

Vergaderjaar 2011–2012

31 532

Voedingsbeleid

Nr. 70

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2011

Op 26 mei en 15 juni van dit jaar spraken wij in het AO (Kamerstuk 31 532, nr. 63) en VAO voedselprijzen (Handelingen II 2010/11, nr. 93, item 7, blz. 93–95) over de ontwikkelingen op de voedselmarkt. De heer Van Gerven (SP) heeft mij daarbij de nota «Maatregelen tegen hoge voedselprijzen, honger en speculatie» aangeboden. Graag reageer ik mede namens de minister van Financiën op deze nota.

Verder informeerde ik op 21 maart 2011 uw Kamer, mede naar aanleiding van vragen van de leden Braakhuis (Groen Links) en Irrgang (SP) (2011Z00964) en vragen van het lid Leijten (SP) in het ordedebat van 9 december 2010 en vragen van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie reeds over ontwikkelingen op de internationale markten voor agrarische grondstoffen en voedsel (TK 21 501-32, nr. 469). Met deze brief geef ik tevens invulling aan mijn toezegging van 21 maart jl. om enkele vragen nog specifiek te beantwoorden.

Achtergrond bij nota

In het AO Voedselprijzen heb ik aangegeven dat er verschillende kanten zitten aan hoge, lage en volatiele prijzen voor agrarische grondstoffen. Er zijn vele oorzaken voor het patroon wat zichtbaar is op de voedselmarkten, deze zijn uitvoerig aan bod gekomen in de discussie. Het is buitengewoon ernstig wanneer door zeer hoge voedselprijzen (zogenaamde prijspielen) mensen in sommige ontwikkelingslanden moeite hebben om voldoende voedsel te kopen. Ik deel uw zorgen hierover. Hierbij wil ik wel opmerken dat de ontwikkeling van internationale voedselprijzen slechts een onderdeel is van het probleem: lokale markten zijn veelal afgeschermd en kennen hun eigen dynamiek en problematiek. Het Nederlandse beleid is er op gericht kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden te helpen door ontwikkeling van een robuuste eigen voedselvoorziening (bevordering van zelfredzaamheid).

De oplossing ligt voor een belangrijk deel in een hogere productie. Door een beter gebruik van beschikbare middelen en ontwikkeling en toepassing van kennis van agrarische ketens kan er meer geproduceerd worden op het beschikbare areaal. Hoge prijzen stimuleren de investeringen in de landbouw. Hogere prijzen bieden daardoor ook kansen voor boeren, zowel in Europa als in ontwikkelingslanden. Investeringen in de ketens gekoppeld aan gewassen die passend zijn voor de teeltsituatie kunnen zorgen voor de benodigde verdere ontwikkeling en professionalisering van de landbouwsector.

Dit vooraf, hieronder geef ik mijn reactie op de in de nota voorgestelde maatregelen.

Beleid rond voorraden

In de nota wordt voorgesteld graanvoorraden aan te leggen om de prijzen van granen te stabiliseren. Voldoende voorraden kunnen een stabiliserend effect op de prijzen hebben. Daarbij lijkt het omgekeerde een nog groter effect te hebben, namelijk dat beperkte voorraden bij een tegenvallende productie door de inelastische vraag zorgen voor een aanzienlijke stijging van prijzen. Ik begrijp daarom de voorstellen voor een vergroting van de wereldvoorraad van graan. De uitvoering daarvan is echter niet eenvoudig. In het verleden is geprobeerd om via (wereld)voorraden prijzen te stabiliseren, bijvoorbeeld voor cacao via zogenaamde bufferstocks. Dit systeem bleek niet efficiënt te functioneren. Het stabiliseren van prijzen bleek moeilijk of alleen mogelijk tegen hoge kosten. Dit systeem is dan ook verlaten. Ik ben om die reden geen voorstander van het aanleggen van voorraden door of namens de overheid. Voorraadvorming, met uitzondering van noodvoorraden, moet in de markt tot stand komen, met name bij handelaren. Hierbij is het bepalen van een juist niveau van voorraadvorming ook voor «de markt» vaak moeilijk door incomplete informatie. Het optimale voorraadvolume hangt af van productie, consumptie en al bestaande voorraden. Goede informatie hierover is op wereldschaal niet altijd beschikbaar. «International Commodity bodies» verzamelen deze informatie en zijn hierbij afhankelijk van de input van aangesloten landen. Dit heeft gevolgen voor de accuraatheid van de informatie. Daarom is het een goede stap dat de G20 het initiatief heeft genomen om een informatiesysteem te ontwikkelen die dergelijke informatie beschikbaar maakt. Dit systeem, AMIS genaamd, zal gehuisvest worden bij de Food and Agriculture Organisation (FAO) in Rome. Als in het nieuwe systeem landen die nog geen gegevens beschikbaar stellen actief gaan deelnemen, kan dit bijdragen aan beter geïnformeerde markten. Dit kan een stabiliserend effect op de prijzen hebben, maar zal deze echter niet laag houden bij schaarste. Los hiervan kan het voor voedselonzekerere landen een oplossing zijn regionale noodvoorraden aan te leggen waaruit geput kan worden bij crisissituaties. Dit is één van de aanbevelingen uit de G20 bijeenkomst van Landbouwministers en onderwerp van internationaal onderzoek.

