
5. CONCLUSIES	117
LITERATUUR	119
BIJLAGEN	126

Woord vooraf

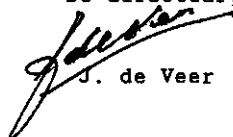
In het kader van een onderzoek naar de effecten van het EG-landbouwbeleid op landen buiten de EG heeft het LEI een aantal deelstudies ondernomen. In alle gevallen betreft het onderzoek naar de effecten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor één of enkele landen. Daartoe wordt aandacht besteed aan zowel de directe invloed van de EG als de meer indirecte beïnvloeding. Die laatste verloopt via de internationale markten van landbouwprodukten. De internationale handel in landbouwprodukten vindt voor een deel plaats binnen het kader van afspraken die over die handel tussen landen gemaakt worden. Een belangrijke groep van afspraken is die van de internationale goederenovereenkomsten.

In deze publikatie wordt op een aantal van die goederenovereenkomsten nader ingegaan. De positie van de EG in dergelijke overeenkomsten staat daarbij centraal.

Het onderzoek is uitgevoerd binnen de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek (AEOS), door drs. J.C. de Groot, die als volontair aan het LEI verbonden was en door P. Berkhout, student aan de LU Wageningen, die haar stage-periode op het LEI doorbracht. Het werd gecoördineerd door Drs. Strijker, destijds als onderzoeker verbonden aan de afdeling AEOS.

Den Haag, januari 1989

De directeur,



J. de Veer

Samenvatting

De Europese Gemeenschap is vanaf haar ontstaan een steeds belangrijker handelsblok geworden. Dat geldt in het bijzonder voor haar positie op de wereldmarkt van agrarische grondstoffen en voedingsmiddelen. Onder andere ter beteugeling van de aan deze markt bijna inherente instabiliteit zijn diverse internationale overeenkomsten opgesteld.

De internationale grondstoffenproblematiek heeft sinds de Tweede Wereldoorlog binnen diverse institutionele kaders aandacht gekregen (hoofdstuk 2). Allereerst in het Charter van Havanna (1947/1948) dat de oprichting van een internationale handelsorganisatie (ITO) beoogde en waarin met name deel zes was gewijd aan internationale goederenovereenkomsten. De ITO kwam niet tot stand. Wel werden enkele commissies opgericht die belast werden met de coördinatie van internationaal overleg en initiatief op grondstoffengebied. Deel zes van het Charter van Havanna fungeerde daarbij als leidraad.

De in 1948 opgerichte GATT, een uitvloeisel van de ITO, was vooral gericht op handelsliberalisatie door middel van het afbreken van in- en uitvoertarieven en hield zich niet expliciet bezig met de grondstoffenproblematiek. Meer aandacht voor deze problematiek ontstond in 1964, toen deel vier "Trade and Development" aan het verdrag werd toegevoegd. Dit was een reactie op de in dat zelfde jaar opgerichte UNCTAD. Sindsdien is de UNCTAD het belangrijkste kader geweest waarbinnen overleg en initiatief ten aanzien van grondstoffenovereenkomsten heeft plaatsgevonden. De belangrijkste verrichtingen van de UNCTAD op grondstoffengebied zijn de initiatieven voor een geïntegreerd grondstoffenprogramma (IPC) en het algemeen preferentiële stelsel (APS).

Het IPC (1976) legde de nadruk op het instellen van een gemeenschappelijk fonds (GF). Dit fonds dat tot op heden nog niet in werking is getreden, is onder andere bedoeld om de financiering van buffervoorraden, welke aangelegd worden in het kader van internationale goederenovereenkomsten, te vergemakkelijken.

Het APS is een door diverse geïndustrialiseerde landen, begin jaren zeventig ingesteld systeem, waarbij de ontwikkelingslanden tegen preferentiële voorwaarden kunnen uitvoeren. De EG voerde dit stelsel als eerste in 1971 in. In 1975 werd het Lomé-verdrag hieraan toegevoegd, afgesloten met landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACP-landen). De twee belangrijkste elementen van het verdrag zijn de commerciële hulpverlening en STABEX (stabilisatie van exportopbrengsten). Het eerste houdt in dat goederen van oorsprong in principe vrij van douanerechten en andere beperkingen naar de EG geëxporteerd kunnen worden. Onder STABEX kan een ACP-land, onder bepaalde voorwaarden, compensatie krijgen voor tegenvallende exportopbrengsten.

Naast deze mondiale en partiële initiatieven op grondstof-fengebied zijn er ook nog enkele bijzondere financieringsfaciliteiten van het IMF van belang. Voorbeelden zijn de buffervoor-raadfaciliteit (1969), waarbij leningen worden verstrekt voor het aanleggen en aanhouden van buffervoorraden en de compensatoire financieringsfaciliteit (1963), gericht op het opvangen van tegenvallende exportopbrengsten. De beide faciliteiten staan open voor alle landen die lid zijn van het IMF.

De in hoofdstuk 3 besproken internationale goederenovereenkomsten voor koffie, cacao, suiker, tarwe, olijfolie, rundvlees en zuivel, stemmen wat betreft doelstellingen en institutionele structuur in grote lijnen overeen. Deze overeenkomsten worden afgesloten om de heersende marktinstabiliteit tegen te gaan. Deze marktinstabiliteit, vooral tot uiting komend in de instabiliteit van de wereldmarktprijzen, wordt door een aantal factoren veroorzaakt. De invloed van deze factoren varieert per produkt. Te noemen zijn onder andere fluctuaties in klimatologische omstandigheden, produktiecycli, de geringe omvang van de wereldmarkt, starre vraagpatronen en de gevoerde nationale (landbouw)politiek. De prijsfluctuaties tracht men, vanwege de negatieve effecten voor de internationale handel en de wereldeconomie, tegen te gaan door het instellen van exportquota en/of het aanleggen van buffervoorraden. Andere mogelijkheden zijn het aangaan van aan- en verkoopverplichtingen, of het maken van prijsafspraken zonder daar verder één van voornoemde instrumenten aan te verbinden. Tenslotte zijn er overeenkomsten die door middel van onderlinge informatie-uitwisseling enige prijsstabilisatie trachten te bereiken.

Op korte termijn hebben enkele van de overeenkomsten daadwerkelijk voor enige mate van stabiliteit kunnen zorgen. In vele gevallen heeft echter het belangenconflict tussen producenten en consumenten de werking van de goederenovereenkomsten aanzienlijk beperkt. Dit komt onder andere tot uiting in het op een te laag niveau vaststellen van de prijsmarge of het niet deelnemen van enkele belangrijke producenten. Tevens bleek men soms niet over voldoende financiële middelen of controlemogelijkheden te kunnen beschikken.

Op de langere termijn blijkt marktstabilisatie nog moeilijker te verwezenlijken dan op de kortere. Een belangrijke oorzaak is gelegen in het tijdstip waarop internationale goederenovereenkomsten worden afgesloten. In de praktijk blijken de meeste overeenkomsten tot stand te komen in een overschotsituatie, gekenmerkt door lage wereldmarktprijzen. Door verschillende, reeds genoemde, factoren wordt de situatie daarna in vele gevallen gekenmerkt door hoge prijzen. Het in stand houden van de overeenkomst is vanuit het perspectief van de producenten in dat geval minder aantrekkelijk geworden. Voor de consumentenlanden geldt het omgekeerde beeld. De samenwerking tussen producenten en consumenten krijgt hierdoor veelal een ad hoc karakter.

Hoofdstuk 4 gaat in op de opstelling van de EG ten aanzien van de in deze studie behandelde grondstoffenovereenkomsten. Met uitzondering van de suikerovereenkomsten van voor 1984 heeft de EG aan alle overeenkomsten deelgenomen. Voor alle goederen geldt dat de EG een belangrijke positie inneemt op de wereldmarkt als importeur of exporteur en soms als beide. De opstelling van de EG vloeit, wat betreft de marktordeningsprodukten, in belangrijke mate hieruit voort. Het is in het belang van de EG de wereldprijs op een redelijk niveau te stabiliseren. Onder redelijk dient dan te worden verstaan: niet te ver afwijkend van het interne prijspeil. Vanuit budgettair oogpunt is dit aantrekkelijk daar de uitgaven aan restituties en heffingen (welke het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interne prijs moeten overbruggen) dan beter in de hand gehouden kunnen worden dan bij sterk fluctuerende prijzen op de wereldmarkt. Dit punt telt des te zwaarder sinds de EG voor vrijwel alle produkten zelfvoorzienend is geworden. De groeiende overschotten hebben ertoe geleid dat de EG voor haar afzet steeds meer is aangewezen op de wereldmarkt, wat het reeds instabiele karakter van deze markt nog meer vergroot. Ook indien in een overeenkomst geen marktregulerende mechanismen zijn opgenomen blijft deelname voor de EG van belang gezien de informatieuitwisseling met betrekking tot consumptie die dan tussen de deelnemende partijen plaatsvindt.

Voor koffie en cacao ligt het beeld anders. Bij deze overeenkomsten spelen vooral de belangen van de verwerkende industrieën een rol. Deze wensen de aanvoer van hun grondstoffen tegen een redelijke prijs beveiligd te zien en dringen door middel van lobbyen aan op deelname van de EG. Ook de uitkeringen in het kader van STABEX spelen bij deze produkten een rol. Hevige fluctuaties in de koffie- en cacaoprijzen betekenen een grote aanslag op het STABEX-budget en leidden in 1980 en 1981 zelfs tot ontoereikendheid van de beschikbare middelen.

Het produkt suiker verdient aparte vermelding. Het zou tot de (administratieve) overeenkomst van 1984 duren voordat de EG toetrad. Gezien de interne overschotten en de daar nog bovenop komende preferentiële invoer in het kader van Lomé zou de EG ook bij dit produkt belang hebben bij een stabiel prijspeil op de wereldmarkt. De EG achtte deelname echter in strijd met de belangen van haar producenten en consumenten; de voornaamste reden voor de EG om niet deel te nemen lag in het volgens de EG te laag toebedeelde exportquotum; bij de vaststelling van dit quotum werd geen rekening gehouden met de preferentiële invoer. Ook hier komt de prioriteit voor het interne beleid om de hoek kijken. De EG dumpt liever haar suiker op de wereldmarkt dan dat zij haar interne beleid aanpast om de overschotten te doen verminderen. Hierin lijkt de laatste tijd, mede onder invloed van de steeds nijpender wordende financiële situatie, verandering te komen. Dit geldt ook voor de andere marktordeningsprodukten.

Indien naar de zeven hier behandelde produkten samen wordt gekeken dan blijkt de opstelling van de EG in het algemeen be-

paald te worden door haar eigen belang. Voor koffie en cacao wordt dit belang bepaald door de verwerkende industrie, bij de marktordeningsprodukten vloeit het voort uit de prioriteit van het interne landbouwbeleid. Eventuele ontwikkelingspolitieke aspecten spelen slechts een ondergeschikte rol.

1. Inleiding

De wereldmarkt voor primaire goederen 1) wordt in veel gevallen gekenmerkt door instabiliteit, oftewel door fluctuaties in vraag en aanbod. Marktinstabiliteit kan worden gedefinieerd als: "de situatie waarin de veranderingen in marktparameters als prijzen, geproduceerde, geconsumeerde en verhandelde hoeveelheden, opbrengsten en voorraden een zodanige amplitudo hebben dat het vermogen van producenten en consumenten om, op basis van de benodigde marktinformatie en zonder maatschappelijke verspilling, tot evenwichtige economische beslissingen te komen, ontoereikend is" (OECD, 1980:2).

Internationale goederenovereenkomsten 2) worden afgesloten in een poging een grotere marktstabiliteit te bereiken dan zonder een dergelijke overeenkomst het geval zou zijn.

In het Charter van Havanna werd een internationale goederenovereenkomst gedefinieerd als: *"an international treaty, with producers/exporters and consumers/importers as its members, having as its aim the control or regulation of trade in a primary commodity by means of specific economic provisions and administered by an autonomous body in which the two groups have equal power"* (Rangarajan, 1978:38).

Dit is een enge definitie waaraan alle onder UNCTAD-auspiciën afgesloten overeenkomsten voldoen, met uitzondering van de olijfolie-overeenkomst. Daar deze studie tevens de informele overeenkomsten, gesloten in GATT-verband omvat, zal een ruimere definitie worden gehanteerd. Volgens deze definitie is een internationale goederenovereenkomst *"een internationaal verdrag tussen overheden om tot marktcontrole, marktregulering of marktbeïnvloeding te komen"*. (Barents, 1982:8).

Er kunnen verschillende typen overeenkomsten onderscheiden worden. Hierbij is het criterium, de instrumenten die gebruikt worden om de markt te stabiliseren. De belangrijkste te onderscheiden vormen zijn dan overeenkomsten met:

- exportquota;
- buffervoorraden;
- exportquota en buffervoorraden;
- aan -en verkoopverplichtingen.

-
- 1) Onder primaire goederen wordt hier verstaan: grondstoffen, energiedragers en voedselprodukten.
 - 2) De term "international commodity agreements" zal met internationale goederenovereenkomst of met internationale grondstoffenovereenkomsten vertaald worden.

Naast deze typen zijn er ook overeenkomsten die wel prijs-grenzen afspreken, maar daar verder geen van de bovengenoemde maatregelen aan verbinden; als laatste type overeenkomst kan genoemd worden, de overeenkomst die slechts een internationaal overlegkader schept.

De Europese Gemeenschap (EG) is een belangrijke handelspartner op de internationale grondstoffenmarkten. In andere deelstudies 1) wordt de wederzijdse invloed tussen de EG en een aantal van haar handelspartners op de landbouw en het landbouw- en handelsbeleid onder de loep genomen. In deze literatuurstudie zal de nadruk liggen op de deelname van de EG aan de diverse grondstoffenovereenkomsten.

Het doel is om, tegen de achtergrond van de eind zestiger, begin zeventiger jaren toegenomen druk tot beheersing van de wereldmarkten voor primaire goederen, de opstelling van de EG ten aanzien van internationale goederenovereenkomsten aan te geven.

Daartoe zal allereerst in hoofdstuk twee een beeld geschetst worden van het institutionele kader waarbinnen overleg over de grondstoffenproblematiek na de Tweede Wereldoorlog heeft plaatsgevonden. Ook zal in dit hoofdstuk aandacht gegeven worden aan enkele bijzondere programma's van de EG op het gebied van de grondstoffen.

In hoofdstuk drie zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste aspecten van enkele in de periode vanaf 1968 functionerende overeenkomsten. Binnen het totale pakket van primaire goederen is gekozen voor de groep voedselprodukten. Deze groep beslaat koffie, cacao, suiker, tarwe, olijfolie, rundvlees en zuivelprodukten 2). Er is voor deze produkten gekozen daar deze, met uitzondering van rundvlees, gedurende langere tijd onderhevig zijn geweest aan internationale goederenovereenkomsten. Daarnaast heeft de Europese Gemeenschap een groot economisch belang bij deze produkten.

Bij deze produktgewijze beschouwing wordt allereerst een beeld gegeven van de productieaspecten en de situatie op de wereldmarkt. Vervolgens worden de overeenkomsten en hun werking beschouwd. Als basisjaar is 1968 gekozen aangezien in dat jaar het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Gemeenschap tot stand is gekomen. Echter, indien er reeds voor dit jaar voor het betreffende produkt overeenkomsten afgesloten waren zullen ook deze, zij het kort, behandeld worden om een zo compleet mogelijk beeld te geven. Voor een overzicht van de tot 1987 afgesloten overeenkomsten wordt verwezen naar bijlage 1.

-
- 1) Achterin dit rapport is een overzicht opgenomen van al verschenen en nog te verschijnen deelstudies.
 - 1) De Informele Thee Overeenkomst 1969 zal vanwege het incidentele karakter niet behandeld worden.

In hoofdstuk vier zal de deelname van de EG aan internationale goederenovereenkomsten en de achterliggende politiek-economische belangen, in samenhang met het interne en externe EG-beleid aan de orde komen. In het bijzonder zal daarbij aandacht besteed worden aan de vraag of er sprake is van een algemene EG-opstelling, of dat verschillende redenen per produkt de doorslag geven voor deelname.

Ter afsluiting zullen in hoofdstuk 5 enkele conclusies over de opstelling van de Gemeenschap worden geformuleerd.

2. Het institutionele kader

2.1 Inleiding

De belangstelling voor de ontwikkelingen op de internationale markten voor primaire goederen en de pogingen om prijsstabiliserende invloed uit te oefenen op de internationale grondstoffenhandel zijn niet van recente aard. Reeds rond de laatste eeuwwisseling trachtten producenten, gesteund door één of meer overheden, door middel van het vormen van kartels tot beheersing van de prijzen boven een bepaald minimumniveau te komen. Over het algemeen slaagden deze kartels niet in het bereiken van hun doel. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen, maar McNicol (1978:72) is van mening dat *"the inability of private firms to restrict exports"* de belangrijkste reden voor het falen van dergelijke kartels was.

De grote economische depressie in de jaren dertig en de daaruit volgende sterke prijsdalingen voor grondstoffen gaven de impuls voor overleg over grondstoffen op internationaal niveau. In deze periode kwamen zeer veel overeenkomsten tot stand (Tin, Rubber, Koper, Suiker, Thee, Tarwe), waar vooral producenten zich bij aansloten. Het doel van deze overeenkomsten was de prijs omhoog te krijgen; de overeenkomsten hebben dit doel op lange termijn niet kunnen verwezenlijken.

Pas na de Tweede Wereldoorlog kwamen de reeds voor de oorlog bestaande ideeën omtrent het instellen van een centraal orgaan dat de totstandkoming van grondstoffenovereenkomsten moest bevorderen, daadwerkelijk tot uiting in het opstellen van het zogenaamde Charter van Havanna (Vingerhoets, 1982:45).

In dit hoofdstuk zal een beeld geschetst worden van enkele naoorlogse organisaties en andere institutionele kaders die zich bezig gehouden hebben met de problemen van de grondstoffensector. Achtereenvolgens zullen het Charter van Havanna en de daaruit ontstane Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT) behandeld worden, alsook de VN-conferentie inzake Handel en Ontwikkeling (UNCTAD) en het daarmee samenhangende geïntegreerde grondstoffenprogramma.

Alhoewel niet specifiek gericht op grondstoffen zullen ook het Algemeen Preferentieel Stelsel en de overeenkomst van Lomé aan de orde komen; reden hiervoor is de deelname van de Europese Gemeenschap aan deze verdragen, welke deelname gevolgen heeft voor de opstelling van de Europese Gemeenschap ten aanzien van internationale grondstoffenovereenkomsten. Deze gevolgen zullen nader besproken worden in hoofdstuk vier.

Tenslotte wordt aandacht besteed aan enkele bijzondere financieringsfaciliteiten van het Internationale Monetaire Fonds, die van belang zijn voor de grondstoffensector.

2.2 Het Charter van Havanna

In de jaren vlak na de Tweede Wereldoorlog werden pogingen ondernomen tot de oprichting van een Internationale Handels Organisatie (ITO) *"to promote higher standards of living, full employment and conditions of economic and social progress"* (Ritson, 1977:339). Daartoe werden met betrekking tot de grondstoffen in hoofdstuk zes van het Charter van Havanna (1947/1948) richtlijnen opgesteld waaraan internationale grondstoffenovereenkomsten ter stabilisering van de wereldmarkt voor primaire goederen dienden te voldoen (Vingerhoets, 1982:45-48). Het ging daarbij om strikt tijdelijke overeenkomsten (maximale looptijd van vijf jaar) met een intergouvernementeel karakter. Restrictieve 1) internationale goederenovereenkomsten werden binnen het handelspolitieke systeem als een noodzakelijk kwaad beschouwd en mochten slechts in gevallen van extreme overschotten of ernstige werkloosheidsproblemen, welke niet binnen een redelijke termijn door de normale werking van het marktmechanisme konden worden opgeheven, worden toegepast (Dales, 1982:18). Bij het nastreven van prijsstabilisatie dienden billijke prijzen voor consumenten en redelijke opbrengsten voor producenten te worden gewaarborgd. Tevens werden de internationale grondstoffenovereenkomsten gekoppeld aan structuurpolitieke maatregelen om de verstoorde relatie tussen vraag en aanbod te herstellen.

De ITO is nimmer tot stand gekomen, daar de Verenigde Staten, wegens interne verdeelheid van het Congres, niet tot ratificatie overgingen. Ondertussen was in 1947, toen men er nog van overtuigd was dat de ITO tot stand zou komen, op aanraden van de ECOSOC (Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties) een Interim Coordinating Committee for International Commodity Arrangements (ICCICA) opgericht. Deze commissie had onder andere als taak om tot de inwerkingtreding van de ITO op de hoogte te blijven van internationaal overleg en initiatief van nationale overheden ten aanzien van grondstoffenproblemen. Hoofdstuk zes van het Charter van Havanna fungeerde daarbij als leidraad (Dales, 1982:27).

Toen in 1950 duidelijk was geworden dat de ITO niet tot stand zou komen kreeg deze commissie tevens de taak aanbevelingen te doen met betrekking tot het bijeenroepen van internationale grondstoffenconferenties. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties werd gemachtigd deze conferenties bijeen te roepen, een taak die oorspronkelijk was toebedeeld aan de ITO.

De Commission on International Commodity Trade, eveneens opgericht op initiatief van de ECOSOC, werd in 1954 aan het insti-

1) Onder restrictief wordt hierbij verstaan de regulering van in- en uitvoer en/of prijsregulering. Dit in tegenstelling tot grondstoffenovereenkomsten met aan- en of verkoopverplichtingen, dan wel informatieuitwisseling.

tutionele kader toegevoegd. Deze commissie kreeg tot taak *"to examine and recommend measures designed to avoid excessive fluctuations in both the prices and the volume of primary products, including measures aimed at the maintenance of a just and equitable relationship between the prices of primary commodities and the prices of manufactured goods"* (Dales, 1982:29). Deze commissies hebben tot 1964 gefunctioneerd als het kader waarbinnen de ontwikkelingen op de internationale grondstoffenmarkt gevolgd werden en besprekingen gecoördineerd werden. In deze periode kwamen voor koffie, suiker, tarwe, olijfolie, thee, tin, rubber en koper overeenkomsten tot stand.

De taken van de commissies werden door het Committee on Commodities, ingesteld in 1964 door het uitvoerend orgaan van de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), het Trade and Development Board, overgenomen (zie ook figuur 2.1). Sinds 1964 is de UNCTAD het belangrijkste orgaan geweest waarbinnen overleg plaatsvindt ten aanzien van de grondstoffen. Alvorens echter over te gaan tot een bespreking van de UNCTAD, zal eerst nog de GATT in de volgende paragraaf behandeld worden.

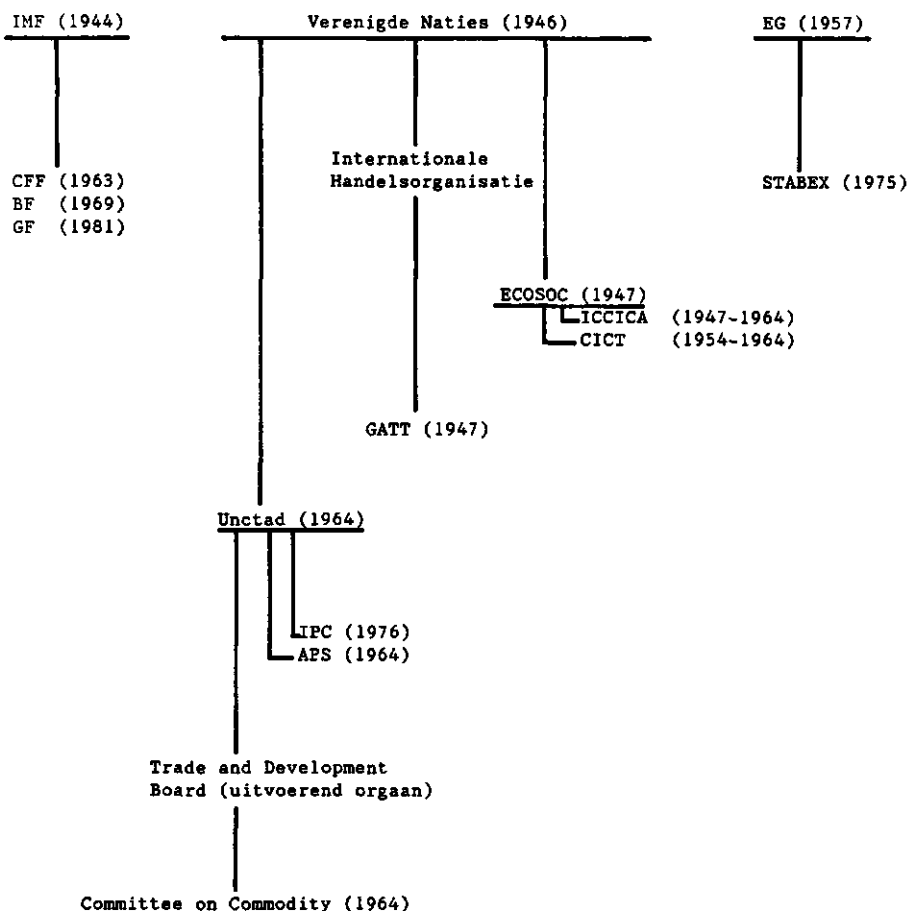
2.3 De GATT

2.3.1 Inhoud en organisatie

In 1948 werd de GATT opgericht. Deze overeenkomst, ondertekend door 23 1) voornamelijk Westerse landen, vormde een uitvloeisel van de meer omvangrijke ITO en moest dienen als (tijdelijk) kader waarbinnen de besprekingen over afbraak van de handelstarieven plaats zouden vinden. De GATT tracht door middel van het verwijderen dan wel verminderen van de internationaal bestaande handelsbarrières en het opheffen van discriminatie in het handelsverkeer haar doelstellingen te bereiken. De doelen die GATT zich stelt zijn onder meer het verhogen van de levensstandaard, het verzekeren van volledige werkgelegenheid, een optimaal gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en het uitbreiden van de produktie en van de handel in goederen.

Twee principes spelen hierbij een belangrijke rol, namelijk het non-discriminatie principe en het compensatie- of reciprociteitsbeginsel. Het eerste komt tot uiting in de zogenaamde most-favoured-nations (meest begunstigings-)clause, inhoudend dat tariefconcessies toegekend door een lid van de GATT aan een ander lid, gelden voor alle landen aangesloten bij de GATT. Het compensatieprincipe houdt in dat landen die tariefconcessies accepteren, gelijkwaardige concessies dienen in te voeren.

1) Een aantal dat in 1985 was gestegen tot 91, waaronder 58 ontwikkelingslanden; verder zijn er nog 30 geassocieerde landen.



IMF	= Internationale Monetaire Fonds
ITO	= International Trade Organization
ECOSOC	= Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties
GATT	= Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel
UNCTAD	= VN-conferentie inzake Handel en Ontwikkeling
ICCICA	= Interim Coordinating Committee for International Commodity Arrangements
CICT	= Commission on International Commodity Trade
IPC	= Integrated Programme for Commodities
APS	= Algemeen Preferentiëel Stelsel
CFF	= Compensatoire Financierings Faciliteit
GF	= Graan Faciliteit
BF	= Buffervooraad
STABEX	= Stabilisering van de exportopbrengsten

Figuur 2.1 Overzicht van instellingen die betrokken zijn bij (of waren) bij grondstoffenovereenkomsten (tussen haakjes jaar van oprichting)

De GATT fungeert als het internationale kader waarbinnen overleg ten aanzien van de internationaal verhandelde produkten, waaronder landbouwprodukten, plaatsvindt. Echter in de jaren na de Tweede Wereldoorlog leefde duidelijk de idee dat landbouw een nationale aangelegenheid was; zodoende zijn van de in totaal 38 artikelen die opgesteld zijn bij de oprichting van de GATT, slechts twee artikelen van wezenlijk belang voor de landbouw, artikel 11 en 16.

Artikel 11 komt er in grote lijnen op neer dat het niet is toegestaan om import en export aan kwantitatieve restricties te onderwerpen. Er wordt een uitzondering gemaakt voor situaties waarin sprake is van een voedseltekort in het exporterende land, of waarin het importerende land bezig is met produktievermindering of het wegwerken van een tijdelijk overschot.

Artikel 16 zegt globaal dat er geen exportsubsidies gegeven mogen worden die exportbevorderend werken. Ook bij dit artikel gelden voor landbouwprodukten uitzonderingen. Exportsubsidies mogen gegeven worden als er geen ernstige schade aan een ander land wordt toegebracht, en zolang het exporterende land een billijk aandeel van de wereldmarkt heeft.

Naast deze twee artikelen is artikel 20 nog van belang dat stelt dat leden van de GATT vrij zijn deel te nemen aan internationale goederenovereenkomsten.

Sinds de oprichting van de GATT hebben zeven onderhandelingsrondes plaatsgevonden; de eerste werd gehouden in Genève in 1947; tijdens deze ronde werd overeenstemming bereikt over tariefreducties voor zo'n 45.000 produkten die ongeveer de helft van de wereldhandel besloegen (Greenaway, 1983, p. 90). In de daarop volgende rondes in Annecy (1949) en Torquay (1951) werd dit aantal uitgebreid tot 58.000, voornamelijk industriële produkten. De onderhandelingsrondes in 1956 (Genève) en 1960-1961 (Dillon) boekten weinig succes op het gebied van verdere handelsliberalisatie. Deze vijf rondes staan ook wel bekend als de pré-Kennedy-rondes.

In de periode 1964-1967 vond de eigenlijke Kennedy-ronde plaats, die zich om meerdere redenen van de voorgaande rondes onderscheidt. Niet alleen was het aantal deelnemende landen aanzienlijk groter, maar ook werd de item-bij-item benadering ingewisseld voor een stelsel waarbij tariefverlaging over de gehele linie plaatsvond (across-the-board-cuts). Het oorspronkelijke doel van een algehele tariefverlaging van 50% werd niet gehaald; toch leverde deze ronde een goed resultaat op het gebied van handelsliberalisatie daar de tariefreductie zo'n 36 tot 39 procent bedroeg 1) (Greenaway, 1983:92). Daarbij dient opgemerkt te worden

1) In de Kennedy-ronde werd tevens de Anti-Dumping code (1967) door de meeste GATT-leden aangenomen. Deze code staat de zogeheten retaliatiemaatregelen toe: heffingen op importen door het land op wiens markt door de exporteurs gedumpt wordt.

dat deze reductie slechts gold voor industriële produkten. Op landbouwgebied werden nauwelijks resultaten geboekt. Het zou tot de Tokyo-ronde (1973-1979) duren voor er voor landbouwprodukten (kleine) tariefconcessies gedaan werden, die echter voornamelijk betrekking hebben op verwerkte agrarische produkten. Daar het meerendeel van de agrarische handel plaatsvindt in onverwerkte produkten, zijn deze concessies van weinig betekenis (Woltjer en Hees, 1986:26).

Tijdens de Tokyo-ronde werden wederom algehele tariefconcessies voor industriële produkten ingevoerd. Op landbouwgebied werden twee regelingen overeengekomen betreffende rundvlees en zuivelprodukten (zie par. 3.7 en par. 3.8).

De voornoemde onderhandelingsrondes hadden geen van allen landbouw expliciet op de agenda staan. Dit in tegenstelling tot de in september 1986 in Uruguay gestarte (8e) onderhandelingsronde. De besprekingen in deze ronde over de problemen in de landbouw vinden mede plaats op grond van de aanbevelingen van het landbouwcomité. Dit comité werd in 1982 ingesteld en kreeg als taak toebedeeld de regels voor de landbouw duidelijker op te stellen en het handelsverkeer te liberaliseren, daarbij rekening houdend met het effect van nationaal gevoerd overheidsbeleid. Tevens beoogde het comité de integratie van de landbouwsector in de GATT te verbeteren. Dit comité is in het leven geroepen omdat het in de praktijk moeilijk is gebleken de GATT-regels op de landbouw toe te passen. Ten eerste zijn de regels te onduidelijk opgesteld en ontbreken de criteria die bijvoorbeeld "een billijk aandeel" in de wereldhandel (art. XVI) moeten vaststellen. Ten tweede bestaan er te veel mogelijkheden om de regels te ontduiden.

Voorbeelden zijn:

- de Amerikaanse Waiver, ingesteld in 1955 op grond van artikel OXI-2; deze Waiver staat de Verenigde Staten toe de invoer te quoteren wanneer dit land haar binnenlandse programma's ter beperking van de produktie bedreigd ziet door importen. Van de beperkingsmaatregelen is weinig terecht gekomen, maar de Waiver is nog steeds van kracht, (Woltjer en Hees, 1986:26);
- de "vrijwillige exportbeperking", waarbij in werkelijkheid exportbeperkingen worden afgedwongen en het enige alternatief meer rigoreuze, eenzijdige maatregelen van het (grote) invoerland is;
- de marketing boards, grote (staats)handelsorganisatie die gezien de omvang van hun transacties en de voorkennis van de internationale markt aanzienlijke invloed op het prijsverloop op de internationale wereldmarkt kunnen uitoefenen;
- de non-tarifaire belemmeringen, welke niet nader omschreven staan in het verdrag en op grond waarvan importbeperkingen op basis van veterinaire dan wel fyto-sanitaire eisen mogelijk zijn.

Ook het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap, in de vorm van exportrestituties en importheffingen is naar mening van met name de Verenigde Staten, in strijd met de regels van de GATT. Echter, reeds tijdens de GATT-ronde in 1964 stelde de Europese Gemeenschap dat *"de principes en mechanismen van het GLB niet ter discussie zouden moeten worden gesteld en daarom niet deel uitmaken van het pakket waarover onderhandeld wordt"* (Woltjer en Hees, 1986:26). Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is door met name de Verenigde Staten al diverse malen becritiseerd; ter verdediging beroept de Europese Gemeenschap zich op de uitspraak in 1979 tijdens de Tokyo-ronde, waarbij gesteld werd dat het EG-landbouwbeleid in overeenstemming is met de GATT-regels. De Commissie van de Europese Gemeenschap zegt het als volgt: *"Deze mechanismen zijn in overeenstemming met de voorschriften van het GATT en vormen een neutraal element ten opzichte van de internationale concurrentie"* (Commissie van de Europese Gemeenschap, 1982:33).

In november 1984 rondde het landbouwcomité haar werkzaamheden, die zich met name hadden toegespitst op de exportsubsidies, af en kwam met de conclusie dat de bestaande handelsbarrières in de landbouw grotendeels het gevolg zijn van het binnenlands gevoerde landbouwbeleid in de diverse landen en dat veel van deze handelsbarrières in strijd zijn met de door de GATT opgestelde regels. Het comité gaf twee mogelijkheden om de problemen op te lossen; ofwel de geleidelijke opheffing van de exportsubsidies danwel een verbetering van de huidige regels.

Voorstanders van de eerste optie zijn onder andere Nieuw-Zeeland en Australië, landen die van mening zijn dat het specifieke karakter van de landbouw niet langer benadrukt dient te worden. Ook de Verenigde Staten beweren op dit standpunt te staan. De tweede groep, waaronder de Europese Gemeenschap, de Europese Vrijhandels Associatie en Japan, is van mening dat gezien het specifieke karakter van de landbouw, voor deze sector ook aparte regels gehandhaafd dienen te blijven. Deze groep is, met uitzondering van Japan, voor handhaving en verbetering van de bestaande regels. Dit standpunt volgt voor de Europese Gemeenschap logischerwijs uit het door haar gevoerde landbouwbeleid. Japan, voor al zijn landbouwprodukten grotendeels afhankelijk van import, ziet liever afschaffing van exportsubsidies. Hier liggen vooral politieke factoren aan ten grondslag.

2.3.2 De GATT en de ontwikkelingslanden

Bij de oprichting van de GATT in 1947 was het aantal deelnemende ontwikkelingslanden gering. Zodoende was de invloed van deze landen op het verloop van de besprekingen, die tot instelling van de GATT zouden leiden, klein. In de jaren daarna groeide het aantal deelnemende ontwikkelingslanden en daarmee de kritiek op de GATT. De ontwikkelingslanden beschouwden de GATT als een orgaan dat voornamelijk was ingesteld voor de geïndustrialiseerde

landen en geen rekening hield met de speciale positie van de ontwikkelingslanden 1). In het Charter van Havanna waren regels opgenomen ten aanzien van economische groei van de ontwikkelingslanden en andere regels die voor deze landen van belang waren, zoals de regels over de internationale grondstoffenovereenkomsten. Echter, toen de GATT opgesteld werd, als tijdelijk orgaan om de periode tot de inwerkingtreding van de ITO te overbruggen, werden deze regels niet opgenomen in de overeenkomst (Dales, 1982:23). Slechts artikel XVII staat ontwikkelingslanden toe *"in order to implement programmes and policies of economic development to raise the general standard of living of their people, to take protective or other measures affecting imports..."*. Andere kritiek betrof onder andere de dominerende invloed van de geïndustrialiseerde landen in de onderhandelingen. Deze leidde ertoe dat met name aandacht besteed werd aan de afbraak van tarieven voor industriële produkten en het toestaan van het in de ontwikkelde landen gevoerde protectionistische beleid. De GATT heeft wel pogingen gedaan om toe te geven aan de eisen van de ontwikkelingslanden; in 1954 en 1955 vonden herzieningen plaats van het verdrag, die echter weinig voorstelden en niet voldeden aan de door de ontwikkelingslanden gestelde eisen. De belangrijkste verandering vond plaats in 1964 toen deel IV (Trade and Development) werd toegevoegd aan het verdrag. Dit deel IV erkent de speciale positie waarin de ontwikkelingslanden verkeren via artikel XXXVI-2 *"the need for a rapid and sustained extension of the export earnings of the less-developed contracting parties"*, daar deze een belangrijke impuls kunnen geven aan de economische groei. Dit deel bevat tevens enige bepalingen ten behoeve van de ontwikkelingslanden die van de overige regels afwijken. Zo geldt bijvoorbeeld het compensatiebeginsel niet voor de ontwikkelingslanden ten aanzien van de ontwikkelde landen in de tariefonderhandelingen.

De toevoeging van dit deel vier was een reactie op de gebeurtenissen in deze periode of zoals Kenneth Dam opmerkt (Rangarajan, 1978:262) *"there can be little doubt that this step was a reaction to the preparations, already in progress, for the 1964 UNCTAD ..."*

In deze periode nam binnen de GATT de belangstelling voor de grondstoffenproblematiek ook enigszins toe; de GATT richtte zich meer op de handelsbelemmeringen die aanwezig waren in de grondstoffensector, en de besprekingen hierover vonden met name plaats in het Committee on Trade and Development (Dales, 1982:29). Ondanks de aanpassingen van het verdrag en de veranderende houding van de GATT ten aanzien van de grondstoffen bleven de ontwikkelingslanden aandringen op een organisatie die zich meer met hun

1) Met name de gelijkheid die verondersteld werd tussen de verdragsluitende partijen was de ontwikkelingslanden een doorn in het oog.

belangen met betrekking tot handel en ontwikkeling zou bezig houden. Dit zou uiteindelijk leiden tot het ontstaan van de UNCTAD.

2.4 De UNCTAD

De eerste United Nation Conference on Trade and Development vond plaats in Genève van 23 maart tot 16 juni 1964. Deze conferentie werd bijeen geroepen op aandrang van de ontwikkelingslanden, die reeds enkele jaren daarvoor de impuls hadden gegeven. Dit komt tot uiting in resolutie 1707 (XVI) die in 1962 op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd aangenomen. Deze resolutie bevat de opdracht aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties overleg te plegen met de diverse regeringen over de mogelijkheid een dergelijke conferentie te houden. Uiteindelijk wordt door de ECOSOC in 1962 besloten tot het bijeen roepen van de conferentie. Formeel wordt de UNCTAD op 30 december 1964 als permanent orgaan van de Verenigde Naties ingesteld (Dales, 1982:25-26).

Het Trade and Development Board, het uitvoerend orgaan van de UNCTAD, richt in dezelfde vergadering het Committee on Commodities op, dat de taken van de ICCICA en CICT zal overnemen. Vanaf 1964 tot heden is de UNCTAD het overkoepelend orgaan geweest waarbinnen internationaal overleg ten aanzien van grondstoffenovereenkomsten en -problemen plaatsvindt.

De UNCTAD, waarbij 168 (1985) landen aangesloten zijn, stelt zich onder andere ten doel economische ontwikkeling en internationale handel te bevorderen door middel van internationale samenwerking (UNCTAD, 1985:10). Hierbij wordt nadruk gelegd op de positie van de ontwikkelingslanden. Verder worden onder meer als doelen gesteld, het bevorderen van handel en economische samenwerking, met name tussen landen in verschillende fasen van economisch ontwikkeling, tussen ontwikkelingslanden en tussen landen met verschillende economische en sociale stelsels; het bevorderen van een evenwichtiger ("equitable") internationale economische orde, een groter aandeel van de ontwikkelingslanden in de besluitvorming en meer aandacht voor het ontwikkelingsaspect bij internationaal beleid (UNCTAD, 1985:12/13).

Sinds de oprichting van de UNCTAD hebben zes conferenties plaatsgevonden; de zevende ronde is gehouden van 9 tot 31 juli 1987 te Genève. Tijdens UNCTAD I (Geneve, 1964) sloten de ontwikkelingslanden zich aan aan de Groep van 77 1), welke ontstaan is uit de groep van niet-gebonden landen. Laatstgenoemde groep is opgericht in 1954 en bestaat nog steeds. Echter, de Groep van 77 fungeert als het samenwerkingsverband binnen de

1) Deze groep bestaat thans uit meer dan 112 landen.

UNCTAD van de ontwikkelingslanden met betrekking tot ontwikkelingsvraagstukken.

De grondstoffenproblematiek vormde één van de belangrijkste agendapunten tijdens de eerste conferentie. Het belang van restrictieve internationale grondstoffenovereenkomsten werd benadrukt; de UNCTAD was van mening dat internationale grondstoffenovereenkomsten voorzieningen moesten bevatten om prijs en hoeveelheid te reguleren, nationaal productie- en consumptiebeleid te coördineren en de toegang op de markten van de ontwikkelde landen voor de ontwikkelingslanden te garanderen. Dit was een heel andere kijk op de functie van internationale grondstoffenovereenkomsten dan welke ten tijde van het Havanna Charter bestond. Op deze conferentie werd tevens gesteld dat het gebruik van grondstofvervangende synthetische substituten beperkt moest worden, gezien de nadelige invloed die dit op de exportopbrengsten van de ontwikkelingslanden heeft (Behrman, 1978:20).

De UNCTAD legde een duidelijk verband tussen economische groei en exportopbrengsten, en de slotverklaring van UNCTAD-I noemde dan ook als basisdoelstelling van grondstoffenovereenkomsten het progressief verhogen van de exportopbrengsten der ontwikkelingslanden. Ondanks het feit dat de UNCTAD zich een groot voorstander van grondstoffenovereenkomsten had betuigd kwamen er in de periode tot UNCTAD-II (1968) geen nieuwe overeenkomsten tot stand. Dit was het gevolg van het anoniem aannemen van resolutie 16 (II) *"which called for the beginning, renewal or continuation of agreements on five commodities or groups of commodities and the strengthening of an informal agreement reached for jute"* (Mc Nicol, 1978:7).

UNCTAD-II (New Delhi (1968) gaf eveneens ruime aandacht aan de grondstoffenproblematiek. Tijdens deze conferentie werd een eerste poging gedaan om een geïntegreerd grondstoffenprogramma op te starten. De poging liep echter vast op tegenstand van de ontwikkelde landen en met name de Verenigde Staten, die meer heil zagen in een commodity-by-commodity benadering. Hun voornaamste bezwaar tegen de geïntegreerde aanpak richtte zich op de unieke aspecten van iedere grondstof, waaraan een geïntegreerd programma voorbij zou gaan (Vingerhoets, 1982:49). De Groep van 77 was wel voorstander, hierbij gesteund door het Secretariaat van de UNCTAD, die het plan voor een geïntegreerde aanpak ook gelanceerd had.

UNCTAD-III, (Santiago, 1972) stond wederom in het teken van de grondstoffenproblematiek. Daar er de afgelopen acht jaar weinig resultaat was bereikt op het gebied van de grondstoffenovereenkomsten, en de problemen ten aanzien van grondstoffen eerder verergerden dan verminderden, trachtte het Secretariaat de aanpak van de problemen te veranderen. Ten eerste zou door de diverse landen meer prioriteit gegeven moeten worden aan het afsluiten van prijsregulerende overeenkomsten. Ten tweede diende meer aandacht gegeven te worden aan handelsliberalisatie van de landbouwsector. Ook deze voorstellen stuitten op tegenstand van de geïntegreerde aanpak.

dustrialiseerde landen, en verder dan het aannemen van een resolutie die als strekking had te komen tot intensief intergouvernementeel overleg *"with the aim of reaching concrete and significant results in the matter of trade liberalisation and pricing policy early in the 1970's"* kwam men niet (UNCTAD, 1985:62). In 1973-1974 werd inderdaad over vijftien grondstoffenoverleg gepleegd, overleg dat overigens niet tot concrete resultaten leidde.

De periode van instabiele wereldmarkten en de zich vergroten- de kloof ten opzichte van de geïndustrialiseerde landen, leidde ondertussen tot een toenemende druk van de ontwikkelingslanden op de geïndustrialiseerde landen om tot beheersing van de wereldmarkten voor primaire goederen te komen. Deze ontwikkelingspolitieke druk kwam met name tot uiting op de speciale vergadering van de Verenigde Naties in mei 1974, die als thema "Raw Materials and Development" had. Op deze vergadering ontstond het "Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order". Binnen deze Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) zou het bestaande internationale handelssysteem structureel gewijzigd moeten worden, waarbij de ontwikkelingslanden een grotere mate van invloed op internationale economische aangelegenheden zouden verwerven. Ten aanzien van de internationale handel zou de NIEO moeten leiden tot indexatie ¹⁾ en structurele verhoging van de prijzen.

De ontwikkelingslanden trachtten van de in deze periode heersende situatie van monetaire en economische onzekerheid, en een sterk verdeelde opstelling van de geïndustrialiseerde landen tegenover een commodity-by-commodity benadering, onder dreiging van het oliewapen te profiteren. Zodoende werden in de NIEO voorbereidingen getroffen voor een geïntegreerd grondstoffenprogramma. Wat zes jaar eerder op UNCTAD-II nog niet mogelijk was, bleek nu wel haalbaar. Eind 1974 verscheen de blauwdruk van het geïntegreerde grondstoffenprogramma (IPC), opgesteld door het secretariaat van de UNCTAD (zie par 2.5). Dit IPC vormde de hoofdmoot voor de in 1976 en 1979 gehouden UNCTAD conferenties. UNCTAD IV was voornamelijk gericht op een verdere uitwerking van het IPC; UNCTAD-VI hield een evaluatie van het IPC en maakte toen reeds melding van tegenvallende resultaten. Slechts voor één van de achttien in het IPC opgenomen produkten was een overeenkomst bereikt, namelijk voor Rubber.

De zesde UNCTAD-conferentie (1983) stond in het teken van de heersende economische wereldrecessie, de sterk gedaalde grondstoffenprijzen, de schuldenproblematiek van met name de Zuid-Amerikaanse landen en het groeiend handelsprotectionisme. Gezien dit wereldbeeld zou een versneld invoeren van het IPC, naar de

1) Het koppelen van de prijzen van grondstoffen aan de prijsindex van geïmporteerde goederen.

mening van de secretaris-generaal, niet voldoende zijn om de problemen de baas te kunnen, en was het noodzakelijk om "emergency actions" in te voeren. De emergency actions moesten voorzien in tijdelijke overeenkomsten voor goederen die nog niet onder een overeenkomst vielen, waarbij prijsondersteuning het voornaamste doel was. Tevens was er de noodzaak om compensatoire financieringsfaciliteiten op te nemen in de Emergency actions, naast de al bestaande van het IMF (zie par. 2.8) en de overeenkomst van Lomé (zie par. 2.7), om de problemen, ontstaan als gevolg van de sterk gedaalde prijzen, tijdelijk te verhelpen. De voorstellen zijn niet aangenomen daar niet alle deelnemende landen, met name de geïndustrialiseerde, konden instemmen met de voorstellen. UNCTAD VII (1987) zal zich toespitsen op het door middel van multilaterale samenwerking laten doen opleven van economische ontwikkeling, groei en internationale handel; dit zou moeten plaatsvinden "in a more predictable and supportive environment" (UNCTAD, 1987:1).

Zoals uit bovenstaande wellicht duidelijk is geworden heeft de UNCTAD in haar nu 23-jarig bestaan weinig resultaten kunnen boeken op het gebied van de grondstoffenproblematiek. Hiervoor zijn meerdere redenen te noemen. Ten eerste zijn de resoluties die aangenomen worden op conferenties juridisch niet bindend, maar dienen slechts als beleidsaanbevelingen. Ten tweede, nauw met het eerste punt samenhangend, wordt in het algemeen bij consensus besloten. Het is wel mogelijk om over de resoluties te stemmen, wat echter het risico inhoudt dat een geïndustrialiseerd land zich niet houdt aan de beslissing. Daarvoor wordt dan als reden opgegeven dat de stemming niet bindend is. Bij consensus besluiten heeft noodzakelijkerwijs tot gevolg dat de resoluties vaag van inhoud zijn om te voldoen aan "the lowest possible common denominator of the developed countries" (UNCTAD, 1985:48). Ten derde wordt de UNCTAD door de geïndustrialiseerde landen beschouwd als het forum voor de ontwikkelingslanden. Eerstgenoemde landen wijken liever uit naar de GATT, waar zij hun belangen beter behartigd zien. Bovendien is invloed van de geïndustrialiseerde landen (met name de Verenigde Staten, de Europese Gemeenschap en Japan) binnen de GATT groter dan in de UNCTAD waar de ontwikkelingslanden in de meerderheid zijn.

2.5 Het Geïntegreerde Grondstoffen Programma

Zoals ook reeds in paragraaf 2.4 vermeld, werd de eerste aanzet tot een geïntegreerd grondstoffenprogramma (IPC) al in 1968 gegeven, maar het zou tot 1974 duren voor de eerste blauwdruk verscheen.

In het IPC wordt gestreefd naar een mondiaal beleid voor de grondstoffensector. Het IPC kent een breed scala aan doelstellingen, die er alle op gericht zijn de positie van de ontwikkelingslanden in de internationale handel te verbeteren. Deze doelstel-

lingen zijn stabilisatie en - voor zover mogelijk - verhoging van prijzen van door ontwikkelingslanden geëxporteerde grondstoffen, bevordering van de verwerking van grondstoffen in producerende landen, verbetering van de toegang tot de markten van ontwikkelde landen, verbetering van marketing- en distributiesystemen, versterking van de concurrentiepositie van natuurlijke produkten ten opzichte van synthetische vervangingsmiddelen, verbetering van grondstoffentechnologie- en research, en voor ontwikkelde landen, de verzekering van voldoende aanbod tegen redelijke prijzen. (Dales, 1980:140-141).

Het IPC werd formeel 30 mei 1976 op de vierde UNCTAD conferentie aanvaard door het met consensus aannemen van resolutie 93 (IV). Dit luidde een vier jaar durende onderhandelingsperiode in. Voor de coördinatie van de besprekingen werd een speciaal comité opgericht, het Ad Hoc Intergovernmental Committee on the Integrated Programme for Commodities.

Om de voornoemde doelstellingen te bereiken stonden oorspronkelijk een vijftal mechanismen ter beschikking, namelijk het aanleggen van internationale buffervoorraden, de oprichting van een gemeenschappelijk fonds ter financiering van deze voorraden, een stelsel van middellange- en lange termijn multilaterale leverings- en afnameverplichtingen, voorzien in compensatoire financieringsmogelijkheden om de exportopbrengsten te stabiliseren en tenslotte maatregelen ter bevordering van de diversificatie van de economieën van de ontwikkelingslanden (UNCTAD, 1985:64). Dit laatste punt behoeft enige toelichting. Een groot aantal ontwikkelingslanden is in sterke mate afhankelijk van de exportopbrengst van één of meer primaire goederen. Om deze afhankelijkheid te verminderen is het belangrijk dat de ontwikkelingslanden het produktiepakket verbreden en dat de verwerking van de grondstoffen meer plaatsvindt in het producerende land. Hoewel in de ideale situatie dit ontwikkelingsproces in deze landen van binnen uit tot stand moet worden gebracht, blijkt de internationale handel in primaire goederen een belangrijke randvoorwaarde te zijn.

Tijdens de onderhandelingsperiode 1976-1980 lag de nadruk op de totstandkoming van het gemeenschappelijk fonds, en daarmee samenhangend, de aanleg van buffervoorraden. De overige mechanismen werden samengevat onder "andere maatregelen". Hieraan ligt de binnen de UNCTAD heersende gedachte ten grondslag dat internationaal gefinancierde en gecontroleerde buffervoorraden het belangrijkste middel zijn om de problemen van de grondstoffen op te lossen. Om te voorkomen dat gebrek aan geld een belemmering zou vormen voor het afsluiten van overeenkomsten diende een gemeenschappelijk fonds opgericht te worden waar internationale grondstoffenorganisaties geld konden lenen voor de financiering van de voorraden. Het gemeenschappelijk fonds werd in feite een katalyserende rol toebedeeld bij het tot stand komen van grondstoffenovereenkomsten.

Op 27 juni 1980 werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over het instellen van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grond-

stoffen. Het Fonds heeft in dit zogenoemde "basisakkoord" uiteindelijk aanzienlijk minder bevoegdheden en financiële middelen gekregen dan aanvankelijk werd nagestreefd 1). Het Gemeenschappelijk Fonds zoals het uiteindelijk werd overeengekomen bestaat uit twee delen, de zogeheten "Loketten". Het Eerste Locket, dat de oorspronkelijk aan het Fonds gegeven functie weerspiegelt, heeft als taak leningen te verstrekken die bijdragen aan de financiering van buffervoorraden, die aangelegd worden in het kader van internationale grondstoffen overeenkomsten. Het Tweede Locket heeft als taak de "andere dan prijsstabiliserende maatregelen" zoals die opgenomen zijn bij de vijf mechanismen te financieren. Hieronder vallen onder andere financiering van activiteiten op het gebied ter verbetering van marketing- en distributiestructuren, ontwikkeling en verbetering van technologie en research, versterking van de concurrentiepositie van natuurlijke produkten en stimulering van de verwerking van grondstoffen in producerende landen. Dit Tweede Locket heeft tevens als taak vergelijkbare maatregelen, ondernomen door andere instanties, te coördineren (Tweede Kamer, 1982:5).

Het Fonds strekt haar activiteiten uit naar achttien grondstoffen. In de periode 1974-1976 wisselde het lijstje met produkten herhaaldelijk van samenstelling. Uiteindelijk zijn in resolutie 93 (IV) de volgende produkten opgenomen: koffie, thee, suiker, cacao, vlees, bananen, plantaardige oliën, bauxiet, ijzererts, mangaan, fosfaten, tropisch hout, rubber, koper, tin, katoen, jute en harde vezels (bijvoorbeeld sisal). Er kunnen echter meer produkten toegevoegd worden. Ter financiering van het Eerste Locket beschikt het fonds over een viertal bronnen.

De eerste bron bestaat uit de rechtstreekse, voor ieder deelnemend land gelijke bijdrage van één miljoen dollar. Daar de UNCTAD uitging van een deelnemersaantal van 150 (1982) levert dit 150 miljoen dollar op. Hiervan wordt 70 miljoen dollar doorge-sluisd naar het Tweede Locket. De overige 320 miljoen dollar (voor het Eerste Locket wordt gestreefd naar een fonds bestaande uit 400 miljoen dollar overheidsbijdragen) wordt voor 10% geleverd door de Groep van 77, voor 68% door de Westerse ontwikkelde landen, voor 17% door de Oostbloklanden en voor 5% door China. Deze overheidsbijdragen worden niet gebruikt om de buffervoorraden te financieren maar dienen ten eerste om de kredietwaardigheid van het Fonds te vergroten, en ten tweede om de financieel-administratieve taken te bekostigen (Tweede Kamer, 1982:7).

De tweede bron wordt gevormd door de deposito's gestort door de grondstoffenorganisaties die tot het fonds toetreden. De lidstaten van deze organisaties brengen samen een derde deel in van de financiële middelen die ze maximaal denken nodig te hebben

1) Voor een gedetailleerd verslag van de veranderingen die hebben plaatsgevonden in het Gemeenschappelijke Fonds wordt verwezen naar Dales (1980:140-149).

voor een goed functioneren van de buffervoorraad. Het ontbrekende tweederde deel wordt gedekt door overheidsgaranties van de aan de bewuste internationale grondstoffen overeenkomst deelnemende landen.

De derde en vierde geldbron bestaan uit respectievelijk leningen en de netto-opbrengsten die ontstaan uit de werking van het fonds (Dales, 1980:143).

Deze geldbronnen zijn bedoeld voor de eigenlijke financiering van de buffervoorraden. Indien nodig kunnen de grondstoffenorganisaties hun deposito opnemen; blijken deze financiële middelen ontoereikend dan kan ten hoogste tweederde van het maximaal benodigde bedrag geleend worden. De aan de internationale grondstoffenovereenkomst deelnemende landen staan garant voor betaling van rente en aflossing op deze leningen.

Bij het Tweede Loket wordt gestreefd naar een fonds van 350 miljoen dollar; 70 miljoen dollar bestaat uit de reeds eerder genoemde overheidsbijdragen, het restant dient vrijwillig ter beschikking te worden gesteld door de deelnemende landen. Het Tweede Loket verstrekt hulp op noncommerciële basis (schenkingen en niet-commerciële leningen). Als voorwaarde voor deze "ontwikkelingshulp" wordt gesteld dat de activiteiten dienen plaats te vinden binnen het raamwerk van een internationale grondstoffenorganisatie. Dit geeft de garantie dat producenten en consumenten een evenredig aandeel hebben bij de besluitvorming over een project waarvoor financiële hulp wordt aangevraagd 1).

Een belangrijk aspect aan het gemeenschappelijk fonds is de stemmenverhouding binnen de Raad van Bestuur, het hoogste orgaan van het fonds. De stemverdeling binnen het fonds is niet alleen gebaseerd op de financiële bijdrage maar op een aantal criteria. Allereerst ontvangt ieder lid een gelijk aantal stemmen (150 ieder) op basis van het gelijkheidsaspect, ten tweede een aantal stemmen dat gekoppeld is aan de directe overheidsbijdrage, en ten derde een aantal stemmen gerelateerd aan het garantiekapitaal.

Wat betreft de Europese Gemeenschap dient opgemerkt te worden dat deze geen stemrecht en ook geen financiële verplichtingen heeft. Bij de ontwikkelingslanden bestond de vrees dat de Europese Gemeenschap bij deelname een te groot aandeel in de stemmen zou krijgen en tevens de financiële bijdrage aanzienlijk minder zou zijn dan bij lidmaatschap van de afzonderlijke lidstaten. Ook werd gevreesd dat eventuele meningsverschillen binnen de Europese Gemeenschap de deelname zouden kunnen blokkeren. Dit alles heeft ertoe geleid dat intergouvernementele organisaties noch stemrecht, noch financiële verplichtingen ten aanzien van het fonds hebben, maar slechts een waarnemende functie kunnen vervullen (Tweede Kamer, 1982:14).

-
- 1) Zie par. 3.1 voor de verdeling van de stemmen binnen de Raad van een grondstoffenorganisatie.

Hoewel op 27 juni 1980 te Genève de Overeenkomst tot instelling van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen werd aangenomen, diende deze overeenkomst door de afzonderlijke leden geratificeerd te worden alvorens het fonds daadwerkelijk in werking kon treden. Daarvoor gold bovendien de eis dat 90 landen toegetreden moeten zijn, die te zamen minstens twee derde van de directe bijdragen moeten vertegenwoordigen. Tenslotte moest de helft van de vrijwillige bijdragen (Tweede Loket) zijn toegezegd. Op de conferentie in 1980 werd als streefdatum voor het in werking treden 31 maart 1982 genoemd. Daar echter in februari 1982 de overeenkomst door pas 75 landen ondertekend was, moest deze datum verschoven worden. Eind 1985 lag het aantal landen dat de overeenkomst geratificeerd had op 88; deze landen hadden een gezamenlijk aandeel in de direct te storten bijdragen van 57,43 procent (FAO, Commodity Review and Outlook 1985-1986, p. 19). In 1986 had het benodigde aantal landen de overeenkomst geratificeerd, maar was nog steeds niet voldaan aan de eis van de directe bijdrage.

De Verenigde Staten hebben definitief besloten de overeenkomst niet te ondertekenen. Dit land heeft zich vanaf het begin der onderhandelingen gekant tegen een gemeenschappelijk fonds. Zij zien meer heil in nationale voorraden, omdat *"zo'n fonds de vorming van onnodige buffervoorraden in de hand zou werken, door marktinterventie prijsverhogingen tot stand zou kunnen brengen en onder de vlag van verbetering van de situatie met betrekking tot de grondstoffenhandel in wezen een verkapt hulpprogramma zou zijn"* (Dales, 1982:69-70). De Verenigde Staten zouden de grootste financiële bijdrage moeten leveren aan het Fonds.

De USSR en de Oostblok-landen hebben lange tijd geen aanstalten gemaakt om de overeenkomst te ondertekenen. Daar de USSR de op twee na grootste bijdrage aan het Fonds moet leveren leek de kans lange tijd gering dat de gestelde eisen gehaald zouden worden. Zodoende was er geen mogelijkheid om het Fonds in werking te laten treden. Echter, op UNCTAD-VII toonde de USSR zich alsnog bereid toe te treden tot het akkoord. Behalve het feit dat deze toezegging de druk op de Verenigde Staten vergroot om alsnog te ratificeren, betekent het ten tweede dat het Fonds elf jaar nadat tot instelling besloten werd, in werking zal kunnen treden.

2.6 Het Algemeen Preferentieel Stelsel

De UNCTAD heeft ook, naast het stimuleren van het IPC, de aanzet gegeven voor het invoeren van een Algemeen Preferentieel Stelsel (APS). Reeds bij haar oprichting drong de UNCTAD aan op een dergelijk stelsel. Het zou echter zes jaar onderhandelen vergen voordat er in oktober 1970 overeenstemming bereikt werd over het APS.

Het APS is in 1971 door de Europese Gemeenschap en een jaar later door een groot aantal andere landen ingevoerd 1).

Het stelsel verschilt per land, onder andere wat betreft de produkten die vrij ingevoerd kunnen worden. In het nu volgende zal slechts het APS, zoals dat door de Europese Gemeenschap ingesteld is, behandeld worden.

Het APS is ingesteld om de exportinkomsten van de ontwikkelingslanden te vergroten, het industrialisatieproces in deze landen te stimuleren en de economische groei te versnellen (Faber, 1979:53). De werking van het APS berust op drie pijlers. Het stelsel is algemeen, dat wil zeggen het wordt in principe door alle rijke landen toegepast, niet wederkerig, van de ontwikkelingslanden worden geen tegenprestaties verwacht en niet-discriminerend, het geldt voor alle ontwikkelingslanden in dezelfde mate.

Het APS geeft ontwikkelingslanden de mogelijkheid eindprodukten en halffabrikaten naar de EG te exporteren tegen een verlaagd invoerrecht of een nulrecht. Belangrijke uitzonderingen zijn textiel, leder en olie. Wat betreft de landbouwprodukten (zowel primair als bewerkt) worden slechts voor een klein aantal goederen preferenties verleend, voornamelijk beperkt tot het vaste gedeelte van de heffingen, en het douane-tarief. Evenals bij het verdrag van Lomé heeft de Europese Gemeenschap onder het APS de mogelijkheid de preferenties te beperken indien de preferentiële invoer zou leiden tot al te grote verstoringen van de eigen markt. In de praktijk komt dit erop neer dat er tot een zekere geïmporteerde hoeveelheid geen invoerrechten worden geheven, maar dat daarboven het normale tarief weer ingesteld wordt. Aan bewerkte landbouwprodukten worden geen maxima opgelegd, maar worden, wanneer er inderdaad sprake is van ernstige marktverstoring, de normale tarieven weer ingesteld. Toepassing van deze clausule vindt echter nauwelijks plaats (Faber, 1979:54).

Sinds het inwerking treden van het APS hebben jaarlijks herzieningen plaatsgevonden die het stelsel enigszins verruimd hebben (vooral wat betreft de landbouwsector). In 1981 is het APS voor tien jaar verlengd.

2.7 De Overeenkomst van Lomé

De Europese Gemeenschap heeft met een aantal ontwikkelingslanden, voor het eerst in 1976, het verdrag van Lomé afgesloten. Dit verdrag, verlengd in 1979 en 1985 voor periodes van vijf jaar, is een uitbreiding van de verdragen van Yaoundé. Deze

1) 1972: Australië, Oostenrijk, Bulgarije, Tjechoslowakije, Finland, Hongarije, Japan, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Polen, Zweden, Zwitserland, USSR.
1974: Canada; 1976: Verenigde Staten.

verdragen van Yaoundé werden in 1964 en 1971 afgesloten met zeventien - meest Afrikaanse - ontwikkelingslanden (ex-Franse koloniën); na de toetreding van Engeland tot de Europese Gemeenschap werd het aantal landen in de verdragen van Lomé geleidelijk uitgebreid tot het huidige aantal van 66. Deze landen zijn alle gelegen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen).

De in het kader van deze studie belangrijkste elementen van de verdragen van Lomé zijn de commerciële samenwerking en het STABEX-systeem.

De commerciële samenwerking houdt in dat produkten met oorsprong in ACS-landen in principe vrij van douanerechten en andere beperkingen (met uitzondering van de non-tarifaire belemmeringen) naar de Europese Gemeenschap geëxporteerd kunnen worden. Een uitzondering geldt voor de zogenaamde "gevoelige produkten" textiel en leder. Deze produkten kunnen onderworpen worden aan quota. Het aandeel van deze produkten in de totale uitvoer van de ACS-landen bedraagt ongeveer een half procent (Mangé, 1980:619).

Voor de landbouwprodukten wordt vrije toegang verleend aan de produkten die niet aan een regeling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onderworpen zijn. Voor de produkten die wel onder het gemeenschappelijke landbouwbeleid vallen gelden gunstiger invoerregelingen dan voor derde landen. Indien het landbouwbeleid wordt uitgebreid naar produkten die daar nog niet eerder onder vielen heeft de Europese Gemeenschap het recht de invoerregelingen aan te passen (Tweede Kamer, 1980:14). Voor de met de EG-produkten concurrerende goederen en voor bewerkte agrarische produkten die wel aan een regeling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn onderworpen, wordt per produkt een regeling getroffen, zodanig dat dit een gunstiger behandeling inhoudt voor de verdragsluitende landen dan voor andere landen (Faber, 1979:11).

Suiker valt onder een speciaal protocol, waarbij de ACS-landen zich verplichten jaarlijks 1,4 miljoen ton suiker te leveren die door de Europese Gemeenschap tegen een jaarlijks onderhandelde gegarandeerde prijs (c.i.f.) wordt afgenomen. In tegenstelling tot de Lomé-verdragen die een looptijd van vijf jaar hebben, is het suikerprotocol voor onbepaalde tijd werkzaam.

De Europese Gemeenschap behoudt zich het recht voor om vrijwaringsmaatregelen te nemen, wanneer de binnenlandse markt dan wel de financiële stabiliteit bedreigd wordt door de importen uit de ACP-landen.

De door de Europese Gemeenschap toegekende preferenties zijn niet wederkerig (dit in tegenstelling tot de verdragen van Yaoundé); wel zijn ACS-landen verplicht om niet te discrimineren tussen de EG-lidstaten onderling en, met uitzondering van de ontwikkelingslanden, mag aan andere landen geen gunstiger behandeling gegeven worden dan welke aan de Europese Gemeenschap gegeven wordt.

Het systeem van de stabilisatie van exportopbrengsten (het STABEX-systeem) is erop gericht de schadelijke effecten van de

instabiliteit in exportopbrengsten van produkten waarvan de economie sterk afhankelijk is, voor de ACS-landen te minimaliseren, zodanig dat regelmatige economische groei gestimuleerd wordt. Het gaat daarbij om exportopbrengsten die betrekking hebben op de export naar de Europese Gemeenschap. Hiertoe is een lijst van vier-enveertig goederen opgesteld, waaronder koffie en cacao, die voor het STABEX-systeem in aanmerking komen. Om op de STABEX-lijst geplaatst te worden dient het produkt minimaal 6,5 procent 1) van de totale exportopbrengsten van een land te leveren. Het STABEX-systeem treedt in werking wanneer de exportopbrengst naar de Europese Gemeenschap voor een produkt van de STABEX-lijst in een bepaald jaar met minimaal 6,5 procent 2) ten opzichte van een referentiewaarde daalt. De referentiewaarde is het voortschrijdend gemiddelde van de opbrengst van de vier voorgaande jaren. Doet deze situatie zich voor dan mag de betrokken ACS-staat een verzoek tot transfer van financiële middelen indienen. Indien tevens aan bepaalde andere voorwaarden is voldaan 3), sluit de Europese Gemeenschap vervolgens een transferovereenkomst met het ACS-land, waarbij het verschil tussen de referentiewaarde en de werkelijke ontvangst de basis voor de transfer vormt (Faber, 1979:12).

De transfer draagt over het algemeen het karakter van een renteloze lening; in het geval van de minst ontwikkelde landen gaat het om een gift. De leningen dienen, voor zover mogelijk, in zeven jaar te worden terugbetaald. Voor dit STABEX-systeem werd tijdens de eerste Lomé overeenkomst 375 miljoen ERE 4) beschikbaar gesteld (75 miljoen ERE per jaar). Tijdens het tweede Lomé verdrag was dit 550 miljoen ECU 5), welk bedrag onder Lomé-III verder verhoogd is tot 925 miljoen ECU.

Bij deze verhogingen van het STABEX-fonds dient wel een kanttkening geplaatst te worden. Als rekening gehouden wordt met

-
- 1) Onder Lomé-I bedroeg dit percentage 7,5 procent.
 - 2) Voor de zogenaamde "minst ontwikkelde, niet aan zee grenzende of insulaire landen" onder de ACP-landen bedraagt dit percentage twee procent (Lomé-I: 2,5 procent).
 - 3) Onder andere een tijdslimiet, de daling van de opbrengst mag geen resultaat zijn van handelspolitiek van het betrokken ACS-land die discriminerend is voor de Europese Gemeenschap en de totale groei van de export.
 - 4) Gewogen gemiddelde van de wisselkoersen van de negen lidstaten van de Europese Gemeenschap. Ingesteld op 18 maart 1975. De wegingspercentages zijn gebaseerd op de grootte van het land, het Bruto Nationaal Produkt en de uitvoer.
 - 5) De ECU heeft bij inwerking treden van het EMS de ERE vervangen; de ECU is op dezelfde manier samengesteld en gedefinieerd, maar de samenstelling kan aangepast worden; 1 ECU is ongeveer 2,35 gulden.

de toename van het aantal deelnemende landen (in 1975 44, in 1985 66), de bevolkingsgroei in de ACS-staten en inflatie is reëel voor het STABEX-fonds van Lomé-II slechts 538 miljoen ECU beschikbaar (Verloren van Themaat, 1985:124). Tenslotte dient opgemerkt te worden dat bijna de helft (46%) van het fonds terecht komt in vier ACS-landen, en dat het meerendeel van het fonds wordt gebruikt voor stabilisering van koffie en cacao exportopbrengsten. Op deze aspecten zal nader worden ingegaan in hoofdstuk 4.

2.8 Enkele bijzondere financieringsfaciliteiten van het IMF

Om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de activiteiten op het gebied van de grondstoffen, zal in deze paragraaf aandacht besteed worden aan enkele financieringsfaciliteiten van het IMF, ook al zijn deze niet allemaal specifiek gericht op de grondstoffensector. Op aanraden van de VN-commissie inzake International Commodity Trade voerde het Internationale Monetair Fonds (IMF) in 1963 de Compensatoire Financierings Faciliteit (CFF) in. Deze faciliteit geeft een land de mogelijkheid op het IMF te trekken wanneer de exportopbrengsten door een tijdelijke oorzaak terugvallen. De trekking heeft het karakter van een lening, waarover (lage) rente betaald dient te worden. De hoogte van de lening is gekoppeld aan het quotum 1) dat een land in het Fonds heeft. De mogelijkheid om op het Fonds te trekken staat open voor alle landen, en beperkt zich niet tot stabilisatie van de exportopbrengsten in de grondstoffensector. Gezien het restrictieve karakter van de faciliteit werd er tot 1975 slechts weinig gebruik van gemaakt (Vingerhoets, 1982:64), hoewel er in de daaraan voorafgaande periode wel pogingen zijn gedaan om de kredietmogelijkheid te verruimen.

In 1975 vond onder druk van de UNCTAD een verdere verruiming van de faciliteit plaats; de kritiek van de UNCTAD op de CFF richtte zich onder andere op het feit dat bij het terugbetalen van de lening geen rekening werd gehouden met het herstel van de exportopbrengsten. De UNCTAD vergeleek daarbij de CFF met het STABEX-systeem, dat een minder restrictief karakter heeft (UNCTAD, 1985:29). In 1979 en 1981 vonden opnieuw herzieningen plaats die een verdere verruiming van de CFF inhielden. In laatstgenoemd jaar werd tevens een aparte financieringsfaciliteit ingesteld om tijdelijke tegenvallers in de importkosten van graan op te vangen. In 1984 bedroeg het maximale beroep dat op de com-

-
- 1) Het quotum bestaat uit 75 procent in nationale valuta en 25 procent in Special Drawing Rights of algemeen aanvaarde reservevaluta. De hoogte van het te storten quotum wordt bepaald aan de hand van de omvang van de buitenlandse handel, de goudvoorraad en het nationaal inkomen van een lidstaat.

pensatoire faciliteit of de graanfaciliteit kon worden gedaan 83 procent van het quotum. Wordt op beide faciliteiten getrokken dan bedraagt het maximale trekkingspercentage 105 procent van het quotum (Kwartaalverslag van de Nederlandsche Bank, december 1984:34-35). Naast deze twee faciliteiten kent het IMF sinds 1969 de buffervoorraadfamiliteit, ingesteld op aanzet van de UNCTAD. Leden van het IMF kunnen via deze faciliteit leningen afsluiten voor het aanleggen en aanhouden van buffervoorraden in het kader van internationale grondstoffenovereenkomsten. Het maximale beroep op deze faciliteit bedraagt 45 procent (1984) van het gestorte quotum. Ook van deze faciliteit is slechts weinig gebruik gemaakt.

3. Stabilisatie van de wereldmarkten voor voedselprodukten: internationale grondstoffenovereenkomsten tot 1987

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen enkele internationale goederenovereenkomsten, afgesloten in de periode tot 1987 behandeld worden. Achtereenvolgens komen de overeenkomsten voor koffie, cacao, suiker, tarwe en olijfolie aan bod, alsook de internationale regelingen voor rundvlees en die voor bepaalde zuivelprodukten.

Bij de beschouwing van de internationale goederenovereenkomsten en regelingen zullen de specifieke kenmerken van de goederen, het prijsverloop op de wereldmarkten en de inhoud van de overeenkomsten worden betrokken. Vooraf is een aantal opmerkingen te maken.

Aan de totstandkoming van internationale goederenovereenkomsten ligt een conflict tussen producerende en consumerende landen ten grondslag, met name betrekking hebbend op het te stabiliseren prijspeil. De noodzaak om tot internationale goederenovereenkomsten te komen neemt van producentenkant toe wanneer de prijs laag is, in het bijzonder wanneer deze beneden het kostendekkende minimumniveau daalt. Daarentegen dringen de consumentenlanden aan op internationale goederenovereenkomsten als de prijs relatief hoog is (Vingerhoets, 1982:72-74).

Ten aanzien van de institutionele structuur en de nagestreefde doelstellingen blijken internationale goederenovereenkomsten een belangrijke mate van gelijkenis te vertonen. Het belangrijkste orgaan van de internationale goederenovereenkomsten is de raad, de andere lichamen zijn hulporgaan van deze raad. De raad wordt gevormd door de vertegenwoordigers van de lidstaten (één vertegenwoordiger per lidstaat). Deze vertegenwoordiging vormt samen met haar adviseurs en plaatsvervangers de delegatie van de lidstaat (Barents, 1982:61). Bij de Nederlandse delegatie wordt de groep van adviseurs in de meeste gevallen mede gevormd door specialisten uit het bedrijfsleven. Binnen de Raad zijn de stemmen gelijk verdeeld over producerende en consumerende landen. Op basis van het aandeel in de uitvoer (suiker, tarwe), dan wel op grond van het basisquotum (koffie, cacao) worden de stemmen van de producerende landen verdeeld. Bij de consumentengroep worden de stemmen verdeeld op basis van de invoer (Barents, 1982:318).

In de meeste gevallen wordt bij belangrijke besluiten met tweederde meerderheid binnen elke groep besloten. Aangezien de raden niet permanent bijeen zijn is er voor de lopende besluitvorming een uitvoerend comité, onder leiding van een uitvoerend directeur, in het leven geroepen. Daarnaast functioneert in vele gevallen een secretariaat ter verzameling en verwerking van in-

formatie betreffende de wereldmarkt en zijn er beheerders van fondsen en financiële voorzieningen, die ondergeschikt zijn aan de Raad.

In de periode tot de oprichting van de UNCTAD (1964) waren de internationale goederenovereenkomsten met name crisisgeoriënteerd, tot uiting komend in doelstellingen als het streven naar algemene economische stabiliteit, expansie van de wereldhandel en het bevorderen van de werkgelegenheid (Dales, 1982:34).

De goederenovereenkomsten die daarna werden afgesloten droegen een meer ontwikkelingspolitiek karakter. Dit kwam tot uiting in de expliciete doelstelling van prijsverhoging en vergroting van de exportopbrengsten van de ontwikkelingslanden. Het is echter moeilijk vast te stellen in hoeverre deze doelstelling in de praktijk een leidraad bij de onderhandelingen is geweest. De indruk bestaat dat dit in belangrijke mate beperkt is gebleven tot intentieverklaringen en verwijzingen naar UNCTAD-resoluties (Dales, 1982:34).

De doelstellingen van de te behandelen goederenovereenkomsten zijn in belangrijke mate gericht op prijsstabilisatie bij lonende prijzen voor de producenten en billijke prijzen voor de consumenten. Tevens dient men te streven naar een redelijk evenwicht tussen vraag en aanbod, zodat producenten van afzetmarkten verzekerd worden en er sprake is van continuïteit van het aanbod voor de consumenten. Excessieve fluctuaties in prijzen en hoeveelheden worden zoveel mogelijk beperkt. In tegenstelling tot de bovengenoemde doelstellingen, die men met behulp van economische instrumenten 1) probeert te verwezenlijken, worden de overige doelstellingen in de meeste gevallen niet door instrumenten gesteund. Hiertoe kunnen worden gerekend diversificatie van de productie, de verbetering van de markttoegang, bevordering van de consumptie, versterking van de concurrentiepositie ten opzichte van substituten en vergroting van de internationale samenwerking.

Het belang van deze laatste doelstellingen is dat deze zorg dragen voor een lange termijn afstemming van vraag en aanbod. Deze afstemming is voor het bereiken van prijs- en exportopbrengstenstabilisatie noodzakelijk, aangezien met behulp van economische instrumenten slechts op korte termijn enige mate van stabiliteit kan worden bereikt.

Een belangrijke doelstelling van de informele overeenkomsten is het verschaffen van marktinformatie, waardoor de doorzichtigheid van de wereldmarkt toeneemt.

1) Hieronder wordt verstaan: prijs- en hoeveelhedsregulering door middel van het instellen van exportquota en buffervoorraden.

3.2 Koffie

3.2.1 Produktieaspecten

Koffie kan slechts worden voortgebracht in de tropische klimaatzone. De belangrijkste koffiesoorten zijn Arabica en Robusta (Barents, 1982:157). Arabica-koffie (70% van de wereldkoffieproductie) wordt voornamelijk geproduceerd in Latijns-Amerika en Oost-Afrika en wordt onderverdeeld in Unwashed Arabica (Ethiopië en Brazilië), Columbian Milds (Columbia) en Other Milds (andere Latijns Amerikaanse Landen). Robusta-koffie (30% van de koffieproductie) wordt in hoofdzaak door de andere Afrikaanse koffieproducerende landen voortgebracht.

De wereldkoffieproductie bedroeg in 1985 ruim 6 miljoen ton, waarvan 31% door Brazilië, 11% door Colombia en 5% door Ivoorkust werd geproduceerd. Behalve deze grote producenten worden er door vele landen kleinere hoeveelheden koffie geproduceerd, terwijl een aantal nieuwe producenten (zoals Indonesië) sterk in opkomst is.

Een overzicht van de ontwikkeling van de koffieproductie sinds 1961 is te vinden in tabel 3.1.

Tabel 3.1 De ontwikkeling van de koffieproductie voor een aantal landen (1961-1985) (in 1000 ton)

Land/gebied	1961- 1965	1969- 1971	1974- 1976	1979- 1981	1983	1984	1985
Brazilië	1819	1197	1088	1475	1665	1339	1877
Colombia	468	483	489	749	816	780 *	660 *
Ivoorkust	205	243	258	298	271	85	300 *
Indonesië	120	173	171	313	236	276	327
Subtotaal	2612	2096	2006	2835	2988	2480	3164
Wereld	4360	4262	4304	5284	5578	5139	6028

* Raming.

Bron: FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen.

De hevige prijsfluctuaties, tot uiting komend in een variatiecoëfficiënt voor de periode 1951-1975 van 0,25 (zie bijlage 3) worden in hoofdzaak veroorzaakt door de instabiliteit van het aanbod, als gevolg van de lengte van de productiecyclus en de gevoeligheid voor wisselende weersomstandigheden. Met betrekking tot de productie kan worden opgemerkt dat de periode vanaf het planten van de koffiestruik tot de eerste normale oogst vier tot zes jaar bedraagt, waarbij de oogst na het vijftiende levensjaar weer afneemt.

Hallwood (1979:34) signaleert twee cycli in de koffieproductie, een lange cyclus van twintig jaar en korte cyclus van twee jaar. Vorstperiodes in het voorjaar hebben in het verleden met name de omvang van de Braziliaanse koffieoogst (1975) sterk negatief beïnvloed. De daarop volgende nieuwe aanplant van koffiestruiken heeft echter noordelijker plaatsgevonden, zodat in de toekomst invloed van weersomstandigheden op de koffieoogsten naar alle waarschijnlijkheid minder groot zal zijn. Vanwege de lengte van de productiecyclus is de korte termijn prijselasticiteit van het aanbod gelijk aan nul (zie bijlage 4). De producenten kunnen slechts door een efficiënt voorraadbeheer trachten de prijs van koffie te beïnvloeden. Aan de vraagkant doet zich met name in de geïndustrialiseerde landen een stabilisatie van de omvang van het koffiegebruik voor. Dit komt onder andere naar voren uit de geringe inkomenselasticiteit (0,2) in de geïndustrialiseerde landen (zie bijlage 4).

De wereldkoffiemarkt heeft een sterk oligopolistisch karakter, 80 à 90% van de koffie-export wordt verhandeld door een beperkt aantal multinationale handelsondernemingen en koffiebedrijven. Een relatief omvangrijk deel van de wereldkoffieproductie, namelijk + 70% (1985: 4403 duizend ton) wordt geëxporteerd. De belangrijkste exporterende landen zijn Brazilië (1985: 1014 duizend ton) en Columbia (1985: 585 duizend ton). Bijna de gehele export gaat naar de geïndustrialiseerde landen, in hoofdzaak naar de VS (1984: + 26%) en de EG (1984: + 35%) (FAO, Commodity Review and Outlook, 1985-1986:33). De verwerking van de koffie gebeurt met name in consumerende landen. Dit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de smaakfactor; elk koffiemark is een melange van een aantal koffiesoorten. Per land en koffiemark varieert de samenstelling van dit melange. Uit financieel oogpunt zou het voor de koffieproducerende landen, met Brazilië als mogelijk enige uitzondering, niet realiseerbaar zijn de melanges zelf samen te stellen, aangezien dit de import van de niet in het eigen land geproduceerde koffiesoorten noodzakelijk zou maken. Ten tweede streeft men er naar, met het oog op de beperkte houdbaarheid van verwerkte koffie (2 à 3 weken), de verwerking zo dicht mogelijk bij de consument plaats te laten vinden. Slechts een gedeelte van de verwerking tot oploskoffie vindt plaats in de koffieproducerende ontwikkelingslanden.

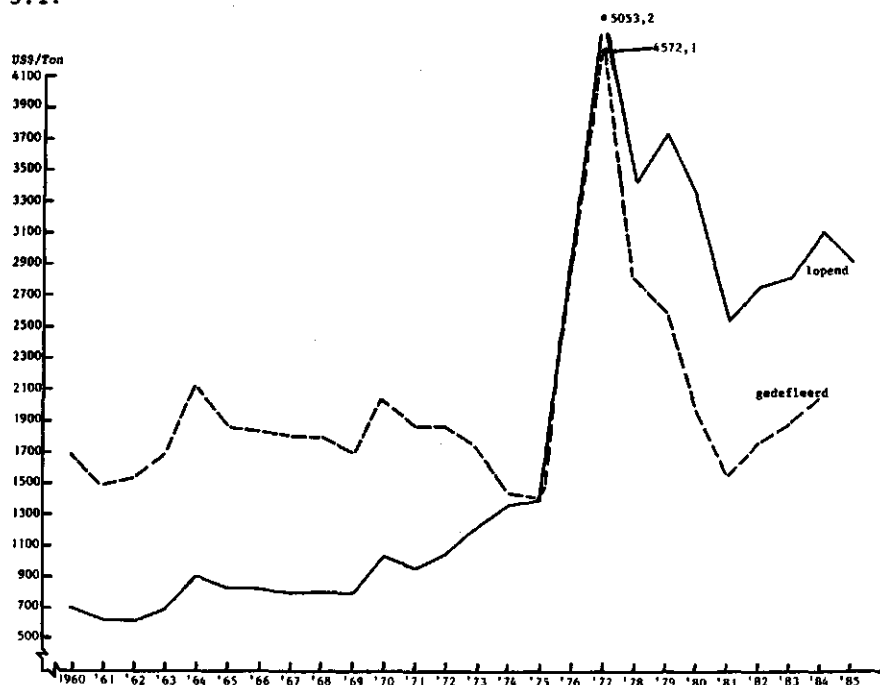
3.2.2 De Internationale Koffie Overeenkomsten

In de periode vanaf 1957 werden vier overeenkomsten afgesloten, de Internationale Koffie Overeenkomsten van 1962, 1968 (gewijzigd en verlengd in 1973), 1976 (verlengd in 1982) en 1983.

De verschillen in productieomvang, in aandelen op de wereldmarkt en in koffiekwaliteiten en de daaruit voortvloeiende belangenstegenstellingen tussen producerende landen, vormen een belangrijk probleem bij de regulering van de wereldkoffiemarkt. Volgens Khan (1978b:181) is de essentie van de koffieovereenkom-

sten dat het een instrument is om binnen de groep van producenten tot een regeling van de conflicten te komen 1). In de praktijk leidt dit meestal tot een monsterverbond tussen Columbia en Brazilië, die samen twee derde van de producentenstemmen binnen de Internationale Koffie Organisatie vertegenwoordigen.

Het voornaamste doel van de overeenkomsten is het stabiliseren van het prijsniveau op de internationale koffiemarkt alsook het voorkomen van te lage koffieprijsen. De ontwikkeling van de wereldmarktprijs in de periode 1960-1984 is te vinden in figuur 3.1.



Figuur 3.1 De internationale koffieprijs (1960-1985)

De prijsgegevens zijn opgenomen in bijlage 5.

Bron: FAO, Monthly Bulletin, 1986, vol 9, no. 12.

FAO, Commodity Review and Outlook, 1984-1985, Rome, 1985:136).

De maatregelen om tot stabilisatie van de koffieprijs te komen hadden in hoofdzaak betrekking op het verdedigen van een minimum prijsgrens. Een belangrijke taak van de Internationale Kof-

- 1) In 1980 hebben de belangrijkste Latijns-Amerikaanse koffieproducerende landen de organisatie Pancafé opgericht.

fie Organisatie bestaat uit het vaststellen van een richtprijs en een prijsmarge, waarbinnen de prijs vrijelijk kan functioneren. De richtprijs wordt in principe op basis van de gewogen prijzen van de vier belangrijkste koffiesoorten bepaald. Aangezien Brazilië en Columbia erg terughoudend zijn ten aanzien van het verstrekken van informatie omtrent het jaarlijkse prijsverloop van hun koffiesoorten, bleek het tijdens de overeenkomst van 1976 slechts mogelijk een richtprijs te bepalen op basis van de overige koffiesoorten. In de overeenkomst van 1983 werden maatregelen genomen om meer inzicht in de koffieprijzen van Brazilië en Columbia te krijgen en eventueel bij de vaststelling van de richtprijs mee te nemen (Tweede Kamer, 1983b:6). Dit principe is nimmer toegepast, de gehanteerde prijzen van de Braziliaanse en Colombiaanse koffie zijn nog steeds gebaseerd op schattingen van de Internationale Koffie Raad en worden zodoende niet betrokken bij de vaststelling van de indicatorprijs.

De prijsmarge wordt vastgesteld met inachtneming van invloeden op de prijsvorming als heersende prijstrends, veranderingen in produktie, consumptie en voorraden, wijzigingen in het internationale monetaire systeem en deflatoire en inflatoire ontwikkelingen. Aan het begin van ieder koffie jaar (oktober tot en met september) maakt de Internationale Koffie Organisatie een schatting van de te verwachten consumptieve vraag. Op grond van deze schatting wordt een globaal jaarquotum bepaald. Met behulp van basisexporthoeveelheden (basisquota) worden voor de afzonderlijke exporterende landen jaarquota vastgesteld.

Basisquota werden aanvankelijk op grond van produktiegegevens uit het verleden bepaald, welke voor speciale "zwakke groepen" (kleine exportlanden, van zee afgesloten landen en de minst ontwikkelde landen) aangepast konden worden. In de overeenkomsten van 1962 en 1968 lagen deze quota voor drie jaar respectievelijk de gehele looptijd van de overeenkomst vast (Khan, 1978b:183). De overeenkomst van 1976 gaf slecht een globale jaarlijkse berekeningswijze op basis van gemiddelde jaarlijkse exportgegevens. Voor kleine exporteurs geldt een enigszins afwijkende regeling. Exporteert men minder dan 100.000 zakken (1 zak = 60 kg) koffie per jaar, dan wordt het quotum jaarlijks automatisch met 10% verhoogd, bij een export tussen de 100.000 en 400.000 zakken geldt een automatische verhoging van 5% (Rangarajan, 1978:117). Wegens meningsverschillen werd besloten de basisquota pas vast te stellen, indien tot exportbeperking zou moeten worden overgegaan.

Tijdens de onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst in 1983 kon wederom geen overeenstemming worden bereikt over basisquota voor de gehele looptijd van de overeenkomst. Als compromis werd het voorstel tot toepassing van de basisquota-verdeling voor het koffiejaar 1982-1983 voor het eerste jaar van de overeenkomst aangenomen. De bepaling van het jaarquotum per land geschiedde onder de overeenkomst van 1963 en 1968 op grondslag van de basisquota. De overeenkomst van 1976 week daar in zoverre vanaf dat minimaal 70% van de maximaal exporteerbare hoeveelheid (het glo-

bale jaarquotum) op grond van de basisquota werd verdeeld. Naast die gefixeerde deel werd maximaal 30% van het globale jaarquotum aan de exporterende landen toegewezen op grond van de aanwezige voorraden (Barents, 1982:163). De afzonderlijke jaarquota kunnen evenredig en sinds de overeenkomst van 1983 ook selectief door de Koffieraad worden aangepast. Voordeel van een selectieve aanpassing is het sneller en doeltreffender corrigeren van het aanbod in reactie op gewijzigde vraagpatronen. Tevens wordt een effectieve stabilisatie van de prijzen van de verschillende koffiesoorten rond de richtprijs mogelijk.

De koffieraad heeft in 1983 de mogelijkheid onderzocht om per koffiesoort een quotamechanisme in te stellen (Tweede Kamer, 1983b:7). Maar doordat de prijsgegevens over Braziliaanse en Columbiaanse koffie nog steeds niet beschikbaar gesteld worden en de Raad genoeg moet nemen met schattingen, bleek dit systeem niet realiseerbaar. Derhalve blijft de quotaverdeling plaatsvinden op grond van het totaal der koffiesoorten.

Indien de koffieprijs zich onder of op de benedengrens van de prijsmarge bevindt, treedt het exportbeheersingsmechanisme in werking. Bij overschrijding van de bovenste prijsgrens vervallen alle nog in werking zijnde quota. Na het opheffen van de quotabepalingen is de stabiliserende invloed van de Internationale Koffie Organisatie beperkt, aangezien men niet over aanvullende instrumenten beschikt. Er zijn geen dwingende voorschriften ten aanzien van het voorraadbeheer, hoewel elk der Internationale Koffie Overeenkomsten de Koffie Organisatie oproeg een voorraadpolitiek vast te stellen (Barents, 1982:165).

In tekortsituaties blijken de voorraden niet bijzonder omvangrijk te zijn, aangezien men in veel gevallen de overschotten op de niet-ledenmarkt afzet. Op deze niet-ledenmarkt vindt ongeveer 15% van de wereldhandel plaats. Het prijspeil ligt aanzienlijk lager dan op de ledenmarkt. Nauw met de voorraadpolitiek samenhangend zijn de structuurpolitieke maatregelen. In de overeenkomst van 1968 werd de oprichting van een diversificatiefonds aangekondigd en werden verplichtingen geformuleerd om tot een afstemming van produktieomvang en de som van de binnenlandse consumptie en toegestane export te komen. De leden van de overeenkomst dienen de te voeren produktiepolitiek en de getroffen maatregelen ter goedkeuring voor te leggen aan de Koffieraad. Deze bepalingen, het diversificatiefonds en de produktiepolitieke verplichtingen werden in de latere overeenkomsten aanzienlijk afgezwakt. Het bleek in de praktijk onmogelijk om dwingende voorschriften inzake aangelegenheden die onder de nationale soevereiniteit vallen, aan de lidstaten op te leggen.

Om een effectieve werking van de overeenkomsten te waarborgen zijn controlemaatregelen ingesteld, gericht op het voorkomen van overschrijdingen van de exportquota en het beperken van de invoer van koffie uit niet-leden landen.

3.2.3 De werking van de Internationale Koffie Overeenkomsten

De Internationale Koffie Overeenkomsten van 1962 en 1968 kwamen tot stand in een periode met overschotten. Als gevolg van mislukte oogsten in Latijns-Amerika, veroorzaakt door vorst in 1969 en 1972, verdwenen deze overschotten geleidelijk. Er ontstond zelfs een relatief tekort, met als gevolg hoge prijzen (Tweede Kamer, 1977b:3). Deze relatief hoge prijzen maakten het in 1972 onmogelijk tot een nieuwe overeenkomst te komen wegens grote meningsverschillen tussen consumerende en producerende landen. De producenten eisten een drastische verhoging van de richtprijzen, wat door de consumerende landen echter werd afgewezen (Barents, 1982:186-188). Er werd besloten de overeenkomst van 1968 te wijzigen en te verleggen tot 1 oktober 1976. Bij de wijziging vervielen alle marktregulerende maatregelen, slechts de Internationale Koffie Organisatie werd in stand gehouden. Door de grootste koffieproducenten werd in deze periode de organisatie Café Mundial opgericht die beoogde de verkoop van hun koffie te coördineren. Omdat de deelnemende landen elkaar niet vertrouwden en zodoende de organisatie niet al hun koffie verkochten is dit geen succes geworden (Rangarajan, 1978:124).

Na enige prijsdaling in 1975 kwam de Internationale Koffie Overeenkomst van 1976 tot stand. De vorstperiode in 1975 en de nawerking van eerdere vorstschade had na 1975 een prijshausse tot gevolg. Doordat in de derde overeenkomst was overeengekomen dat er pas maatregelen genomen zouden worden in tijden van overschot, heeft het tot 1980 geduurd voordat de dalende prijzen aanleiding gaven tot ingrijpen. In oktober van dat jaar werden, na een produktietoename, nieuwe quota ingesteld, om de sterke daling van de wereldmarktprijzen in te dammen (COM, 1980:263). In de periode van september 1981 tot 1983 is de wereldkoffieprijs, uitgezonderd enige maanden in de zomer van 1982, binnen de prijsmarge gebleven (Tweede Kamer, 1983a:4).

In oktober 1983 trad de nieuwe overeenkomst voor een periode van zes jaar in werking. De doeleinden van deze overeenkomst wijken weinig af van die in voorgaande jaren. Tot eind 1985 heeft de overeenkomst redelijk gefunctioneerd. Vanaf 1983 heeft de jaarlijks vastgestelde prijsmarge op 120-140 cts per pound import gelegen en door middel van aanpassingen in de exportquota is de samengestelde koffieprijs binnen de prijsgrenzen gebleven, met uitzondering van de periode juni-september 1984. Deze prijsstabilisatie heeft een enorme toename van de nationale voorraden veroorzaakt, als gevolg van toenemende produktie en gelijkblijvende consumptie.

Een nieuw probleem waarmee de Koffieraad geconfronteerd wordt is de groei van de afzet op de niet-ledenmarkt om op die wijze een gedeelte van de voorraad kwijt te raken. Deze afzet gebeurt tegen lagere prijzen dan de afgesproken prijzen voor de ledenmarkt en is in strijd met de overeenkomst. De Raad besloot in 1985 de export naar niet-leden landen strenger te controleren

en het systeem van certificaten van oorsprong te verbeteren. Tevens werden sancties ingevoerd voor exportlanden die niet konden bewijzen wat de uiteindelijke bestemming was van de koffie, verkocht aan niet-leden landen (Bulletin EG, 18(1985)5:78-79). De effectiviteit van dergelijke controle maatregelen moet sterk betwijfeld worden.

Eind 1985 veroorzaakte droogte in Brazilië een stijging van de marktprijs tot ver boven het vastgestelde maximum. Dit was aanleiding voor de Koffieraad om per 19 februari 1986 de quota voor onbepaalde tijd op te schorten. Pogingen sinds oktober 1986, toen de reële koffieprijs het laagste peil sinds 25 jaar bereikte, om de quota weer in te stellen zijn mislukt vanwege onenigheid over de exportquota. Brazilië en Columbia zijn voor handhaving van het oude systeem, waarbij de berekening plaatsvindt op grond van de export in de laatste vijf jaar, terwijl Indonesië en een toenemend aantal andere producentenlanden (de zogeheten "producenten in opkomst", zie ook par. 3.2.1) voorstander zijn van vaststelling gebaseerd op meer recente export (The Times, 2/3-6-1987).

3.3 Cacao

3.3.1 Produktieaspecten

Evenals de koffiestruik groeit de cacaoboom slechts in de tropische zone. Dientengevolge komt vrijwel de gehele cacao-productie voor rekening van ontwikkelingslanden, in hoofdzaak gelegen in Afrika (+ 60%), Zuid-Amerika en Azië.

Tabel 3.2 Produktie van cacao voor een aantal landen in de periode 1961-1985 (in 1000 ton)

Land/gebied	1961- 1965	1969- 1971	1974- 1976	1979- 1981	1983	1984	1985
Ivoorkust	108	195	232	428	411	550	500 1)
Brazilië	150	183	252	330	380	345	419
Ghana	453	430	367	268	160 2)	175 2)	200
Nigeria	218	261	198	169	118 2)	150 2)	112 2)
Kameroen	81	127	100	120	109	120	115 2)
Subtotaal	1010	1196	1149	1315	1178	1340	1346
Wereld	1282	1506	1486	1691	1578	1762	1876

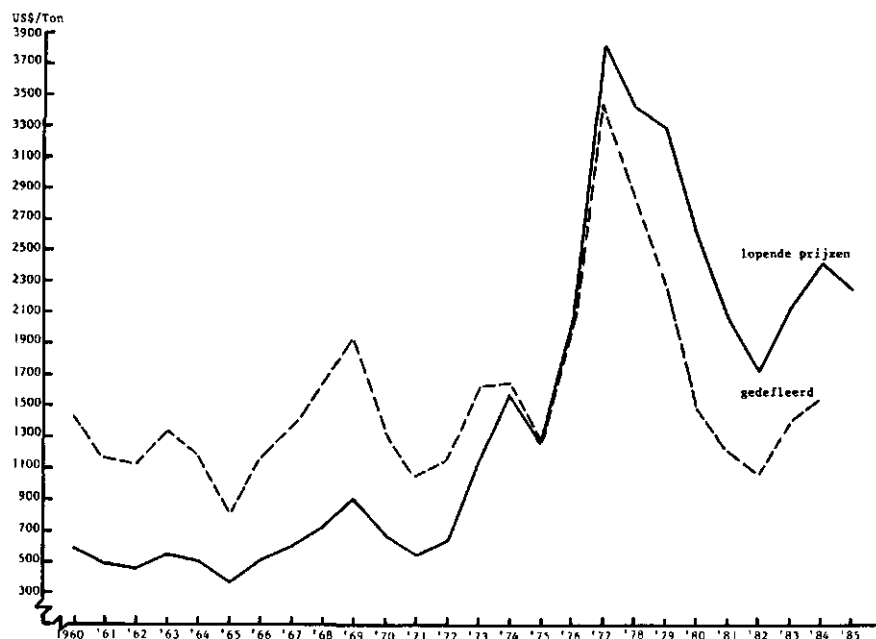
1) Schatting van het FAO.

2) Onofficieel cijfer.

Bron: FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen.

In 1985 bedroeg de wereldcacaoproduktie 1,8 miljoen ton. De belangrijkste producenten zijn Ivoorkust (1985: + 28% van de wereldproduktie), Brazilië (+ 21%), Ghana (+ 10%), Nigeria (+ 6%) en Kameroen (+ 6,5%). In tabel 3.2 wordt een overzicht gegeven van de produktie van cacao in enkele landen in de periode 1961-1985.

Van de wereldproduktie wordt ongeveer 66% internationaal verhandeld (1985: 1185 duizend ton). Bovengenoemde landen met Ivoorkust en Ghana als belangrijkste exporteurs, hebben een gezamenlijk aandeel in de wereldhandel van ongeveer 75%. Praktisch de gehele wereldexport gaat naar de geïndustrialiseerde landen, in hoofdzaak naar de EG (1984: + 49%), de Verenigde Staten (1985: + 18%) en naar Oost-Europa (incl. USSR; 1985: + 19%). Het prijsverloop op de wereldcacaomarkt, op basis van de gemiddelde dagprijzen gemeten door de Internationale Cacao Organisatie, is weergegeven in figuur 3.2.



Figuur 3.2 De Internationale Cacaoprijs (1960-1985)

Bron: FAO, Commodity Review and Outlook, 1984-1985, Rome, 1985:136.

FAO, Monthly Bulletin, 9 (1986).

McNicol (1978:18) berekende voor de periode 1951-1975 een variatiecoëfficiënt van 0,29 (zie bijlage 3). In tegenstelling tot andere agrarische goederen, zoals koffie en suiker, gaf de wereldcacaoprijs in de periode 1961-1980 een positieve trendwaarde te zien van 2,6 procent per jaar (FAO, Commodity Review and Outlook, 1981-1982). Volgens Brook en Grilli (Hallwood, 1979:36) zijn de fluctuaties in de op de wereldmarkt aangeboden hoeveelheden als dominante oorzaak voor de instabiliteit van de wereldmarktprijzen aan te wijzen.

Als gevolg van het feit dat pas zeven jaar na aanplant van een cacaoboom de produktiekosten door de oogstopbrengst gedekt worden en de optimale opbrengst pas vier tot vijf jaar daarna wordt bereikt, reageert het cacao aanbod slechts vertraagd op een produktieuitbreiding. Op de wereldcacaomarkt heeft men te maken met zeven à acht jaar durende cycli (Barents, 1982:253). Door de gevoeligheid voor weersinvloeden is daarnaast het jaarlijkse aanbod instabiel. De lengte van de produktiecyclus, de relatief hoge vaste kosten en het grote aantal kleine bedrijfjes, die door de nationale aankoopcentrales in vele gevallen van de wereldmarkt worden afgesloten (Faber, 1979:73), komen tot uiting in een prijselasticiteit van het aanbod die op korte termijn gelijk is aan nul (zie bijlage 4). De prijselasticiteit van de vraag in de ontwikkelde landen is enigszins hoger dan voor koffie en thee, wat wordt veroorzaakt door de grotere voorkeur van de consument voor deze dranken. De vraag naar cacao wordt daarnaast beïnvloed door de concurrentie van cacao-substituten. Cacao wordt aangewend in drank, chocolade, cosmetica en geneesmiddelen. Alleen de laatste aanwending is moeilijk vervangbaar (Faber, 1979:73). Bij hoge cacaoprijzen treedt substitutie op welke een vermindering van het cacaoverbruik tot gevolg heeft. Het feit dat cacaobonen in belangrijke mate in de ontwikkelde landen voor de chocoladeproductie worden aangewend, resulteert in een band met de ontwikkelingen op de suikermarkt, aangezien suiker een andere belangrijke component van chocolade is.

Al in 1956 werd, onder invloed van de hoge cacaoprijzen, onder druk van de chocoladeindustrie en enkele importerende landen, door de FAO een studiegroep in het leven geroepen om de mogelijkheden tot marktregulering te onderzoeken (Faber, 1979:73). Hoewel de marktomstandigheden, onder andere het beperkte aantal marktpartijen en hoge mate van homogeniteit van cacao, een regulering van het prijsverloop op de wereldmarkt zeer goed mogelijk maakten, heeft het tot 1972 geduurd voordat overeenstemming kon worden bereikt over een internationale overeenkomst. Barents (1982:256) suggereert dat in hoofdzaak politieke factoren het sluiten van een internationale overeenkomst hebben beïnvloed. De grote producerende landen hebben, bij afwezigheid van een omvangrijk aantal kleine exporteurs op de wereldmarkt, getracht ontwikkelingspolitieke doeleinden door middel van het sluiten van een internationale overeenkomst te verwezenlijken. Dit leidde tot langdurige onderhandelingen. Mede gezien de relatief prijselas-

tische vraag van de geïndustrialiseerde wereld en de beperkte houdbaarheid (slechts opslag in de gematigde klimaatszone is mogelijk) is een producentenkartel, met het doel prijsverhogend te werken, niet mogelijk gebleken.

3.3.2 De Internationale Cacao Overeenkomsten

In de periode 1968 tot heden zijn vier Internationale Cacao Overeenkomsten afgesloten. De eerste dateert van 1972 en werd in 1975 vernieuwd. De tweede overeenkomst werd in 1979 voor een half jaar verlengd daar geen overeenstemming bereikt kon worden over de minimumprijs. Deze verlenging bleek onvoldoende om alsnog tot overeenstemming te komen en daar de overeenkomst per 1 april 1980 zou aflopen dreigde liquidatie van de Internationale Cacao Organisatie en het buffervoorraadfonds (Tweede Kamer, 1984:2). Onder druk van de UNCTAD, onder wiens auspiciën de cacao-overeenkomsten afgesloten worden, werd besloten de liquidatie uit te stellen en opnieuw om de onderhandelingsstafel te gaan zitten. Dit leidde uiteindelijk tot de totstandkoming van de derde Internationale Cacao Overeenkomst in november 1980. Deze overeenkomst werd twee maal met een jaar verlengd, daar er wederom moeilijkheden waren om tot overeenstemming over de prijsvork te komen. Na twee jaar onderhandelen trad op 20 januari 1987 de Internationale Cacao Overeenkomst 1986 inwerking welke een looptijd heeft van drie jaar (Bulletin EG, 19(1986)7/8:92).

De belangrijkste doelstellingen van de overeenkomsten zijn het voorkomen van buitensporige prijsfluctuaties, het verzekeren van een toereikend aanbod tegen redelijke prijzen, en het vergroten van de exportopbrengsten van de cacaoproducerende landen. Tevens streefde men naar een uitbreiding van de consumptie en het bereiken van een lange termijn evenwicht tussen produktie en consumptie (Tweede Kamer, 1977a:3-4).

De economische instrumenten bestonden tijdens de eerste twee overeenkomsten uit een systeem van variabele exportquota, gekoppeld aan een internationaal buffervoorraad. Het quotumsysteem gold slechts voor de grote producenten (de A-landen met een produktie van meer dan tien duizend ton). Het aanbod van de kleine producenten (B-landen) en de producenten van fijne cacao (C-landen) werd niet gequoteerd (Barants, 1982:258-260).

De A-landen kregen door de Internationale Cacao Raad basisquota toegewezen, op grond van het gemiddelde aandeel in de wereldcacaoproduktie in de voorgaande vijf jaren. Enige mate van flexibiliteit werd gewaarborgd door de mogelijkheid tot jaarlijkse aanpassing. Op basis van een schatting van de wereldcacaoproduktie en de niet gequoteerde exporten (van B-landen en niet-leden), stelde de Raad jaarquota vast, proportioneel aan de basisquotaverdeling.

De buffervoorraad, met een maximale omvang van 250.000 ton, werd gefinancierd uit een heffing op cacaobonen en cacaoprodukten

van 1 dollarcent per pound (1 pound=1 libra=0,453592 kg) bij de eerste binnenkomst in het internationale verkeer. De heffing geldt niet voor fijne cacao. Op grond van de basisquota werd voor de belangrijkste exporterende landen de maximale hoogte van de aan te houden buffervoorraad bepaald. Volgens Barents (1982:262) is er in feite sprake geweest van een internationale combinatie van nationale buffervoorraden. De controle over de buffervoorraad berustte bij de Cacao Raad, die een buffervoorraadmanager aanstelde, die de voorraad diende te beheren in overeenstemming met de door de Raad opgestelde regels.

Dit regulerend mechanisme, de combinatie van exportquota en een buffervoorraad, trad in werking binnen een door de Raad aangegeven prijsmarge. Deze prijsmarge of prijsvork wordt begrensd door een minimum- en een maximumprijs. Tijdens de overeenkomst van 1972 mochten deze prijsgrenzen aan het einde van het tweede jaar, en tijdens de overeenkomst van 1975 reeds aan het einde van het eerste jaar van de looptijd van de overeenkomst, door de Raad worden aangepast. Bovendien werd in de tweede overeenkomst de mogelijkheid gecreëerd de prijsvork aan te passen. De ligging van de indicatorprijs, het gemiddelde van de dagprijzen van vijftien opeenvolgende marktdagen ten opzichte van de prijsvork, bepaalde het inwerking treden van het regulerend mechanisme (Khan, 1979:21).

In tabel 3.3 wordt dit voor de Internationale Cacao Overeenkomst van 1972 geïllustreerd.

Tabel 3.3 Prijsmarge (1972) van het regulerend mechanisme van de Internationale Cacao Overeenkomst 1972

Interventiepunten (in \$ ct/pound)	Prijs (in \$ ct/ pound)	Instrument
Minimumprijs (min) tot		
min + 1	23	Exportquota (90% jaarquota)
Min + 1 tot min + 3	24-26	Exportquota (95% jaarquota)
Min + 3 tot min + 4,5	26-27,5	Exportquota (100% jaarquota)
Min + 4,5 tot min + 6	27,5-29	Exportquota (105% jaarquota)
Min + 6 tot min + 8	29-31	Geen regulering
		Opschorting quota
Min + 8 tot max.prijs	31-32	Verkopen uit buffervoorraad
Maximumprijs	32	Verkopen uit buffervoorraad

Bron: Barents, 1982:259.

Zoals uit deze figuur blijkt functioneerde de buffervoorraad slechts als aanvulling op het exportbeheersingssysteem. Het verschil tussen de jaarquota en de vastgestelde effectieve export-

quota en het eventueel aan hét einde van het cacaojaar bestaande produktieoverschot, werd door de buffervoorraadmanager aangekocht. Er bestond geen verplichting cacao te kopen indien de indicatorprijs zich op of onder het minimum bevond. De tweede overeenkomst verruimde, mede onder druk van de Verenigde Staten, de rol van de buffervoorraad (Barents, 1982:260). Een zelfstandige aan - c.q. verkoopverplichting voor de manager indien de indicatorprijs onder de minimum- of boven de maximumprijs lag, werd ingevoerd. Daarnaast verviel de verplichting het produktieoverschot aan te kopen. Uit tabel 3.4 blijkt dat onder de tweede overeenkomst de prijsmarge van 9 naar 16 cent werd uitgebreid. Hierdoor werd de flexibiliteit van de overeenkomst verhoogd.

Tabel 3.4 Prijsmarge (1975) van het regulerend mechanisme van de Internationale Cacao Overeenkomst 1975

Interventiepunten (in \$ ct/pound)	Prijs (in \$ ct/ pound)	Instrument
Minimumprijs (en lager)	39	Buffervoorraad aankopen
Min tot min + 3	39-42	Buffervoorraad aankopen tot ten hoogste 4% van totale jaarquota
Min + 3 tot min + 6	42-45	Exportquota (97% jaarquota)
Min + 6 tot min + 8	45-47	Exportquota (100% jaarquota)
Min + 8 tot min + 14	47-53	Geen regulering
Min + 14 tot maximumprijs	53-55	Buffervoorraad verkopen (tot maximaal 7% totaal jaarq.)
Maximumprijs (en hoger)	55	Buffervoorraad verkopen

Bron: Khan, 1979:19-23.

Khan (1979:22-23) noemt de uitbreiding van de taak van buffervoorraad met de aankoopverplichting ter verdediging van de minimumprijs, gekoppeld aan de toepassing van de buffervoorraad ter verdediging van de maximumprijs, vooraf gegaan door een ongereguleerde zône, een belangrijke verbetering van het regulerend mechanisme.

De taken van de buffervoorraad werden in de Internationale Cacao Overeenkomst 1980 verder uitgebreid. In de uiteindelijke overeenkomst (november 1980), komt met name het voorstel van de Verenigde Staten uit 1978 tot afschaffing van het systeem van exportquota tot uiting. Besloten werd dat met ingang van 1 augustus 1981, de voorlopige in werking treding van de overeenkomst, slechts het buffervoorraadinstrument als regulerend mechanisme werd gehanteerd. Ter financiering werd een bedrag van 220 miljoen dollar als beginkapitaal door de deelnemende landen beschikbaar

gesteld (Tweede Kamer, 1983:3). De maximale omvang van de buffer-voorraad bleef op 250 duizend ton gehandhaafd. Na langdurig onderhandelen over de prijsmarge werd besloten tot een minimumprijs van 100 \$ct per pound en een maximumprijs van 160 \$ct per pound met als interventiepunten respectievelijk 110 en 150 \$ct per pound. Deze interventiepunten zijn enigszins flexibel. Indien de indicatorprijs de minimum- of maximumprijs dreigt te overschrijden of in de voorgaande twaalf maanden meer dan honderdduizend ton cacao door de buffervoorraadmanager aangekocht of verkocht werd, dient de interventieprijs maximaal 4 \$ct per pound respectievelijk naar boven en beneden te worden aangepast.

De overeenkomst van 1986 wijkt enigszins af van de drie voorgaande. Hoewel er ook nu gewerkt wordt met een buffervoorraad, is dit instrument aangevuld met een "withdrawal"-systeem. Dat houdt in dat, indien nodig, cacao niet op de markt gebracht wordt. Het in werking treden van dit mechanisme is afhankelijk van de indicatorprijs, de hoogte van de buffervoorraad en de financiële reserves. Voordelen van dit systeem ten opzichte van contingenteringen zijn volgens de Europese Commissie het verlaagde risico van oneigenlijk gebruik en een grotere doeltreffendheid (Bulletin EG, 17(1984):5). Ten tijde van de inwerking treding van de vierde Internationale Cacao Overeenkomst beschikte de Cacao Raad naast een buffervoorraad van 100.000 ton over een beginkapitaal van 246 miljoen dollar. De buffervoorraad kan uitgebreid worden tot maximaal 250.000 ton. Indien de overeenkomst voor meer dan een jaar verlengd wordt, kan er nog maximaal 100.000 ton aan toegevoegd worden. In plaats van in dollars, zijn bij de laatste overeenkomst de prijzen vastgesteld in Bijzondere Trekkingsrechten 1) om de invloed van de sterk wisselende dollarkoers op de prijzen te verminderen. De consumptie van cacao is namelijk ten opzichte van andere voedselprodukten, met name in de ontwikkelde landen, gevoelig voor prijschommelingen. Derhalve is er ook een grote invloed van wisselkoersfluctuaties (Tweede Kamer, 1986:12). De prijsvork, uitgedrukt in dollars, is ingesteld op 85-121 dollarcent per pound (Woltjer en Hees, 1986:43).

3.3.3 De werking van de Internationale Cacao Overeenkomsten

De toepassing van de in de vorige paragraaf beschreven mechanismen is zeer moeilijk gebleken. Mede ten gevolge van de onvoorspelbare binnenlandse productiepolitiek in met name Ghana en Nigeria (Basler, 1983:208) hebben zich omvangrijke fluctuaties in het aanbod en de wereldmarktprijs van cacao voorgedaan. Ondanks aanpassingen van de minimum- en maximumprijzen gedurende de

1) De waarde van deze Special Drawing Rights wordt bepaald aan de hand van het gewogen gemiddelde van de koersen van de dollar (42%), de Yen (13%), het pond sterling (13%), de Duitse Mark (19%) en de Franse Frank (13%).

looptijd van de eerste en tweede overeenkomst, heeft de wereld-cacaoprijs in de jaren zeventig continu boven de maximumprijs gelegen, zodat de overeenkomsten niet operationeel zijn geworden. Aan het einde van de zeventiger jaren nam de produktie, die enkele jaren daarvoor in Ghana en Nigeria sterk was verminderd, weer enigszins toe.

De produktietoename werd mede veroorzaakt door de uitbreiding van de produktie in de overige cacaoproducerende landen, als reactie op de produktieverminderingen (als gevolg van slechte oogsten) in Ghana en Nigeria. Door deze produktie-uitbreiding en de daaruit voortvloeiende stijging van het aanbod op de wereldmarkt, daalde de wereldmarktprijs. De prijsdaling zette zich tot begin 1983 voort, waardoor de prijs onder de minimumprijs kwam te liggen. Door de beperkte financiële middelen van de buffervoorraadmanager en de aanhoudend lage cacaoprijs, is het moeilijk gebleken deze prijs blijvend op het minimumniveau te stabiliseren. Dit werd verder bemoeilijkt omdat de prijsvork was uitgedrukt in dollars, waardoor als gevolg van de waardeinstijging van deze munt, de prijsvork te ver verwijderd raakte van de marktrealiteit (Tweede Kamer, 1984:10). Aanpassing van de prijsmarge aan de situatie op de wereldmarkt was niet mogelijk daar hiervoor een regeling in de overeenkomst ontbrak (Bulletin EG, 18(1985)7/8:97). Om de buffervoorraadmanager meer manoeuvreerruimte te geven werd besloten tot een verhoging van de cacaoheffing naar twee dollarcenten per pound en het aantrekken van commercieel krediet 1).

De geringe oogsten in het cacaojaar 1983-1984 zorgden voor een lichte stijging van de prijzen tot boven het vastgestelde minimum. Echter, sinds 1985 ligt de cacaoprijs weer onder het minimumniveau. Pogingen van de Internationale Cacao Organisatie in juni 1987 om maatregelen te nemen ter ondersteuning van de prijs liepen op niets uit. De producenten vonden de voorstellen, onder andere om cacao vrijwillig van de markt te houden, te kostbaar; de consumentenlanden hebben gezien de lage prijs weinig bezwaar tegen de huidige gang van zaken (NRC, 13-6-1987).

De werking van de Cacao Overeenkomsten werd verder bemoeilijkt door het niet deelnemen van een aantal belangrijke exporterende en importerende landen. De Verenigde Staten, na de EG de grootste importeur hebben tot nu toe aan geen enkele Internationale Cacao Overeenkomst deelgenomen, omdat naar hun mening de prijsvork op een te hoog niveau wordt vastgesteld. Ivoorkust, de belangrijkste exporteur, heeft aan de tweede overeenkomst deelgenomen, hoewel pas een jaar na het in werking treden, evenals aan de vierde overeenkomst. Tot de derde overeenkomst is Ivoorkust niet toegetreden, daar dit land de prijsvork te laag vond. Door het niet deelnemen van Ivoorkust, welk land een aandeel heeft in

-
- 1) In de overeenkomst van 1986 is opgenomen dat interventie alleen nog gefinancierd mag worden uit de heffingen.

de wereldexport van 22,52% en minimaal tachtig procent van de wereldexport in de overeenkomst vertegenwoordigt dient te zijn, kon de overeenkomst pas op 1 augustus 1981 voorlopig inwerking treden (Bulletin EG, 1983, nr. 2:53). Ondanks het feit dat Ivoorkust de prijsvork van de 4e overeenkomst nog steeds te laag vond is dit land toch toegetreden, daar het niet deelnemen het land in een nog moeilijker positie zou plaatsen gezien de zeer lage wereldmarktprijs. (Woltjer en Hees, 1986:43). Zodoende is 90,94% van de wereldexport vertegenwoordigt in de overeenkomst (zie bijlage 2).

3.4 Suiker

3.4.1 Produktieaspecten

Suiker wordt geproduceerd uit twee verschillende landbouwprodukten, te weten suikerriet, hoofdzakelijk voortgebracht in de tropische klimaatzone (Afrika, Azië en Latijns-Amerika) en suikerbieten, die vooral in de gematigde klimaatzone (Europa en de Verenigde Staten) worden verbouwd (Europa Informatie, 19/79:3). De rietsuikerproductie bedraagt ongeveer 55 à 60% van de wereldsuikerproductie, terwijl de bietsuikerproductie de resterende 40 à 45% omvat.

Van de totale ruwe suikerproductie 1), die is gestegen van 57 miljoen ton in 1961-1965 tot 98 miljoen ton in 1985 (zie tabel 3.5), wordt ongeveer 30% internationaal verhandeld. Echter een groot deel van de suikerhandel vindt plaats in het kader van bijzondere overeenkomsten waarvan de voornaamste contracten die tussen Cuba en de Sovjet-Unie en de EG en de ACS-landen zijn, zodat slechts 20% op de vrije wereldmarkt wordt verhandeld (Klugkist, 1987:20). De belangrijkste exporterende landen zijn Cuba (1985: + 24,5%), Brazilië (1985: + 9%), Australië (1985: + 9%), Thailand (1985: + 6,6%) en de EG-12 (1983: 14,2%). De voornaamste importerende landen zijn de USSR (1985: + 16,6%), de VS (1985: + 9,5%), China (1985: + 7%), Japan (1985: + 7%) en de EG-12 (1983: 6,2%). De EG exporteert bietsuiker en importeert riet-suiker.

Het feit dat suiker in veel geringe mate internationaal wordt verhandeld dan koffie en cacao, wordt verklaard door het hoge binnenlandse verbruik in de ontwikkelingslanden, het streven naar een grote mate van zelfvoorziening aan de kant van de ont-

-
- 1) Het gaat daarbij om centrifugale suiker. De non-centrifugale suiker die met name door kleinschalige bedrijfjes in Azië wordt voortgebracht blijft buiten beschouwing, daar deze niet uitgevoerd wordt. Non-centrifugale suiker heeft een suikergehalte dat 25-50% lager is dan het gehalte in centrifugale suiker. Ook de prijs ligt aanzienlijk lager.

Tabel 3.5 De produktie van ruwe, centrifugale suiker voor een aantal landen in de periode 1961-1985 (in 1000 ton)

Land/gebied	1961- 1965	1969- 1971	1974- 1976	1979- 1981	1983	1984	1985
	a)	a)	b)	b)	c)	c)	c)
Cuba	5254	6388	6251	7510	7460	8331*	8097*
Brazilië	3698	5161	6867	7991	9576*	9332*	8300*
Australië	1801	2511	3000	3243	3171	3550	3380
VS	4561	5258	5745	5345	5107	5363	5412
India	2976	4188	4712	5380	8948	6430	6650
EG	5802	7782	9866	13817	11717	13227	13550
Subtotaal	24092	31288	36441	43286	45979	46233	45389
Wereld	56923	70699	79518	88585	97929	100043	97867

a) EG-6.

b) EG-9.

c) EG-10.

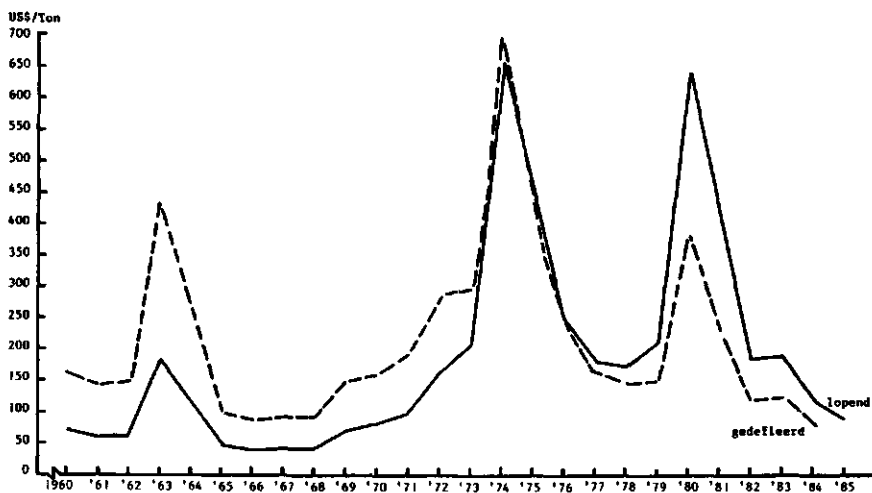
* Raming.

Bron: FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen.

wikkelde landen en de mogelijkheid om suiker op veel plaatsen te produceren. De vrije wereldmarkt heeft het karakter van een restmarkt, veroorzaakt door het veelal hogere prijspeil op de preferentiële markten, waardoor de voorziening van deze markt de voorkeur geniet (Barents, 1982:121).

Het gevolg is dat de vrije markt de functie heeft gekregen van het opvangen van de overschotten en de tekorten die zich op de preferentiële markten voordoen. Samen met de geringe omvang van de vrije markt heeft dit geleid tot hevige prijsfluctuaties. Dit komt tot uiting in het prijsverloop zoals weergegeven in figuur 3.3. Een significante trendwaarde voor de periode 1960-1984 kon niet worden aangetoond.

Van de door McNicol berekende, in bijlage 3 gegeven variatiecoëfficiënten, blijkt de coëfficiënt voor suiker het hoogst (0,61). De oorzaak van de prijsfluctuaties, die worden versterkt door het karakter van de vrije wereldmarkt, is in belangrijke mate gelegen aan de aanbodzijde van de wereldmarkt. Het grootste gedeelte van de wereldexport van suiker bestaat uit rietsuiker. De produktie van rietsuiker kan slechts met een aanzienlijke vertraging worden aangepast. De periode vanaf het aanplanten van suikerriet tot de eerste oogst bedraagt 12 tot 24 maanden, waarna soms meer dan tien achtereenvolgende jaren geoogst kan worden (Grissa, 1976:13). Ondanks het verminderen van de opbrengst van de opeenvolgende oogsten, worden op die manier de gemiddelde produktiekosten per oogst verlaagd.



Figuur 3.3 De internationale suikerprijs (1960-1985)

Bron: FAO, Commodity Review and Outlook 1984-1985, Rome, 1985:136.

FAO, Monthly Bulletin, 9(1986)12.

Er is op de wereldsuikermarkt een cyclische beweging te onderkennen die ongeveer tien jaar beslaat, waarvan in acht jaar het aanbod de vraag overtreft (Van Marion, 1982:9). Deze cyclus werkt sterk door op de prijsontwikkeling op de wereldmarkt.

Van Marion (1982:8) onderscheidt een aantal vraagcategorieën. Ten eerste de vraag uit hoofde van de directe consumptie. Hoewel het suikerverbruik in de wereld als geheel langzaam stijgt, heeft zich binnen de EG een stabilisatie voorgedaan. Bij een stijging van het inkomen per hoofd van de bevolking doet zich aanvankelijk een stijging van het verbruik voor. Na een bepaald maximum, daalt echter het suikerverbruik bij een verdere inkomensstijging. De inkomenselasticiteit is derhalve in eerste instantie positief, daarna negatief.

Ten tweede is er de industriële toepassing van suiker. Deze industriële suikerverwerking neemt toe ten koste van directe consumptie naarmate het inkomen per hoofd van de bevolking stijgt. In Europa bedraagt deze industriële aanwending (met name in de voedingsmiddelenindustrie) 50 à 60 procent van het totale verbruik. Sinds de explosieve stijging van de suikerprijzen in de periode na 1974, is de productie van isoglucose, dat uit mais wordt gewonnen, met name in de Verenigde Staten en de EG op gang

gekomen. Isoglucose is vanwege de vloeibare vorm zeer geschikt voor industriële toepassing.

Ten derde is er de vraag naar suiker voor de alcoholproductie. In het bijzonder Brazilië heeft de afgelopen jaren getracht deze "groene alcohol" als vervanging van de olie-importen toe te passen. Gezien de hoge kosten die verbonden zijn aan dit productieproces is het echter de vraag of Brazilië, dat zich als doel heeft gesteld rond het jaar 2000 middels de vervaardiging van alcohol uit suikerriet voor 75% van haar olie-importbehoefte te voldoen, deze doelstelling zal halen.

De prijselasticiteit van de vraag naar suiker is, zoals uit bijlage 4 blijkt, zowel voor de ontwikkelde als voor de ontwikkelingslanden zeer gering.

Het totale beeld van de vrije wereldmarkt wordt aldus gekenmerkt door de geringe omvang en het residuele karakter van de markt, de cyclische bewegingen in het aanbod en een prijsinelastische vraag.

3.4.2 De Internationale Suiker Overeenkomsten

Van de voedselprodukten is suiker, op tarwe na, het langst onderhevig geweest aan internationale overeenkomsten. Reeds in 1937 werd de eerste Internationale Suiker Overeenkomst afgesloten die als doel had door middel van quotering de export te beperken. De overeenkomst voldeed niet aan de verwachtingen en hield, als gevolg van het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, snel op te bestaan.

In 1953 en 1958 werden, in tijden van lage prijzen, opnieuw suikerovereenkomsten afgesloten onder auspiciën van Verenigde Naties. Deze overeenkomsten hadden ten doel met behulp van quota-aanpassingen de prijs binnen een vastgestelde marge te houden. In de periode 1968-1987 werden onder auspiciën van de UNCTAD in 1968, 1977 en 1984 Internationale Suiker Overeenkomsten afgesloten.

De belangrijkste doelstellingen van de overeenkomsten zijn: het verhogen van de exportopbrengsten van de exporterende ontwikkelingslanden, het handhaven van stabiele prijzen die lonend zijn voor de producenten en het verzekeren van het suikeraanbod voor de importerende landen tegen redelijke prijzen (Grissa, 1979:70). Tevens werden een aantal secundaire doelstellingen nagestreefd zoals het verbeteren van de markttoegang, het verhogen van de consumptie van suiker, bewaking van de ontwikkeling van substituten en het op elkaar afstemmen van produktie en consumptie. De overeenkomst van 1968, tot stand gekomen in een overschotsituatie, omvatte de bepaling dat de produktie in de ontwikkelde landen niet verder gestimuleerd diende te worden. De overeenkomst van 1977 nam deze bepaling niet over.

Ter verwezelijking van deze doelstellingen had het hoogste orgaan van de Internationale Suikerorganisatie, de Internationale Suikerraad de beschikking over twee instrumenten, een ex-

portquotasysteem en coördinatie over een systeem van nationale voorraden. De ontwikkeling naar een toenemende betekenis van dit voorraadinstrument, zoals in paragraaf 2.2.2 voor cacao bleek, is eveneens in de Internationale Suiker Overeenkomst 1979 terug te vinden (Khan, 1978a:108-109). Tevens werd getracht de import uit niet-leden landen middels een flankerende politiek enigszins te beperken.

Het quotamechanisme werkt, evenals het geval was bij koffie en cacao, op basis van een prijsmarge en een systeem van basis-exportquota. De prijsgrenzen konden tijdens de overeenkomst van 1968 na het derde jaar van de looptijd van de overeenkomst door de Suikerraad worden gewijzigd (Barents, 1982:126). Aan het begin van het in werking treden van de overeenkomst van 1968 werd een prijsmarge van 3,25-5,25 dollarcenten per pound vastgesteld.

Tijdens de overeenkomst van 1968 schatte het Uitvoerend Comité van de Internationale Suikerorganisatie de netto-invoer-behoefte op de vrije wereldmarkt, aan de hand waarvan, na aftrek van de preferentiële uitvoer en de uitvoer van niet-leden, het globale jaarquotum bepaald werd. Proportioneel aan de per lid vastgestelde basis exporthoeveelheden werden vervolgens effectieve quota aangegeven. De effectieve quota konden, gekoppeld aan de ontwikkeling van marktprijs, worden aangepast (Barents, 1982:128).

In tabel 3.6 wordt deze koppeling nader geïllustreerd.

Tabel 3.6 De werking van het quotamechanisme tijdens de internationale Suikerovereenkomst 1968

Marktprijs (\$ cts/lb-raw, stowed Caribbean ports)	Verhouding tussen de effectieve quota en de basisexporthoeveel- heid
Minder dan 3,25	85%
3,25 tot 4,00	90 tot 95%
4,00 tot 4,50	100%
4,50 tot 5,25	110%
Boven 5,25	opschorting quota

Bron: Grissa, 1979:62.

Binnen dit systeem genoten de kleine exporterende landen een speciale behandeling. Voor de groep grote exporterende landen werd de ondergrens van de effectieve quota bepaald op 90 procent van de basisexporthoeveelheden of indien de marktprijs zich onder de minimumprijs bevond op 85 procent. Voor de groep kleine exporterende landen bedroeg deze ondergrens 100 procent van de basisexporthoeveelheden. De buffervoorraad, bestaande uit nationale voorraden, die in 1968 0,85 miljoen ton (ruwwaarde) bedroeg

(5,7 procent van de totale export in 1968), werd als aanvullend instrument toegepast, eveneens gekoppeld aan de prijsontwikkeling.

De richtlijnen van de Suikerraad ten aanzien van de buffervoorraad bestonden uit het aanhouden van minimumvoorraden, minimaal 15 procent van het basisexporttonnage voor de ontwikkelde suikerexporterende landen en minimaal 10 tot 12,5 procent van het basisexporttonnage door de onderontwikkelde suikerexporterende landen (Barents, 1982:132).

Het vrijgeven van de buffervoorraad geschiedde in twee etappes. Indien de prijs steeg van 4 tot 4,50 \$cts per pound werd de helft van de buffervoorraad vrijgegeven, terwijl hetzelfde geschiedde bij een verdere prijsstijging van 4,50 tot 5,25 \$cts per pound. Bij het verdedigen van de minimumprijs kan indien de hoogte van de marktprijs dit noodzakelijk maakte, alle import uit niet-leden landen worden verboden (Khan, 1978a:108).

Bij een stijging van de suikerprijs boven de maximumprijs werden alle importbeperkende maatregelen opgeschort en werd een systeem van leveringsverplichtingen tegen een vastgestelde prijs operationeel.

Aan het begin van de looptijd van de Internationale Suiker Overeenkomst 1977 (in 1978) werd de prijsmarge vergroot en tevens op het hogere niveau van 11-21 \$ct per pound vastgelegd. In tegenstelling tot de overeenkomst van 1968 kon deze prijsmarge reeds na twee jaar worden gewijzigd, wat geschiedde in 1980 (12-22 \$ct/pound en 1981 (13-23 \$ct/pound).

Ter bepaling van de effectieve quota werd in de overeenkomst van 1977 een enigszins gewijzigd systeem gevolgd. De totale groep exporterende landen werd gesplitst in Annex-I en Annex-II landen. De Annex-I landen, de grote exporterende landen, kregen een basisexporthoeveelheid toegewezen, terwijl de Annex-II landen een exportrecht van 90.000 ton verleend werd (Paolini, 1983:65). Een overzicht van de toegekende exportrechten en basisexporttonnages per land is te vinden in bijlage 6. De vaststelling van het globale quotum gebeurde weer op basis van een jaarlijkse schatting van de netto-invoerbehoefte op de wereldmarkt, na aftrek van de verwachte uitvoer van onder andere niet-leden en Annex-II landen. De ontwikkeling van de vraag en het aanbod op de wereldsuikermarkt is voor de periode 1978-1982 samengevat in tabel 3.7.

Evenals tijdens de overeenkomst van 1968 wordt de omvang van de effectieve quota, die slechts voor de Annex-I landen gelden, gekoppeld aan de wereldmarktprijsontwikkeling. Deze quota kunnen maximaal tot 85 procent van de basisexporthoeveelheid worden teruggebracht, in speciale gevallen is een korting tot 82,5 procent mogelijk 1).

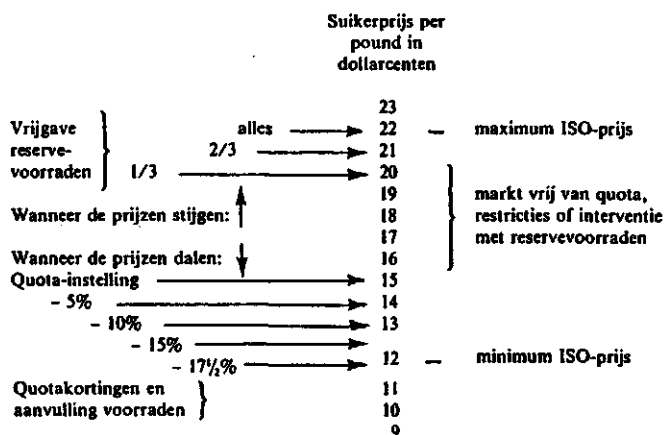
-
- 1) Deze speciale gevallen doen zich voor indien de marktprijs zich gedurende 75 achtereenvolgende marktdagen onder het minimum prijsniveau bevindt (Barents, 1982:130).

Tabel 3.7 Ontwikkeling van vraag en aanbod op de vrije wereldmarkt voor suiker (in 1000 ton)

	1978	1978	1980	1981	1982 1)
A Netto-importbehoefte	16080	17629	17789	19728	18706
B Verwachte uitvoer van					
a) Annex-II leden	300	431	400	411	583
b) Hoofdstuk IX leden	75	70	80	100	110
c) (1) Niet-leden, exclusief de EG	3925	1235	1200	434	1078
(2) EG		3200	3200	4100	4900
d) Totaal	4300	4936	4880	5045	6671
C Globale quotum (A-B)	11780	12693	12909	14683	12035
D Som der basisexport-quota	15275	15355	16170	17798	19440
E Minimum uitvoerrecht	12730	12855	13755	15150	16450
Overschot (E-C)	950	162	846	467	4415

1) Schattingen door de Suikerraad uit mei 1982.

Bron: Agrarwirtschaft, 36,(1982)12:396.



Figuur 3.4 Regulerend mechanisme van de Internationale Suiker overeenkomst 1977 (prijsmarge 1980)

Bron: Van Marion, 1982:11.

Indien zich bij een marktprijs van 16 dollarcent een prijsdaling voordoet, zullen de effectieve quota verminderd worden. In het geval van een prijsstijging boven de minimumprijs zullen de quota volgens het hiervoor genoemde schema vergroot worden. Daarnaast wordt de minimumprijs verdedigd met behulp van voorschriften ten aanzien van de import uit niet-leden landen. Deze voorschriften zijn echter onder de overeenkomst van 1977 in vergelijking tot de overeenkomst van 1968, aanzienlijk versoepeld. Bij een marktprijs, gelegen onder het minimumprijsniveau, diende de

Tabel 3.8 Vergelijking van een aantal aspecten van de Internationale Suiker Overeenkomsten van 1968 en 1977

	Internationale Suiker Overeenkomst 1968	Internationale Suiker Overeenkomst 1977
Prijsmarge (zoals aan be- gin van de loop- tijd van de Overeenkomst vastgesteld)	3,25-5,25 \$cts/lb geen ongereguleerde zone	11-12 \$cts/lb ongereguleerde zone tussen 15-19 \$cts/lb
Exportquota mechanisme	aangewend ter verde- ding van de minimum- en maximumprijsgrens	aangewend ter verdedi- ging van de minimum- prijsgrens
Reservevoor- raden	omvang 0,85 miljoen ton ondersteuning van het exportquota instrument vrijgave in twee fasen	omvang 2,5 miljoen ton zelfstandig instrument ter verdediging van de maximumprijsgrens vrijgave in drie ja- ren; na vrijgave wordt voorzien in een plan- matige heropbouw gedu- rende drie jaren oprichting Stock Financing Fund ter financiering van de reservevoorraden
Import uit niet-leden landen	Mogelijkheid tot totaal verbod door Suikerraad bij minimumprijs	maximale beperking tot 55% bij minimumprijs

import uit niet-leden landen tot 55 procent van de import in het basisjaar te worden verminderd (Khan, 1978a:108). Onder de overeenkomst van 1968 was het mogelijk om alle importen uit niet-leden landen te verbieden. Bovendien gold deze regeling niet voor niet-leden die wel aangesloten waren bij de overeenkomst van 1968. Om deze twee redenen is de regeling aanzienlijk minder effectief geworden.

De bovenste prijsgrens wordt verdedigd met behulp van een uit nationale reservevoorraden bestaande buffervoorraad, die als zodanig een zelfstandig instrument is geworden. De totale omvang van de reservevoorraden werd in de overeenkomst van 1977 op 2,5 miljoen ton bepaald. De bijdrage aan deze voorraden door de exporterende leden geschiedde naar rato van het basisexportquotum. De Annex-II landen kunnen, op basis van vrijwilligheid, aan de voorraadvorming deelnemen. Zoals in figuur 3.4 is geïllustreerd, worden deze reservevoorraden bij een stijging van de marktprijs boven de ongereguleerde zone in drie etappes vrijgegeven. De overeenkomst voorziet na vrijgave van de voorraden in een heropbouw over een periode van drie jaar (Schmidt, 1978:70). Het versneld vrijgeven van de buffervoorraad in drie etappes en het loskoppelen van de twee stabilisatiemechanismen hebben de effectiviteit van het voorraadinstrument vergroot (Khan, 1978a:109).

In de overeenkomst van 1977 werd ter financiële ondersteuning van het voorraadinstrument een zogenaamd "Stock Financing Fund" opgericht. Dit fonds, onder leiding van een beheerder, betreft zijn middelen uit een heffing op het handelsverkeer op de vrije markt. Door middel van interestvrije leningen kunnen de kosten van het aanhouden van de reservevoorraden worden bestreden. De belangrijkste verschillen tussen de Internationale Suiker Overeenkomsten 1968 en 1977 ten aanzien van het regulerend mechanisme en het flankerend beleid betreffende de import van suiker uit niet-ledenlanden, worden kort samengevat in tabel 3.8.

3.4.3 De werking van de Internationale Suiker Overeenkomsten

In de praktijk blijken de Suikervereenkomsten weinig marktregulerend gewerkt te hebben. Onder de overeenkomst van 1953 lag, als gevolg van de Suez-crisis, de prijs eerst geruime tijd boven het maximum van de prijsmarge; deze hoge prijs stimuleerde produktieuitbreiding en mede door zeer goede oogsten in 1957 en 1958 daalde de prijs tot onder het minimum. Dit vergemakkelijkte de totstandkoming van de Internationale Suiker Overeenkomst van 1958. Deze overeenkomst, met een looptijd van zes jaar, kwam in 1961 voortijdig ten einde. Als gevolg van het uitbreken van de Cubaanse revolutie (1959) kondigden de VS een handelsembargo af tegen Cuba en stopten de, in het kader van de US Sugar Act, preferentiële suikeraankopen. De leveringen aan de VS werden overgenomen door de Caribische en Latijns-Amerikaanse landen. Cuba sloot op zijn beurt preferentiële overeenkomsten met de COMECON-landen (met de USSR als voornaamste importeur) en China, en wilde

binnen de ISO zijn exportquotum verhoogd zien met deze preferentiële leveranties. De overige exporterende leden konden hiermee niet instemmen, waardoor de overeenkomst opgeschort werd.

De overeenkomst van 1968, wederom tot stand gekomen in een situatie gekenmerkt door lage wereldmarktprijzen, had een looptijd van vijf jaar. De eerste drie jaren van de overeenkomst bleef de marktprijs globaal binnen de overeengekomen prijsmarge. Als gevolg van slechte oogsten in de Sovjet Unie en Cuba, steeg ondanks het vrijgeven van de reservevoorraden, de marktprijs in de periode daarna tot ver boven de maximumprijs. Dit proces werd versterkt door de algemene prijsverhogende invloeden van de oliecrisis, de toenemende inflatie en de monetaire chaos. Het geringe effect van de toepassing van economische instrumenten is volgens Barents (1982:153) te wijten aan structurele problemen. Door het lage prijspeil van de tweede helft van de zestiger jaren en de als gevolg van de inflatie sterk gestegen produktie- en investeringskosten bleek de rentabiliteit van de rietsuikerproduktie ernstig aangetast. In 1970 bedroegen de gemiddelde kosten van rietsuikerproducenten ongeveer 11 \$ct/kg (Grissa, 1979:69), terwijl de wereldsuikerprijs zich ver onder dit niveau bevond. Het hogere prijspeil na 1971 herstelde de rentabiliteit enigszins, maar dit leidde in de meeste gevallen niet direct tot produktieuitbreiding. De lange periode van lage prijzen daarvoor had de producenten aarzeland gemaakt.

Naast deze angst voor een nieuwe prijsval speelde tevens het ontbreken van financiële middelen, veroorzaakt door de aanhoudend lage prijzen in de zestiger jaren, een belangrijke rol. Dit wordt nog versterkt door de geringe doorwerking van de toegenomen opbrengsten naar de producenten, aangezien een toenemend aantal overheden deze gelden afroemde. Een laatste belangrijk element is dat de produktie in de jaren voor 1971 slechts in geringe mate ingekrompen was. Deze trage aanpassingen van de produktie bij lage prijzen werd in vele gevallen veroorzaakt door de afwezigheid van een alternatieve benuttingsmogelijkheden van grond en arbeid.

In 1972 werden, vanwege de prijsstijging, de economische instrumenten opgeschort. De ISO 1968 liep af in 1973 maar overeenstemming over een nieuwe overeenkomst kon niet worden bereikt, niet alleen vanwege onenigheid over de prijsmarge, maar ook omdat, vanwege de hoge suikerprijs, geen enkel land behoefte had aan een overeenkomst, met uitzondering van enkele grote importeurs. Als gevolg van de internationale crisis en de misoogsten van 1974 bereikte de wereldsuikerprijs eind 1974 een ongekend hoog niveau. De daarop volgende prijsdaling (1975-1977) werd veroorzaakt door de conjuncturele stagnatie van de wereldmarkt, de produktietoename en de opkomst van andere zoetstoffen zoals isoglucose. Met name de VS hebben in 1974 de produktie van isoglucose uitgebreid (Paolini, 1983:50).

In 1977 was er weer sprake van een overschot op de wereldmarkt en lagen de prijzen op een dieptepunt. Zonder veel proble-

men is toen de Internationale Suiker Overeenkomst van 1977 tot stand gekomen. Deze trad op 1 januari 1978 voor een periode van vijf jaar in werking, en heeft met een aantal problemen te kampen gehad. Deze problemen waren met name het gevolg van het niet deelnemen van de EG en de voorlopige deelname van de VS. Pas op 3 januari 1980 trad de VS definitief toe, en kon de overeenkomst operationeel worden, omdat toen het vereiste aantal stemmen behaald was.

De overeenkomst trachtte door het in werking stellen van de maximale quotabeperkingen de suikerprijs te verhogen en het overaanbod op te heffen. Zoals in bijlage 7 naar voren komt verhoogden echter de niet-leden, waaronder de EG, in deze periode hun exporten naar de vrije wereldmarkt. Daar bovendien het totaal van de individuele basisexportquota hoger lag dan de geraamde vraag, kon dit mechanisme de prijs niet binnen de marges houden, zelfs niet bij maximale quotakortingen (Tweede Kamer, 1983c:14).

Ten gevolge van een aantal misoogsten is de suikerprijs na 1979 weer gestegen. Ondanks de toepassing van de reservevoorraden als zelfstandig instrument kon de suikerprijs niet continu binnen de overeengekomen prijsmarge worden gehandhaafd. In de periode van 1 januari 1978 tot 31 december 1982 lag de prijs 12 maanden binnen de grenzen, 37 maanden onder de minimumgrens en 11 maanden boven de maximumgrens (Landbouwschap, 1983:3).

Schmidt (1978:70) plaats een aantal kanttekeningen bij de stabiliserende invloed van de reservevoorraden. Hoewel de voorraden onder de overeenkomst van 1977, absoluut gezien, gestegen zijn van 0,85 miljoen ton tot 2,5 miljoen ton, is dit gerelateerd aan de toename van de basisexporthoeveelheden ¹⁾, slechts een stijging van 12 tot 16 procent. Dit resulteert in een netto-uitbreiding van de voorraden met slechts 0,6 miljoen ton.

Ten tweede wordt tijdens de overeenkomst van 1977 de reservevoorraad in drie fasen vrijgegeven. In vergelijking tot de overeenkomst van 1968, toen de vrijgave nog in twee fasen geschiedde, steeg de per fase vrijgegeven interventievoorraad van 0,43 miljoen ton (6% van de basisexporthoeveelheden 1968) tot 0,83 miljoen ton (5% van de basisexporthoeveelheden 1977).

De als gevolg van een produktietoename na 1980 ingezette prijsdaling in het seizoen 1982-1983 heeft zich in 1984 en 1985 voortgezet. De wereldmarktprijs bevond zich in deze periode vrijwel voortdurend onder de vastgestelde minimumprijs. De ISO 1978 is in november 1981 voor twee jaar verlengd.

De onderhandelingen over een nieuwe suikerovereenkomst meer gericht op het deelnemen van de EG, zijn op meerdere punten vastgelopen. Niet alleen het vaststellen van de prijsmarge gaf moeilijkheden, maar ook de te gebruiken economische instrumenten voor prijsstabilisatie. De EG toonde zich een sterke tegenstander van

1) De basisexporthoeveelheid is gestegen van 7,2 miljoen ton in 1968 tot 15,9 miljoen ton in 1977.

exportquota en lanceerde een voorstel gebaseerd op voorraadverplichtingen. Uit dit voorstel, en aanvullingen van andere landen, werd het idee geboren van het systeem van de Reference Export Availibility (REA). De REA zou worden vastgesteld voor de tien grootste exporterende landen; samen met de export van de overige landen (inclusief niet-leden landen) moest dit voldoen aan de normale wereldvraag. Ieder suikerjaar stelden de tien grootste exporteurs aan de hand van de oogst op hoeveel ze werkelijk kunnen exporteren. Ligt deze hoeveelheid hoger dan de vastgestelde REA, en de marktprijs lager dan de vastgestelde minimumprijs, dan dient het overschot opgeslagen te worden. Indien een land niet kan voldoen aan zijn REA, dan wordt het verschil aangevuld uit de aangelegde voorraden. Hoewel de landen niet onwillig tegenover dit idee stonden, liepen de onderhandelingen uiteindelijk vast op de verdeling van de REA en de prijsmarge (FAO, CRO, 1984-1985:38). Een laatste geschilpunt was de wens van de EG om suikervervangers onder de Suiker Overeenkomst te laten vallen. Japan en de VS zijn hier felle tegenstanders van.

Ondanks het gunstige klimaat om een overeenkomst te sluiten (lage wereldmarktprijzen en grote buffervoorraden) is het niet mogelijk gebleken tot overeenstemming te komen, en werd uiteindelijk alleen een administratieve overeenkomst afgesloten die op 1 januari 1985 voor een periode van vijf jaar in werking is getreden. Voor het eerst in de geschiedenis van de suikerovereenkomsten is de EG toegetreden tot het verdrag. Op de achterliggende redenen hiervoor zal nader worden ingegaan in hoofdstuk 4.

3.5 Tarwe

3.5.1 Produktieaspecten

Tarwe, het belangrijkste gewas binnen de categorie granen, wordt zowel in de geïndustrialiseerde als in de ontwikkelingslanden voortgebracht. Naast de toepassing in veevoeder neemt tarwe een centrale plaats in binnen het basisvoedselpakket van de mens. Minder belangrijk zijn de toepassingen in de industriële sector en als zaaizaad (Blom, 1986:20). Er kunnen twee soorten tarwe onderscheiden worden: harde tarwe (durumtarwe) en zachte tarwe.

De wereldtarweproduktie is in de periode 1967-1985 toegenomen van 298 miljoen ton tot 513,3 miljoen ton (FAO, Commodity Review and Outlook, 1985-1986:57). De ontwikkelingslanden hadden in 1985 een produktieaandeel van + 40%, terwijl dit aandeel voor de geïndustrialiseerde landen op + 37% lag. Een overzicht van de produktie voor de periode 1961-1985 van een aantal landen wordt gegeven in tabel 3.9.

De wereldtarwemarkt heeft, evenals de wereldsuikermarkt, een residueel karakter; in de periode 1967-1985 werd slechts 15 tot

Tabel 3.9 De produktie van tarwe van een aantal landen in de periode 1961-1985 (in 1000 ton)

Land/gebied	1961- 1965	1969- 1971	1974- 1976	1979- 1981	1983	1984	1985
VS	33040	40034	54955	66229	65858	70618	65992
Canada	15364	13901	17990	20430	26505	21199	23900
USSR	64207	92804	82304	89493	78500*	76000*	83000*
China	22230*	29687	45522*	59196*	81392*	87817*	85286*
Australië	8222	9014	11721	14468	22016	18294	16550
Frankrijk	12495	14112	16715	22362	24745	32977	29030
Subtotaal	155558	199552	229243	272178	299016	306905	303758
Wereld	254390	327922	383122	443167	494737	523642	510029

* Schatting van het FAO.

Bron: FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen.

20 procent van de wereldproduktie internationaal verhandeld 1). De meeste landen streven naar een zo hoog mogelijke graad van zelfvoorziening. Wat de structuur van de wereldmarkt betreft, valt te op merken dat er slechts een gering aantal grote marktpartijen is. De belangrijkste tarwe exporterende landen, te weten de Verenigde Staten (1984/85: 41,8 miljoen ton), Canada (16,5 miljoen ton), Australië (15,5 miljoen ton), de Europese Gemeenschap (met name Frankrijk) (16,0 miljoen ton) en Argentinië (6,5 miljoen ton) hadden in het seizoen 1984/1985 een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer 95%. Aan de importzijde is er minder sprake van nationale concentratie. De belangrijkste importeurs, de Sovjet-Unie (1984/85: 24,0 miljoen ton), de Europese Gemeenschap (met name Italië) (3,0 miljoen ton), China (9,7 miljoen ton) en Japan (5,5 miljoen ton), blijken in hetzelfde seizoen ruim 40% van de totale wereldvraag te vertegenwoordigen. De ontwikkelingslanden als groep (exclusief China) importeerden in 1984/1985 ongeveer 51% van het aanbod op de wereldmarkt (FAO, Commodity Review and Outlook, 1984-1985:66). De EG exporteert overwegend zachte tarwe en importeert harde tarwe.

Tussen deze vragers en aanbieders zijn enkele grote handelsorganisaties werkzaam, ook wel de "Grote Vijf" genoemd, André, Bunge, Cargill, Continental en Louis-Dreyfus, die gezien de omvang van hun transacties en kennis van de internationale graanmarkt, een aanzienlijke invloed op de tarweprijs kunnen hebben (Blom, 1981:24-25).

1) De omvang van de wereldhandel in tarwe nam in de periode 1967-1985 van 53 miljoen tot 101,2 miljoen toe.

Het aanbod van tarwe is, zoals uit bijlage 4 blijkt, in de ontwikkelingslanden en de landen met een centraal geleide economie, op korte termijn inelastisch. Hoewel een effectief voorraadbeheer enige flexibiliteit van het aanbod met zich mee zou kunnen brengen, lijkt de schatting van een prijselasticiteit van 0,5 voor de ontwikkelde landen aan de hoge kant. Op de lange termijn is het aanbod van tarwe, in vergelijking met de situatie voor cacao, suiker en koffie, relatief prijselastisch.

Ten aanzien van de vraag naar tarwe merkt Blom (1981:20) op dat deze *"bij hoge prijzen zeer inelastisch en bij lage prijzen tamelijk elastisch is"*. Dit wordt veroorzaakt doordat de vraag naar granen voor menselijke consumptie, door de centrale plaats in het voedselpakket, prijsinelastisch is, terwijl de vraag naar granen voor toepassing in veevoeder, door de vele substitutiemogelijkheden, relatief prijselastisch is. Bij een relatief hoge tarweprijs zal er weinig tarwe in veevoeder verwerkt worden. Echter bij een relatief lage tarweprijs zal er een grote mate van substitutie tussen tarwe en overige granen plaatsvinden, zodat veel tarwe voor veevoedergebruik zal worden toegepast.

Uit het residuele karakter van de wereldtarwemarkt en het kleine aantal grote marktpartijen vloeit voort dat de klimatologische omstandigheden en het gevoerde landbouwbeleid in de grote exporterende en importerende landen bepalend zijn voor de omvang van de geproduceerde, geëxporteerde en geïmporteerde hoeveelheden tarwe. Vanwege de prijsinelasticiteit van de vraag (bij hoge prijzen) en van het aanbod zullen de fluctuaties in de bovengenoemde hoeveelheden tot omvangrijke prijsfluctuaties kunnen leiden.

Zoals uit figuur 3.5 blijkt hebben de prijsfluctuaties zich na 1971/1972 verhevigd.

Deze ontwikkeling komt tevens tot uiting in de door Blanchford uitgevoerde schattingen omtrent de variatie in de tarweprijzen. Deze schattingen zijn te vinden in tabel 3.10.

Als belangrijkste oorzaken voor de toegenomen instabiliteit op de wereldtarwemarkt zijn het invoeren van productiebeperkende maatregelen in de Verenigde Staten en de beperking van de voorraden in Canada gedurende de eerste helft van de zeventiger jaren te noemen. De uit deze maatregelen voortvloeiende inkrimping van de tarwevoorraden leidde tot een vermindering van het vermogen om op plotselinge prijsfluctuaties te kunnen reageren. Met name de omvangrijke tarwevoorraden in de Verenigde Staten zijn in de periode voor 1972 de belangrijkste stabiliserende factor op de wereldmarkt gebleken. De Canadese voorraden werkten minder stabiliserend, onder andere omdat Canada via haar graanbureaus graan op termijn verkocht en zodoende het beheer over een gedeelte van haar voorraden kwijtraakte (Blanchford en Schwartz, 1983:307).

Andere factoren die tot een toename van de instabiliteit hebben geleid zijn de omvangrijke vraag uit de Sovjet-Unie naar tarwe sinds 1972/73, als gevolg van tegenvallende binnenlandse oogsten, welke voorheen werden opgevangen door verminderd gebruik



Figuur 3.5 De Internationale Tarweprijs (1960-1985)

Bron: FAO, Commodity Review and Outlook 1984-1985, Rome, 1985:136.

FAO, Monthly Bulletin, 9(1986)12.

van graan als veevoer, en de toegenomen afscherming van de markten van de exporterende en importerende landen van de prijsontwikkeling op de wereldmarkt (Blanchford, 1983:383).

Tabel 3.10 Variatie van de prijs (in procenten) voor tarwe (1960-1981)

	1960 - 1970	1971 - 1981
VC: variatiecoëfficiënten	5,2	7,0
SD: standaarddeviatie	14,5	27,0

Bron: Blanchford, 1983:382.

3.5.2 De Internationale Tarwe Overeenkomsten

Al in 1933 werd na twee jaar onderhandelen, een Internationale Tarwe Overeenkomst afgesloten, waarin maatregelen opgenomen

waren ter bevordering van export, consumptie en produktievermindering. Met behulp van exportquota trachtte men de wereldgraanmarkt te stabiliseren. Bovendien werd een Tarwe Advies Comité in het leven geroepen, dat als taak had toezicht te houden op de werking en toepassing van de overeenkomst. Al na een jaar stortte de overeenkomst in, doordat Argentinië, vanwege een overvloedige oogst en bij gebrek aan opslagcapaciteit, zijn tarwe op de wereldmarkt begon te dumpen.

De in 1949, 1953 en 1956, onder auspiciën van de in 1942 opgerichte Internationale Tarwe Raad, tot stand gekomen overeenkomsten hadden als doelstelling: *"het verzekeren van aanbod voor de importerende landen en van markten voor de exporterende landen tegen rechtvaardige en stabiele prijzen"* (IWC, 1974). Tussen exporteurs en importeurs werden contracten afgesloten die levering en aankoop van graan garandeerden binnen de vastgestelde maximum- en minimumprijzen. De verdragen kwamen in grote lijnen overeen en verschilden alleen in het aantal deelnemende landen en het niveau van de maximum- en minimumprijs.

De overeenkomst van 1959 legde de grondslag voor de naderhand in 1962 en 1969 in werking getreden verdragen. De doelstellingen werden uitgebreid, en het multilaterale contractenstelsel, waarin de aan- en verkoopverplichtingen waren vastgelegd in absolute hoeveelheden, werd vervangen door een systeem, waarbij de importerende landen op zich namen jaarlijks een percentage van hun tarwebehoefte te importeren. Dit was vooral gericht op een aantal importeurs die te kampen hadden met per jaar sterk wisselende oogsten en ten tijde van overvloedige oogsten niet aan hun importverplichting konden voldoen. Gedurende de periode 1949-1967 zijn de prijzen, ondanks de na 1952 ontstane overschotsituatie, binnen de prijsmarges gebleven. Dit was niet zozeer te danken aan de overeenkomsten als wel aan het binnenlandse voorraad- en prijsbeleid van de Verenigde Staten en in mindere mate van Canada (IWC, 1974:3-20).

In de periode 1967-1987 zijn drie internationale overeenkomsten tot stand gekomen, namelijk in 1967, 1971 en 1986. Deze Internationale Granenregelingen omvatten behalve een Tarwehandelsverdrag tevens een Voedselhulpverdrag. Het Voedselhulpverdrag is een verdrag waarbij de deelnemende landen zich verplichten in het kader van een vastgesteld voedselprogramma jaarlijks een minimum hoeveelheid tarwe, andere granen, of het equivalent daarvan in financiële middelen als hulp ter beschikking te stellen. De totale omvang van deze jaarlijkse bijdragen bedroeg tijdens de overeenkomsten van 1967 en 1971 respectievelijk 4,25 en 4 miljoen ton graan (IWC, 1971:61). Het in 1980 gesloten Voedselhulpverdrag, dat tot medio 1986 werd verlengd, verhoogde de voedselhulpbijdragen tot 7,6 miljoen ton (Tweede Kamer, 1981:1). Onder de overeenkomst van 1986 werd de totale jaarlijkse bijdrage vastgesteld op tenminste 10 miljoen ton. Het Voedselhulpverdrag 1986 heeft een looptijd van drie jaar, maar kan met periodes van twee jaar verlengd worden. De belangrijkste bijdrage aan dit Voedselhulp-

verdrag komt van de Verenigde Staten en de Europese Gemeenschap. Het vervolg van dit betoog zal zich in hoofdzaak toespitsen op de inhoud van de Tarwehandelsverdragen.

De Internationale Granenregeling 1967, voor de periode juli 1968-juni 1971 afgesloten onder auspiciën van de GATT, beperkte zich in de praktijk slechts tot tarwe. De in het Tarwehandelsverdrag gehanteerde centrale doelstelling had betrekking op: het verzekeren van het aanbod van tarwe voor de importerende landen en een afzetmogelijkheid voor exporterende landen tegen "equitable and stable prices". Tevens streefde men naar liberalisatie en expansie van de wereldhandel en een uitbreiding van de internationale samenwerking in de tarwesector. Getracht werd de tarweprijis met behulp van een stelsel van multilaterale aan- en verkoopverplichtingen binnen een afgesproken prijsmarge te stabiliseren. Als basis werd een referentie-tarwesoot gehanteerd, US Hard Red Winter no. 2, f.o.b. Gulf, waarvoor een prijsmarge van 1,73-2,13 \$ per bushel (bushel = 27,2 kg) werd vastgesteld. Voor dertien andere tarwesooten werden met inachtneming van de verschillen in transportkosten, prijsequivalenten bepaald. Het "Prices Review Committee" kreeg de bevoegdheid onderlinge prijsverhoudingen te herzien (IWC, 1967:66). Een overzicht van de prijsmarges, zoals deze bij het afsluiten van het Tarwehandelsverdrag werden vastgesteld, is te vinden in bijlage 8.

De exporterende leden worden volgens het multilaterale aan- en verkoopstelsel verplicht binnen de prijsmarge een voldoende hoeveelheid tarwe ter beschikking te stellen zodat de importerende leden hun commerciële tarwe behoefte kunnen dekken. Deze leveringsverplichtingen worden jaarlijks in de vorm van zogenaamde "datum quantities" vastgelegd. Indien de marktprijs de vastgestelde maximumprijs naderde en de Tarweraad tot actie besloot, dienden de exporterende leden het saldo van hun leveringsverplichtingen ten opzichte van de importerende leden ter beschikking te stellen (Barents, 1982:230). De importerende landen werden verplicht jaarlijks een minimumpercentage van hun commerciële behoeften te dekken via de import uit exporterende leden-landen. Dit percentage werd in overleg met de Tarweraad vastgesteld. Tevens zijn de importerende leden verplicht bij transacties met niet-leden de overeengekomen prijsmarge in acht te nemen (IWC, 1967:68). Verplichtingen omtrent het voeren van een voorraadpolitiek werden niet in de Internationale Granenregeling opgenomen, voornamelijk vanwege de weerstand van de Verenigde Staten, die vreesden dat internationaal aangelegde buffervoorraden de prijzen zouden verlagen (Hager, 1978:41). Wel konden de leveringsverplichtingen binnen de prijsmarge invloed op het voorraadbeheer van de exporterende landen uitoefenen.

Tijdens de onderhandelingen over een nieuwe Internationale Granenregeling, ditmaal onder auspiciën van de UNCTAD, werd beaadslaagd over de vaststelling van exportquota en het aanleggen van verplichte voorraden in zowel exporterende als importerende landen. Deze besprekingen hebben niet tot overeenstemming kunnen

leiden met betrekking tot het opnemen van een nieuwe prijsmarge of enig regulerend mechanisme. De Verenigde Staten keerden zich tegen een prijsmechanisme zoals dat bestond onder de regeling van 1967. Zij meenden dat dit nadelige invloed had gehad op de export van Amerikaanse tarwesoorten (Tweede Kamer, 1975:1). Over de keuze van een referentie-tarwesoort kon geen overeenstemming bereikt worden. Besloten werd om de institutionele structuur van de Internationale Tarweraad in stand te houden en middels de oprichting van een "Subcommissie van Advies inzake de Marktsituatie", het moment te bepalen waarop de onderhandelingen heropend konden worden (IWC, 1971:60). Deze commissie werd ook belast met het verzamelen van maandelijkse marktgegevens, een uitbreiding van de jaarlijkse rapportage door de Tarweraad en het opstellen van schattingen van de vraag en het aanbod op de wereldmarkt.

Wegens het uitblijven van overeenstemming werd de Internationale Granenregeling in 1974, 1975, 1976, 1978, 1979 en 1981 verlengd. De laatste verlenging dateert van 1983, voor de duur van drie jaar. Volgens Blom (1981:53) spitste de discussie over een nieuwe regeling zich niet toe op technische aspecten, maar op het belangenconflict tussen met name de Verenigde Staten en de Europese Gemeenschap. Een nadere beschouwing van deze belangenposities zal in hoofdstuk 4 aan de orde komen.

Op 1 juli 1986 is een nieuwe Internationale Tarwe Overeenkomst inwerking getreden. Deze overeenkomst is vrijwel gelijk aan de overeenkomst van 1971, met die uitzondering dat naast tarwe ook andere granen opgenomen zijn. De overeenkomst heeft een looptijd van vijf jaar en kan vervolgens met periodes van twee jaar verlengd worden.

3.5.3 De werking van de Internationale Tarwe Overeenkomsten

De werking van de Internationale Granenregeling 1967 werd in de praktijk sterk beperkt door het ontbreken van instrumenten ter verdediging van de prijsgrenzen. Als gevolg van de goede oogsten in de seizoenen 1968/1969 en 1969/1979 en de daaropvolgende hevige concurrentie tussen de exporterende leden en de niet tot de regeling toegetreden Oosteuropese landen, bleek de tarweprijs niet op het minimumniveau te handhaven. De maatregelen gericht op een betere afstemming tussen vraag en aanbod van tarwe, voortvloeiend uit besprekingen tussen de Verenigde Staten, Canada en Australië, zorgden voor enige mate van prijsstabilisatie. Eerst na het mislukken van de maisoogst in de Verenigde Staten (1970/1971), waardoor de tarweprijs eveneens steeg, werd het minimumprijsspeil bereikt. Al met al slaagde de Internationale Granenregeling er niet in de tarweprijs binnen de vastgestelde prijsmarge te stabiliseren. Waarschijnlijk als gevolg van de gewijzigde marktsituatie in de periode tussen het bereiken van overeenkomst en het inwerking treden (één jaar) bleek de minimumprijs te hoog vastgesteld.

De situatie op de wereldmarkt werd na 1972 gekenmerkt door hevige prijsfluctuaties. Een enigszins stabiliserende werking ging in deze periode uit van Internationale Tarweraad, die door middel van het verstrekken en uitwisselen van informatie over produktie, handelsvolumes, voorraden en prijzen trachtte de handelsstromen te coördineren. Blanchford (1983:391) noemt als mogelijke instrumenten om tot een grotere mate van stabilisatie te komen de liberalisatie van de wereldhandel, het instellen van internationale voorraden of een grotere mate van coördinatie van de bestaande voorraden. Blom (1981:54) is van mening dat *"de prijsontwikkelingen op de termijnmarkten voor tarwe indicatoren zijn voor toekomstige ontwikkelingen en aldus kunnen bijdragen tot stabilisatie"*.

De Verenigde Staten, Canada en Australië trachtten onderling enige mate van stabiliteit te bereiken. Daarnaast trachtten deze landen door het afsluiten van langlopende leveringscontracten met onder andere de Sovjet-Unie en China een stabiel element in hun tarwe-exporten in te bouwen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het al bestaande residuele karakter van de wereldgraanmarkt nog versterkt is.

3.6 Olijfolie

3.6.1 Produktieaspecten

Olijfolie is één van de vele soorten dierlijke en plantaardige vetten en oliën die op de wereldmarkt worden verhandeld. In tegenstelling tot andere oliehoudende zaden en vruchten, die onder andere in veevoeder worden verwerkt, is olijfolie slechts bestemd voor menselijke consumptie. De olijfolieteelt is in belangrijke mate gecentraliseerd in de droge gebieden rond de Middellandse Zee (Groen Europa nr. 189, 1982:31-32). Een overzicht van de belangrijkste producerende landen is te vinden in tabel 3.11.

Het aandeel van de Europese Gemeenschap in de wereldproduktie is gestegen van 36% in de periode 1969-1971 (EG-6) tot 40% in 1982 (EG-10). Deze toename werd mede veroorzaakt door de toetreding van Griekenland, per 1 januari 1981, tot de Gemeenschap. Per 1 januari 1986 zijn twee andere belangrijke producenten tot de Gemeenschap toegetroten, Spanje en Portugal. Uitgaande van de cijfers van 1985 is het aandeel van de Europese Gemeenschap in de wereldproduktie dan 78%.

De teelt van olijven wordt gekenmerkt door een lange productiecyclus. Na de aanplant van een olijfboom komt pas na zes tot vijftien jaar de produktie op gang. De maximale opbrengst wordt na dertig jaar bereikt. Olijfolie kent een tweejarige opbrengstcyclus, die in de vier belangrijke producerende landen, Spanje, Turkije, Tunesië en Marokko synchroon verloopt. De opbrengstcyclus van Italië, de grootste olijfolieproducent, verloopt tegen-

Tabel 3.11 De olijfolieproductie van de belangrijkste producerende landen in de periode 1961-1985 (in 1000 ton)

Land/gebied	1961- 1965	1969- 1971	1974- 1976	1979- 1981	1983	1984	1985
Griekenland	198	178	252	302	317	233	290
Italië	431	553	499	635	885	367	537
Portugal	76	70	49	47	13	46	33*
Spanje	372	419	438	435	288	718	387
Syrië	18	23	47	59	29	54	38
Turkije	91	86	154	129	49	98	73
Marokko	27	41	37	28	24*	31	31
Tunesië	72	103	139	101	162	100	115
Subtotaal	1285	1473	1615	1736	1767	1647	1504
Wereld	1361	1553	1721	1827	1860	1718	1592

* Geschat.

Bron: FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen.

gesteld aan die in de andere landen. Als gevolg van de afwisseling van kleine en grote oogsten is er sprake van een onregelmatige marktvoorziening (Agrarwirtschaft, 32(1983)12:408). Het totale olijfbomenareaal, waarvan ongeveer 28% binnen de Europese Gemeenschap (exclusief Spanje en Portugal) gelegen is, vertoont weinig schommelingen.

Tabel 3.12 Enige gegevens over olijfolie in de Europese Gemeenschap

	Import 1)		Export 1)		Zelfvoorzieningsgraad	
	1985	1986	1985	1986	1985	1986
EG-10	297,8	314,4	148,5	244,4	79%	88%
EG-12	300,3	321,7	421,6	394,5	104%	97%

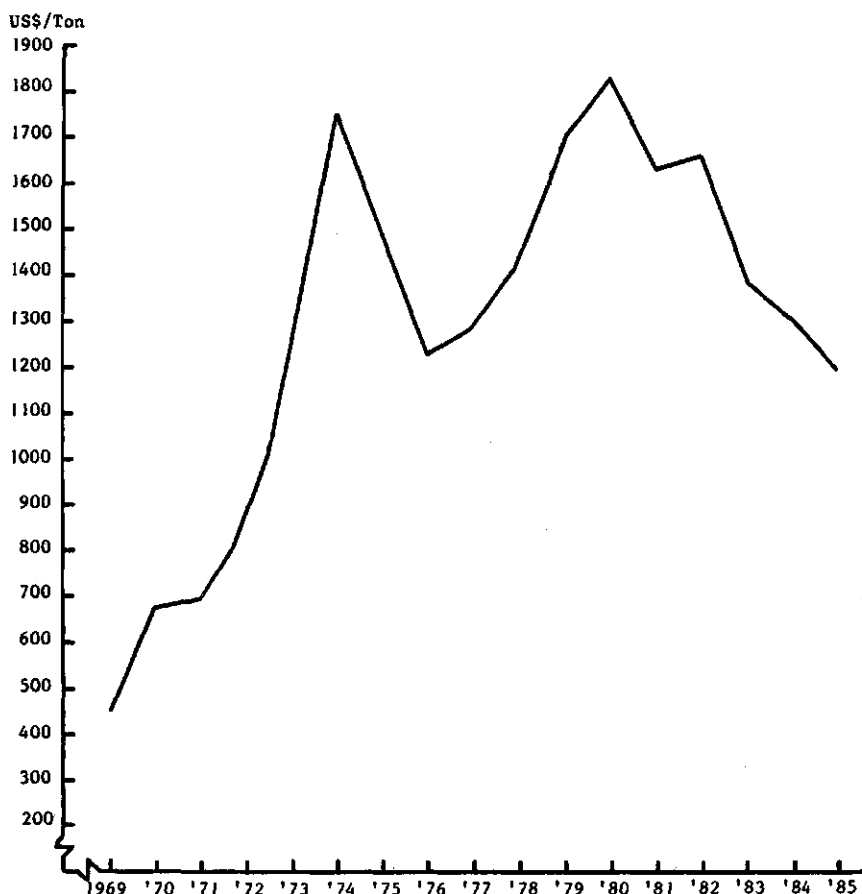
1) In 1000 ton.

Bron: Mondelinge informatie van het Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën.

De wereldhandel is klein van omvang, ongeveer 10 à 15% van de wereldproductie, vooral doordat de grote producenten primair voor de binnenlandse markt produceren. Dit komt onder andere tot

uiting in de zelfvoorzieningsgraad van 79% in 1985 voor de EG-10 (zie tabel 3.12).

De prijsfluctuaties op de wereldmarkt voor olijfolie in de periode 1969-1985, afgebeeld in figuur 3.6, worden in hoofdzaak veroorzaakt door de produktiekenmerken van de olijventeelt en de daaruit voortvloeiende fluctuaties in de aangeboden hoeveelheid op de wereldmarkt. Behrman (1978:49) heeft voor de periode 1950-1975 geen significant van nul afwijkende trend in de reële prijzen olijfolie aan kunnen tonen.



Figuur 3.6 De internationale olijfolieprijs (1969-1985)
Bronnen: Agrarwirtschaft, 31(1982)12, 32(1983)12 en 34(1985)12;
Leroy, 1980.

3.6.2 De Internationale Olijfolie Overeenkomsten en hun werking

De eerste Internationale Olijfolie Overeenkomst kwam tot stand in 1956. Daar er in deze periode geen sprake was van een structureel productieoverschot en ook de prijzen voor olijfolie redelijk stabiel waren, werden geen regels ten aanzien van productie en afzet in de overeenkomst opgenomen. In 1963 werd de tweede Internationale Olijfolie Overeenkomst afgesloten, die met inbegrip van wijzigingen en verlengingen in 1967, 1969, 1973 en 1978 tot 1979 werkzaam is geweest.

De doelstellingen van de overeenkomst uit 1963 vormen een voortzetting en uitbreiding van de overeenkomst uit 1956 en luiden onder meer: bevordering van de internationale samenwerking ten aanzien van de wereldhandel in olijfolie, nadelen als gevolg van aanbodfluctuaties beperken, oneerlijke concurrentie voorkomen, garanderen van de kwaliteit van het produkt en het stimuleren van de productie en consumptie (Tweede Kamer, 1976:2). In 1979 werd een nieuwe, opnieuw enigszins gewijzigde overeenkomst afgesloten die op 1 januari 1981 definitief in werking trad 1). In 1963 viel alleen olijfolie onder de regeling en in 1979 werden ook tafelolijven onder de regeling gebracht. Tegen de achtergrond van de heersende overproductie van olijfolie werd in 1979 de expliciete doelstelling van het bevorderen van de productie niet meer opgenomen.

De overeenkomst van 1979 voorziet in het instellen van een door producerende landen gefinancierd Propaganda fonds, gericht op het stimuleren van de olijfolieconsumptie. De totale bijdrage aan dit fonds bedraagt 300.000 dollar per jaar. Tevens wordt in deze overeenkomst een bedrag van 100.000 dollar beschikbaar gesteld voor onderzoek op technisch gebied (Basler, 1983:211). Ter verbetering en handhaving van de kwaliteit van olijfolie werden regels opgesteld. De verdragsluitende landen streven, zoals in de verwijzing naar UNCTAD resolutie 93 IV tot uiting komt, naar aansluiting bij het zogenaamde "Tweede Locket" van het Gemeenschappelijke Fonds. Tot op heden echter is dit "Tweede Locket" nog niet inwerking getreden.

De overeenkomst van 1979, met twee jaar verlengd tot 31 december 1986, is op 1 januari 1987 vervangen door de Internationale Overeenkomst betreffende Olijfolie en Tafelolijven 1986. Onder deze overeenkomst, qua doelstellingen gelijk aan die uit 1979, zijn de werkzaamheden op het gebied van de technische samenwerking uitgebreid en is de bijdrage aan het reclamefonds verhoogd tot 600.000 dollar per jaar.

In tegenstelling tot de meeste andere in UNCTAD-verband tot stand gekomen internationale goederenovereenkomsten werden de

1) Definitief wil zeggen dat de overeenkomst door een dusdanig groot aantal landen is geratificeerd dat zestig procent van het aanbod op de wereldmarkt is vertegenwoordigd.

Internationale Olijfolie Overeenkomsten gekenmerkt door het ontbreken van economische instrumenten ter realisatie van de doelstellingen. Door middel van consultaties en informatie-uitwisseling tussen vragers en aanbieders, tracht men enige mate van stabiliteit op de wereldmarkt te handhaven. Tijdens de onderhandelingen over de derde overeenkomst zijn wel pogingen ondernomen om een systeem van internationaal voorraadbeheer in te stellen. Deze stuitten echter op verzet van de Europese Gemeenschap, zodat in de uiteindelijke overeenkomst geen buffervoorraadsysteem werd opgenomen.

3.7 Rundvlees

3.7.1 Produktieaspecten

De rundvleesproduktie neemt binnen de totale vleesproduktie in de wereld, in 1985 ongeveer 146 miljoen ton, een belangrijke plaats in. Na varkensvlees (produktie in 1985: 57,1 miljoen ton) is rundvlees sinds eind jaren zeventig met een totale produktie van 46,4 miljoen ton (1985) de tweede vleessoort per wereld (FAO, Commodity Review and Outlook 1985-1986, p. 65). Hoewel rundvlees in vele landen wordt voortgebracht, is een belangrijk gedeelte van de wereldproduktie geconcentreerd in een beperkt aantal lan-

*Tabel 3.13 De produktie van rund- en kalfsvlees (1969-1985)
(in 1000 ton geslacht gewicht)*

Land/gebied	1969- 1971 a)	1974- 1976 b)	1979- 1981 b)	1983 c)	1984 c)	1985 c)
Canada	864	1068	978	1035	997	980*
VS	10062	11384	10092	10748	10928	10994
EG	4538	6560	6883	6926	7490	7532
Brazilië	1822	2151	2104	2365	2096	2136
Argentinië	2503	2471	2933	2384	2548	2700*
Australië	997	1570	1683	1543	1338	1267
Mexico	450	517	600	706	600	665*
USSR	5508	6470	6720	7011	7244	7400*
Subtotaal	26744	32191	31993	32718	33241	33674
Wereld	38827	44282	43847	44869	45587	46072

a) EG-6.

b) EG-9.

c) EG-10.

* Geschat.

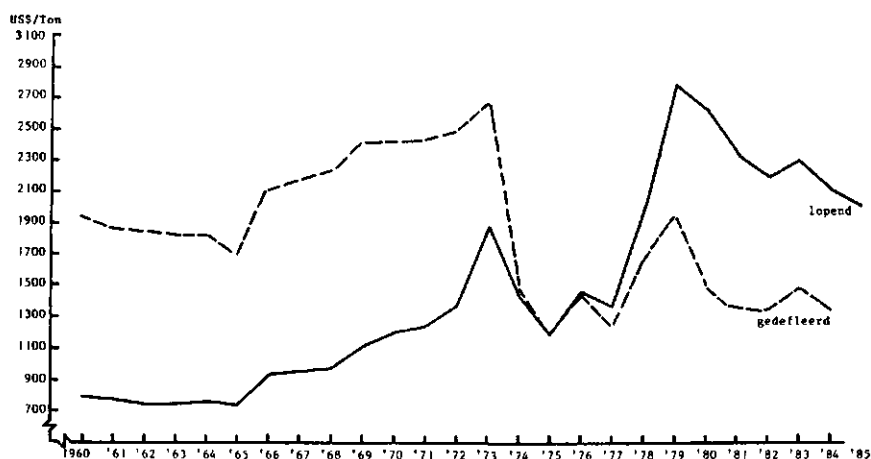
Bron: FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen.

den. Een overzicht van de produktie van een aantal grote rundvleesproducerende landen is te vinden in tabel 3.13.

Uit deze tabel valt af te leiden dat gedurende de periode 1969-1985 ongeveer 70% procent van de wereldproduktie in acht landen tot stand kwam.

Vooraf door de beperkte houdbaarheid en het daaruit voortvloeiende streven naar zelfvoorziening wordt rundvlees overwegend in de producerende landen geconsumeerd. Zoals in tabel 3.14 wordt geïllustreerd bedroeg de werelduitvoer van rund- en kalfsvlees in 1985 slechts 2,3 miljoen ton; ongeveer 5% van de wereldproduktie. Als gevolg van het beperkt aantal landen dat handelt in rundvlees en de verschillende veterinaire eisen die per land aan het vlees gesteld worden, is de wereldhandel in rundvlees op te delen in enkele grote handelsstromen. De twee belangrijkste zijn de export van Australië en Nieuw-Zeeland naar Noord-Amerika en de import in Europa vanuit Argentinië en andere Latijns-Amerikaanse landen. De export naar de Europese Gemeenschap vindt voornamelijk plaats binnen het kader van preferentiële overeenkomsten, zoals het verdrag van Lomé (zie ook par. 4.7; Meester en Strijker, 1985:100).

Wat betreft de stabiliteit van de wereldmarkt kan worden opgemerkt dat de wereldproduktie tot 1979 nog enigszins groeide,



Figuur 3.7 De Internationale rundvleesprijs (1960-1985)

Bron: FAO, Commodity Review and Outlook 1984-1985, Rome, 1985:136.

FOA, Monthly Bulletin, 9(1986)12.

Tabel 3.14 De wereldhandel in rund- en kalfsvlees (in 1000 ton)
(1977-1985)

Land/ gebied	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 a)
Uitvoer									
Argentinië	278	330	339	196	220	243	177	84	75
Canada	37	31	38	46	57	61	61	78	90
Uruguay	109	89	61	95	141	119	158	92	82
Australië	714	775	742	562	459	624	504	386	438
Nw-Zeeland	250	231	234	217	226	240	232	197	226
EG-10 (b)	1085	1135	1258	1578	1541	1398	1530	1727	1795
EG-10 (c)	190	210	227	530	507	339	429	568	615
Wereld (d)	2450	3125	3435	3310	3380	3340	3435	3380	3465
Wereld (e)	2055	2200	2404	2262	2346	2281	2334	2221	2285
Invoer									
VS	634	751	778	703	603	662	642	595	677
Canada	56	66	57	53	54	57	58	78	76
Japan	84	100	130	122	122	122	137	146	151
USSR	342	56	210	333	385	350	400	345	360
EG-10 (b)	1196	1300	1284	1281	1129	1221	1272	1245	447
EG-10 (c)	175	190	191	218	145	194	195	178	256

a) Cijfers voor 1985 hebben betrekking op de EG-12.

b) + intra.

c) - intra.

d) incl. EG-intrahandel.

e) excl. EG-intrahandel.

Bron: Agrarwirtschaft, 31(1982)12:416.

Agrarwirtschaft, 33(1984)12:407.

Agrarwirtschaft, 34(1985)12:411.

Agrarwirtschaft, 35(1986)12:427.

terwijl na 1979 enige mate van stabilisatie van de produktie optrad. De wereldmarktprijzen fluctueren echter nogal, getuige de door McNicol berekende variatiecoëfficiënt voor de periode 1951-1975 van 0,55 (zie bijlage 3). De hoge waarde van deze coëfficiënt wordt slechts door de variatiecoëfficiënt van suiker overtroffen. Zoals uit figuur 3.7 blijkt is de instabiliteit van de rundvleesprijs in de periode na 1972 sterk toegenomen, zodat de variatiecoëfficiënt voor de periode tot 1985 waarschijnlijk nog hoger uitvalt.

Op de lange termijn doet zich een jaarlijkse daling van 1,5 procent in het gedefleerde prijspeil (in reële dollars) voor (FAO, Commodity Review en Outlook, 1981-1982).

Er zijn een aantal oorzaken voor de omvangrijke prijsfluctuaties aan te geven. Aan de aanbodzijde van de wereldmarkt valt op te merken dat rundvlees een relatief langdurig productieproces vergt. De benodigde tijd tussen de beslissing tot productieuitbreiding en de realisatie van deze extra geproduceerde hoeveelheid bedraagt minimaal 40 tot 46 maanden (OECD, 1980:176). Naast de gevolgen van de productiebeslissingen op het aanbod op middellange termijn wordt er tevens invloed uitgeoefend op het aanbod op korte termijn. Indien de rundvleesproducenten bij een lage wereldmarktprijs tot inkrimping van de productiecapaciteit op middellange termijn besluiten, zal het rundvleesaanbod op korte termijn juist toenemen, waardoor de prijs een daling zal vertonen. Het tegengestelde geval doet zich bij een hoge rundvleesprijs voor. De beslissing tot uitbreiding van de productie op middellange termijn zal dan tot een verminderd aanbod op korte termijn en verdere prijsstijging leiden (OECD, 1980:178). De combinatie van bovengenoemde factoren veroorzaakt cyclische tendensen in de rundvleesproductie. Deze tendens treedt ook nadrukkelijk op in de EG, waarbij een cyclus ongeveer vijf jaar duurt (Meester en Strijker, 1985:98).

Een andere factor die van invloed is op het aanbod van rundvlees wordt gevormd door de klimatologische omstandigheden, met name droogteperiodes, die invloed uitoefenen op de beschikbaarheid van veevoeder en daarmee op de omvang van de rundvleesproductie. Wanneer vooral ruwvoer als veevoeder wordt gebruikt zijn de lokale weersomstandigheden in het rundvleesproducerende land sterk bepalend voor het aanbod, terwijl dit niet het geval behoeft te zijn bij het gebruik van granen en graansubstituten als veevoerders. Indien immers granen als veevoeder worden toegepast bestaat de mogelijkheid tot import van granen uit andere gebieden, vermindering van de export van granen of intoring op bestaande voorraden.

Er bestaat een nauwe relatie tussen de rundvleesproductie en de melkproductie. Dit wordt voor de EG geïllustreerd door het feit dat 70 à 75 procent van de rundvleesproductie in 1985/86 afkomstig was van melkkoeien of melkveerassen (van Leeuwen, 1988).

Samenvattend kan men stellen dat het aanbod van rundvlees op korte termijn tamelijk prijsinelastisch is, terwijl de substitutiemogelijkheden en de lengte van het productieproces op de langere termijn een relatief prijselastisch aanbod tot gevolg hebben.

Belangrijke destabiliserende factoren aan de vraagzijde zijn de prijsinelasticiteit en de inkomenselasticiteit. De prijsinelasticiteit van de vraag naar rundvlees wordt veroorzaakt door de bestaande, relatief stabiele, consumentenpreferenties. Als gevolg van deze smaakpatronen doet zich op korte termijn nauwelijks substitutie tussen de verschillende vleessoorten voor, wat tot uiting komt in lage kruiselasticiteiten. Slechts bij extreme prijswijzigingen doet zich enige mate van substitutie voor (OECD, 1980:183).

Een tweede destabiliserende factor is de relatief hoge waarde van de inkomenselasticiteit, zoals uit tabel 3.15 naar voren komt 1).

Tabel 3.15 Inkomenselasticiteiten voor rund- en kalfsvlees van enkele landen en gebieden (1975)

Gebied/land	Elasticiteit
Wereld	0,32
EG-9	0,36
Verenigde Staten	0,40
Argentinië	0,25
Japan	0,70
Australië	0,20

Bron: OECD, 1980:182.

Relatief hoge inkomenselasticiteiten van de vraag kunnen worden aangetroffen bij landen, die een snelle groei van het reële inkomen hebben. Bij een toename van het inkomen doet zich in die landen een stijging van de vraag naar rundvlees voor die niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming hoeft te zijn met een toename in het aanbod. De koppeling van een inkomensstijging en de relatief stabiele productie kan zo aanleiding geven tot sterke prijsstijgingen.

Naast de mogelijkheid van prijsstijgingen bij het stagneren van het aanbod kan een toename van het aanbod leiden tot prijsdalingen. Doordat de vleesconsumptie in de ontwikkelde landen een dermate hoog peil heeft bereikt dat verzadiging is opgetreden kan de vraag nog slechts toenemen bij relatief sterke prijsdalingen of bij een relatief sterke groei van het inkomen buiten de ontwikkelde landen. Tenslotte dient als destabiliserende factor genoemd te worden het feit dat er voor rundvlees geen echte wereldmarkt bestaat. De internationale handel wordt gekenmerkt door een beperkt aantal handelsstromen en door een veelheid aan soorten en kwaliteiten. Zodoende varieert de rundvleesprijs sterk al naar gelang herkomst en bestemming (COM, 1980a:13).

Concluderend kan worden opgemerkt dat ondanks het feit dat zich weinig omvangrijke fluctuaties in het wereldaanbod van rundvlees voordoen, geringe fluctuaties in vraag en aanbod versterkt, doorwerken in de ontwikkeling van de wereldmarktprijs van rundvlees.

- 1) Er zijn echter aanwijzingen dat de inkomenselasticiteit voor rundvlees in diverse landen een dalende trend vertoont (OECD, 1980:185). Een beeld dat enigszins vergelijkbaar is met dat bij suiker (zie par. 4.4).

3.7.2 De Regeling inzake Rundvlees en haar werking

De Regeling inzake Rundvlees, tot stand gekomen als uitvloeisel van de Multilaterale Handelsbesprekingen in het kader van de GATT (Tokio-ronde 1973-1979), trad 1 januari 1980 in werking. De Regeling heeft onder meer als doelstelling: *"de expansie, een steeds ruimere liberalisering en de stabiliteit van de internationale markt voor vlees en vee te bevorderen door de geleidelijke opheffing van de belemmeringen en restricties voor de wereldhandel in rundvlees en runderen, inclusief die waardoor deze handel wordt gecompartmenteerd, te vergemakkelijken en het internationale kader van de wereldhandel in het voordeel van consumenten en producenten, importeurs te verbeteren"* (Publikatieblad EG, nr. L71:7). Tweeëntwintig landen hebben de Regeling ondertekend, een aantal dat in oktober 1985 gestegen was tot 26, waaronder de voornaamste exporterende en importerende landen. De Regeling, die een looptijd van drie jaar heeft, kan iedere drie jaar stilzwijgend verlengd worden. De Internationale Raadgevende Groep Vlees is bij het ingaan van de Regeling opgeheven.

Binnen het kader van de GATT is een Internationale Vleesraad opgericht, die op basis van het door het GATT-secretariaat opgestelde jaarlijkse rapport, een evaluatie van de wereldvraag en -aanbod situatie en van de vooruitzichten inzake de wereldmarkt voor rundvlees, kalfsvlees en levende dieren opstelt.

De Regeling omvat geen economische instrumenten, maar richt zich vooral op het verbeteren van de uitwisseling van informatie tussen de deelnemende landen. Daartoe is een informatieplicht ingesteld (Barents, 1982:389). De onderlinge consultatie en informatieuitwisseling is erop gericht vraag- en aanbod op de wereldmarkt beter op elkaar af te stemmen.

Indien zich knelpunten of onevenwichtigheden op de wereldmarkt voordoen of deze dreigen te ontstaan, worden door de Internationale Vleesraad op korte en lange termijn door exporteurs en importeurs passende maatregelen aanbevolen.

In juni 1984 werd door de Vleesraad een werkgroep in het leven geroepen, die als taak had de bestaande of dreigende ernstige verstoringen van het marktevenwicht te analyseren. Deze werkgroep kon bij de afsluiting van haar werkzaamheden (maart 1985) geen eensluidend oordeel over de wereldmarktsituatie geven, noch aanbevelingen doen om de situatie te verbeteren.

3.8 Zuivelprodukten

3.8.1 Produktieaspecten

De zuivelprodukten die voor deze studie van belang zijn, te weten volle-melkpoeder, karnemelkpoeder, magere-melkpoeder, boter, boterolie, watervrij melkvet en kaas, ontstaan alle uit bewerking van verse melk. Een overzicht van de omvang van de we-

Tabel 3.16 Wereldproductie van koemelk (1000 ton) (1969-1985)

Land/gebied	1969- 1971 a)	1974- 1976 b)	1979- 1981 b)	1983 c)	1984 c)	1985 c)
VS	53173	53095	58203	63488	61734	64954
Canada	8247	7692	7845	8019*	8182*	8200*
Australië	7468	6688	5590	5685	6100	6230
Nieuw-Zeeland	6264	6116	6586	6915	7695	7900
USSR	81967	90086	90557	96015	97480	97765
EG	70793	98226	109457	118062	116189	114225
Subtotaal	227912	261903	278238	298184	297380	299274
Wereld	364682	394474	423034	452570	452866	458023

a) EG-6.

b) EG-9.

c) EG-10.

* Raming.

Bron: FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen.

reldproductie van koemelk en van de belangrijkste producerende landen is te vinden in tabel 3.16.

Van deze totale melkproductie wordt ongeveer de helft verwerkt tot zuivelprodukten als vol en magere-melkpoeder, boter en boterolie en kaas. De produktiecijfers voor deze zuivelprodukten zijn in tabel 3.17 opgenomen.

Zuivelprodukten worden in hoofdzaak in de producerende landen geconsumeerd, waardoor de wereldmarkt van relatief geringe omvang is. In 1974 bedroeg de totale werelduitvoer (exclusief EG-intrahandel) 4,4% van de wereldkoemelkproductie; dit percentage was in 1980 gestegen tot 8,1% (Meester en Oakam, 1983:30). In bijlage 9 wordt de totale wereldhandel uitgesplitst naar een aantal belangrijke zuivelprodukten. Zoals uit deze bijlage blijkt heeft met name de EG in de periode 1974-1980 een belangrijke verhoging van de marktaandelen op de verschillende wereldmarkten kunnen verwezenlijken. Met behulp van het cijfermateriaal kunnen enkele opmerkingen over stabiliteit van de wereldzuivelmarkt worden gemaakt.

Ten eerste heeft zich in de beschouwde periode, als gevolg van stijging van de melkopbrengsten per koe, een toename van de wereldmelkproductie voorgedaan. Ten tweede heeft de wereldzuivelconsumptie de opwaartse trend in de produktie niet kunnen volgen. De relatieve stagnatie van de vraag heeft tot groeiende voorraden zuivelprodukten in de belangrijkste producerende landen geleid (zie tabel 3.18). Ten derde is de absorptiecapaciteit van de wereldmarkt, door de geringe omvang van deze markt, niet groot.

Tabel 3.17 *Productie van condens, niet-mager melkpoeder, mager melkpoeder, boter en boterolie en kaas*

	Condens		Melkpoeder		Boter en boterolie		Kaas	
	1974	1980	1974	1980	1974	1980	1974	1980
			niet-mager	mager				
Wereldtotaal (excl. EG-intra-handel) in 1000 ton	4294	4696	1118	1690	3644	4295	6280	6831
Aandeel in %:								
EG-9	33,3	31,0	35,6	36,6	48,1	51,1	26,5	37,3
waarvan Nederland	12,0	11,6	7,7	10,1	3,8	4,0	2,7	2,6
Overig West-Europa	4,1	3,5	7,8	5,0	5,6	5,4	4,3	4,2
waarvan Zwitserland	0,2	0,1	1,4	0,8	0,9	0,9	0,5	0,5
Oostenrijk	0,3	0,3	1,2	0,9	1,1	0,9	0,7	0,6
USSR	9,3	11,7	18,0	13,2	4,9	6,9	21,7	19,8
Overig Oost-Europa	5,4	6,0	2,3	2,3	8,6	10,1	11,4	11,0
USA	23,1	18,9	2,7	2,3	13,3	12,6	6,9	7,6
Canada	2,8	5,3	0,6	0,1	4,0	2,6	1,8	1,5
Australië	1,4	1,7	3,3	4,7	4,4	1,4	2,8	1,2
Nieuw-Zeeland	0,8	0,1	1,3	6,0	5,8	4,7	3,5	3,6
Subtotaal van deze landen en gebieden	80,1	78,2	71,7	70,2	94,8	94,8	78,8	76,2
Overige landen	19,9	21,8	38,3	29,8	5,2	5,2	21,2	23,8
Bron: FAO - Production Yearbook, diverse jaren.								

Bron: FAO - Production Yearbook, diverse jaren.

Tenslotte is er, als gevolg van het landbouwbeleid in de voornaamste producerende landen, nauwelijks sprake van een koppeling van de binnenlandse en de wereldmarktprijzen, waardoor een structurele afstemming van het aanbod op de vraag op de wereldmarkt ernstig wordt bemoeilijkt.

Tabel 3.18 Melkproduktvoorraden in de Europese Gemeenschap, Noord-Amerika en Oceanië (1000 ton)

Produkt/regio	1978 a)	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 b)
Boter								
EG-10	568	497	357	248	411	920	1058	1191
Noord-Amerika	122	101	153	214	249	251	163	113
Oceanië	74	79	52	71	54	110	118	151
Totaal	764	677	562	533	714	1281	1339	1455
Magere-melkpoeder								
EG-10	765	367	332	381	728	1071	877	769
Noord-Amerika	307	231	283	447	608	663	588	478
Oceanië	144	131	129	182	161	107	120	99
Totaal	1216	729	744	1010	1497	1762	1373	1170
Kaas								
EG-10	289	343	355	394	407	407	402	463
Noord-Amerika	249	284	374	503	537	625	537	485
Oceanië	68	97	116	102	136	148	163	180
Totaal	606	724	845	999	1080	1180	1102	1128

a) Cijfers betrekking op EG-9.

b) Voorlopige cijfers.

Bron: Agrarwirtschaft, diverse jaargangen.

De combinatie van deze factoren heeft tot een onzekere en instabiele situatie op de wereldmarkt geleid. De instabiliteit wordt verder versterkt door de afzetprogramma's van onder meer de Verenigde Staten en de Europese Gemeenschap, waarmee zuivelprodukten gesubsidieerd op de wereldmarkt worden afgezet. De instabiliteit komt met name tot uiting in de markt voor boter en de markt voor mager melkpoeder (OECD, 1980:211).

Een bijkomende factor in sommige landen is de gevoeligheid van de melkproduktie voor weersinvloeden, vooral droogteperiodes, waardoor zich afwijkingen van de produktietrend kunnen voordoen 1) (OECD, 1980:204). Echter, vanwege de grote geografische spreiding van de melkproduktie doet deze aanbodvergroten- of -ver-

1) Deze situatie is vergelijkbaar met die voor rundvlees, beschreven in par. 3.7.1.

kleinende factor zich over het algemeen niet simultaan in alle producerende landen voor (dit in tegenstelling tot rundvlees, waar 70% van de totale produktie geconcentreerd is in acht landen, zie par. 3.7.1).

3.8.2 De Internationale Regelingen inzake Zuivelprodukten en hun werking

De eerste afspraken om tot een ordening van een deel van de wereldzuivelmarkt te komen dateren uit 1963 toen in OECD verband de Regeling inzake Vol Melkpoeder tot stand kwam. In 1969 werd onder auspiciën van de GATT de "Regeling inzake bepaalde Zuivelprodukten" afgesloten, die in eerste instantie betrekking had op mager melkpoeder, maar waaraan in 1973 de melkvetten werden toegevoegd. Deze regelingen beoogden de exportprijs boven een vastgestelde minimumgrens te houden, echter zonder daarbij gebruik te maken van economische instrumenten. Gedurende de werkingsduur van deze regelingen lagen de wereldmarktprijzen boven de vastgestelde minimumexportprijzen.

Op 1 januari 1980 werden beide regelingen vervangen door de Internationale Regeling inzake Zuivelprodukten die wederom in GATT verband tot stand kwam. De Internationale Regeling inzake Zuivelprodukten die evenals de Regeling inzake Rundvlees een looptijd heeft van drie jaar, is van toepassing op magere-, volle- en karnemelkpoeder, boter, watervrij melkvet en kaas. Nu het merendeel van de zuivelprodukten onder één regeling was gebracht, werd het door Rangarajan (1978:42) gesignaleerde probleem van het bij verschillende fora onderbrengen van de zuivelprodukten ondergaan.

De Regelingen richten zich met name op de expansie en liberalisatie van de wereldhandel en op stabiele marktomstandigheden. Aan de basis hiervan ligt het wederzijds belang van exporterende en importerende landen, zoals werd geformuleerd in de regeling van 1979 (GATT, 1982:1). Ter verwezenlijking van deze doelstelling werd in de regeling van 1979 voorzien in de oprichting van een Internationale Zuivelraad die het eveneens onder GATT ressorterende Management Comité verving. De Internationale Zuivelraad evalueert jaarlijks, op basis van een rapport van het GATT-secretariaat, de situatie op de wereldmarkten voor zuivelprodukten. Tevens formuleert de Raad voorspellingen betreffende de toekomstige situatie op de wereldmarkten, en bestudeert zij de werking van de Regeling. Het GATT-rapport bevat de door de leden verstrekte informatie omtrent de voorraden, de produktie, het verbruik en het handelsverkeer. De Internationale Zuivelraad dient door de leden geïnformeerd te worden over het nationaal gevoerde beleid ten aanzien van de zuivelsectoren en de eventuele wijzigingen daarin. Indien zich op de wereldmarkten voor zuivelprodukten knelpunten of structurele wijzigingen voordoen, zal de Internationale Zuivelraad alternatieve beleidsvoorstellen aangeven, die door de leden op basis van vrijwilligheid zullen worden ge-

evalueerd (Produktschap voor Zuivel, Jaarverslag 1979:186).

Naast de informatieve taak van de Internationale Zuivelraad, waardoor de doorzichtigheid van de wereldmarkt belangrijk is toegenomen, wordt een ander onderdeel van de Regeling van 1979 gevormd door een drietal protocollen. Deze protocollen betroffen de melkpoeders, bepaalde kaassoorten en melkvetten en omvatten onder andere minimumprijsafspraken, waarbij de aangesloten exporterende en importerende landen overeen kwamen beneden deze minimumexportprijzen niet te zullen handelen. Het voorstel van de ontwikkelingslanden om tevens maximumprijzen in te stellen werd niet in de Regeling opgenomen (Basler, 1983:206).

In een situatie die door omvangrijke overschotten en een tendens tot prijsdaling wordt gekenmerkt, zouden deze minimumprijzen enige mate van prijsstabiliteit kunnen garanderen. Uit tabellen 19 en 20 en bijlage 10 valt af te leiden dat gedurende de looptijd van de Regeling van 1979, de wereldmarktprijzen zich voortdurend boven de minimumniveaus hebben bevonden.

Tabel 3.19 Minimumexportprijzen tijdens de Internationale Regeling inzake Zuivelprodukten (US \$ per ton, f.o.b.)

Produkt	1980 (jan)	1980 (okt)	1981 (okt)	1982	1985 (juni)	1986 (okt)
Magere melkpoeder	425	500	600	600	600	680
Volle melkpoeder	725	800	950	950	830	880
Karnemelkpoeder	425	500	600	600	600	680
Boter	925	1000	1200	1200	1000	1000
Watervrij melkvet	1100	1200	1440	1440	1200	1230
Kaas	800	900	1000	1000	1000	1030

Bronnen: Agrarwirtschaft, 35(1986)12:416.
Produktschap voor Zuivel.

Tabel 3.20 Wereldmarktprijzen voor zuivelprodukten (in US \$ per ton)

Produkt	1977- 1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 a)
Magere-melkpoeder	505	1005	1065	980	798	701	673
Volle-melkpoeder	810	1295	1470	1410	1164	1013	928
Boter	985	1560	2265	2200	1835	1434	1134
Watervrij melkvet	-	1965	2590	2410	2024	1659	1380
Cheddar	-	1495	1665	1740	1425	1231	1195

a) Gedeeltelijk geschat.

Bron: Agrarwirtschaft, diverse jaargangen.

Ter vervulling van de taken voortvloeiend uit de bepalingen van de protocollen werd een drietal uitvoerende comité's, de zogenaamde produktencomité's opgericht. Tijdens de driemaandelijke zittingen van deze comité's wordt onder andere overleg gevoerd over de wereldmarktsituatie van de verschillende zuivelprodukten.

Ten tijde van het in werking treden van de Regeling 1979 lag het aantal deelnemers op 18, waaronder de belangrijkste importeurs en exporteurs van de OECD-landen (met uitzondering van Canada), Egypte en enkele Oosteuropese landen. Dit aantal werd eind 1984 met twee verminderd toen Oostenrijk en de Verenigde Staten besloten zich officieel terug te trekken uit de regeling 1). Aanleiding hiertoe was de afzet door de EG en andere deelnemende landen van grote hoeveelheden boter, tegen prijzen beneden de vastgestelde minimumprijs, aan de Sovjet-Unie en enkele andere landen (Agrarwirtschaft, 34(1985)12:402).

Er kunnen een aantal kanttekeningen bij de stabiliserende werking van dit systeem van minimumprijzen worden gemaakt. Afgezien van het feit dat de minimumprijzen tijdens de Regeling van 1979 op een zeer laag niveau werden vastgesteld, moet, bij afwezigheid van economische instrumenten, de stabiliserende werking van deze minimumprijzen in een langdurige overschotsituatie ernstig worden betwijfeld. Een ander aspect is de mogelijkheid tot ontduiking van de minimumprijzen in een overschotsituatie. In ernstige overschotsituaties werd tijdens de OECD-regeling van 1963 en de GATT-regeling van 1970 toestemming gegeven de magere-melkpoederoverschotten, voor zover bestemd als veevoeder, beneden de minimumprijs af te zetten (FAO, Commodity Review and Outlook 1980-1981:111-112). De GATT-regeling van 1979 is niet van toepassing op zuivelvoedselhulp en gedenatureerde melkpoederkwaliteiten. Tevens werd in juni 1985 besloten de verkoop van boter, voor zover ouder dan achttien maanden, onder de vastgestelde minimumprijs toe te staan. Een effectieve controle op de naleving van deze bepalingen bleek in de praktijk moeilijk te verwezenlijken.

1) Artikel VIII-8 voorziet in de mogelijkheid voor iedere deelnemer zich terug te trekken uit de Regeling, zestig dagen nadat hiertoe het verzoek is ingediend.

4. De opstelling van de Europese Gemeenschap ten aanzien van internationale grondstoffenovereenkomsten

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is de inhoud en de werking van de internationale goederenovereenkomsten betreffende koffie, cacao, suiker, tarwe, olijfolie, rundvlees en zuivelprodukten aan de orde geweest. Tevens werd aandacht besteed aan de omstandigheden waaronder internationale goederenovereenkomsten tot stand zijn gekomen. Centraal staan daarbij aan de ene kant de wederzijdse belangen van exporteurs en importeurs tot enige mate van marktstabiliteit te komen, terwijl aan de andere kant de verschillende belangen van deze groepen tot een conflict over de exacte vorm en inhoud van de overeenkomsten aanleiding kan geven.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de belangen en de opstelling van één onderhandelende partij op de verschillende goederenmarkten: de EG. Daartoe zal per produkt worden ingegaan op de aspecten welke samenhangen met de opstelling en de belangen van de EG in verschillende goederenovereenkomsten. Deze aspecten hebben in de praktijk geleid tot deelname van de Europese Gemeenschap, uitgezonderd de Internationale Suikervereenkomsten van voor 1984. Eerst zal in de volgende paragrafen aandacht worden besteed aan een aantal algemene aspecten, waarvan de invloed per produkt kan variëren.

4.2 Algemene aspecten

4.2.1 De marktpositie

Zoals in tabel 4.1 tot uitdrukking komt, doen zich in de positie van de EG op de wereldmarkten voor de hier behandelde produkten belangrijke verschillen voor.

De Europese Gemeenschap blijkt volgens deze tabel voor een aantal goederen een belangrijke exporteur te zijn (zuivelprodukten, tarwe, rundvlees en suiker), terwijl ze voor de in de tropische klimaatzone geproduceerde goederen een grote importeur is (koffie en cacao). Wat betreft olijfolie valt op te merken dat de Europese Gemeenschap tot 1986 zowel een belangrijke exporteur als een grote importeur was en na de toetreding van Spanje en Portugal vooral exporteur is gebleven. De overeenkomst tussen deze produkten is dat de Europese Gemeenschap een aanzienlijk aandeel op de wereldmarkt heeft, ofwel als importeur, ofwel als exporteur.

Behalve aan de marktaandelen is de positie van de Europese Gemeenschap ook af te lezen aan de zelfvoorzieningsgraden voor

Tabel 4.1 Het aandeel van de EG-10 (in %) in de werelduitvoer (in 1000 ton) en wereldinvoer (in 1000 ton) voor enkele agrarische goederen

Produkt		Wereld- invoer	Invoer EG	Invoer EG als % van wereld- invoer	Wereld- uitvoer	EG- uit- voer	Invoer EG als % van wereld- uitvoer
Koffie							
(groene)	a)	3928	1367	34,8	3918	-	-
Cacao (ruwe)	a)	1204	589	48,9	1165	-	-
Suiker (ruwe)							
	a)	28320	2650	9,3	28590	5450	19,0
Tarwe	b)	104000	2500	2,4	104000	17000	16,3
Olijfolie	c)	493	322	65,3	477	395	82,8
Rundvlees en kalfsvlees	d)	.	256	0,0	2285	615	26,9
Zuivel:							
boter/boter- olie		836	81	9,7	815	375	46,0
kaas/ wrongel	e)	850	100	11,7	880	430	48,8
magere-melk- poeder	e)	1425	5	0,3	1195	350	29,3
volle-melk- poeder	e)	610	f)	-	710	480	67,6

a) 1984.

b) 1984/1985.

c) 1986, EG-12.

d) 1985.

e) Het verschil tussen wereldexport en -import bij vol en mager melkpoeder wordt veroorzaakt door classificatieproblemen bij enkele landen waarvan de specificatie van de statistieken niet genoeg aanknopingspunten voor een uitgebreide analyse geeft.

f) Inclusief EG-intrahandel.

Bronnen: FAO, Commodity Review and Outlook 1985-1986, Rome, 1986
Mondelinge informatie van het Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën.

Agrarwirtschaft, 35(1986)12:427.

enkele binnen de Europese Gemeenschap geproduceerde agrarische goederen in de periode 1968-1984. Dit overzicht is te vinden in tabel 4.2. Uit deze tabel valt af te lezen dat de zelfvoorzieningsgraden belangrijk zijn toegenomen. De in de tabel opgenomen zelfvoorzieningsgraden zijn in een aantal gevallen zelfs nog een

Tabel 4.2 Zelfvoorzieningsgraden van een aantal produkten voor de EG (1968-1984)

Produkt	Periode	EG-6	EG-9	EG-10	EG-12
Suiker	1968/1969	103	82	.	.
	1973/1974	112	90	.	.
	1979/1980	.	125	124	.
	1982/1983	.	.	141	.
Tarwe	1968/1969	109	94	.	.
	1973/1974	117	104	85	.
	1979/1980	.	108	101	.
	1982/1983	.	.	124	.
Olijfolie	1968	114	.	.	.
	1973	.	72	.	.
	1979	.	78	.	.
	1984	.	.	93	.
	1985	.	.	79	104
	1986	.	.	88	97
Rundvlees	"1968"	89	95	.	.
	"1974"	91	95	95	.
	"1980"	.	99	98	.
	"1982"	.	.	101	.
	1985	.	109,2	107,0	.
Melk	"1968"	100	100	.	.
	"1974"	100	100	.	.
	"1981"	.	101	.	.
	1984	.	100,2	100,2	.
Volle-melkpoeder	"1968"	.	.	.	.
	"1974"	202	216	231 1)	.
	"1980"	.	393	341	.
	1983	.	328	317	.
	1984	.	356,2	347,7	.
Magere-melkpoeder	"1968"	.	.	.	.
	"1974"	138	147	143 1)	.
	"1980"	.	126	115	.
	1983	.	133,6	133,4	.
	1984	.	105,8	105,5	.

Tabel 4.2 Vervolg

Produkt	Periode	EG-6	EG-9	EG-10	EG-12
Boter	"1968"	112	92	.	.
	"1974"	119	97	98 *)	.
	"1980"	.	119	119	.
	1983	.	147,1	146,8	.
	1984	.	128,9	128,6	.
Kaas	"1968"	103	99	.	.
	"1974"	103	103	103 *)	.
	"1980"	.	107	105	.
	1983	.	108,3	107,1	.
	1984	.	109,1	107,9	.

"..." drie-jaarsgemiddelden.

*) "1973".

. = onbekend of niet van toepassing.

Bronnen: De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, diverse jaargangen.

Mondelinge informatie van het Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën.

Eurostat, Statistisch Jaarboek 1986.

onderschatting van de feitelijke situatie door toename van de gesubsidieerde interne consumptie. De Europese Gemeenschap is op een aantal belangrijke wereldmarkten van netto-importeur, netto-exporteur geworden. Deze positiewijziging zou andere belangen van de EG in internationale goederenovereenkomsten met zich mee kunnen brengen.

4.2.2 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het gevoerde landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap (GLB) voor een aantal zogenaamde marktordeningsprodukten 1) is een tweede belangrijk aspect. Het beleid, dat overigens per produkt verschilt 2), is er in hoofdzaak op gericht het inkomen van de boeren op peil te houden, de produktiviteit te verbeteren, redelijke prijzen voor de consumenten te garanderen en een stabiele en gewaarborgde voorziening van de markt te bereiken (Artikel 39 van het Verdrag van Rome). Naast het interne aspect, het tot stand brengen van een gemeenschappelijke markt waarbinnen een vrij verkeer van goederen mogelijk is, vormt de communautaire preferentie het externe aspect van het GLB. De lidstaten geven de

1) Tarwe, suiker, zuivelprodukten, rundvlees en olijfolie.

2) Zie hiervoor de afzonderlijke paragrafen.

voorkeur aan produkten uit de Gemeenschap boven produkten uit derde landen. Om dit in de praktijk te verwezenlijken heeft men beschermende maatregelen getroffen, onder meer variabele heffingen en/of douanerechten bij invoer in de EG. Naast de bescherming tegen goedkope invoer is de uniforme regeling aan de buitengrenzen erop gericht de deelname aan de wereldhandel, via onder andere een systeem van uitvoerrestituties, mogelijk te maken. Dit aspect van het GLB is een onderdeel van het totale handelsbeleid van de EG, dat een bijdrage aan de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel mede tot doelstelling heeft (Artikel 110 van het verdrag van Rome).

Er is een aantal interne en externe effecten van het GLB te onderscheiden. Wat betreft de interne effecten valt op te merken dat de relatief hoge interne prijzen onder andere hebben geleid tot produktietoename, vraagvermindering en een hiervoor reeds gesignaleerde toename van de zelfvoorzieningsgraden. Wat betreft de externe effecten valt op te merken dat afgezien van de tijdelijke positieve impuls op de omvang van de wereldhandel, tengevolge van het opheffen van de onderlinge handelsbelemmeringen tussen de lidstaten, de overige externe effecten negatief zijn. Als gevolg van de toename van de zelfvoorzieningsgraden en de bescherming van de interne markt kunnen de producenten buiten de Gemeenschap hun produkten moeilijker op de EG-markt afzetten; een gevolg hiervan is een daling van de wereldmarktprijzen. Een verdere stijging van de zelfvoorzieningsgraden van de EG betekent dat ook de EG meer aangewezen is op de wereldmarkt voor de afzet van haar overschotten, wat het prijsdalend effect nog zal vergroten (Meester en Strijker, 1985).

Mede gezien de preciaire financiële situatie waarin de EG verkeert, heeft men belang bij stabilisatie van de wereldmarktprijs op een redelijk niveau, zodat het bedrag aan uit te keren exportrestituties (in principe het verschil tussen de interne prijs en wereldmarktprijs) een niet te groot beslag op de EG-middelen behoeft te leggen.

De omvang van bovengenoemde interne en externe effecten kan per produkt verschillen, afhankelijk van de plaats die de Gemeenschap op de wereldmarkt inneemt. In de praktijk probeert de EG een redelijk internationaal prijsniveau te realiseren door het maken van internationale afspraken. Daarnaast probeert de EG door middel van het afsluiten van meerjarige exportcontracten een stabiel element in de export van agrarische produkten in te bouwen.

4.2.3 De belangen van de verwerkende industrie

Dit aspect geldt met name voor die produkten die binnen de Gemeenschap niet geproduceerd (kunnen) worden. De verwerkende industrie binnen de Europese Gemeenschap, van onder andere cacao, koffie en rietsuiker, heeft belang bij constante aanvoer van haar grondstoffen tegen redelijke prijzen.

Voor zover het onderhandelingsresultaat met betrekking tot de internationale goederenovereenkomst een honorering van dit belang inhoudt, kan toetreding door de Europese Gemeenschap tot de overeenkomst aantrekkelijk zijn. Met name gaat het hierbij om het tot stand brengen van enige mate van prijsstabiliteit op een redelijk niveau en het opleggen van leveringsverplichtingen aan de exporteurs. Daarbij dient nog aangetekend te worden dat indien de produktiekosten van de producenten langdurig niet door de opbrengsten worden gedekt, de produktieomvang en daardoor de aanvoer van de produkten naar de wereldmarkt in gevaar kan komen. Naast de belangen van de verwerkende industrie binnen de EG spelen ook de belangen van deze ondernemingen in de exporterende (derde) landen een rol. Mede als gevolg van de vroegere koloniale banden van de lidstaten van de Europese Gemeenschap (onder andere Nederland, Frankrijk en Engeland) hebben zij dikwijls nog aanzienlijke belangen in vroegere koloniën.

4.2.4 Politieke factoren

Er is een aantal politieke factoren te onderscheiden dat van invloed kan zijn op de opstelling van de EG tegenover internationale goederenovereenkomsten. Het eerste aspect dat van belang is voor deze studie is de lobby op EG- en nationaal niveau van verschillende belangengroepen als boeren, handelaren en verwerkende industrie. De handelaren, in vele gevallen slecht georganiseerd, hebben in het algemeen belang bij fluctuerende wereldmarktprijzen, terwijl de verwerkende industrie daarentegen de voorkeur geeft aan stabiele prijzen op een niet te hoog niveau. Het belang van de boeren binnen de EG is gelegen in het verwerven van zo gunstig mogelijke prijzen voor de eigen produktie en weinig concurrerende invoer. De boerenlobby en de verwerkende industrie zijn over het algemeen zeer goed georganiseerd, zowel op nationaal- als EG-niveau, en kunnen aldus aanzienlijke invloed uitoefenen op de onderhandelingsresultaten.

Een tweede element dat bij de politieke besluitvorming rond internationale goederenovereenkomsten een rol speelt, is de totstandkoming van EG-standpunten over de handelspolitieke kwesties. Vanaf het einde van de jaren zestig is de handelspolitiek een exclusieve aangelegenheid van de Commissie van de Europese Gemeenschap (artikel 113, Verdrag van Rome). Dit betekent dat de Commissie het recht heeft goederenovereenkomsten af te sluiten. De Raad van Ministers verleent de Commissie een onderhandelingsmandaat en richtlijnen volgens welke onderhandeld moet worden. In de praktijk is het zowel in de Raad van Ministers als tijdens de onderhandelingen vaak problematisch gebleken, mede gezien de soms uiteenlopende belangen en standpunten van de lidstaten, een eensgezind standpunt in te nemen. De handelspolitieke bevoegdheden van de Commissie zijn wat de marktordeningsprodukten betreft onomstreden; voor de overige agrarische produkten lag de situatie enigszins anders. Onderlinge onenigheid tussen de lidstaten over

dit handelspolitieke monopolie van de Commissie leidde in de periode tot 1981 tot een situatie waarin per onderhandelingsronde over deze bevoegdheden gestreden werd. Enkele lidstaten voerden als argument aan dat het in vele gevallen om gemengde overeenkomsten ging, waarin naast handelspolitieke elementen tevens bijvoorbeeld ontwikkelingspolitieke factoren aan de orde kwamen, waarvoor niet de exclusieve bevoegdheid van de Commissie geldt. De discussie over de bevoegdheden, gevoerd tijdens de voorbereidende besprekingen in het kader van de Rubberovereenkomst 1980, heeft uiteindelijk geleid tot een zitting van het Europese Hof van Institie, om (juridische) eenduidigheid te krijgen over de bevoegdheidsverdeling.

Het Hof bracht in 1979 Advies 1/78 uit (ook bekend als Proba 20) en deed daarin de uitspraak dat de Commissie volgens artikel 113 van het Verdrag van Rome de handelspolitieke bevoegdheid bezat. Echter, indien de financiering van de buffervoorraden (zoals bij de Rubberovereenkomst) of andere fondsen (zoals het Tweede Loket van het IPC) niet op de begroting van de Europese Gemeenschap drukte, maar op die der afzonderlijke lidstaten, hebben de lidstaten tevens een eigen bevoegdheid. Ook wanneer activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld ontwikkelingshulp of algemeen economisch beleid worden ondernomen, vallen deze onder de bevoegdheid van de lidstaten. Dit rechtvaardigt de situatie dat handelspolitieke verdragen (zoals grondstoffenovereenkomsten) tot op dat moment zowel door de EG als door de afzonderlijke lidstaten werden geratificeerd ¹⁾. Aangezien deze uitspraak van het Hof de exacte afbakening van bevoegdheden per onderhandelingsconferentie noodzakelijk maakte, is er op 30 maart 1981 tussen de Raad en de Commissie een "Politiek Compromis" geformuleerd (Feenstra, 1984:63). Dit "gentleman's agreement" laat de afbakening in het midden. Voor elke onderhandelingsronde wordt getracht tot een gemeenschappelijk standpunt te komen en als één delegatie naar buiten te treden. Indien een gezamenlijk standpunt niet tot de mogelijkheden blijkt te behoren, neemt de delegatie van de Europese Gemeenschap geen standpunt in. Voor produkten vallend onder het GLB geldt het gentleman's agreement niet. Als uitvloeisel van Proba 20 worden nog steeds de internationale grondstoffenovereenkomsten voor die produkten zowel door de lidstaten als door de Europese Gemeenschap geratificeerd.

Er zijn echter tevens andere argumenten aan te voeren voor de ratificatie door de lidstaten. Het eerste is dat de EG als zodanig niet door de Oostbloklanden wordt erkend, wat de ondertekening door de EG als enige vertegenwoordiger van de lidstaten tot een omstreden zaak maakt. Het tweede is dat op het moment dat de Commissie de exclusieve handelspolitieke bevoegdheid verkreeg,

1) Indien alle bevoegdheden bij de Commissie zouden zijn gelegen, zou in principe ratificatie door de parlementen van de lidstaten overbodig zijn.

reeds een aantal afzonderlijke lidstaten deelnamen aan goederenovereenkomsten. Om de continuïteit van het lidmaatschap, door het uittreden van de lidstaten en de daaropvolgende toetreding van de EG als geheel, niet in gevaar te brengen door het ontstaan van een vacuum tussen deze twee tijdstippen, blijven ook na toetreding van de EG de individuele lidstaten deelnemen. Het laatste element omvat de politieke belangen van de EG om tot een bepaalde goederenovereenkomst toe te treden. In veel gevallen, zoals bijvoorbeeld suiker en tarwe, bestaat er vanuit de EG geen strikte economische behoefte tot toetreding tot de overeenkomsten. Echter vanuit politiek oogpunt kan de deelname aan de overeenkomst en de daaruit voortvloeiende invloed op de overige leden interessant zijn.

Naast het dienen van het directe eigenbelang wordt in vele gevallen met het deelnemen aan goederenovereenkomsten tevens aan een vorm van ontwikkelingshulp gedaan, wat de algemene stabiliteit in de wereld en de intensivering van de politieke en economische samenwerking ten goede kan komen.

Tegen deze achtergrond dient ook melding gemaakt te worden van de banden met de ACS-landen. Sinds het invoeren van dit stelsel heeft de Europese Gemeenschap een vergroot belang bij een redelijk en stabiel prijsniveau. Immers, prijsdalingen of sterk fluctuerende internationale prijzen, werken door op het budget van de Gemeenschap via de STABEX-betalingen. Van de in deze studie behandelde goederen vallen koffie en cacao onder het STABEX-stelsel. Wat betreft de Lomé-conventie dient verder nog melding gemaakt te worden van de resolutie die door de aangesloten landen aangenomen werd. In deze resolutie wordt gesteld dat er voor het afsluiten van grondstoffenovereenkomsten overleg zal plaatsvinden tussen de Gemeenschap en de ACS-staten (Mangé, 1978:1099). In Lomé-II werd dit verwoord in artikel 4 van hoofdstuk I, luidend: *"Wanneer partijen bij de Overeenkomst het sluiten van dergelijke overeenkomsten overwegen, vindt daarbij overleg plaats ten einde de respectieve belangen van alle partijen bij de Overeenkomst in aanmerking te nemen"*.

In de volgende paragrafen zal een aanzet worden gegeven tot een beschouwing van de aspecten per goederenmarkt. Deze "case by case" benadering is in overeenstemming met de gedragslijn die de Commissie bij de verdragsonderhandelingen hanteert.

4.3 De Europese Gemeenschap en de Internationale Koffie Overeenkomsten

In tegenstelling tot de andere overeenkomsten die in deze studie behandeld worden, zijn de koffieovereenkomsten niet afgesloten onder auspiciën van de UNCTAD of de GATT. Er was bij koffie eerder sprake van een gezamenlijk optreden van consumentenlanden, dat de impuls gaf voor de onderhandelingen. Onder deze landen bevonden zich ook de staten van de Europese Gemeenschap.

De rol van de Europese Gemeenschap zelf was echter tijdens de eerste twee koffieovereenkomsten beperkt tot een waarnemende functie. Pas in 1973, toen de koffieovereenkomst van 1968 met twee jaar werd verlengd, werd middels artikel 3 de mogelijkheid tot toetreding van de Europese Gemeenschap als blok geschapen. Het zou echter tot 1976 duren voordat deze toetreding daadwerkelijk tot stand kwam. De reden hiervoor was dat Italië er niet in slaagde de voor ratificatie noodzakelijke, constitutionele procedure tijdig af te ronden (Tweede Kamer, 1977b:4).

Aan de onderhandelingen over een nieuwe koffieovereenkomst, die op 3 december 1975 te Londen werden afgerond, werd door de Europese Gemeenschap als waarnemer deelgenomen. Slechts voor die artikelen van de overeenkomst die van gemeenschappelijk belang waren, kon de Europese Gemeenschap namens de lidstaten optreden. Het betrof daarbij de artikelen over de invoercontrole (export-quota en certificaten van oorsprong) van koffie.

Tijdens de onderhandelingen in 1982 is de Europese Gemeenschap "veelal namens de lidstaten als woordvoerder en onderhandelaar opgetreden" (Tweede Kamer, 1983a:5). Geregeld overleg tussen de lidstaten onderling over de diverse standpunten maakt dit eensgezinde optreden mogelijk. Tot de overeenkomsten van 1976 en 1983 zijn zowel de afzonderlijke lidstaten als de Europese Gemeenschap toegetreden. Het voorstel van de Commissie om bij de invoer de controlemaatregelen aan de binnengrenzen van de Gemeenschap te laten vervallen, maakte dit noodzakelijk.

Het lidmaatschap houdt in dat, hoewel de Gemeenschap geen stemrecht bezit, zij over de onderwerpen die binnen haar competentie vallen, de collectieve stemmen van de lidstaten mag uitbrengen (artikel 4). Deelname aan enig uitvoerend comité is uitgesloten. Wel staat deelname aan de besprekingen open, voor zover het onderwerpen betreft die onder de gemeenschappelijke bevoegdheid vallen.

De Europese Gemeenschap heeft zich, sinds de mogelijkheid werd gecreëerd deel te nemen aan de besprekingen, steeds bereid verklaard "met een zekere flexibiliteit over de bestaande verschillen van mening te onderhandelen" (Tweede Kamer, 1983a:5). De flexibele opstelling van de Europese Gemeenschap vloeit voort uit het belang dat zij heeft bij de overeenkomsten. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te geven. De Europese Gemeenschap neemt, zoals onder meer reeds uit tabel 4.1 bleek, als importeur de belangrijkste plaats op de wereldmarkt in. Deze afhankelijkheid van import heeft ervoor gezorgd dat de Gemeenschapsbelangen zich in belangrijke mate toespitsen op het verdedigen van de belangen van de eigen verwerkende industrie. Deze is, met het afsluiten van de overeenkomsten, verzekerd van de aanvoer van koffie tegen een redelijk prijspeil. Faber (1979:68) noemt dit aspect bij de behandeling van de, mede onder goedkeuring van de Gemeenschap tot stand gekomen, gewijzigde quotaverdeling in de 1976-overeenkomst (zie par. 3.2.2). De invoering van een variabel gedeelte bij de vaststelling van de jaarquotaverdeling over de verschillende

deelnemende landen had tot gevolg dat het vrijwillig achterhouden van voorraden ontmoedigd werd. Daardoor werd de regelmatige aanvoer van koffie naar de wereldmarkt bevorderd.

De verwerkende industrie binnen de Gemeenschap is geconcentreerd in een gering aantal multinationale ondernemingen. Deze situatie is met name ontstaan na de eerste koffieovereenkomst (Vingerhoets, 1982:118). In de jaren vijftig werd de koffieverwerkende industrie nog gekenmerkt door kleine en middelgrote firma's. Deze situatie is in de jaren zeventig gewijzigd in een sterke concentratie in enkele grote bedrijven. Deze grote branderijen, waartoe ook onder andere Douwe Egberts, Van Nelle, Hag (Duitsland) en Melitta (Frankrijk) behoren, kopen hun koffiebonen met behulp van internationale handelaren in de producerende landen. De verwerking van de koffie vindt, gezien de geringe houdbaarheid, voornamelijk plaats in de ontwikkelde landen. Er is echter een tendens waarneembaar van bedrijven die ertoe over gaan dochterondernemingen te vestigen in de producentenlanden.

De sterke concentratie binnen de koffieverwerkende industrie zou het mogelijk moeten maken om aanzienlijke invloed uit te oefenen op het Gemeenschapsstandpunt inzake de onderhandelingen. Van een dergelijke koffielobby op Gemeenschapsniveau is echter geen spake. Dit is het gevolg van het bestaan van verschillende koffiesoorten en de daaruit samengestelde melanges. De besluitvorming binnen de Europese Gemeenschap heeft te maken met het bestaan van de verschillende melanges. Tussen de lidstaten bestaan aanzienlijke verschillen in smaakvoorkeur die onder andere veroorzaakt worden door de vroegere koloniale banden met koffieproducerende landen. Deze smaakverschillen uiteten zich in een verschillende nadruk op een bepaalde koffiesoort binnen het melange. Zo bestaat er in het noorden van Europa voorkeur voor de Arabica's, terwijl in het zuiden de Robusta-koffie overheerst. Het gevolg hiervan is dat zich in de praktijk afwijkende standpunten voordoen ten aanzien van de prijsontwikkeling van de koffiesoorten. Door deze belangentegenstellingen bestaat er nauwelijks een koffielobby op EG-niveau, maar manifesteert deze zich voornamelijk op nationaal niveau. Vertegenwoordigers van de verwerkende industrie hebben veelal als adviseurs zitting in onderhandelingsdelegaties van de lidstaten en kunnen als zodanig invloed uitoefenen op het onderhandelingsresultaat.

Tot op zekere hoogte tracht de Europese Gemeenschap de belangen van de koffieproducerende ACS-landen te verdedigen en hun uitvoermogelijkheden te stimuleren. Het gaat daarbij met name om de Afrikaanse ACS-landen, die aan de producentenkant een minderheid vormen. Genoemde landen streven naar een uitbreiding van hun uitvoerquota, maar worden in de praktijk door de gevestigde koffieproducenten (onder andere Columbia en Brazilië, die twee derde van de produktie vertegenwoordigen) sterk tegengewerkt. De gewijzigde quotaverdeling onder de 1976-overeenkomst betekende overigens wel een vergroting van de uitvoermogelijkheden voor de ACS-staten (Faber, 1979:68). In het geval van koffie speelt tevens

het STABEX-systeem een rol van betekenis. Fluctuerende koffie-prijzen kunnen sterk doorwerken op het benodigde budget voor STABEX. Zo bleken de middelen in 1980 en 1981 ontoereikend om aan alle aanvragen te voldoen, en was er een aanvullende financiering nodig van ruim zeventig miljoen ECU. De tekorten aan STABEX-middelen in deze periode waren voornamelijk het gevolg van conjuncturele instabiliteit in de wereldkoffie en -cacaomarkt. Tabel 4.3 geeft een overzicht van de STABEX-uitkeringen voor koffie in de periode 1975-1985.

Tabel 4.3 Uitkeringen in het kader van STABEX voor koffie in de periode 1975-1985 (in mln.)

Jaar	Uitgekeerd voor koffie (1)	Totaal in dat jaar uitgekeerd (2)	(1) in % van (2)
1975	13,54	72,78	18,61
1976	-	37,13	-
1977	-	31,12	-
1978	0,94	163,96	0,57
1979	-	62,68	-
1980	28,93	137,97	20,97
1981	80,08	182,85	43,79
1982	20,17	71,31	28,29
1983	4,19	50,40	8,31
1984	13,17	31,99	41,17
1985	21,12	149,41	14,13

1975-1979: in ERE.

1980-1985: in ECU.

Bron: Algemeen Verslag van de Werkzaamheden van de Europese Gemeenschap, 10e t/m 20e verslag.

Uit die tabel valt af te lezen dat de STABEX-uitkeringen aan koffie grote schommelingen vertonen. Hieruit vloeit voort dat de Europese Gemeenschap belang heeft bij een goederenovereenkomst die de koffieprijs op een redelijk niveau kan stabiliseren, om de omvang van de STABEX (koffie) transfers te verminderen.

Het ontwikkelingspolitieke element speelt bij de standpuntbepaling door de Europese Gemeenschap een marginale rol. Door enigszins aan de eisen van de ontwikkelingslanden (producenten) met betrekking tot de hoogte van de prijs tegemoet te komen, levert men een bescheiden bijdrage aan de politieke stabiliteit in de wereld en tracht men de economische en politieke banden met deze landen te intensiveren.

4.4 De Europese Gemeenschap en de Internationale Cacao Overeenkomsten

De situatie voor cacao is in grote lijnen vergelijkbaar met die beschreven voor koffie in de voorgaande paragraaf. Als netto-importeur van cacao-bonen neemt de Europese Gemeenschap de eerste plaats in op de wereldmarkt. Deze bonen worden binnen de Gemeenschap verwerkt en vervolgens aangewend voor binnenlandse consumptie, dan wel geëxporteerd. Amsterdam is de grootste overslaghaven voor cacao ter wereld, en tevens bevindt zich in deze plaats het grootste deel van de buffervoorraad die door de Cacaoraad wordt aangehouden. De geïmporteerde cacao-bonen, met name ten behoeve van landen als Nederland, de Bondsrepubliek en het Verenigd Koninkrijk, worden onder andere tot cacao-poeder en chocolade verwerkt. Voor de verwerkende industrieën is een gegarandeerde, regelmatige aanvoer van cacao-bonen tegen een redelijke prijs van groot belang. In tegenstelling tot koffie bestaat er echter bij cacao een aanzienlijke substitutiemogelijkheid door andere producten. Importfluctuaties kunnen zo beter opgevangen worden dan bij koffie. De belangen van de verwerkende industrie komen ook tot uiting in de richtlijnen van de Europese Commissie aan de Raad inzake de onderhandelingen voor de vierde cacao-overeenkomst (COM(84)76 def.). In deze richtlijnen werd gesteld: *"wegens het belang van hun chocolade-, suikerwerk en biscuitindustrie die in grote mate aangewezen is op cacao als grondstof (...) hebben de Gemeenschap en haar lidstaten het in laatste instantie altijd nuttig geacht deel te nemen aan een internationale overeenkomst"*. Overigens spreekt ook de zuivelindustrie een woordje mee. Verder wordt in deze richtlijnen melding gemaakt van de banden met de ACS-landen (91% van de cacao-import is daarvan afkomstig) en het belang van de cacao-exportinkomsten voor de producerende staten. Binnen de Gemeenschap doet zich het verschijnsel van tegengestelde belangen voor. Met name Frankrijk heeft belangen in de ontwikkelingslanden, aangezien de Franse verwerkende industrie voor een groot deel in de ontwikkelingslanden is gevestigd. Zo heeft Cacao Barry SA, de grootste leverancier van cacao-producten (o.a. cacao-boter en -poeder) voor de Franse markt het (gedeeltelijk) eigendom van verschillende cacao-verwerkende industrieën in Afrika. De twee cacao-fabrieken in Ivoorkust zijn volledig eigendom van Cacao Barry SA, en de enige cacao-fabriek van Kameroen is gedeeltelijk eigendom van deze Franse onderneming (International Trade Center UNCTAD/GATT, 1975:104).

De Franse verwerkende industrie koopt in de ontwikkelingslanden de cacao-bonen centraal op van de vele kleine plantages, waarna het verwerkingsproces of een deel daarvan in het cacao-producerende land zelf geschiedt.

Uit deze situatie vloeit de Franse steun voor een stabilisatie van de internationale cacaoprijs op een relatief hoog niveau voort. Dit is een wezenlijk ander belang dan dat van de verwerkende industrie binnen de Europese Gemeenschap die een lager

prijsniveau en een verzekering van de aanvoer aanhangen. De cacaoverwerkende industrie binnen de Europese Gemeenschap tracht invloed op de stellingname van de Commissie uit te oefenen via de nationale parlementen en via de deskundige die in de internationale onderhandelingsdelegaties zitting mag nemen. In de Nederlandse situatie is dit een vertegenwoordiger van het cacaoverwerkende bedrijfsleven.

Zoals vermeld spelen tevens de banden met de ACS-landen een rol bij de standpuntbepaling van de Gemeenschap. Het beleid van de Gemeenschap is erop gericht, via de Lomé-overeenkomst, deze

Tabel 4.4 Uitkeringen in het kader van STABEX voor cacao in de periode 1975-1985 (in mln. ECU)

Jaar	Uitgekeerd voor cacao (1)	Totaal in dat jaar uitgekeerd (2)	(1) in % van (2)
1975	0,27	72,78	0,38
1976	0,46	37,13	1,24
1977	-	31,12	-
1978	0,78	163,96	0,47
1979	-	62,68	-
1980	1,22	137,97	0,9
1981	51,58	182,85	28,2
1982	18,32	71,31	25,7
1983	14,17	50,40	28,1
1984	0,53	31,99	1,67
1985	10,94	149,41	7,32

Bron: Algemeen Verslag van de werkzaamheden van de Europese Gemeenschap, 10e t/m 20e verslag.

landen bij te staan in hun economische en sociale ontwikkeling, onder andere met het doel hun afzet te kunnen uitbreiden. Vanuit budgettair oogpunt is een stabilisatie van de internationale cacaoprijs op een redelijk niveau aantrekkelijk, aangezien een wisselend percentage van de jaarlijkse STABEX-transfers betrekking heeft op het instabiele karakter van de wereldcacaomarkt (zie tabel 4.4). Zoals reeds in de vorige paragraaf vermeld, werd het tekort aan STABEX-middelen in 1980 en 1981 vooral veroorzaakt door de conjuncturele schommelingen in de wereldkoffie- en cacao-markt.

Evenals bij koffie is een gemeenschappelijk optreden en het collectief uitbrengen van de stemmen mogelijk voor onderwerpen die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. Reeds bij de overeenkomst van 1972 werd middels artikel 4 de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de overeenkomst mogelijk gemaakt. Tijdens de eerste twee overeenkomsten was deelname door de Gemeen-

schap aan het uitvoerend comité nog niet mogelijk en stond slechts deelname aan de beraadslagingen open. Sinds 1980 is het voor de Europese Gemeenschap mogelijk zitting te nemen in het uitvoerend comité, voor zover het onderwerpen binnen haar bevoegdheid betreft. Tevens is de EG lid van de Cacaoraad. Hoewel zij binnen de Raad niet over eigen stemmen beschikt, kunnen de stemmen van de lidstaten collectief uitgebracht worden. In de praktijk heeft de Europese Gemeenschap, als belangrijkste consument, een wezenlijke inbreng in de onderhandelingen over de cacao-overeenkomsten kunnen leveren. Daarvan getuigt het verslag van het Directoraat-Generaal van de Landbouw en Voedselvoorziening over de onderhandelingen voor de tweede cacao-overeenkomst waarin zij - overigens wel erg lovend - schrijft dat: "...de delegaties van de EG-landen gedurende de gehele conferentie als één delegatie zijn opgetreden, die in de groep van consumentenlanden vrijwel steeds het initiatief nam, hetgeen er meestal toe leidde dat de overige consumentenlanden zich achter de Gemeenschap opstelden, zodat zonder enige overdrijving kan worden gesteld dat het succes van de conferentie voor een belangrijk deel is te danken aan het gemeenschappelijk optreden van de EG-lidstaten". (Kwartaalverslag 4-1975:70).

Dit gemeenschappelijk optreden kwam overigens niet zonder slag of stoot tot stand, gezien de uiteenlopende visies binnen de EG. Zo wenste Duitsland niet deel te nemen, daar dit land tegenstander is van een vérgaande marktregulering voor cacao in de vorm van exportquota. Dit land was, daarbij gesteund door de Verenigde Staten, voorstander van een zuivere buffervoorraad-overeenkomst. De achterliggende reden is dat deze landen vinden dat aan het gebruik van een exportquotasysteem grote technische en economische nadelen verbonden zijn. Ook het niet-deelnemen van Ivoorkust werd door Duitsland als een bezwaar gezien (Tweede Kamer, 1984:2-4).

De cacaoverwerkende industrie in Nederland is evenmin voorstander van een cacaoovereenkomst. Men wilde pas over een overeenkomst (1972) praten toen "de overeenkomst niet meer tegen te houden was" (Faber, 1979:74). Nederland vreest met name het ontstaan van een parallelle markt, welke zou concurreren met de reeds bestaande, indien de producerende landen meer zouden kunnen exporteren dan het hun toegestane quotum (Financieel Dagblad, 6-6-1984:5). Ook het niet deelnemen van de Verenigde Staten en Ivoorkust vormde een bezwaar. Door het niet deelnemen van deze landen werd hun handel in cacaobonen en cacaoprodukten niet belast met de heffing, die andere landen wel zouden moeten betalen. Met name Nederland zag door deze heffing de handel in halffabrikaten met de Verenigde Staten negatief beïnvloed worden.

Het streven om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen heeft er in de praktijk toe geleid dat tegenstanders als Duitsland en Nederland, onder druk van de overige lidstaten, toch akkoord gingen. Zodoende heeft de Europese Gemeenschap aan alle tot nu toe afgesloten overeenkomsten deelgenomen.

4.5 De Europese Gemeenschap en de Internationale Suiker Overeenkomsten

In de periode 1968-1987 is de EG afwisselend netto-exporteur en netto-importeur geweest van ruwe suiker. In de jaren zestig was de EG netto-exporteur van ruwe suiker; dit beeld veranderde in 1973 toen Engeland toetrad tot de Gemeenschap. Engeland was in die periode nog gebonden aan een preferentiële invoer van 2,4 miljoen ton suiker uit de Gemeenebestanden. Deze preferentiële suikeraankoop daalde naar 1,4 miljoen ton in 1975 onder de eerste Lomé-conventie. Door groei van de produktie was de Gemeenschap in 1977 weer netto-exporteur. Een en ander wordt geïllustreerd in tabel 4.5.

Tabel 4.5 In- en uitvoer (in 1000 ton) voor de EG in de periode 1968-1984a)

Jaar	Invoer	Uitvoer	Netto-invoer	Netto-uitvoer
1968	339	975	-	636
1969	284	543	-	260 b)
1970	120	927	-	806 b)
1971	78	973	-	894 b)
1972	74	1570	-	1496
1973	2228	1916	312	-
1974	2164	1127	1037	-
1975	2153	702	1452 b)	-
1976	2082	1869	213	-
1977	1733	2699	-	966
1978	1656	3566	-	1910
1979	1475	3577	-	2102
1980	1431	4325	-	2894
1981	1365 c)	5414	-	4049
1982	1470	5614	-	4144
1983	1516	4910	-	3394
1984	1572	4393	-	2821

a) 1968-1972: EG-6.
1973-1980: EG-9.
1981-1984: EG-10.

b) De verschillen zijn het gevolg van afrondingen.

c) Schatting.

Bronnen: International Sugar Organization, Sugar Yearbook 1976,:70.

International Sugar Organization, Sugar Yearbook 1984:71.

ISO, Statistical Bulletin, 39(1980)12:34.

ISO, Statistical Bulletin, 40(1981)11:12.

De eerste gemeenschappelijke suikermarktordening kwam in 1968 tot stand, in 1975 en 1981 vonden kleine herzieningen plaats 1). In grote lijnen komt de marktordening neer op een stelsel van produktiequota. Deze quota worden per lidstaat vastgesteld, waarna ze door de lidstaten over de producerende bedrijven verdeeld worden. Er worden drie soorten suiker onderscheiden, A-, B- en C-suiker. Voor A-suiker krijgt de producent de volle prijs; voor B-suiker krijgt de producent de prijs minus een heffing. De heffing is afhankelijk van de afzetmogelijkheden op de interne markt. De C-suiker kent geen prijsgarantie, zodat de producent in principe de wereldmarktprijs krijgt.

