

Vergaderjaar 2011–2012

32 708

Parlementair onderzoek Economische dimensie verduurzaming voedselproductie

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2012

Op 2 februari heeft u mij verzocht om een brief met de stand van zaken over «voedselspeculatie en het overleg binnen de G20». Het onderwerp voedselspeculatie is niet een zelfstandig onderwerp van gesprek in de G20, wel zal het onderwerp volatiliteit van prijzen een gespreksonderwerp zijn. Ik zal in deze brief terugkijken op de resultaten van het Franse voorzitterschap van de G20 rond dit gespreksonderwerp en aangegeven hoe het Mexicaanse voorzitterschap dit onderwerp op de agenda heeft gezet.

Resultaten Frans voorzitterschap

Onder het Franse voorzitterschap is het *Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture* gepresenteerd. Dit plan was het resultaat van de G20 landbouwministeriële van 22 en 23 juni 2011¹. Hierin wordt het belang van het implementeren van het *Global Partnership for Agriculture, Food Security and Nutrition* en het uitvoeren van het *L'Aquila Food Security Initiative* herbevestigd.

De G20 benadrukken daarbij de noodzaak tot verbeterde toegang tot veilig en nutriëntrijk voedsel. Het actieplan heeft tot doel het verbeteren van voedselzekerheid en aanpakken van volatiliteit van de prijs van voedsel. Het plan bevat vijf elementen:

1. Verbeteren agrarische productie en productiviteit;
2. Verbeteren van marktinformatie en transparantie;
3. Sterkere internationale afstemming van beleid;
4. Ontwikkelen van instrumenten voor risicomanagement om risico's van volatiele voedselprijzen te beheersen en te mitigeren;
5. Het verbeteren van de werking van derivatenmarkten van agrarische grondstoffen.

¹ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Action_Plan_-_VFinale.pdf

1. Verbeteren agrarische productie en productiviteit

Dit eerste punt is een belangrijk element uit het Actieplan. Het verbeteren van productiviteit van de mondiale landbouw is noodzakelijk om ook in toekomst aan de toenemende vraag naar landbouwproducten te voldoen. Daarbij is niet alleen de stijging van de productie van belang, maar ook het omgaan met de uitdagingen die aan de landbouw gesteld worden. Bijvoorbeeld het vaker voorkomen van extremen in het weer, door klimaatverandering.

Een verhoging van de productie is nodig om excessieve volatiliteit in de voedselprijzen te beheersen en grote pieken in de prijsstijgingen te voorkomen. Juist deze grote pieken in de prijs kunnen de voedselzekerheid voor kwetsbare groepen verminderen. De G20 benadrukt naast de noodzaak voor productie verhoging andere actie- en aandachtspunten zoals het belang van «country owned investment plans», publieke- en private investeringen, beter functionerende markten, diversificatie van landbouwsystemen en duurzame gewasontwikkeling. Naast investeringen in productiviteit en voedselzekerheid vraagt de G20 aandacht voor inkomensgeneratie in rurale gebieden en het belang van infrastructuur, logistiek, irrigatie en verbeterde vormen van opslag en voorraadvorming.

Een gedegen aanpak van dit probleem vereist een evenwichtig samengesteld pakket van maatregelen en instrumenten. Het is dan ook goed dat de G20 dit via verschillende sporen aanpakt. Het is van belang de beschikbare kennis op een efficiënte manier te mobiliseren. Daarom is de gecombineerde inzet van internationale organisaties zoals FAO, OECD, Wereldbank, IFAD, UNCTAD, WFP, WTO, IMF, IFPRI en UN HLTF ook toe te juichen.

De G20 ministers zetten in op een versterking van onderzoek en innovatie door nationale organisaties, de «Consultative Group on International Agricultural Research» (CGIAR) en de «Global Forum on Agricultural Research» (GFAR). Specifiek wil de G20 zorgen dat de beschikbare kennis bij de boeren komt en deze betrokken zijn bij kennisontwikkeling. Dit is iets waar Nederland van oudsher sterk in is en waar Nederland mede in het kader van ontwikkelingssamenwerking een bijdrage aan kan leveren. Het internationaal delen van kennis en technologie is een prominent onderdeel van de strategie. Specifiek voor graan hebben de G20 ministers voor landbouw het «International Research Initiative for Wheat Improvement» (IRIWI) ingesteld als brug tussen nationale en internationale graan programma's en om de coördinatie van onderzoek naar dit belangrijke voedingsgewas te verbeteren.