Ontwikkeling landbouw

Ik ben het eens met de stelling uit de nota dat er meer geïnvesteerd en geïnnoveerd kan worden in de landbouw om de productie op een duurzame wijze te verhogen. Dit is ook aangegeven in de nota Landbouw, Rurale bedrijvigheid en Voedselzekerheid TK 31 250 nr. 14) en de actualisering daarvan (TK 31 250 nr. 76). Hierin staat beschreven dat de investeringen en innovatie in de landbouw moeten verbeteren, juist ook in voedselonzekerere gebieden. Dit is een onderdeel van het kabinetsbeleid en hierop wordt verder ingezet. Dit is verder uiteengezet in de Kamerbrief Uitwerking voedselzekerheidsbeleid (TK 32 605 nr. 54).

De Nederlandse kennisinstututen zijn toonaangevend in de wereld en spelen bij dit vraagstuk een belangrijke rol. De beschikbaarheid van voedsel is overigens niet alleen afhankelijk van de productie. Ook het voorkomen van verliezen na de oogst speelt een rol. Nog steeds gaat een aanzienlijk deel van het geproduceerde voedsel verloren na de oogst, bijvoorbeeld door bederf. Dit speelt sterker in landen die moeite hebben een evenwichtig voedselaanbod te bieden.

Beperking vraag naar gewassen voor indirect gebruik door vee of biobrandstoffen

In de nota wordt voorgesteld de groei van de vleesconsumptie tegen te gaan. Dit vanuit de gedachte dat de productie van vlees zorgt voor een hogere vraag naar agrarische grondstoffen, die daardoor niet voor menselijke consumptie op de markt komen. Het wordt algemeen aangenomen dat met de groeiende welvaart in ontwikkelende economieën dieetpatronen in delen van de wereld zal veranderen en er meer vlees geconsumeerd zal worden. Het is echter niet aan de Nederlandse overheid om het consumptiepatroon van de Nederlandse of internationale consument te bepalen. De consument moet zelf kunnen kiezen voor zijn gewenst dieet op basis van correcte informatie en prijzen waarin externe effecten op bijvoorbeeld milieu correct zijn weergegeven. Het opnemen van externe kosten in de prijzen is onderwerp van internationale discussies waar Nederland aan deelneemt. Bij het leveren van correcte informatie aan de consument speelt in Nederland het Voedingscentrum een belangrijke rol. Wel is het zo dat we nationaal en internationaal moeten inzetten op een verduurzaming van de veehouderij.

Voor de productie van biobrandstoffen wordt gebruik gemaakt van biomassa uit verschillende bronnen. Ondermeer wordt er gebruik gemaakt van gewassen die direct of indirect voor menselijke consumptie geschikt zouden zijn. Een competitie tussen biobrandstoffen en voedsel vind ik niet wenselijk. Daarom worden biobrandstoffen waar een dergelijke competitie niet aan de orde is zwaarder gewogen in de Europese Regelgeving. Dit is recent omschreven in de kabinetsreactie op SER advies «Meer chemie tussen groen en groei» (bijlage bij kamerstuk 32 637 nr. 15) Hierin wordt ook omschreven dat een ontwikkeling van onder meer biobrandstoffen de voedselproductie en voedselzekerheid niet mag bedreigen. Dat is mede de reden dat het kabinet zorgvuldig met de bijmengverplichting omgaat. Biobrandstoffen zijn een blijvend element in de energiemix. Daarbij komt dat benutting van afval en reststromen en lignocellulose via een zogenaamde dubbelrekening wordt gestimuleerd. Op termijn zal de ontwikkeling van de 2^e en 3^e generatie biobrandstoffen bijdragen aan het verminderen van het gebruik van voor menselijke consumptie geschikte gewassen voor biobrandstoffen.

Gecoördineerde internationale aanpak

De hoge prijzen van agrarische grondstoffen en de gevolgen die dit heeft voor de voedselsituatie in veelal arme landen is dit jaar veelvuldig onderwerp van internationaal overleg. Met name de G20 bijeenkomst van landbouwministers was hiervoor een belangrijke gelegenheid. In de gezamenlijke slotverklaring werd de hoogste prioriteit toegekend aan verhoging van de wereldwijde landbouwproductie om met succes in de komende decennia de voedselmarkten te stabiliseren. Hiermee sluit de G20 aanpak aan op die van Nederland om de voedselzekerheid te bevorderen.

