

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-32

Landbouw- en Visserijraad

Nr. 469

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2011

Mede naar aanleiding van vragen van de leden Braakhuis (Groenlinks) 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 (2011Z01404/2011D03597), inzake ontwikkelingen op de internationale markten voor agrarische grondstoffen en voedsel stuur ik u, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister van Financiën, deze brief. De specifieke beantwoording van de vragen volgt separaat.

In deze brief komen allereerst de oorzaken van de huidige scherpe en sterke prijsstijgingen (zogenaamde prijspielen) aan de orde, waarbij aandacht wordt besteed aan de rol van zogenaamde speculatieve investeringen. Verder gaan wij in op de bijdrage die geleverd kan worden om de negatieve effecten van deze prijsstijgingen te verminderen en de wijze waarop de regering structureel bijdraagt aan een mondiaal proces om vraag en aanbod op de langere termijn in de voedingsmiddelenkolom in evenwicht te brengen, en komt aan de orde hoe in internationaal verband aandacht wordt besteed aan volatiliteit van prijzen van agrarische grondstoffen en voedsel.

Stijging voedselprijzen

In de Food Price Watch van 15 februari 2011 geeft de Wereldbank aan dat door de huidige prijspielen meer dan 40 miljoen mensen extra in extreme armoede (< USD 1,25 per dag) zijn beland. In vergelijking met de vorige prijspielen in 2008 is de situatie in Afrika momenteel gunstiger door de meevallende oogsten van met name maïs aldaar en de op peil gebleven mondiale rijstproductie. Prijsstijgingen doen zich momenteel vooral voor bij granen (verdubbeling wereldmarktprijs ten opzichte van juni vorig jaar), suiker en eetbare oliën als gevolg van droogte in Europa en China en overstromingen in Australië.

De weerslag van de scherpe stijging in voedselprijzen treft met name kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden.

Producenten van (primaire) agrarische producten en de landbouw- en voedslexporterende bedrijven profiteren in meer of mindere mate van hoge(re) prijzen. Dit is onder andere afhankelijk van de mate waarin duurdere grondstoffen zijn door te berekenen in opvolgende schakels van de keten.

Oorzaken van prijsvolatiliteit

Als gevolg van karakteristieken van de markten voor agrarische grondstoffen en voedsel, zijn prijzen van deze producten relatief volatiel. Factoren die bijdragen aan deze volatiliteit zijn onzekerheid van productie (bijvoorbeeld als gevolg van weersomstandigheden en ziektes), een lage korte termijn prijselasticiteit van het aanbod (de productie kan niet snel verhoogd worden wanneer prijzen stijgen) en van de vraag (omdat voedsel een levensbehoefte is, hebben prijsverhogingen slechts beperkt effect op de vraag). Ook hangt de mate waarin het aanbod kan worden verhoogd in een periode van hoge prijzen af van beschikbare voorraden. Bovendien worden prijsstijgingen vaak verergerd door handelsbelemmeringen, zoals exportrestricties, of ander verstrend beleid, zoals prijssubsidies. Ten slotte dragen macro-economische factoren, zoals wisselkoersontwikkelingen, bij aan de fluctuaties in prijzen op internationale markten.

Hoewel de mate van prijsvolatiliteit niet constant is, worden periodes van hogere volatiliteit over het algemeen gevolgd door periodes waarin volatiliteit weer afneemt. Hoewel het niet duidelijk is of de huidige prijsspieken en de stijgingen, die zich in 2008 voordeden, deel uitmaken van een periode waarin de volatiliteit van prijzen toeneemt, is er een aantal structurele ontwikkelingen te identificeren die mogelijk bijdragen aan grotere prijsfluctuaties. Allereerst lijkt de relatie te zijn versterkt tussen energie en agrarische grondstoffen, waardoor fluctuaties in energieprijzen doorwerken in landbouw- en voedselmarkten. Aan de aanbodkant wordt dit mogelijk veroorzaakt door een toename van energie als input in het productieproces. Verder speelt de productie van biobrandstoffen mogelijk een rol. Een tweede oorzaak van hogere volatiliteit is dat de prijselasticiteit van de vraag, die voor voedsel al laag is, nog verder afneemt. Niet alleen daalt in opkomende economieën het aandeel van het inkomen dat aan voedsel besteed wordt, waardoor consumenten minder sterk reageren op prijsveranderingen, ook de industriële vraag naar agrarische grondstoffen, die minder gevoelig is voor prijsveranderingen, neemt toe. Ten slotte draagt aan de aanbodkant een aantal ontwikkelingen bij aan hogere volatiliteit, zoals extreme weersomstandigheden als gevolg van klimaatverandering of een continuering van het, historisch gezien, lage niveau van bepaalde voorraden.