Ook is opgeroepen investering in landbouw te verbeteren door hiervoor een goed klimaat te scheppen. Hierbij is opgeroepen investeringen in agrarische productieketens in ontwikkelingslanden te stimuleren door zowel landen, internationale organisaties en bedrijven. Deze investeringen moeten passen in de eigen agrarische strategie van de landen en gericht zijn op het ontwikkelen van een effectief en efficiënt systeem van landbouwontwikkeling, waaronder bijvoorbeeld ook het beperken van verliezen na de oogst. Dit sluit aan bij het Nederlandse (ontwikkelings)-beleid rond voedselzekerheid.

Daarin is het verbeteren van het ondernemersklimaat een van de vier pijlers, waarbij ook de inzet van Nederlandse bedrijven met specifieke kennis op deze gebieden een grote rol kan spelen.

Specifiek wordt hierbij door de G20 gewezen op de drievoudige uitdaging voor landbouw: (1) verzekeren van voedselzekerheid, (2) onderaanpassing voor klimaatverandering en (3) bij vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Dit onderstreept de noodzaak voor «climate-smart agriculture». Terecht wordt daarbij aangegeven dat hiervoor een inzet en ontwikkeling van kennis nodig is, met name in ontwikkelingslanden, juist ook omdat investeringen in landbouwonderzoek een hoog rendement opleveren.

2. Marktinformatie en transparantie

De sterke (excessieve) volatiliteit in voedselprijzen kan (deels) veroorzaakt worden door een onvolledig inzicht in toekomstige beschikbaarheid van agrarische grondstoffen. Onduidelijkheid over voorraden of oogstverwachtingen kan een sterke reactie op de grondstoffenmarkten veroorzaken. Als partijen bijvoorbeeld op basis van een negatieve oogstverwachting hun toekomstige behoefte aan grondstoffen veiligstellen kan daardoor de prijs sterk stijgen. Als later de oogstverwachting toch minder negatief blijkt, kan de prijs weer (sterk) dalen. Dit is een natuurlijk proces voor agrarische markten. Het is daarom van belang dat goede openbare data beschikbaar zijn zodat marktpartijen zo goed mogelijk kunnen reageren. Het door de G20 landbouwministers gelanceerde «Agricultural Market Information System» (AMIS) kan daarin voorzien. Het bij de FAO gestationeerde systeem moet informatie verzamelen en beschikbaar stellen. Hierbij is het afhankelijk van de medewerking van private partijen en in- en exporterende landen om de gegevens beschikbaar te stellen. Hoe meer partijen meewerken hoe succesvoller het initiatief is.

Momenteel wordt het AMIS ontwikkeld en vinden besprekingen over de structuur en inrichting van het systeem plaats. Een eerste algemene rapportage over AMIS is afgelopen november verschenen.

3. Internationale coördinatie van beleid

Een goede coördinatie van internationaal beleid is nodig om voedselzekerheid te bevorderen. De G20 ministers geven daarin de FAO een centrale rol, zonder het belang van andere organisaties te verminderen. Een goede samenwerking is noodzakelijk, bijvoorbeeld ook rond het onderzoek van biobrandstoffen en de invloed daarvan op agrarische markten. Daarbij wordt het belang van een vrije handel in agrarische producten benadrukt en wordt benadrukt dat barrières volatiliteit van voedselprijzen verscherpt en daarom moeten worden afgebroken dan wel vermeden. Ook adviseerde de G20 tot afschaffing van exportrestricties voor voedselnoodhulp.

4. Risico management, het verminderen van negatieve effecten van excessieve prijsvolatiliteit op zwakke groepen.

Mensen in kwetsbare posities worden eerder getroffen door extreme prijsvolatiliteit, daarom hebben de landbouwministers van de G20 voorgesteld gericht «safety nets» te ontwikkelen om de effecten hiervan te mitigeren.

Bijvoorbeeld door het bieden van een «tool-box» voor het marktgericht managen van risico's van economische en klimaat schokken, zoals langdurige droogte. De initiatieven moeten daarbij in de landen zelf genomen worden, zodat zij zelf in staat zijn in risico's te beperken. Zowel landen als organisaties kunnen hierbij samenwerken en informatie delen zodat kwetsbare landen instrumenten krijgen voor het beperken van risico's van bijvoorbeeld snel stijgende of dalende voedselprijzen. Zo

ondersteunt Nederland activiteiten van de Wereldbank gericht op ontwikkeling van instrumenten om agrarische risico's in ontwikkelingslanden te verminderen, bijvoorbeeld via (index) landbouwverzekeringen.

5. Werking derivatenmarkten

Transparantie in de fysieke markten is nodig voor het functioneren van derivaten (afgeleide producten) markten en vice versa. Goede informatie over vraag en aanbod factoren is nodig voor een juiste prijsvorming op de termijnmarkten. Maar ook de verwachting over de toekomstige prijs (via de termijnmarkt) moet transparant zijn om juiste productiekeuzen te maken. Daarom is de ontwikkeling van AMIS ook voor de derivatenmarkten van belang. Handelaren krijgen daardoor betere informatie over de fundamentele waarden van de markt. De G20 landbouwministers geven aan dat voor een goede werking van de markt ook transparantie in agrarische financiële markten nodig is, waaronder ook de zogenaamde *Over-the-Counter (OTC)* handel wordt verstaan. Vooral het voorkomen van misbruik, manipulatie of slecht functionerende markten moet voorkomen worden. Het werk van de International Organization of Securities Commissions (IOSCO) kan daarbij behulpzaam zijn. De Ministers van Financiën en centrale banken zijn gevraagd om waar nodig maatregelen te nemen voor toezicht of regulering van agrarische financiële markten om het goed functioneren hiervan te bevorderen.

De G20

Elementen uit het Actieplan zijn ook teruggekomen in de bijeenkomst van regeringsleiders in Cannes in november 2011. Hierin is opnieuw bevestigd dat voedselzekerheid een prioritair thema is.

Agenda 2012: inzet Mexico

Mexico bouwt als nieuwe voorzitter van de G20 voort op het Actieplan, in het bijzonder op het verhogen van de landbouwproductiviteit. Zo legt Mexico conform het Actieplan de nadruk op:

- het versterken van samenwerking en extensie gericht op onderzoek en ontwikkeling en innovatie en technologie;
- het bevorderen van investeringen in de agro-food sector door publieke en private samenwerking;
- duurzaamheidscriteria voor de landbouw;
- gebruik van risico management instrumenten ter voorkoming van financiële, klimatologische- en sanitaire risico's.

Dit zijn dan ook de belangrijkste landbouw- en voedselzekerheidsthema's voor de G20 top van regeringsleiders. De bijeenkomst van landbouwministers die ter voorbereiding op die top gehouden zou worden, gaat helaas niet door omdat er gelijktijdig een bijeenkomst van landbouwministers van de APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) over voedselzekerheid gehouden wordt in Rusland.

De voorbereiding zal nu (onder meer) via twee bijeenkomsten op hoog ambtelijk niveau plaatsvinden. Nederland zal in de voorbereiding en bij de ambtelijke bijeenkomsten actief bijdragen en de Nederlandse inzet op het gebied van voedselzekerheid naar voren laten komen. Deze inzet is eerder beschreven in de brief (TK 32 605 nr. 54) van staatssecretaris Knapen en mij over voedselzekerheid. De speerpunten die Mexico voor de bijeenkomst heeft benoemd sluiten goed aan bij de sterke punten van Nederland. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de samenwerking tussen onderzoek, bedrijfsleven en overheid zoals vormgegeven in de topsectoren Agro & Food en Tuinbouw en Uitgangsmaterialen. Deze samen-

werking zal bijdragen aan de ontwikkeling van een efficiënte en duurzame landbouwsector. Ook de inzet van Nederland op productieverhoging via «*climate-smart agriculture*» kan een voorbeeld zijn voor andere landen. In dat verband zal ik ook de resultaten van de conferentie die Vietnam en Nederland in mei 2012 over dat thema organiseren laten inbrengen in de G20-beraadslagingen.

Voor wat betreft het financiële deel van het onderwerp grondstoffenmarkten wordt door de ministers van Financiën naar verwachting specifiek aandacht besteed aan drie thema's:

- inzicht verkrijgen in de (sociaal-)economische effecten van prijsvolatiliteit en maatregelen om dit tegen te gaan;
- analyseren van de relatie tussen verschillende grondstoffenmarkten, bijvoorbeeld de energiemarkt en de markt voor landbouwproducten en de rol van subsidies op deze relaties;
- voortzetting en verbreding van eerdere activiteiten om de transparantie van grondstoffenmarkten te vergroten.

Toezegging publicatie LEI

In het debat economische dimensie verduurzaming voedselproductie op 18 januari 2012 (Handelingen II 2011/12, nr. 42) heb ik u toegezegd een essay van het LEI toe te sturen over de duurzaamheidsaspecten van een regionale voedselvoorziening. Hierin zijn ondermeer gedachten opgenomen over de gevolgen van een volledig regionale voedselvoorziening zonder importen en exporten. Deze heb ik bijgevoegd¹.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.