De quota gelden slechts voor A- en B-suiker, C-suiker is suiker die boven deze quota geproduceerd wordt. De som van de A- en B-quota zou ongeveer overeen moeten komen met het interne verbruik van de Gemeenschap. Daar de quota echter te ruim vastgesteld zijn, is het A-quotum reeds voldoende om aan de consumptie binnen de Gemeenschap te voldoen (Klugkist, 1986:23). Het overschot van B- en C-suiker wordt nog vergroot door de preferentiële invoer van suiker in het kader van de overeenkomst van Lomé. Deze preferentiële invoer uit de ACS-landen is als een voortzetting te beschouwen van het tot 1974 in werking zijnde Commonwealth Sugar Agreement. Deze overeenkomst verplichtte het Verenigd Koninkrijk vanaf 1950 tot eind 1974 jaarlijks ongeveer 2,4 miljoen ton suiker van de suikerproducerende Gemeenebest-landen af te nemen, tegen prijzen die aanzienlijk boven de wereldmarktprijzen lagen. Het suikerprotocol in de Lomé-akkoorden verplicht de Europese Gemeenschap jaarlijks 1,4 miljoen ton van de ACS-landen af te nemen, waarbij deze landen zich op hun beurt tot levering verplichten. Deze suiker uit de ACS-landen kan vrij in de Gemeenschap worden ingevoerd. Jaarlijks wordt tussen de EG en de ACS-landen onderhandeld over de hoogte van de gegarandeerde prijs (cif); indien blijkt dat deze prijs niet gerealiseerd kan worden op de interne markt vervult de EG haar koopverplichting via interventie. De preferentiële suiker (rietsuiker) wordt met name verwerkt in het Verenigd Koninkrijk, dat gezien de vroegere banden onder het Commonwealth Sugar Agreement van oudsher ingesteld is op de verwerking van geïmporteerde rietsuiker. Een deel van deze suiker wordt weer gereëxporteerd naar de wereldmarkt. Enerzijds ondervinden de suikerexporterende ACS-landen dus voordeel van het suikerregime door de hogere prijzen dan de wereldmarktprijzen die zij ontvangen voor een deel van hun suiker. Anderzijds ontvangen zij voor het overige deel de lage wereldmarktprijzen, die extra gedrukt zijn door de re-export van de Gemeenschap.

Wegens de overschotten op de interne markt is de Europese Gemeenschap in toenemende mate aangewezen op de wereldmarkt voor de afzet van de overproduktie. De problematiek van de instabiele

1) Voornamelijk quotaverruimingen.

wereldmarkt, zoals beschreven in par. 3.4.1 wordt daardoor verhevigd, ondanks enige mate van voorraadbeleid 1).

De toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal bracht nauwelijks verlichting in het suikerprobleem. Griekenland en Spanje zijn reeds lang zelfvoorzienend. Portugal is, evenals Engeland traditioneel rietsuikerimporteur. Deze rietsuiker is gedeeltelijk afkomstig uit de ACS-landen. De Portugese verwerkende industrie kan mogelijk een deel van het rietsuikeroverschot absorberen daar de Gemeenschap slechts éénderde van de voormalige import van Portugal uit de ACS-landen onder het Suikerprotocol wil opnemen. Daar staat tegenover dat Portugal plannen heeft voor uitbreiding van het suikerbietenareaal.

De sterke lobby van de suikerproducenten en verwerkende industrie in de EG heeft tot nu toe een ingrijpende aanpassing van de marktordening - met als doel de overschotten te verminderen - kunnen verhinderen. Met name de suikerverwerkende industrie verzet zich fel tegen produktievermindering of, zoals Klugkist (1986:25) opmerkt: *"Zij verzetten zich met hand en tand tegen elke beperking en kennen de wegen naar Brussel zeer goed"*.

Tegen deze achtergrond dient de opstelling van de Europese Gemeenschap ten aanzien van de internationale suikerovereenkomsten gezien te worden. Hoewel de marktordening in principe zo is opgezet dat de Gemeenschap kan toetreden tot de overeenkomsten, heeft het tot 1984 geduurd voordat de EG zich daadwerkelijk aansloot. Hiervoor is een aantal argumenten en concrete omstandigheden, samenhangend met verschillende zowel politieke als economische belangen, aan te voeren.

Vanuit economisch oogpunt geredeneerd heeft de Europese Gemeenschap strikt gezien geen Internationale Suiker Overeenkomst nodig, men redt zichzelf. De wereldmarkt wordt benut om de interne overschotten, die zijn veroorzaakt door het suikerbeleid en de preferentiële invoer, af te zetten. Het streven naar zelfvoorziening van de grootste suikerproducent heeft tot gevolg dat de stabiliteit van de wereldsuikermarkt, mede door het karakter van een restmarkt, ernstig aangetast wordt. Blijkbaar houdt de EG hier geen rekening met artikel 110 van het Verdrag van Rome.

Vanuit politiek oogpunt heeft de EG gekozen voor banden met een deel van de suikerproducerende landen (ACS-staten). De redenen om het lidmaatschap van de suikerovereenkomst na te streven liggen in het politieke vlak, namelijk om als grootste producent invloed op de wereldsuikermarkt uit te kunnen oefenen binnen een institutioneel kader. Immers, de EG heeft door haar grote marktaandeel ook zonder een overeenkomst al aanzienlijk invloed op de wereldmarkt. Daar suiker onder het GLB valt wordt er door een gemeenschappelijke delegatie van de Europese Gemeenschap onderhan-

-
- 1) Een opslag- en overdrachtsprogramma in 1981 verminderde de afzet van de Gemeenschap op de wereldmarkt met ongeveer twee miljoen ton.

deld. Juist de aanwezigheid van een interne marktordening vergemakkelijkt de vorming van een gemeenschappelijk standpunt der lidstaten. De Commissie geeft aan de Raad richtlijnen inzake het standpunt van de Gemeenschap. Deze richtlijnen worden verwoord in een mandaat van de Raad aan de onderhandelingsdelegatie. Het mandaat kan gedurende de onderhandelingen bijgesteld worden.

Zoals eerder signaleerd, is de EG tot de overeenkomsten van 1968 en 1977 niet toegetreden, alhoewel de onderhandelingen tussen de suikerorganisatie en de EG nooit definitief zijn afgebroken. De internationale suikervereenkomst is technisch gezien, goed te verenigen met het quoteringsmechanisme van de EG (Faber, 1979:11). Zoals De Boer en De Boer (1981:9) echter stellen, is het marktordeningsbeleid voor suiker vooral als een prijsbeïnvloedingssysteem te beschouwen. Als gevolg van de toenemende interne overschotten heeft de EG zich een tegenstander getoond van een internationale overeenkomst waarin een quoteringsmechanisme werd opgenomen. De belangrijkste reden voor de EG om niet deel te nemen aan de overeenkomsten van 1968 en 1977 lag dan ook in de omvang van het aan de EG toegedachte basisexporttonnage. Als gevolg van het lage wereldmarktprijspeil in de periode voor 1968 werden exportquota vastgesteld die onder de werkelijk voor uitvoer beschikbare hoeveelheden lagen. De Europese Gemeenschap kreeg tijdens de onderhandelingen een exportquotum aangeboden van 300.000 ton. De Gemeenschap wenste echter, met het oog op toekomstige overschotten, een quotum toebedeeld te krijgen van 1,2 miljoen ton. Gezien het feit dat de EG in de periode daarvoor (1961-1967) gemiddeld slechts 360.000 ton suiker had kunnen uitvoeren en omdat de eis van de EG voor een quotum van 1,2 miljoen ton niet onderhandelbaar bleek, leidde dit er uiteindelijk toe dat de EG niet deelnam aan de overeenkomst. De reden voor het starre gedrag van de EG tijdens deze onderhandelingen was dat zij speelruimte wenste te houden voor een aanzienlijke uitbreiding van de interne produktie en uitvoer. Deze prioriteit aan het interne beleid is eveneens terug te vinden in de onderhandelingen over de overeenkomst van 1977. Een in vergelijking tot 1968 nieuw knelpunt tijdens deze onderhandelingen was de preferentiële invoer uit de ACS-landen. De Europese Gemeenschap verzette zich tijdens de onderhandelingen tegen het feit dat bij de bepaling van het quotum rekening zou worden gehouden met de invoer uit deze landen. Tijdens de onderhandelingen werd de EG een basisexporttonnage van twee miljoen ton aangeboden. Indien de preferentiële invoer hiervan werd afgetrokken - de EG is immers zelfvoorzienend - resteerde slechts een exportvolume van 0,6 miljoen ton. De EG kon hier niet mee in stemmen, zeker ook gezien de dat jaar dreigende overschotten. Deze overschotten waren mede het gevolg van de produktieuitbreiding die had plaats gevonden in 1974-1975, onder invloed van de sterke stijging van de wereldsuikerprijs.

Het voorstel van de Gemeenschap om door middel van een systeem van internationaal gecoördineerde nationale voorraden (4,5 mln. ton) een stabilisatie van de prijs binnen de marge van

8-20 dollarcent per libra (0,453592 kg) te realiseren, werd door de overige landen afgewezen. De door de andere landen voorgestelde exportquota verwierp de EG op grond van het feit dat hiermee slechts de aanbodkant van de markt kon worden beïnvloed en de vraagzijde buiten beschouwing werd gelaten. De EG wilde dat ook de importerende landen zouden bijdragen aan de stabiliteit op de wereldmarkt. Het voornaamste bezwaar van de overige landen tegen het EG-voorstel was het ontbreken van een financiële tegemoetkoming in de kosten van het voorraadbeheer (Directoraat-Generaal voor de Landbouw en Voedselvoorziening, Halfjaarverslag 1-1977:35).

In de laatste fase van de onderhandelingen voor de overeenkomst van 1977 bleek dat de belangrijkste exporteurs Cuba, Brazilië en Australië, en de Verenigde Staten als belangrijkste importeur, tot overeenstemming zouden komen over het in par. 3.4.2 geschetste systeem van exportquota gecombineerd met een buffervoorraad van 2,5 miljoen ton. De Gemeenschap verklaarde zich toen bereid deel te nemen indien haar een speciale status werd toegekend, namelijk als exporteur, zonder een exportquotum. Om bij te dragen aan de stabiliteit op de wereldmarkt wilde de EG wel jaarlijks, indien nodig, via opslag of denaturatie, suiker van de wereldmarkt houden. Een dergelijke speciale regeling is echter niet tot stand gekomen, waardoor de EG niet heeft deelgenomen aan de overeenkomst van 1977. Wel werd door de suikerorganisatie de mogelijkheid voor de EG gecreëerd tot toetreding tijdens de looptijd van de overeenkomst. Met het oog op de, door het niet deelnemen van de EG, geringe stabiliserende werking van de overeenkomst, werd overeengekomen dat indien overeenstemming werd bereikt, er een nieuwe overeenkomst zou komen voor de oude was verstreken. Blijkens de verlengingen die in 1981 en 1983 plaatsvonden is men hier niet in geslaagd.

De onderhandelingen voor een nieuwe overeenkomst (1984) waren met name gericht op het laten deelnemen van de Gemeenschap. Reeds voor het officiële begin van de besprekingen verklaarde de Gemeenschap dat opname van een quotamechanisme in de nieuwe overeenkomst wat betreft de EG uitgesloten was. De belangrijkste andere deelnemende partijen konden hiermee instemmen, gezien het mislukken van de quotaregeling in de vorige overeenkomst. De EG lanceerde een voorstel, gebaseerd op voorraadverplichtingen, dat uiteindelijk met aanvullingen van andere landen uitmondde in het idee van de Reference Export Availability (REA) (zie ook par. 3.4.3).

Naast het invoeren van de REA waren de belangrijkste punten die de EG in de overeenkomst opgenomen wilde zien:

- Het opnemen van de gehele "zoetmiddelenindustrie" (isoglucose). Dit stuitte op weerstand van onder andere de Verenigde Staten en Japan, die tijdens de prijshausse in 1973-1974 hun isoglucoseproductie sterk uitgebreid hadden. Voor de Gemeenschap vormt deze goedkope zoetstof een bedreiging voor de

- suikerteelt binnen de EG. De produktie van isoglucose binnen de EG valt sinds 1981 onder een quotaregeling.
- Vergroting van de marktdoorzichtigheid. De speciale leveranties van Cuba aan de COMECON-landen, die tijdens de overeenkomst van 1977 niet in mindering waren gebracht op Cuba's basisexporttonnage, zouden op dezelfde manier behandeld moeten worden als de invoer van de EG uit de ACS-landen.
 - De importerende landen zouden ook aan stabilisatie van de prijs dienen mee te werken, door middel van opslagprogramma's of andere begeleidende maatregelen, zoals die ook door de exporterende landen ingevoerd dienen te worden in tijden van marktinstabiliteit.
 - Het invoeren van aparte regelingen en prijzen voor de markt van witte suiker. De Gemeenschap is de grootste exporteur van witte suiker, welke bovendien van een goede kwaliteit is. Cijfermateriaal wijst er ook op dat de vraag naar witte suiker sneller toeneemt dan de vraag naar ruwe suiker (Van den Doel en Junne, 1984:87). Alleen de EG is momenteel in staat te voldoen aan de sterk toegenomen vraag.

De ontwikkelingslanden hebben te weinig financiële middelen om raffinaderijen op te zetten. Landen als de Verenigde Staten en Japan concentreren zich liever op de produktie van het goedkopere isoglucose. In tegenstelling tot de EG is de produktie daarvan in deze landen niet aan quota onderworpen.

Tijdens de twee jaar durende onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst bleek het niet mogelijk tot overeenstemming te komen over de voornaamste knelpunten. Deze waren de reeds eerder genoemde opnemings van andere zoetmiddelen in de overeenkomst en de verdeling van de REA's. Het laatste punt leverde voor de kleine en middelgrote exporteurs geen problemen op. Hun REA's werden zo hoog vastgesteld, dat er in feite aan hun export geen beperking werd opgelegd. De moeilijkheden concentreerden zich bij Cuba en Australië, die niet instemden met de, hun - inziens te laag toebedeelde - vastgestelde REA's. De EG ging wel akkoord (4,9 miljoen ton), mits deze REA gold voor de gehele looptijd van de overeenkomst (FAO, Commodity Review and Outlook 1984-1985:38). Deze instemming van de EG opende, op dit punt althans, de mogelijkheid voor deelname, iets waar vanaf het begin der onderhandelingen naar gestreefd was. Gezien de dominante positie van de EG op de wereldsuikermarkt zien veel landen graag dat de EG deelneemt, om hun zwakke marktpositie ten opzichte van de Gemeenschap te verbeteren. De verschillende standpunten, ook over de vast te stellen prijzen, bleken onoverbrugbaar. Daarom werd besloten tot het instellen van een administratieve overeenkomst, waaraan ook de Europese Gemeenschap deelneemt. De doelstellingen van deze overeenkomst zijn, volgens artikel één, de internationale samenwerking op het gebied van de suiker te bevorderen en een raamwerk te bieden voor de onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst. In deze administratieve overeenkomst kunnen de suikerproducenten,

-handelaren en -verwerkende industrie zich uitstekend vinden, dit in tegenstelling tot de eerder genoemde overeenkomsten die ook door de Commissie van de EG "in strijd met de belangen van haar producenten en consumenten" geacht werden (COM/(83) 26 def., bijlage II).

4.6 De Europese Gemeenschap en de Internationale Tarwe Overeenkomsten

Binnen de gemeenschappelijk ordening voor granen, welke al in 1962 werd ingevoerd, neemt tarwe een belangrijke plaats in. Het voornaamste element van deze marktordening is de uniforme interventieprijs die onder meer geldt voor zachte tarwe. De interventiebureaus zijn gedurende het verkoopseizoen verplicht de hun aangeboden zachte tarwe af te nemen, althans als deze voldoet aan minimumkwaliteitseisen. Een tweede element is de referentieprijs voor broodtarwe; deze prijs ligt hoger dan de interventieprijs voor voedergranen om te voorkomen dat voor voedertarwe dezelfde prijs als voor broodtarwe zou gelden. Een van de richtprijs (de voor producenten nagestreefde prijs) afgeleide drempelprijs bepaalt de prijs bij invoer. Dit marktordeningssysteem heeft in de praktijk geleid tot een sterke stijging van de tarweproduktie, wat tot uiting komt in de toename van de zelfvoorzieningsgraad en de groei van de export naar de wereldmarkt. Tot het seizoen 1978/1979 hielden de in- en export van tarwe elkaar redelijk in evenwicht, daarna is de EG op komen zetten als tarwe-exporteur. Voor voedergranen ziet het plaatje er wat anders uit. Voor deze graansoort is de EG pas sinds het seizoen 1984/1985 exporteur geworden. Ook in de jaren daarvoor werden door de EG voedergranen geëxporteerd, maar dit werd meer dan gecompenseerd door de import. Indien naar het totale granenpakket (exclusief rijst) wordt gekeken, dan blijkt de EG sinds 1980/1981 netto-exporteur te zijn. De export is in de daaropvolgende jaren aanmerkelijk gegroeid, wat tot toenemende spanningen tussen vooral de VS, traditioneel 's werelds grootste graan-exporteur, en de Gemeenschap heeft geleid.

De EG past namelijk bij haar uitvoer een systeem toe van exportrestituties die het verschil tussen de interne prijs en de wereldmarktprijs overbruggen. Hetzelfde gebeurt bij de invoer door middel van heffingen. Op deze wijze wordt de interne markt afgeschermd van prijsverschommelingen op de wereldmarkt. Het is vooral deze directe bescherming van de interne markt waartegen de VS protesteren. Door deze afscherming wordt de uitvoer van de VS naar de EG belemmerd. Bovendien beschuldigen de VS, die zelf geen direct exportsubsidiesysteem kennen, de EG van oneerlijke concurrentie op de wereldmarkt. De VS willen niets liever dan hun dominante positie op de wereldgraanmarkt behouden, maar zien deze bedreigd door de toegenomen EG-graanexport. Het zijn ook met name de VS geweest die tijdens de verschillende onderhandelingsrondes

voor een nieuwe overeenkomst het meeste dwars gelegen hebben. 1) Strikt genomen hebben de VS ook weinig belang bij een internationale granenregeling. Zij hebben het overgrote aandeel van de wereldgraanmarkt, en zijn te beschouwen als de prijsbepaler op deze markt. Hun concurrentiepositie wordt nog versterkt door het feit dat de VS in staat zijn op relatief goedkope wijze graan te produceren (Blom, 1981:53). De VS hebben eigenlijk alleen belang bij een overeenkomst met prijsregulerende maatregelen, als tegenover de nadelen, zoals het aanhouden van voorraden onder internationaal beheer, leveringsverplichtingen of produktiebeperkingen, tevens voordelen te verwachten zijn. Eén van deze voordelen zou een grotere toegang tot de Europese markt, of ten minste veiligstelling van hun traditionele positie kunnen zijn. De Gemeenschap zou dan de prijsontwikkelingen op de wereldmarkt door moeten laten werken op haar interne markt. Echter, al tijdens de Kennedyronde bleek dat de EG niet bereid was concessies te doen met betrekking tot het gemeenschappelijke landbouwbeleid (Faber, 1979:72).

De onderhandelingen in de jaren zeventig zijn voornamelijk gekenmerkt geweest door onoplosbare tegenstellingen tussen de VS enerzijds en de EG en andere partijen anderzijds. Aan deze onderhandelingen werd, evenals bij suiker, door een gemeenschappelijke EG-delegatie deelgenomen; de aanwezigheid van een interne marktordening maakte dit noodzakelijk. Al in 1967 werd door artikel 38 van het Verdrag de toetreding van de EG als blok mogelijk gemaakt. Ook staat volledige deelname aan het uitvoerend comité en zitting in de Raad open. Bij de overeenkomst van 1967 was het nog mogelijk om, zij het moeizaam, overeenstemming te bereiken over de prijsmarges en de prijsondersteunende maatregelen. Toen al doken de eerste moeilijkheden tussen de VS en de EG op. De Amerikanen waren voorstander van het onder één verdrag opnemen van de voedselhulp en de tarwemarktordening, terwijl de EG twee gescheiden verdragen wilde. Uiteindelijk kreeg de EG haar zin (Barents, 1982:246).

Hoewel de naam - Internationale Granenregeling - anders suggereert, beperkte de regeling haar werking tot tarwe. De EG was voorstander van opname van de voedergranen in het verdrag, gezien de verwevenheid die er tussen de diverse markten bestaat. De VS was hiertegen; naar hun mening zou een dergelijke regeling te compliceerd worden. Het zou tot de overeenkomst van 1986 duren voordat de EG haar zienswijze erkend kreeg en de andere granen eveneens onder de regeling werden opgenomen.

In de overeenkomst van 1967 was de EG zowel ingedeeld onder de importerende als onder de exporterende deelnemende landen; dit

-
- 1) Dit geldt overigens niet alleen voor het graanbeleid, maar voor het gehele landbouwbeleid van de EG. De handelsconflicten tussen de VS en de EG in de graansektor zijn slechts het topje van de ijsberg.

was noodzakelijk vanwege de positie van de EG op de wereldmarkt als im- en exporteur. De bijzondere positie van de EG binnen de overeenkomst werd nog vergroot door het feit dat, in geval van maximumprijzen op de wereldgraanmarkt, zij geen leveringsverplichtingen hoefde aan te gaan. De andere deelnemende partijen waren hiertoe wel verplicht, maar de EG wenste, vanwege het GLB, een dergelijke verplichting niet op zich te nemen (Barents, 1982:247). Tijdens de onderhandelingen voor de overeenkomst van 1971 waren de partijen nog steeds bereid om een overeenkomst met prijsregulerende maatregelen af te sluiten, maar in plaats van aan- en verkoopverplichtingen werden voorstellen gedaan in de richting van exportquota en buffervoorraden. Het feit dat de overeenkomst van 1967 niet effectief gewerkt had, was de voornaamste achtergrond van dergelijke voorstellen. De EG toonde zich tijdens deze onderhandelingen voorstander van een overeenkomst met duidelijke afspraken over de prijsmarges (Tweede Kamer, 1975:1). Het was onder meer de starre houding van de VS die een dergelijke overeenkomst toen verhinderde (zie par. 3.5.2).

In de jaren zeventig zijn herhaaldelijk pogingen ondernomen om de administratieve overeenkomst te vervangen door één met prijsstabiliserende maatregelen. Zo werden in 1976 wederom voorstellen geformuleerd voor prijsafspraken en nationaal beheerde, maar internationaal gecoördineerde buffervoorraden. Het buffer-voorraadbeleid zou naar de mening van de EG en van de meeste andere onderhandelingspartijen, gebaseerd moeten zijn op de prijsveranderingen van de wereldgraanmarkt. Ook nu weer lagen de VS dwars. Zij keerden zich tegen prijsafspraken, omdat deze te stringent zouden zijn. Naar hun mening moest een nieuwe overeenkomst "zeer soepel" werken (Tweede Kamer, 1978b:2). De Amerikanen wilden bovendien een voorraadbeleid, gebaseerd op de gegevens en verwachtingen over de wereldproductie. Op dit laatste punt kwamen de VS later terug, maar er bleven teveel geschilpunten bestaan om overeenstemming te kunnen bereiken. Ook in de latere onderhandelingen bleken de verschillende meningen over bijvoorbeeld de prijsvork, en de hoogte van de buffervoorraden onoverbrugbaar, en bleef de graanovereenkomst een administratief verdrag.

De belangen van de EG bij een prijsstabiliserende overeenkomst vloeien voort uit het interne beleid. Zowel als importeur als exporteur heeft de EG belang bij stabilisering van de graanprijs op een voor de EG redelijk niveau. Onder redelijk dient dan verstaan te worden: niet al te veel van het interne prijspeil afwijkend, zodat de omvang van de importheffingen en de exportres-tituties beperkt is. Indien de VS hadden ingestemd met prijssta-biliserende maatregelen was dit voor de EG extra gunstig geweest, omdat de VS dan gebonden zouden zijn aan de prijsafspraken, terwijl nu de graanprijs voornamelijk bepaald werd door de bewe-gingen van de VS op de wereldgraanmarkt.

Sinds de EG voor granen netto-exporteur is geworden, is dit aspect - de positie van de VS op de wereldgraanmarkt - nog zwaar-der gaan tellen. De dreigende handelsoorlog in 1983 kon slechts

worden afgewenteld door de toezegging van de EG niet meer dan 14 miljoen ton tarwe met restituties af te zetten (Meester en Strijker, 1985:87). In dit conflict speelden ook de andere grote graanexporteurs een rol, die evenmin gelukkig zijn met de toegenomen EG-export. In hetzelfde jaar sloeg de VS overigens terug, door op de Noord-Afrikaanse graanmarkt te gaan zitten, een markt waar de EG in de jaren daarvoor aan geleverd had.

De toetreding van Spanje en Portugal tot de Gemeenschap leidde tot een hernieuwde opleving van het conflict. Door deze toetreding zagen de VS een belangrijke afzetmarkt van vooral voedergranen verloren gaan. Het is in het belang van de EG een werkelijke graanoorlog te voorkomen omdat zij zich op deze markt de mindere van de VS moet betonen. Ook vanuit financieel oogpunt is een graanoorlog ongunstig.

Het internationale overlegkader dat door de overeenkomsten is geschapen, kan door overleg tussen de belangrijkste exporteurs bijdragen tot het voorkomen van een dergelijk conflict.

4.7 De Europese Gemeenschap en de Internationale Olijfolie Overeenkomsten

Bij olijfolie is er in feite geen sprake van een mondiale overeenkomst, maar meer van een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en landen rondom de Middellandse Zee. De belangrijkste producerende en consumerende gebieden zijn geconcentreerd rondom het Middellandse Zee gebied, zodat ook van een wereldmarkt nauwelijks sprake is.

Olijfolie valt binnen de Gemeenschap onder de ordening voor oliën en vetten die in 1966 is ingesteld. In deze ordening wordt olijfolie onderscheiden van de overige plantaardige oliën en vetten. Reden hiervoor is de belangrijke economische betekenis van de olijventeelt in sommige regio's van de Gemeenschap. De olijvenproductie vormt daar een belangrijke inkomstenbron.

De marktordening voor olijfolie, een ingewikkeld systeem van productieprijsen, interventieprijsen en drempelprijsen, is bedoeld om de belangen van vooral de producenten te waarborgen. De ordening omvat ook vormen van directe productie- en consumptiesteun. Voor het handelsverkeer met derde landen bestaat een systeem van heffingen en restituties.

De Europese Gemeenschap heeft de laatste jaren door de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal haar aandeel in de wereldproductie belangrijk uitgebreid.

Bij suiker bleek de tegenstelling tussen de doelstellingen van het interne EG-beleid en die van de internationale overeenkomsten zo groot te zijn, dat de EG zich tot 1984 buiten internationale suikerovereenkomsten hield. De ongekeerde situatie doet zich bij olijfolie voor. Hier neemt EG een zeer belangrijke positie op de wereldmarkt in en bevatten de overeenkomsten, anders

dan die voor suiker, geen quotamechanisme of andere marktregulerende bepalingen. Door dit alles kan de olijfolieovereenkomst als een verlengstuk van het interne beleid worden beschouwd. Bij de onderhandelingen wordt, evenals bij suiker en tarwe, het gemeenschappelijk standpunt door één onderhandelingsdelegatie overgebracht. Voor de Gemeenschap staat volledige deelname aan het uitvoerend comité en de Raad open.

Aan de overeenkomst van 1963 werd door de Europese Gemeenschap niet deelgenomen, omdat deze overeenkomst de toetreding van een intergouvernementele organisatie niet expliciet mogelijk maakte. Enkele lidstaten waren daarentegen wél toegetreden: Frankrijk en Italië als voornamelijk producerende landen en België, Luxemburg en Engeland als voornamelijk invoerende landen (Tweede Kamer, 1978a:4). Bij de verlenging van deze overeenkomst in 1973 werd voor de EG de mogelijkheid geschapen om toe te treden, wat zij in 1978 ook deed, zij het op voorlopige basis. Dit maakte de toetreding van de lidstaten die nog niet getekend hadden - Nederland, West-Duitsland, Ierland en Denemarken - noodzakelijk. De vier landen zegden toe te ratificeren, al gebeurde dit met tegenzin. Ze produceerden en consumeerden immers weinig, en hadden dus nauwelijks belang bij zo'n overeenkomst. Dit bracht met zich mee dat de EG zowel als importerend als exporterend lid aan deze overeenkomst deelnam. Eenzelfde status verkreeg de EG in de overeenkomsten van 1979 en 1986. Ook bij deze overeenkomsten verzetten de noordelijke lidstaten, met name Nederland en West-Duitsland zich tegen deelname. De Commissie was echter van mening dat de bepalingen van de overeenkomst (1986) of ze nu in relatie staan tot het GLB of onder de nationale bevoegdheid vallen, in feite een ondeelbaar geheel vormen. Hieruit trok de Commissie de conclusie dat alle lidstaten deel dienden te nemen aan de overeenkomst, wat inderdaad gebeurd is. De houding van de noordelijke lidstaten is tekenend voor hun algemene opstelling tegenover het marktordeningsbeleid van olijfolie. De toenemende kosten van dit beleid, waarvan zij op sommige onderdelen de goede werking en noodzaak betwijfelen, is hen een doorn in het oog. Omdat de wereldmarkt klein van omvang is en de belangrijkste afzetmarkt de interne markt is, lijkt er voor de Gemeenschap weinig aanleiding te zijn om deel te nemen aan de overeenkomsten. Er zijn echter toch wel redenen aan te geven die deelname voor de Gemeenschap aantrekkelijk maken.

Ten eerste kan de Gemeenschap binnen de olijfolie-organisatie meer invloed uitoefenen op ontwikkelingen binnen de olijfoliesector dan zelfstandig het geval zou zijn. De invloed van de EG is door de uitbreiding met Griekenland, en Spanje en Portugal verder toegenomen.

Ten tweede brengt deelname aan de overeenkomsten geen economische maatregelen met zich mee die belemmerend zouden kunnen werken voor de EG. Wanneer in onderhandelingen geprobeerd werd om economische maatregelen in te stellen, werden deze door de EG stevast tegengehouden. Zo werden er tijdens de onderhandelingen

voor de overeenkomst van 1979 voorstellen gedaan omtrent het invoeren van een internationale buffervoorraad voor olijfolie. Deze voorstellen zijn echter door toedoen van de Gemeenschap niet aangenomen (Directoraat Generaal, Kwartaalverslag 1-79:17). In dit verband valt de overeenkomst op met de positie van de VS in de internationale Granenregeling.

Onder invloed van de Gemeenschap werd in de overeenkomsten van 1979 en 1986 de doelstelling tot uitbreiding van de produktie weggelaten. Deze doelstelling was opgenomen in de overeenkomst van 1963 en in de verlengingen. De Gemeenschap had, gezien de bestaande overschotsituatie op de interne markt, alle reden een dergelijke doelstelling te verwerpen. Toch zijn de overschotten aan olijfolie maar gedeeltelijk veroorzaakt door produktietoe-namen. Een tweede belangrijke factor is de daling van de consumptie, die op haar beurt het gevolg is van de sterke concurrentie van andere (goedkopere) plantaardige oliën en vetten. Om de concurrentiepositie van olijfolie te verbeteren staat de prijs in een vaste verhouding tot de prijzen van andere zaadoliën (in 1984 gold een verhouding van 2,3 staat tot één). Tevens wordt de olijfolieprijs door middel van consumptiesteun op een "representatief" marktprijs gehouden. Deze representatieve marktprijs wordt jaarlijks door de Raad vastgesteld op een zodanig niveau dat normale afzet van olijfolie mogelijk is (Hermans, 1985:150).

Om de consumptie van olijfolie te bevorderen, niet alleen binnen de Gemeenschap, maar ook elders, is mede op aandrang van de EG, in 1979 een Propagandafonds ingesteld. De hiervoor geschatte achtergronden van de overschotsituatie zijn sinds de toetreding van Spanje en Portugal nog zwaarder gaan tellen. Deze landen zijn traditioneel gezien geen gebruiker van olijfolie. Bovendien wordt hun consumptie op peil gehouden door middel van importbeperkingen in de vorm van hoge invoertarieven voor andere zaadoliën. De toetreding tot de Gemeenschap betekende dat de lagere invoertarieven gemeenschappelijke toegepast worden, zodat de concurrentie voor olijfolie alleen maar groter wordt. Het is in dit kader niet verwonderlijk dat de Gemeenschap activiteiten stimuleert op het gebied van reclame en nieuwe afzetgebieden. Deze activiteiten vinden voor een deel plaats in het kader van de olijfolieovereenkomsten. De ruimte voor dergelijke activiteiten werd onder de overeenkomst van 1986 sterk vergroot, gezien de overeengekomen verdubbeling van de omvang van het Propagandafonds (1979: jaarlijks \$ 300.000, 1986: \$ 600.000).

4.8 De Europese Gemeenschap en de Regeling inzake Rundvlees

Rundvlees wordt, zoals in par. 3.7.1 is aangegeven, hoofdzakelijk in de producerende landen geconsumeerd. Dit komt vooral door de geringe houdbaarheid van het produkt. Ondanks de beperkte omvang van de wereldhandel in rundvlees, is de afzet van rundvlees op de wereldmarkt voor de grootste exporteurs, waaronder de

EG, van belang. De wereldmarkt heeft veelal de functie van afzetmarkt voor de interne overschotten. Ook hier speelt, wanneer de belangen van de Gemeenschap beschouwd worden, het GLB een belangrijke rol.

De eerste marktordening voor rundvlees trad juli 1968 in werking; in de jaren daarna is de ordening enkele malen herzien. Deze herzieningen waren noodzakelijk om beter in te springen op de veranderende marktsituatie binnen de Gemeenschap. Het GLB voor rundvlees is onder andere opgebouwd uit een systeem van drie soorten prijzen, die jaarlijks door de Raad vastgesteld worden. Globaal ziet dit systeem er als volgt uit. De oriëntatieprijs is de prijs die men, onder normale marktomstandigheden, voor de producent wenst te bereiken. De interventieprijs is de prijs waartegen rundvlees gekocht wordt dat ter interventie is aangeboden. De hoogte is vastgesteld op 90% van de oriëntatieprijs. De referentieprijs tenslotte is een gewogen gemiddelde van de rundvleesprijzen op representatief geachte markten (de levend-veemarkten in de lidstaten van Gemeenschap). De referentieprijs geeft dus inzicht in de reële prijsontwikkeling. De laatste jaren ligt deze gemiddeld op ongeveer 75% van de oriëntatieprijs. Sinds 1968 is de interventieregeling herhaaldelijk herzien. Zo werd het in 1973 mogelijk om vlees, ongeacht de marktprijs, permanent ter interventie aan te bieden. In 1978 werd dit weer veranderd. Interventie is sindsdien alleen mogelijk indien de marktprijs beneden de interventieprijs ligt. Op het handelsverkeer met derde landen is een systeem van variabele invoerheffingen en exportrestituties van toepassing. Naast het "normale invoerregime" heeft de Gemeenschap een aantal bijzondere invoerregelingen ingesteld. Onder deze bilaterale, dan wel multilaterale regelingen vindt invoer van van te voren overeengekomen hoeveelheden plaats tegen verlaagde heffingen. Als voorbeeld van een bilaterale regeling kan de overeenkomst tussen de Gemeenschap en Joegoslavië genoemd worden. Onder deze regeling mag Joegoslavië jaarlijks 50.000 ton babybeef (rundvlees van jonge runderen) tegen verlaagd invoerrechten naar de EG exporteren. Een voorbeeld van een multilaterale regeling is die tussen de EG en enkele ACS-staten. Onder deze regeling mocht onder Lomé I jaarlijks 27532 ton rundvlees vrij van douanerechten, tegen een heffing van 10% van de normale heffing ingevoerd worden. Deze hoeveelheid was onder Lomé III gestegen tot 38.000 ton (Lomé II: 30.000 ton). Het equivalent van de 90% reductie van de invoerheffing wordt geïnd door het uitvoerende land in de vorm van een uitvoerbelasting.

Sinds de oprichting van de EG heeft zich een aantal verschuivingen voorgedaan in de positie van de Gemeenschap op de wereldmarkt. In de jaren zestig was de Gemeenschap importeur van rundvlees. Jaarlijks werd zo'n 500.000 ton rundvlees geïmporteerd. De zelfvoorzieningsgraad in deze periode lag tussen de 85 en 90 procent (Produktschap voor Vee en Vlees, 1986:1). In 1972 ontstond op de wereldmarkt een tekortsituatie. Deze leidde tot het invoeren van produktiestimulerende maatregelen, zowel binnen

als buiten de EG, omdat verwacht werd dat deze tekorten van structurele aard waren. Dit bleek een verkeerde visie. Het wereldaanbod van rundvlees kwam sneller dan verwacht weer op het niveau van voor 1972. In 1974 ontstond voor het eerst in de Gemeenschap een overschot. Dit was, naast de produktietoename, mede het gevolg van de toetreding van Engeland en Ierland tot de EG, beide grote rundvleesproducenten.

Na een twee jaar durende tekortsituatie in 1976-1978, is de Gemeenschap uitgegroeid tot de grootste exporteur van rundvlees op de wereldmarkt. Voor de EG, geredeneerd vanuit de huidige interne situatie, is het van belang de regelmatige afzet tegen redelijke prijzen op de wereldmarkt te bevorderen. Daarbij horen geen al te sterke stabiliseringsmechanismen, omdat die een produktie stimulerend effect te weeg kunnen brengen, gezien ook het verband tussen de rundvleesproduktie en de melkproduktie. Ter bevordering van haar export hanteert de Gemeenschap een systeem van uitvoerrestituties, waarmee het verschil tussen de EG-prijs en de wereldmarktprijs overbrugd wordt. Bovendien zijn voor uitvoer certificaten verplicht die een geldigheidsduur hebben van 90 dagen. Eenzelfde systeem wordt overigens ook toegepast op de invoer.

De EG heeft zich altijd positief uitgesproken over een ordening voor rundvlees. Al tijdens de Kennedy-ronde (1964-1967) deed de EG voorstellen in deze richting (COM (85) 378 def.:2). De reden hiervoor ligt waarschijnlijk in het feit dat de Gemeenschap toen nog netto-importeur was. Een rundvleesregeling zou de aanvoer van rundvlees tegen redelijke prijzen kunnen verzekeren. Een dergelijk regeling is toen niet tot stand gekomen; wel zijn de eerdergenoemde bilaterale en multilaterale bijzondere invoerregelingen afgesloten. Zodoende wist de EG alsnog haar aanvoer beveiligd.

Het zou tot de Tokyo-ronde (1973-1974) duren voordat uiteindelijk een regeling voor rundvlees overeengekomen werd. Ook bij deze onderhandelingen heeft de Gemeenschap zich positief opgesteld. Zo schrijven Lache en Pfeiffer (1980:384) dat de onderhandelingen in de produktgroep vlees voornamelijk gebaseerd waren op EG-voorstellen. Het kwartaalverslag van het Directoraat-Generaal voor de Landbouw en Voedselvoorziening (2-78:32) meldt eveneens dat de EG diverse keren voorstellen ter tafel bracht. Deze voorstellen behelsden onder andere het instellen van een minimum-exportprijs, die per invoerend land kon variëren. De invoerheffingen van de Gemeenschap zouden hieraan worden aangepast. De Gemeenschap hoopte door het laatste bij haar uitvoer naar de Verenigde Staten countervailing duties van dit land te voorkomen. Overeenstemming over deze voorstellen heeft men niet kunnen bereiken. Zo meldt hetzelfde kwartaalverslag (p. 32): *"Verschillen de delegaties, met name Australië, Brazilië en Argentinië, toonden zich zeer verontwaardigd over het gebrek aan materiële inhoud van de EG-voorstellen"*. De uiteindelijk overeengekomen "Regeling inzake Rundvlees" is erop gericht de internationale rundvleeshan-

del in goede banen te leiden. De regeling vormt een internationaal overlegkader, waarin men streeft naar het beter in evenwicht brengen van vraag en aanbod. De regelmatige onderlinge consultatie en de verstrekking van marktgegevens moeten hiertoe bijdragen. De Gemeenschap neemt deel aan deze regeling en heeft ook zitting in de Internationale Vleesraad. De redenen voor de EG om deel te nemen liggen in hetzelfde vlak als bij olijfolie. De Gemeenschap is zo beter op de hoogte van ontwikkelingen in de rundvleessector en kan meer invloed uitoefenen op deze ontwikkelingen.

Als de regeling effect had gehad, dat wil zeggen de rundvleesprijs gestabiliseerd had, dan was deelname voor de EG ook uit financieel oogpunt aantrekkelijk geweest. Immers, de interne markt wordt sinds 1979 gekenmerkt door overproductie. De overschotssituatie wordt nog verergerd door de nu nadelige invoer in het kader van de bijzondere invoerregelingen. Voor de afzet van de overschotten is de EG aangewezen op de wereldmarkt. Stabilisatie van de wereldmarktprijs, op een voor de EG redelijk niveau, betekent dan verminderde uitgaven (exportrestituties) voor het gemeenschappelijk rundvleesbeleid. Zoals echter ook al uit paragraaf 3.7.1 en paragraaf 3.7.2 naar voren kwam, is er geen sprake geweest van enige verbetering in de situatie op de wereldmarkt, maar blijft deze gekenmerkt door sterk fluctuerende prijzen.

4.9 De Europese Gemeenschap en de Internationale Regelingen inzake Zuivelprodukten

In nog sterkere mate dan voor de in paragraaf 4.5 en paragraaf 4.7 behandelde produkten tarwe en rundvlees, geldt voor zuivel dat het wereldmarktaanbod wordt bepaald door enkele grote aanbieders, die allen behoren tot de groep van geïndustrialiseerde landen. De vraagzijde daarentegen wordt gekenmerkt door een groot aantal, veelal kleine vragers. Al in de jaren zestig was de Gemeenschap exporteur van zuivelprodukten, voornamelijk magere melkpoeder en boter. Mede onder invloed van het GLB is de EG in de periode daarna uitgesluisd tot de grootste exporteur.

Het zuivelbeleid van de Gemeenschap werd in 1969 ingesteld. De belangrijkste elementen hiervan zullen in het navolgende kort behandeld worden. De richtprijs voor melk is de prijs die voor de producent nagestreefd wordt. Er bestaat echter geen garantie dat de producent deze prijs daadwerkelijk ontvangt. Voor boter en mager melkpoeder bestaan interventieprijsen ¹⁾; dit zijn de minimumprijzen waartegen de interventiebureaus de hun aangeboden produkten dienen te kopen. Tenslotte zijn er drempelprijzen: de minimumprijzen waartegen invoer van buiten de Gemeenschap plaats-

1) Voor bepaalde Italiaanse kaassoorten geldt eveneens een interventieregeling.

vindt. De verschillen tussen de interne prijzen en de wereldmarktprijzen worden bij in- en uitvoer opgeheven door middel van variabele invoerheffingen, respectievelijk uitvoerrestituties.

De EG is met een aantal landen bijzondere in- en uitvoerregelingen overeengekomen, vooral voor de handel in kaas. Ter bevordering van de afzet van zuivelprodukten bestaat er een uitgebreid subsidiesysteem. Deze interne subsidieprogramma's werden al in de jaren zestig ingevoerd, omdat de Gemeenschap zich ook toen geconfronteerd zag met boter- en melkpoederbergen (zie ook tabel 4.2). In de jaren zestig schommelden de zelfvoorzieningsgraden voor de diverse zuivelprodukten rond de 100%; daarna zijn deze aanmerkelijk gestegen. De subsidieprogramma's concentreren zich op boter en magere-melkpoeder, alhoewel ook de afzet van melk wordt bevorderd door verkoop aan scholen tegen lagere prijzen. Boter wordt met subsidie geleverd aan onder andere sociale instellingen en de levensmiddelenindustrie (banketbakkersboter), of met speciale acties op de interne markt afgezet (b.v. kerstboter). Een gedeelte wordt ook gebruikt voor voedselhulp. Magere-melkpoeder wordt vooral gebruikt in gedenatureerde vorm, als veevoeder, of uitgevoerd in het kader van voedselhulpprogramma's.

Al tijdens de Kennedy-ronde (1963-1969) sprak de Gemeenschap zich uit voor een mondiale regeling voor de zuivelsector (COM (85) 378 def.:2). Zoals vermeld was de EG ook toen exporteur van zuivelprodukten. Indien er door middel van een overeenkomst een bodem in de markt gelegd kon worden, zou dit uit financieel oogpunt (exportrestituties) gunstig zijn voor de EG. In GATT-verband is toen inderdaad een regeling voor volle-melkpoeder tot stand gekomen. Ook in de Tokyo-ronde heeft de EG zich in de subgroep zuivel hard gemaakt voor een zuivelregeling. Zo schrijven Lache und Pfeiffer (1980:384) dat, evenals bij rundvlees, de besprekingen voornamelijk plaatsvonden op basis van EG voorstellen. Ook de verslagen van het Directoraat-Generaal van de Landbouw en Voedselvoorziening, die wat dit betreft wel met enige scepsis bekeken dienen te worden, maken hiervan melding (Kwartaalverslag 2-1977:37). In een ander verslag wordt nog geschreven dat "*de EEG een uitvoerig pleidooi voor mondiale overeenkomsten hield*" (Kwartaalverslag 4-1975:68).

De voorstellen van de EG behelsden naast het opnemen van kaas en boter in de minimumprijzeregeling (volle- en magere-melkpoeder en melkvetten vielen al onder de regeling van 1969), het invoeren van maximumexportprijzen. Dit zou vooral in het belang van de ontwikkelingslanden zijn. Het voorstel werd door de andere partijen niet aangenomen. Het ontwikkelingsaspect komt nu alleen tot uiting in artikel 1 van de regeling, waarin "de economische en sociale ontwikkeling in de ontwikkelingslanden bevorderen" tot één van de doelen van het verdrag wordt gemaakt. De Regeling die uiteindelijk in 1979 overeengekomen werd stelt alleen minimumprijzen vast. Later zijn die enkele malen aangepast aan de situatie op de wereldmarkt. Verder probeert de Internationale Zuivelraad - waarin ook de EG zitting heeft - door middel van onderling

overleg, de dreiging van handelsconflicten weg te nemen. Gezien de oligopolistische marktstructuur beperken de belangen van de grote aanbieders zich vooral tot het in stand houden van de verworven marktpositie. Wanneer echter één der aanbieders zijn positie ten koste van de andere probeert te verbeteren staat een handelsconflict om de hoek. Deze dreiging geldt vooral voor de (zuivel-)handel tussen de EG en de VS, alhoewel beide handelsblokken het er over een zijn dat zij zich, gezien de prijsdalende effecten, geen handelsoorlog kunnen veroorloven (Produktschap voor Zuivel, Jaarverslag 1982:119).

De VS en de EG verwijten elkaar al jaren een protectionistisch beleid voor de diverse landbouwsectoren. Voor de zuivelsector werd deze situatie pas actueel in het begin van de jaren tachtig. De reden hiervoor is de toegenomen afzet van Amerikaanse zuivelprodukten op de wereldmarkt.

In de jaren zeventig was de Amerikaanse zuivelmarkt redelijk in evenwicht en werd er alleen, in geringe mate, mager melkpoeder en kaas op de wereldmarkt afgezet. Eind jaren zeventig nam de melkproductie echter aanzienlijk toe, een groei die niet door de binnenlandse consumptie werd bijgehouden (Schöpe, 1984:15). De produktietoename veroorzaakte een stijging van de voorraden, welke op de wereldmarkt afgezet werden. De Amerikaanse export van zuivelprodukten is zeer gering in vergelijking tot die van de EG, en vormt ook nauwelijks een bedreiging voor het EG-marktaandeel 1). Toch was de aanleiding voor het eerste conflict (1983) tussen de VS en de EG de levering door de VS aan Egypte van aanzienlijke hoeveelheden boter en kaas tegen concessionele voorwaarden (Produktschap voor Zuivel, Jaarverslag 1983:162). De EG, de traditionele leverancier voor deze markt, was van mening dat deze levering in strijd was met de regels van de Zuivelregeling. Dit werd door de Internationale Zuivelraad niet erkend. Deze actie van de VS moet waarschijnlijk als reactie gezien worden op het graanconflict datzelfde jaar (zie ook paragraaf 4.6). De VS wilden met deze zuivelactie laten zien dat ze hun dominante positie op de wereldgraanmarkt niet zomaar zouden prijs geven en sloegen terug op het, voor de EG gevoelige, zuivelgebied. Een tweede conflict speelde zich af in 1984. De EG had boter geleverd aan de USSR onder de minimumprijs, wat uiteraard bij de Amerikanen in het verkeerde keelgat schoot. Deze levering was uiteindelijk de aanleiding voor de VS om uit de overeenkomst te stappen. Het niet meer deelnemen betekent dat zij vrij spel hebben op de wereldmarkt, terwijl de overige landen nog steeds gebonden zijn aan de minimumprijzen.

De nog steeds stijgende wereldzuivelproductie en relatief stabiele consumptie blijft zorgen voor een grote druk op de wereldmarkt. Het is in het belang van de EG (exportrestituties)

-
- 1) Integendeel, de EG vergroot haar wereldmarktaandeel nog steeds.

om deze druk te verkleinen. Dit kan plaatsvinden door middel van overleg tussen de belangrijkste exporteurs om prijsbederf te voorkomen. Daarnaast dient dit, ook vanuit budgettair oogpunt gezien, te gebeuren door aanpassing van de interne produktie, waarmee in 1984 een begin is gemaakt door het invoeren van de superheffing.

5. Conclusies

Bij deze slotbeschouwing zullen de aspecten die de opstelling van de EG ten aanzien van internationale goederenovereenkomsten bepalen, op een rijtje gezet worden. Zoals reeds in de inleiding werd vermeld draaide het in hoofdstuk 4 met name om de vraag of er sprake was van een algemene lijn in de EG-opstelling of dat verschillende redenen de doorslag gaven voor deelname.

In het algemeen blijkt de opstelling van de EG bepaald te worden door het eigen belang; andere aspecten, zoals ontwikkelingspolitiek, spelen slechts zijdelings een rol. Interessanter is natuurlijk de vraag waardoor dit eigen belang bepaald wordt. Voor een beantwoording van die vraag kan dan onderscheid gemaakt worden tussen koffie en cacao enerzijds, en de marktordeningsproducten anderzijds.

De gehele behoefte aan koffie en cacao van de EG dient geïmporteerd te worden. Deze marktpositie van de EG bepaalt de opstelling tijdens de onderhandelingen. Het is met name de goed georganiseerde verwerkende industrie die erop aandringt deel te nemen aan de overeenkomsten. Bij koffie vindt deze lobby plaats op nationaal niveau, bij cacao op EG-niveau. De belangen van deze sterke geconcentreerde industrieën spitsen zich toe op de beveiliging van hun aanvoer tegen redelijke prijzen. Het STABEX-aspect is minder van belang, alhoewel de EG er baat bij heeft als de uitgaven van dit fonds verminderd kunnen worden door prijsstabilisatie op de wereldmarkt voor koffie en cacao.

Bij de marktordeningsproducten is het interne beleid de voornaamste factor die de EG-opstelling bepaalt. Zowel als importeur als exporteur heeft de EG baat bij stabilisatie van de prijzen op een redelijk niveau, waaronder dan verstaan dient te worden, niet te veel verschillend met het interne prijspeil. Wanneer een overeenkomst hierin slaagt, ofwel door prijsafspraken, ofwel door informatieuitwisseling, betekent dit een vermindering van de uitgaven aan exportrestituties. Ook het vasthouden of vergroten van haar aandeel op de wereldmarkt speelt een rol. Zo zou een graanovereenkomst met prijsafspraken niet ongunstig zijn voor de EG.

Als de EG van mening is dat een overeenkomst onverenigbaar is met het interne beleid, of als haar eisen met betrekking tot de inhoud en structuur niet voldoende in aanmerking worden genomen, dan doet zij eenvoudig niet mee. Dit was het geval bij suiker.

Er bestaat bij de grondstoffenovereenkomsten een tendens tot het sluiten van informele overeenkomsten, dat wil zeggen overeenkomsten zonder prijsregulerende maatregelen. De redenen hiervoor zijn dat het steeds moeilijker wordt om overeenstemming te bereiken tussen de onderhandelende partijen over inhoud en structuur

van de overeenkomst, dat de financiering en controleerbaarheid van de in te stellen maatregelen problemen geeft en dat de effectiviteit van restrictieve overeenkomsten gering is.

Wat betreft de EG vormt deelname aan toekomstige informele overeenkomsten geen probleem; er worden geen belemmeringen opgelegd aan in- en of uitvoer, en deelname vergroot het inzicht in de wereldmarktsituatie voor het desbetreffende produkt. De opstelling ten aanzien van toekomstige overeenkomsten met prijsregulerende maatregelen zal door dezelfde factoren bepaald worden als die in hoofdstuk vier vermeld.

Tenslotte kan vastgesteld worden dat de overeenkomsten, waarin wel actief prijsstabilisatie nagestreefd werd, weinig succesvol zijn gebleken. Er zijn weliswaar voorbeelden van perioden met relatief stabiele prijzen gevonden, maar zodra de markt uit evenwicht raakt, blijken de regelingen daar niet tegen bestand. Ook vanuit die optiek is het niet vreemd dat men zich meer en meer beperkt tot informele overeenkomsten.

Literatuur

Barents, R.
Internationale Grondstoffen Overeenkomsten, een onderzoek naar de
juridische aspecten van internationale marktordeningen
Den Haag, 1982

Basler, A.
"Landwirtschaftliche Warenabkommen in Rahmen der UNCTAD"
Agrarwirtschaft, 32(1983)7

Behrman, J.R.
Development, the international economic order and commodity
agreements, Addison-Wesley Publishing Company/University of Penn-
sylvania, 1978

Blanchford, D.
"Instability in world grain markets"
Journal of Agricultural Economics, 36(1983)3:379-395

Blanchford, D. and N.E. Schwartz
"Is the variability of world wheat prices increasing?"
Food Policy, 8(1983)1:305-312

Blom, J.C.
Stabilisatie van de Internationale graanmarkt
Rotterdam, 1981

De Boer, J. en J.H. de Boer
De EG en de suikermarkt
Rijksuniversiteit Groningen, 1981, doctoraalscriptie

Commissie van de Europese Gemeenschappen (COM)(a)
Richtsnoeren voor het Europees Landbouwbeleid, Mandaat van
30 mei 1980
Brussel, 1980

Commissie van de Europese Gemeenschappen (COM)(b)
14e Algemene Verslag
Brussel, 1980

Commissie van de Europese Gemeenschappen (COM)
Studie inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de handels-
betrekkingen van de EEG op landbouwgebied (effect daarvan op de
ontwikkelingslanden)
Brussel, 1982

LITERATUUR (1e vervolg)

Dales, G.

"Het Gemeenschappelijke grondstoffenfonds"
International Spectator, 34(1980)3:140-149

Dales, G.

Het overleg over het Geïntegreerde Grondstoffenprogramma van de UNCTAD, een politiek-economische analyse
Leiden, 1982

Directoraat-Generaal voor de Landbouw en Voedselvoorziening
Kwartaalverslag
Den Haag, diverse jaren en kwartalen

Doel, U. van den en G. Junne

"De dominante positie van de EG op de wereldsuikermarkt"
Internationale Spectator, 38(1984)2,:84-89

Faber, G.

De Europese Gemeenschap en ontwikkelingssamenwerking in de praktijk; motieven en perspectieven voor integratie
Amsterdam, 1979

Feenstra, J.J.

De deelname van de EEG aan grondstoffenovereenkomsten"
SEW, Tijdschrift voor Europees en Economisch recht,
februari 1984:63-79

GATT International Dairy Arrangement
The world market for Dairy Products
Genève, 1982

Greenaway, O.

International Trade Policy
1983

Grissa, A.

Structure of the Internationale Sugar Market and its impact on developing countries
Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development
Parijs, 1979

Hermans, A.M.H.

"Olijfolie in de Gemeenschap en het Brusselse beleid"
Landbouwwereldnieuws, 39(1985)7:149-153

LITERATUUR (2e vervolg)

Hager, W.

"The Nine in the Commodity Commission"

in: Wessles (red.) Europe and the North-South Dialogue
Parijs, 1978

Hallwood, P.

Stabilization of International Commodity Markets
Greenwich, 1979

International Sugar Organization (ISO)

Sugar Yearbook

London, diverse jaargangen

International Sugar Organization (ISO)

Statistical Bulletin

London, diverse jaargangen

International Wheat Council (IWC)

Review of the World Wheat Situation, 1966/1967

London, 1967

International Wheat Council (IWC)

Review of the World Wheat Situation, 1970-1971

London, 1971

International Wheat Council (IWC)

International Wheat Agreements - a historical and critical
background

London, 1974

Khan, K.R.(a)

"The International Sugar Agreement 1977"

Food Policy, 3(1978)2:104-113

Khan, K.R.(b)

"International Coffee Agreement 1976"

Food Policy, 3(1978)3:180-190

Khan, K.R.

"International Cocoa Agreement 1975"

Food Policy, 4(1979)1:15-25

Klugkist, J.

"Europees Suikerbeleid is een ramp voor 10-tallen ontwikkelings-
landen"

Spil, 57-58(1987)19-25

LITERATUUR (3e vervolg)

Lache, W. en R. Pfeiffer

"Die Multilaterale Handelsverhandlungen in Rahmen des Allgemeinen Zoll-und Handelsabkommens (GATT 1973 bis 1979) auf dem Agrar-sektor

Berichte über Landwirtschaft, 58(1980)3:378-394

Landbouwschap

Samenvatting van de nota houdende de visie van de Paritaire Groep van het Raadgevend Comité voor Suiker betreffende de hoofdlijnen van een toekomstige Internationale Suiker Overeenkomst

Den Haag, 1983, nota 3/8989

Leeuwen, M. van

Het rundvleesmodel

Den Haag, LEI, 1988, Interne Nota 360

Leroy, O.

Het vraagstuk van de basisprodukten in de Noord-Zuid dialoog, Europa Informatie Ontwikkeling

Brussel, 1980

Mangé, E.A.

"Een balans van de Lomé-conventie (I) Handelsbetrekkingen en STABEX"

ESB, 25-10-1978:1097-1100

Mangé, E.A.

"Lomé II"

ESB, 21-5-1980:619-622

Marion, M.F. van

"Het zoet der aarde: de wereldsuikerhandel"

ESB

6-1-1982, p. 8-13

Meester, G. en A.J. Oskam

Analyse van de wereldvraag naar zuivelprodukten

Den Haag, LEI, 1983, Onderzoekverslag 2

Meester, G. en D. Strijker

Het Europees Landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening

Den Haag, Staatsuitgeverij, 1985, Voorstudie 46 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

LITERATUUR (4e vervolg)

McNicol, D.M.

Commodity Agreements and Price Stabilization
Lexington, 1978

OECD

The instability of agricultural commodity markets
Parijs, 1980

Paolini, M.

Sugar, conflict on the world market, Europe in 1982
Brussel, 1983

Produktschap voor Vee en Vlees

Het EG-marktordeningsbeleid in de rundersector: een vastlopend
beleid?
Rijswijk, 1986

Rangarajan, L.N.

Commodity Conflict - the political economy of international Com-
modity negotiations
London, 1978

Ritson, C.

Agricultural Economics, Principals and Policy
London, 1977

Schmidt, E.

"Chancen und Probleme des Internationalen Zuckerabkommens von
1977"
Agrarwirtschaft, 27(1978)3:61-74

Schöpe, M.

"Die Milcherzeugung der Europäischen Gemeinschaft und der Welt-
markt für Milchprodukte"
IFO-Schnelldienst 4/84, 1984:13-23

Tweede Kamer der Staten Generaal

Zitting 1974-1975
Den Haag, 13170(1975)6-7

Tweede Kamer der Staten Generaal

Zitting 1976-1977
Den Haag, 14321(1977a)1-3

Tweede Kamer der Staten Generaal

Zitting 1976-1977
Den Haag, 14350(1977b)1-4

LITERATUUR (5e vervolg)

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1977-1978
Den Haag, 14379(1978a)5

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1977-1978
Den Haag, 14931(1978b)1

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1979-1980
Den Haag, 16255(1980)3-4

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1980-1981
Den Haag, 16418(1981)A-C

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1981-1982
Den Haag, 17374(1982)1-4

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1982-1983
Den Haag, 17907(1983a)1-3

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1982-1983
Den Haag, 57688(1983b)5

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1982-1983
Den Haag, 17600(1983c)

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1983-1984
Den Haag, 17688(1984)6

Tweede Kamer der Staten Generaal
Zitting 1985-1986
Den Haag, 19200(1986)80

UNCTAD

The history of UNCTAD, 1964-1984
New York, 1985

UNCTAD

Monthly Bulletin, no. 229, febr. 1987
New York, 1987

LITERATUUR (6e vervolg)

Verloren van Themaat, J.P.

"Lome III: oplossingen van de jaren zeventig"

Internationale Spectator, 39(1985)3:121-127

Vingerhoets, J.W.A.

Ontwikkelingslanden als grondstoffenexporteurs

Tilburg, 1982

Woltjer, E. en E. Hees

Landbouw en de wereldhandel, een oriëntatie op de noodzaak tot ordening van de agrarische wereldhandel. Implicaties voor het EEG-landbouwbeleid

Amsterdam, 1986, EVS-documentatiereeks nr. 6

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht van een aantal Internationale Goederen Overeenkomsten betreffende Voedselprodukten

Titel	Jaar van tot stand- koming	Interventievormen		Slechts struc- tuur maatre- gelen	Slechts informa- tie en coördi- natie
		Prijs- grenzen zonder econ. instr.	Prijsgrenzen met econ. instrumen- ten 2)		
			V		
Internationale Koffie Overeenkomst	1962			x	
	1968			x	
	1976			x	
	1983			x	
Internationale Cacao Overeenkomst	1972		x	x	
	1975		x	x	
	1980		x		
	1986		x	x 2)	
Internationale Sui- ker Overeenkomst	1937			x	
	1953			x	
	1958			x	
	1968		x	x	
	1977		x	x	
	1984				x
Internationale Tarwe Overeenkomst	1933			x	
	1949	x			
	1953	x			
	1956	x			
	1959	x			
	1962	x			
	1967	x			
	1971				x
	1986				x
Internationale Olijfolie Overeen- komst	1956			x	
	1963			x	
	1979			x	
	1986			x	
Regeling inzake Rundvlees	1979				x
Internationale Regeling inzake Zuivelprodukten	1963	x			
	1970	x			
	1979	x			

1) V = Voorraadbeheer.

E = Exportquota.

2) Eventueel aangevuld met het "Withdrawal" systeem.

x = van toepassing.

Bijlage 2 Overzicht van de deelnemers aan een aantal Internationale Goederen Overeenkomsten betreffende Voedselprodukten (1962-1987)

Titel	Jaar	Deelnemers
Internationale Koffie Overeenkomst	1962	41 uitvoerlanden (99% werelduitvoer) 21 invoerlanden (90% wereldinvoer) EG waarnemer
	1968	idem 1962
	1976	48 uitvoerlanden (99% werelduitvoer) 26 invoerlanden (86% wereldinvoer) EG-lid
	1983	50 uitvoerlanden (99% werelduitvoer) 25 invoerlanden (86% wereldinvoer) EG-lid
Internationale Cacao Overeenkomst	1972	26 uitvoerlanden (90% werelduitvoer) 32 invoerlanden EG-lid
	1975	22 uitvoerlanden (inclusief Ivoorkust) 30 invoerlanden EG-lid
	1980	17 uitvoerlanden (excl. Ivoorkust) (72,06% werelduitvoer) 23 invoerlanden (incl. EG en alle EG-lidstaten) (60,01% wereldinvoer)
	1986	9 uitvoerlanden (incl. Ivoorkust) (90,94% werelduitvoer) 17 invoerlanden (incl. EG en lidstaten EG) (58,2% wereldinvoer)
Internationale Suiker Overeenkomst	1968	34 uitvoerlanden (42% werelduitvoer) De overeenkomst is alleen van toepassing op handel buiten het kader van - het Commonwealth Sugar Agreement - de VS Sugar Act - de overeenkomst USSR-Cuba EG waarnemer
	1977	45 uitvoerlanden 15 invoerlanden EG geen deelnemer
	1984	55 uitvoerlanden 22 invoerlanden EG-lid

Bijlage 2 vervolg

Internationale Tarwe Overeenkomst	1962	EEG, lid,
	1967	
	1971	13 exporterende landen, 48 importerende landen; te zamen 95% van de wereldhandel in tarwe EG-lid, zowel als invoerland als uitvoerland
	1986	EG-lid
Internationale Olijfolie Overeen- komst	1956	
	1963	13 uitvoerende landen 12 invoerende landen EG waarnemer Vs, Japan geen lid
	1979	10 uitvoerende landen EG deelnemer als voornamelijk producerend en invoerend lid
	1987	EG-lid
Regeling inzake Rundvlees	1980	22 ondertekenaars waaronder de voornaamste im- en exporteurs EG en lidstaten EG-lid
	okt 1985	26 ondertekenaars (+ 90% werelduitvoer, + 60% wereldinvoer)
Internationale Regeling Inzake Zuivelprodukten	1963	
	1970	
	1979	18 deelnemers, waaronder de belangrijkste im- en exportlanden van de OECD (met uitzon- dering van Canada, Egypte en Oost-Europese landen) EG deelnemer

Bijlage 3 Variatie in enkele goederenprijzen 1951-1975 1)

Produkt	Hoog 2)	Laag 2)	Variatiecoëfficiënt
	1975 = 100		
Koffie	288,2	100,0	0,25
Cacao	190,7	54,9	0,29
Suiker	128,7	16,9	0,61
Tarwe	125,6	72,9	0,14
Rundvlees	129,4	26,8	0,55

1) De goederenprijzen zijn gedefleerd voor de VN-wereldprijsindex van alle goederen.

2) Berekening voor de periode 1951-1974.

Hoog: hoogste waargenomen prijs.

Laag: laagste waargenomen prijs.

Bron: McNicol, 1978:18.

Bijlage 4 Kleinste kwadratenschattingen van korte- en lange termijn prijs-elasticiteiten van het aanbod (producentenniveau) en lange termijn vraagelasticiteiten met betrekking tot prijs (producentenniveau) en inkomen (consumentenniveau) voor enkele voedselproducten

Voedselproduct en landengroep	Prijselasticiteit van het aanbod		Prijselasticiteit van de vraag	Inkomenselasticiteit van de vraag
	korte termijn	lange termijn		
Koffie				
Ontwikkelde landen			-0,2	0,2
Ontwikkelingslanden	0,0	0,3	-0,3	0,4
Socialistische landen			-1,3	1,5
Wereld	0,0	0,3		
Cacao				
Ontwikkelde landen			-0,3	0,0
Ontwikkelingslanden	0,0	0,3	-0,1	1,4
Socialistische landen			-0,6	1,2
Wereld	0,0	0,3		
Suiker				
Ontwikkelde landen	0,0	0,2	0,0	0,0
Ontwikkelingslanden	0,0	0,2	-0,1	0,4
Socialistische landen	0,0	0,7	-0,5	0,0
Wereld				
Tarwe				
Ontwikkelde landen	0,5	0,4	-0,5	0,4
Ontwikkelingslanden	0,0	0,6	-0,5	0,0
Socialistische landen	0,0	1,0	0,0	0,2
Wereld				
Rund- en kalfsvlees				
Ontwikkelde landen	0,2	0,8		
Ontwikkelingslanden	0,0	0,5		
Socialistische landen	0,0	0,0	-0,2	
Wereld				

Bron: J.R. Behrman, 1978:76-77.

Bijlage 5 Prijsgegevens van een aantal internationaal verhandelde agrarische producten (1960-1984) (in US dollars per ton, lopende prijzen)

Jaar	Cacao	Koffie	Suiker	Tarwe	Olijfolie	Rundvlees
1960	589,1	707,7	69,2	61,4	.	794
1961	485,0	625,7	60,6	62,1	.	772
1962	458,8	627,9	62,4	63,2	.	747
1963	552,3	702,8	183,9	64,7	.	748
1964	503,8	916,5	127,2	67,2	.	772
1965	365,3	837,5	45,9	59,5	.	741
1966	517,6	833,8	39,9	62,8	.	938
1967	598,1	801,6	42,3	65,8	.	955
1968	720,9	806,9	41,9	62,8	.	978
1969	903,2	803,4	70,6	58,4	449	1114
1970	674,0	1030,0	81,1	54,7	678	1197
1971	538,6	961,9	99,2	61,7	696	1230
1972	642,6	1052,9	160,3	69,8	873	1374
1973	1130,8	1236,6	208,3	137,8	1262	1893
1974	1559,6	1372,6	653,9	180,8	1748	1442
1975	1245,4	1394,0	449,1	151,0	1500	1202
1976	2045,2	2980,4	253,8	122,0	1225	1477
1977	3788,4	5053,2	178,6	104,7	1284	1383
1978	3402,4	3420,5	172,0	130,8	1421	2015
1979	3292,0	3736,8	210,8	163,1	1686	2783
1980	2602,8	3321,7	639,3	164,2	1823	2635
1981	2076,8	2545,9	372,4	176,7	1630	2340
1982	1737,0	2767,0	184,0	161,0	1657	2205
1983	2119,0	2822,0	186,0	158,0	1374	2300
1984	2400,2	3112,1	116,0	158,0	1304	2121
1985	2253	2932	90	138	1186	2030

Cacao : ICCO, dagprijzen.

Koffie : ICO, samengestelde prijs, Overeenkomst 1976.

Suiker : ISA, dagprijzen ruwe suiker.

Tarwe : US no. 2, hard red winter, ordinary, f.o.b. Gulf.

Rundvlees: Australian frozen cow beef, boneless, c.i.f. USA.

Olijfolie: Wereldprijs, iedere kwaliteit, in vaten c.i.f.

Bronnen: FAO, Commodity Review and Outlook 1984-1985:136.

FAO, Monthly Bulletin, 9(1986)12.

Agrarwirtschaft, diverse jaargangen.

Leroy, 1980:II.4.

Bijlage 6 Internationale Suiker Overeenkomst 1977: Basisexporttonnages per land (in tonnen, witte suiker)

Annex-I landen	Jaar	
	1978 en 1979	1981
Argentinië	450.000	510.809
Australië	2.350.000	2.605.142
Oostenrijk	80.000	109.976
Bolivia	90.000	122.809
Brazilië	2.350.000	2.749.196
Colombia	75.000	326.189
Costa Rica	105.000	103.653
Cuba	2.500.000	2.648.543
Tsjechoslowakije	175.000	-
Dominicaanse Republiek	1.100.000	1.144.436
Ecuador	80.000	84.525
El Salvador	145.000	187.418
Fiji Eilanden	125.000	313.498
Guatemala	300.000	262.163
Guyana	145.000	160.954
Jamaica	130.000	89.902
Trinidad en Tobago	85.000	70.000
India	825.000	857.353
Mauritius	175.000	184.427
Mexico	100.000	84.638
Mozambique	100.000	84.638
Nicaragua	125.000	131.908
Panama	90.000	176.462
Peru	350.000	283.842
Filippijnen	1.400.000	1.750.828
Polen	300.000	-
Zuid-Afrika	875.000	968.187
Swaziland	105.000	175.753
Thailand	1.200.000	1.253.400
Malawi	-	110.000
Zimbabwe	-	262.242

Landen met het recht om 70.000 ton per jaar te exporteren (Annex-II landen)

Bangladesh	Malawi
Barbados	Oeganda
Belize	Paraguay
Saint Kitts en Anquilla	Kameroen
Kongo	Tanzania
Ethiopië	Roemenië
Haïti	Soedan
Honduras	Turkije
Hongarije	Uruguay
Indonesië	Venezuela
Madagascar	Zambia

Bron: M. Paolini, 1983:66.

Bijlage 7 Totale netto-wereldexport naar de vrije markt door leden van de ISO en door niet-leden (in 1000 ton)

	1977	1978	1979
Annex-I leden	16.905,5	12.461,9	13.129,2
Annex-II leden	191,3	197,5	350,6
Speciale Overeenkomsten (art.31, 32)	85,5	81,3	76,9
Totaal leden	17.180,3	12.740,7	13.556,7
Niet-leden	3.518,0	4.701,7	4.709,6
waarvan EG	2.310,0	3.321,2	3.388,0
Totaal wereld	20.748,7	17.442,4	18.266,3

Bron: International Sugar Organization, Annual Report for the year 1979.

Bijlage 8 Prijsmarges van de Internationale Tarwe Overeenkomst 1967
(per tarwesoorst)

	Price range basis fob Gulf (US \$ per bushel)
Argentinië	
Plate wheat	\$1.73-2.13
Australië	
fag	\$1.68-2.08
USA	
Dark Northern Spring No. 1, 14%	\$1.83-2.23
Hard Red Winter No. 2 (ordinary)	1.73-2.13
Western White No. 1	1.68-2.08
Soft Red Winter No. 1	1.60-2.00
Canada	
Manitoba No. 1	\$1.95½-2.35½
Manitoba No. 3	1.90 -2.30
EG	
Standard quality	\$1.50-1.90
Zweden	
Standard quality	\$1.50-1.90
Griekenland	
Standard quality	\$1.50-1.90
Spanje	
Fine wheat	\$1.60-2.00
Common wheat	1.50-1.90
Mexico	
Wheat on sample or description, Mexican Pacific coast or at the Mexican border for all destinations (Tarwe op monster, Mexicaanse kust of grens, alle bestemmingen)	\$1.55-1.95

Bron: IWC, Review of the world wheatsituation 1966/1967, London, 1967.

Bijlage 9 Wereldhandel in aantal belangrijke zuivelprodukten (1974 en 1980)

Invoer van melkpoeder, boter en boterolie, en kaas in 1974 en 1980 in 1000 ton

	Melkpoeder 1)		Boter en boterolie		Kaas	
	1974	1980	1974	1980	1974	1980
Wereldtotaal inclusief						
EG-9-intrahandel	1684	2606	1002	1436	980	1368
EG-9-totaal	565	669	672	612	579	765
waarvan Nederland	213	256	35	103	17	28
EG-9-intrahandel	560	663	519	498	496	663
waarvan Nederland	212	256	33	103	16	27
Wereldtotaal exclusief						
EG-9-intrahandel	1125	1943	483	937	484	704
EG-9-extra invoer	5	6	153	114	83	102
waarvan Nederland	1	0	2	0	1	1
Overig West-Europa	64	82	24	29	62	93
Oost-Europa	30	82	34	275	16	25
Afrika	139	335	48	162	33	48
Noord-Amerika	82	4	28	0	161	126
Midden- en Zuid-Amerika	317	623	54	109	25	46
Azië	483	805	136	238	94	249
Oceanië	5	6	5	9	10	14

1) In 1974 inclusief welpoeder.

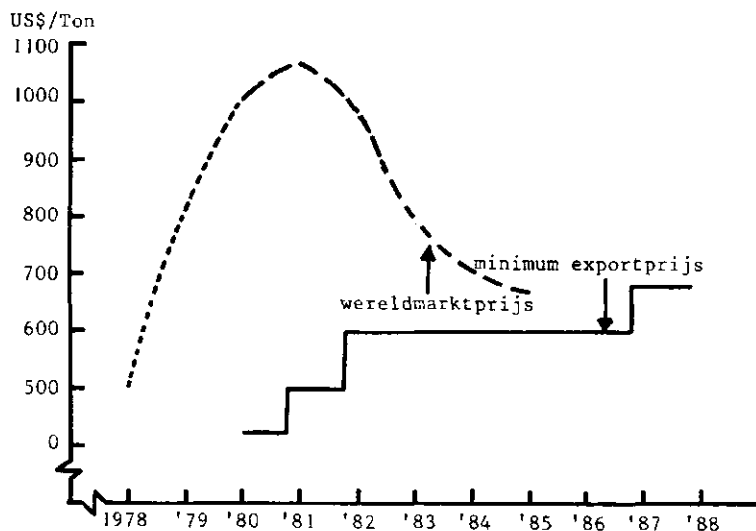
Uitvoer van niet-magere-melkpoeder, magere-melkpoeder, boter en boterolie, en kaas

	Melkpoeder				Boter en boterolie 4)		Kaas	
	niet-mager		mager					
	1974	1980	1974	1980	1974	1980	1974	1980
Wereldtotaal (excl. EG-intrahandel) in 1000 ton 1)	338	810	654	981	464	870	500	733
Idem in mln. ton melkequiv.	2,6	6,2	3,3	5,0	5,6	10,4	4,2	6,2
Aandeel in %:								
EG-9 extra	57,5	65,6	47,6	59,3	25,6	62,9	37,7	45,1
waarvan Nederland	22,7	24,4	8,1	9,0	6,1	17,6	8,8	9,0
USA	5,6	4,4	0,6	10,1	0,3	0,0	0,8	0,8
Canada	0,1	0,1	9,0	6,1	0,0	0,0	1,1	0,5
Australië	6,6	6,7	12,2	0,6	9,9	2,5	7,6	8,4
Nieuw-Zeeland	12,6	11,9	23,9	16,8	37,1	24,4	13,9	10,4
Zwitserland	0,7	0,3	0,0	0,9	0,0	0,0	10,5	8,7
Oostenrijk	3,0	2,1	1,0	0,7	0,8	0,3	6,0	5,6
Overige belangrijke exporteurs	7,4	3,8	2,4	1,1	6,8	2,5	8,1	8,8
Subtotaal van deze landen en gebieden	93,5	94,8	96,6	95,5	80,4	92,6	85,9	88,2
Overige landen 3)	6,5	5,2	3,4	4,5	19,6	7,4	14,1	11,8

1) Voor niet-magere- en magere-melkpoeder betreft dit totaal een benadering, omdat van de hier niet genoemde landen veelal niet de verdeling van de uitvoer van poeder over niet-mager en mager bekend is.

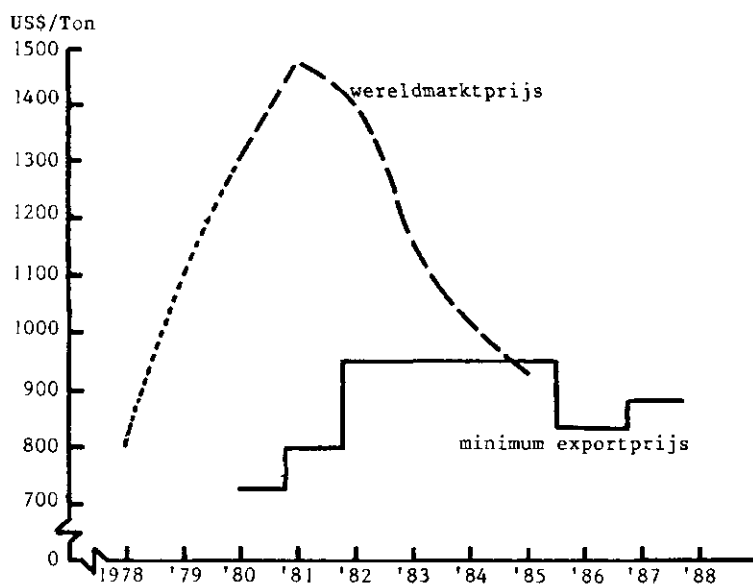
Bron: Meester en Oskam, 1983:31 en 38.

Bijlage 10 Wereldmarktprijzen voor enkele zuivelprodukten vanaf 1977



Figuur B10.1 Magere-melkpoeder

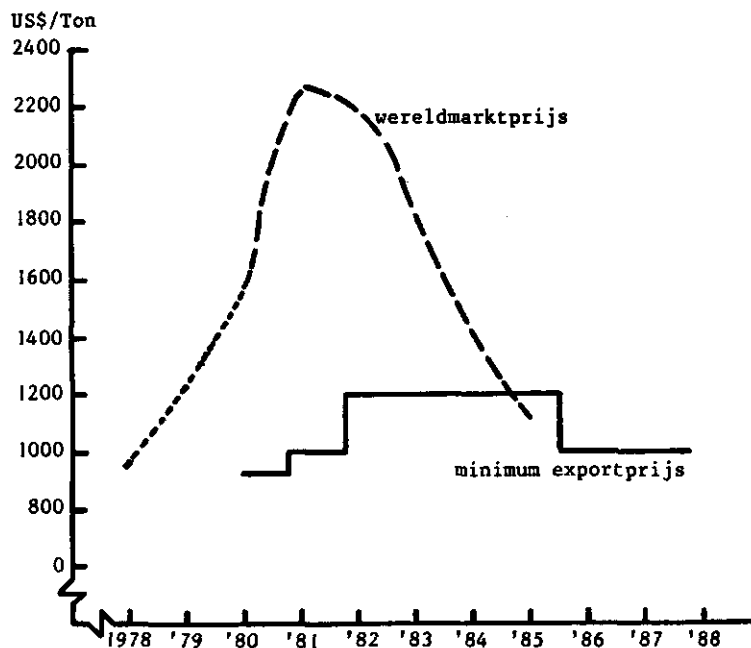
Bron: GATT, The worldmarket for dairy products, Geneve



Figuur B10.2 Volle-melkpoeder

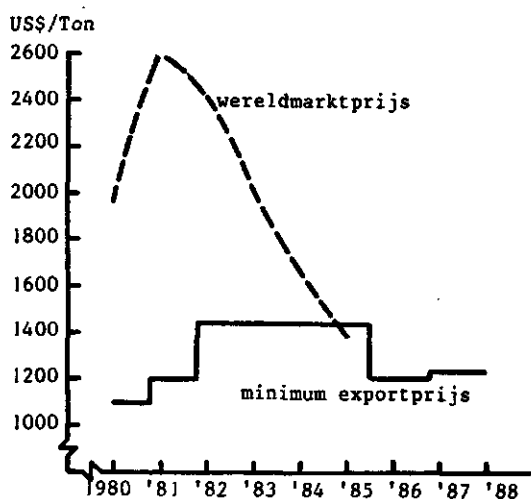
Bron: GATT, The worldmarket for dairy products, Geneve

Bijlage 10 (1e vervolg)



Figuur B10.3 Boter

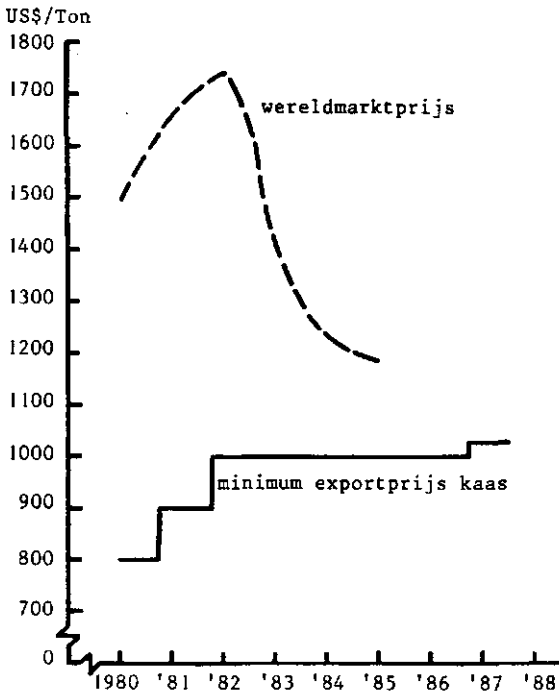
Bron: GATT, The worldmarket for dairy products, Geneve



Figuur B10.4 Watervrij melkvet

Bron: GATT, The worldmarket for dairy products, Geneve

Bijlage 10 (2e vervolg)



Figuur B10.5 Cheddar

Bron: GATT, The worldmarket for dairy products, Geneve

Andere publikaties van het LEI in het kader van het Derde-landenonderzoek:

(Reeds verschenen:)

Onderzoekverslag 41
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid;
de relatie met vier ontwikkelingslanden
(door S. van Berkum)
102 p., f 23,75

Onderzoekverslag 42
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid;
de relatie met Japan
(door M. Voorbergen)
70 p., f 16,75

(Nog te verschijnen onder dezelfde hoofdtitel:)

De relatie met de Verenigde Staten
(door H.J. Silvis, C.M.N. van der Jagt en E.J. Sonneveld)

De relatie met Canada
(door E. van der Wiel)

Synthese van deelstudies
(door S. van Berkum)