In aanvulling op bovenstaande factoren moet worden opgemerkt dat een groot deel van agrarische grondstoffen en voedsel niet via internationale markten verhandeld wordt, maar lokaal geproduceerd en geconsumeerd. Afhankelijk van de mate van integratie, werken internationale prijzen dan ook niet altijd door in nationale en lokale markten. Hierdoor is de aanbodrespons beperkt en profiteren producenten niet van prijsstijgingen. Daar staat tegenover dat consumenten die voedsel op lokale markten kopen, vaak voor een groot deel worden afgeschermd van prijsschommelingen. Prijsstijgingen van voedsel hebben dan ook de grootste impact op landen die voor hun agrarische grondstoffen en voedsel afhankelijk zijn van import, zoals bij rijst.

De aandacht van de internationale gemeenschap gaat naast een verbeterd functioneren van de diverse markten ook uit naar de wenselijkheid en mogelijkheden voor de inzet van strategische voorraden en de wijze waarop het biobrandstoffenbeleid invloed heeft op de voedselzekerheids-situatie in met name de kwetsbare gebieden. Hierover bestaat nog geen volledige helderheid en eenduidigheid. Ik zal u op de hoogte houden van nieuwe inzichten op deze terreinen.

De rol van «speculatie»

Tijdens de prijspiëc in 2008, en ook tijdens de huidige prijsstijgingen, is er veel aandacht voor de rol van zogenaamde speculatieve investeringen, die prijzen van voedsel en grondstoffen zouden opdrijven. Het is een feit dat tijdens de afgelopen tien jaar nieuwe spelers op de markten voor agrarische grondstof- en voedselderivaten actief zijn geworden en dat het volume dat op deze markten omgaat fors gegroeid is. Hoewel deze ontwikkeling zich voltrokken heeft tijdens een periode die gekenmerkt wordt door een aantal forse prijsstijgingen, is er vooralsnog weinig bewijs voor een causaal verband.

Allereerst verdient de term «speculatie» nuancering. In markten voor agrarische grondstof- en voedselderivaten zijn verschillende soorten partijen, met verschillende motieven, actief. Er zijn partijen die, naast hun deelname aan de financiële markten, ook actief zijn in de fysieke markten. Dit zijn veelal commerciële partijen: producenten of consumenten van grondstoffen of voedsel. Daarnaast zijn er partijen die alleen actief zijn op de derivatenmarkten, maar over het algemeen geen fysieke transacties aangaan, zoals indexfondsen, banken en hedgefondsen. Het onderscheid naar soort activiteit is echter veel moeilijker te maken dan op het eerste oog het geval lijkt. Zo zijn er commerciële partijen die naast het dekken van risico's, ook op prijsveranderingen speculeren, waarbij hun marktkennis wordt ingezet. Hierin opereren zij in zekere zin hetzelfde als bijvoorbeeld hedgefondsen, die op basis van marktinformatie posities innemen. Daarentegen hanteren bijvoorbeeld indexfondsen weer een passieve strategie, die over het algemeen transparant is.

De causaliteit tussen de toegenomen activiteit op derivatenmarkten en prijsstijgingen blijft bovendien onduidelijk. Een analyse van beschikbare data¹ van een groot handelsplatform in de VS laat zien dat, hoewel speculatieve investeringen toenamen tijdens de prijsstijgingen in 2006–2008, hier een grote behoefte aan dekking van risico's tegenover stond, mogelijk vanwege de toegenomen onzekerheden. Dit zou kunnen betekenen dat in deze markten speculatieve investeringen zorgden voor de liquiditeit en capaciteit om aan een behoefte van commerciële marktpartijen te voldoen. Daarnaast is het onduidelijk op welke wijze de prijs van derivaten ook de prijzen in de fysieke markten zouden opdrijven, aangezien de uiteindelijke prijs in de fysieke markt is gebaseerd op fundamentele marktfactoren en er geen signalen zijn dat oogsten op grote schaal van de markt werden gehouden.

Speculatieve investeringen lijken dan ook vooral een transmissiemechanisme te vormen, waarbij verwachtingen op basis van fundamentele marktfactoren, zoals vraag en aanbod, onmiddellijk gereflecteerd worden in prijzen van derivatencontracten. Ondanks het gebrek aan bewijs voor een substantieel prijsopdrijvend effect, lijken derivatenmarkten echter niet altijd effectief te functioneren. Met name tijdens periodes die gekenmerkt worden door hoge prijsvolatiliteit, wijkt bij het aflopen van een termijncontract de prijs van het contract af van de prijs in de fysieke markt. Dit vormt een probleem, niet alleen omdat de prijsvorming blijkbaar niet

¹ Irwin, Saunders and Merrin (2009) Devil or angel? The role of speculation in the recent commodity price boom (and bust), *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 41–2.

optimaal is, maar ook omdat marktpartijen afhankelijk zijn van derivatenmarkten om hun risico af te dekken.

De toegenomen activiteit in derivatenmarkten vraagt om meer onderzoek naar de rol van nieuwe marktpartijen, de relatie tussen de financiële en fysieke markten, en de efficiëntie van prijsformatie. Daarnaast is er betere data nodig. Gezien de belangrijke rol van derivatenmarkten, juist in periodes wanneer de volatiliteit en onzekerheid toeneemt, moet echter terughoudend worden omgegaan met maatregelen die de liquiditeit en capaciteit om risico te dragen beperken, temeer daar deze maatregelen ook in een neergaande markt functioneel moeten zijn.

Nederland is wel voorstander van grotere transparantie op de markt voor grondstofderivaten. Momenteel worden in EU-verband, binnen de bestaande trajecten voor Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) en European Market Infrastructure Regulation (EMIR), voorstellen gedaan om de transparantie in agrarische grondstof- en voedselderivaten te verbeteren. Wat ons betreft is strakkere regulering momenteel niet aan de orde.

Ontwikkelingen in enkele markten

Koffie

De koffieprijs kent een geschiedenis van pieken en dalen. Weersinvloeden en investeringsbeslissingen van producenten zorgen voor afwisselend schaarste en overvloed. Bij schaarste gaat de prijs van koffie omhoog. Daarop wordt er meer geïnvesteerd in extra productie waarna het aanbod omhoog gaat en de prijs weer daalt. De onderliggende marktwaarden zoals (de verwachting over) productie, consumptie en voorraden bepalen de richting van de prijsverandering. Ook dit jaar is door slecht weer in productiegebieden (Indonesië, Vietnam, Colombia, delen van Centraal Amerika) de oogst lager dan verwacht. Daarbij stijgt de vraag naar koffie nog jaarlijks door een hogere consumptie in opkomende economieën en in de landen van productie. Vorig jaar was de markt voor koffie ongeveer in evenwicht (evenveel vraag als aanbod). Door een lager aanbod van koffie en een groeiende vraag, met daarbij beperkte voorraden, is een stijging van de koffieprijs te verwachten.

Rijst

In 2008 explodeerden de exportprijzen van rijst. De prijzen liepen op van US 375 in 2007 naar US 1 100 per ton in april 2008.

Anders dan bij maïs of graan kan rijst alleen voor directe menselijke consumptie worden gebruikt. De internationale handel is met ongeveer 6–7% relatief beperkt. Deze weinig «diepe» markten zorgen ervoor dat relatief kleine aanbodschokken tot grote prijsveranderingen kunnen leiden.

Zo leiden hoge prijzen voor onder andere brood en brandstof bijvoorbeeld tot een prijsstijging van rijst uit de VS. Een ander voorbeeld is Azië, waar op vermoedens van tekorten landen als India en Vietnam exportrestricties invoerden, waardoor andere landen de rijstvoorziening voor hun bevolking tegen elke prijs zeker wilden stellen. Uiteindelijk zorgde dreiging van Japan om haar voorraad rijst op de markt te brengen tot meer rust op de rijstmarkt.

Uit dit voorbeeld blijkt vooral dat juiste informatieverstrekking belangrijk is en dat exportrestricties voor wat betreft de rijstmarkt sterk ontwrichtend kunnen werken.

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat er geen sprake is van een homogene markt voor agrarische grondstoffen en voedsel, maar van een grote verzameling van deelmarkten, ieder met een eigen karakter en specifieke eigenschappen.

Beleidsinzet

Beleidsinzet zal vanwege het karakter van de problematiek vooral op internationaal en Europees niveau moeten plaatsvinden. Er zijn enkele beleidsmaatregelen die in een gecoördineerde aanpak genomen kunnen worden om verdere prijsstijging van agrarische grondstoffen en daarmee van voedsel op de korte termijn aan te pakken. In de EU gaat het dan om bijvoorbeeld het gebruik van handelstarwe als zaaizaad voor zomertarwe, vanwege een extra vraag als gevolg van slechte weersomstandigheden in het afgelopen najaar. Daarnaast kan in een internationale context het opheffen van door enkele landen ingestelde handelsbarrières (zoals adhoc exportbelemmeringen) aan een betere beschikbaarheid van aanwezige voorraden bijdragen.

Op de langere termijn zet Nederland in Europees en internationaal verband in op de bevordering van investeringen in de hele landbouwketen, met het oog op het waarborgen van voedselzekerheid. Enkele jaren geleden is in het World Development Report (2008) aangegeven dat de afgelopen decennia de investeringen in de mondiale landbouw en met name in ontwikkelingslanden zijn achtergebleven om een structurele voedselzekerheid op termijn te garanderen en daarmee de eerste Millennium Doelstelling (MDG 1) te realiseren. Daarbij is het van belang mechanismen te ontwikkelen en te implementeren die nadruk leggen op de lokale en regionale toegang tot voedselvoorziening in die landen. Het op peil brengen van deze investeringen, waaronder kwalitatief goed zaaien pootgoed, grondverbetering en optimaal landgebruik, watergebruik, grondeigendom en -rechten, marktmechanismen en toegang tot financiële producten als kredieten, leningen en verzekeringen, en de fysieke en institutionele infrastructuur, is van wezenlijk belang. Het gaat dan om beschikbaarheid van landbouwmachines, verwerkingsfaciliteiten, logistieke voorzieningen als transport en opslag en een doelgericht landbouwbeleid. Een lokaal en internationaal evenwichtig werkend marktbeleid en de opzet van op de armoedesituatie afgestemde marktmechanismen, toegang voor zowel kleine, als middelgrote boeren tot landbouwadviezen en prijs- en marktinformatie, samenwerking met en verbetering van lokale onderzoeks-, voorlichtings- en financieringsorganisaties, zijn daarbij essentiële voorwaarden. Een van de middelen die bijzondere aandacht verdient, is het bevorderen van investeringen van onder andere beleggers en investeerders, waardoor ook op de lange termijn een voldoende en stabiele landbouwproductie en goed en betaalbaar voedsel wordt geborgd.

Zowel in multilateraal als in bilateraal verband zijn de inspanningen hiertoe weliswaar verhoogd, maar nog onvoldoende om zeker te zijn dat we MDG 1 daadwerkelijk realiseren.

Voedselzekerheid is voor de regering een hoge beleidsprioriteit. Meer dan voorheen zal de overheid samen met het bedrijfsleven en internationale NGO's zogenaamde publiek-private partnerschappen opzetten om veelbelovende initiatieven te ontwikkelen (waaronder initiatieven van ontwikkelingssamenwerking zoals verankering van Corporate Social Responsibility bij met name de internationale ondernemingen, het Initiatief Duurzame Handel, ketenbenadering, innovatieve verzekerings- en investeringproducten, inzet nieuwe technologie en innovatie, PUM, en het inzetten van het CBI dat de import van producten uit ontwikkelingslanden bevordert).

Ten tijde van de Grüne Woche, begin dit jaar in Berlijn, ben ik aanwezig geweest bij een landbouwministerieel topoverleg van 48 landen op het gebied van de bevordering van de agrarische handel lokaal, regionaal en mondiaal in relatie tot voedselzekerheid. De deelnemers aan deze derde «Berlin Agriculture Ministers» Summit» benadrukten de noodzaak de agrarische sector verder te ontwikkelen door onder andere de toepassing van innovatieve teelt- en verwerkingsmethoden, en een structurele verhoging van het mondiale private en publieke investeringsniveau in onderzoek, ketenproductie en (milieu)efficiëncymaatregelen. Zo speelt het Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsprogramma al jaren in op de ketenbenadering en is als zodanig een voorbeeld voor andere donoren. Speciale aandacht dient daarbij uit te gaan naar «small holders» en «self substance» farmers in ontwikkelingslanden.

In internationaal verband worden door de verantwoordelijke instellingen en organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, zoals FAO, WFP en WB, een – door Nederland ondersteund – pakket aan instrumenten ingezet om landen te assisteren die als gevolg van de prijsontwikkelingen problemen ondervinden.

Dit betreft onder andere:

- het monitoren van de wereldvoedselsituatie en het identificeren van gebieden waar voedselschaarste dreigt te ontstaan.
- voedselhulp door het WFP op verzoek van VN-lidstaten op grond van acute voedseltekorten en de inzet van strategische voorraden. In toenemende mate gaat het daarbij om het beschikbaar stellen van lokaal/regionaal geproduceerde voedingsmiddelen.
- assistentie op verzoek van en aan overheden bij risicomangement, opzet en uitvoering van landbouwontwikkelingsprogramma's en van voedselzekerheidsplannen (in het kader van Global Agriculture and Food Security Programme, samen met de Gates Foundation en zes partnerlanden waaronder Nederland). Het gaat daarbij onder andere om de inzet van zogenaamde »safety nets» voor de allerarmsten en prijssubsidie-instrumenten voor consumenten.
- het wegnemen van handelsbelemmeringen in het kader van regionale handelsakkoorden en inzet bij de afronding van de Doha-ronde in WTO-kader, waarbij speciale aandacht dient uit te gaan naar de positie van de armste ontwikkelingslanden.

De opgave in dit verband is de duurzame landbouwproductie en productiviteit in de gehele agrosector te verhogen door in te zetten op meer opbrengst (biomassa) met minder inputs (energie, water, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen), verbetering van markt- en prijsmechanismen, financieringsstructuren en marketingconcepten gericht op een gegarandeerde beschikbaarheid van voldoende, goed en betaalbaar voedsel met name voor kwetsbare en arme groepen. Daarbij wordt door de Nederlandse regering ingezet op de versterking van de «Gouden Driehoek» (kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheid) voor ontwikkeling en implementatie van innovatieve en naar op de lokale situatie toegespitste technologie, methoden, technieken en instrumenten. Het gaat daarbij om een goede contextanalyse van de lokale situatie, het verbeteren van het functioneren van de keten: verwerking, opslag, distributie (inclusief logistiek en handel), de relatie tussen consumptie, inkomen en mechanismen om toegang tot betaalbaar voedsel op de lokale markten zeker te stellen en bevordering van economische activiteit, vooral in de armste ontwikkelingslanden en landen waar voedselonze-kerheid en hongersnood het grootst is. Bovenstaande uitgangspunten vormen een onderdeel van de overwegingen voor het nader door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken uit te werken ontwikkelingsbeleid gericht op de beleidsprioriteit voedselzekerheid.

De internationale conferentie over Landbouw, Voedselzekerheid en Klimaatverandering die Nederland van 31 oktober tot 5 november 2010 samen met de diverse internationale partners, waaronder de Wereldbank en de FAO, in Den Haag organiseerde heeft een Road Map for Action opgeleverd. Dit actieplan omvat een analyse van de uitdagingen, de mogelijke oplossingen en de instrumenten die daartoe kunnen bijdragen, en is aangevuld met een lijst met acties, concrete programma's en projecten om uitwerking te geven aan de realisatie van een klimaatvriendelijke en klimaatbestendige landbouw. Het betreft lopende en geplande initiatieven die door deelnemers aan de conferentie naar voren zijn gebracht en inspirerend van aard zijn. De initiatieven omvatten een breed terrein, variërend van onderzoek op universiteiten en concrete investeringen van bedrijven, tot beleidsinspanningen van overheden.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en ik werken momenteel samen aan ontwikkeling van een initiatief in Afrika dat voortbouwt op het programma in Ethiopië, waar we samen met bedrijfsleven, NGO's en de centrale en lokale Ethiopische overheidsorganisaties (public, private partnership) een meer economisch georiënteerde landbouw structureel op gang hebben gebracht.

Onder voorbehoud van de uiteindelijke landenkeuze voor het nieuw ontwikkelingsbeleid informeer ik u dat de staatssecretaris en ik het voornemen hebben deze aanpak ook in enkele andere Afrikaanse landen te initiëren. Mijn ministerie zal daartoe technische en inhoudelijke kennis beschikbaar stellen. Ook internationaal bij WB, de VN en FAO is interesse getoond voor deze benadering.

De internationale organisaties, onder coördinatie van OECD en FAO, zijn begin dit jaar een studie gestart, op verzoek van de G-20, om de factoren, oorzaken en gevolgen van de sterk en frequent wisselende landbouw- en voedselprijzen op een rij te zetten en aanbevelingen te doen voor beleid op de korte en de langere termijn. U zult over de resultaten geïnformeerd worden.

Eveneens zal ik in maart een nationaal seminar over de hierboven genoemde problematiek organiseren. Over de uitkomsten daarvan zal ik u nader informeren.

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