Over deze Nederlandse aanpak is al vaker met uw Kamer gecommuniceerd. Naast de G20 initiatieven is er een groot aantal lopende programma's bij bijvoorbeeld de Wereldbank, het wereldvoedselpro-

gramma en de FAO. Hierin wordt via internationaal overleg een oplossing voor voedselzekerheid problemen gezocht.

Met betrekking tot het internationaal toezicht is in het G20 overleg van landbouwministers benadrukt dat de samenwerking tussen de verantwoordelijke overheden, toezichthouders en organisaties, regelgeving en toezicht verbeterd kan worden. IOSCO, het internationaal samenwerkingsverband van toezichthouders, heeft het onderwerp dan ook op de agenda gezet.

Controle en beperkingen op de derivaten markt

De markt voor grondstof- en voedslderivaten biedt de mogelijkheid om risico van de ene partij op de andere partij over te dragen. De partijen die risico willen afdekken zijn vaak partijen die agrarische producten kopen of verkopen. De partij die het risico overneemt is vaak een financiële partij. Deze financiële partijen spelen in de markt dus een belangrijke rol: zij zorgen ervoor dat de producent of verwerker die zijn risico wil afdekken een partij heeft om het op over te dragen.

In de nota wordt voorgesteld derivaten direct te koppelen aan de grondstoffen. Dit zou voor een sterke beperking van het aanbod van derivaten zorgen en de efficiëntie van het instrument verminderen omdat partijen langer op zoek moeten naar een tegenpartij. Hiermee wordt de mogelijkheid voor partijen om risico af te dekken sterk beperkt en wordt de liquiditeit in de markt verminderd. Een zelfde effect gaat uit van het weren van de markt van partijen die niet direct met voedsel te maken hebben. Uiteindelijk kan dit leiden tot meer risico bij producenten en verwerkers. Een liquide markt kan juist zorgen voor een efficiënte prijsvorming en risicoafdekking. Daarom moeten maatregelen die handel op derivatenmarkten beperken worden getoetst op de gevolgen voor het efficiënt werken van voedselmarkten. Daarnaast is het onderscheid tussen partijen soms moeilijk te maken. Partijen nemen afhankelijk van de situatie verschillende rollen aan.

De in de nota voorgestelde belasting op derivaten zal leiden tot een daling van het aantal transacties dat niet wordt aangegaan om risico's af te dekken. Echter, de transacties die wel dienen ter afdekking van risico worden ook door een dergelijke belasting getroffen. De daling van dit soort transacties zal minder groot zijn waardoor deze dus relatief harder geraakt worden wat weer leidt tot hogere kosten in de voedselketen. Een dergelijke belasting zal bovendien het meest effectief zijn als deze wereldwijd wordt geheven. Indien dat niet het geval is bestaat het risico dat transacties zich verplaatsen naar een land waar de belasting niet wordt geheven. Ik acht een wereldwijde invoering daarvan (nog) niet kansrijk en ben dan ook terughoudend ten aanzien van dit voorstel.

In de nota wordt voorgesteld de handel in indexfondsen zoveel mogelijk te beperken. Het is echter niet wetenschappelijk aangetoond dat er van indexbeleggen in grondstoffen een prijsopdrijvend effect uitgaat. Gelet op de huidige wetenschappelijke kennis zie ik dan ook geen aanleiding voor het beperken of ontmoedigen van het gebruik van indexfondsen.

Een ander voorstel in de nota is om de posities die handelaren kunnen innemen in grondstoffen en grondstofderivaten te limiteren. Het instellen van positielimiten voor partijen die niet commercieel in grondstoffen handelen is in de VS voorgesteld in de Dodd-Frank Act. De gedachte daarbij is dat positielimiten kunnen voorkomen dat partijen zodanige posities opbouwen in de termijnmarkt (en op de fysieke markt) dat het mogelijk is de markt te manipuleren. Een maatregel tot het beperken van

de posities zal een Europees karakter moeten hebben. Op 20 oktober jl. heeft de Europese Commissie voorstellen gepubliceerd voor herziening van de MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) en Marktmissbruik richtlijn. Specifieke aandacht gaat bij deze voorstellen uit naar de grondstofderivatenmarkt. Vergroten van de transparantie en het optimaliseren van het marktmissbruikregime voor deze markt zijn belangrijke elementen alsmede een adequaat toezichtinstrumentarium voor de financiële toezichthouders. Op dit moment worden de voorstellen beoordeeld door de minister van Financiën. De problematiek zoals besproken in het AO en VAO wordt daarbij meegewogen.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker