

Vergaderjaar 1994–1995

24 059

Goedkeuring van de op 16 juli 1993 te Genève tot stand gekomen Internationale Cacao-Overeenkomst 1993, met bijlagen (Trb. 1994, 135 en 1995, 11)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 24 mei 1995

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij¹, met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel belast, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met tevredenheid kennis genomen van de Internationale Cacao Overeenkomst. Deze leden hadden om voorlegging verzocht voor uitdrukkelijke goedkeuring door de Kamer. Hun zorg gaat daarbij niet in eerste instantie uit naar de doelstelling en inhoud van de Overeenkomst zelf, waarin is afgesproken om aan de productie- en consumptiezijde de overschotten weg te werken, maar veel meer naar de implementatie ervan. Uitdrukkelijk wensen de leden van de PvdA-fractie steun te betuigen aan doelstelling en inhoud van de Overeenkomst. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre de productiecommissie van de Internationale Cacao-organisatie (ICCO) een effectieve coördinatie en monitoring van de uitvoering van een door de exporterende landen op te stellen productiebeheersplan nu wel kan bewerkstelligen.

De PvdA-fractie wil gaarne haar steun verbinden aan de inspanning van de cacaoproducerende landen, en vraagt de regering aan te geven of en zo ja welke mogelijkheden zij ziet om in geval van conflicterende belangen tussen de exporterende landen op kortere of langere termijn actief steun te verlenen.

De toepassing van de artikelen 32 en 33, waarmee de ondertekenende partijen zich verplichten eventuele hinderpalen voor het cacaooverbruik weg te nemen en het gebruik van niet van cacao afkomstige stoffen in plaats van cacao tegen te houden, hebben de volledige steun van de leden van de PvdA-fractie.

Met bezorgdheid hebben zij in dit verband dan ook kennis genomen van de discussie over de vervanging van de chocoladerichtlijn van de EG uit 1973 (COM 73/241). Weliswaar steunen zij de aanzet van de Commissie om tot een harmonisatie van de samenstelling van cacao producten als chocolade te komen voor alle lidstaten van de Unie. Hun uitgangspunt is echter dat een nulharmonisatie moet worden nagestreefd teneinde inhoud te geven aan de artikelen 32 en 33. Kan de regering in het licht van genoemde artikelen van de Overeenkomst haar standpunt ten aanzien van

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Linden (CDA), Blauw (VVD), voorzitter, Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, M. M. H. Kamp (VVD), Esselink (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Ter Veer (D66), Van Zijl (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Woltjer (PvdA), Schuurman (CD), Augusteijn-Esser (D66), Van den Bos (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Rijpstra (VVD), M. Vos (Groenlinks), Van Waning (D66), Keur (VVD) en O. P. G. Vos (VVD).

Plv. leden: Bukman (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van Middelkoop (GPV), Remkes (VVD), Beinema (CDA), Leers (CDA), Biesheuvel (CDA), Van Gijzel (PvdA), Liemburg (PvdA), Hoekema (D66), M. M. van der Burg (PvdA), Verspaget (PvdA), Verkerk (AOV), Zijlstra (PvdA), Poppe (SP), vacature (D66), Jorritsma-van Oosten (D66), Gabor (D66), Leerkes (U55+), De Cloe (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Oedayraj Singh Varma (Groenlinks), Doelman-Pel (CDA), Cornielje (VVD) en Verbugt (VVD).

het al dan niet toestaan van het gebruik van cacaovreemde vetten tot een maximum van 5% van het totale gewicht aangeven? In welk stadium bevindt zich op dit moment de beleidsvoorbereiding van de Commissie?

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie dient de vraag centraal te staan welk effect op de afzet van cacao kan worden verwacht van eventuele aanpassing van het beleid van de Europese Unie. Een nadelig effect is voor deze leden niet verdedigbaar in de context van de Internationale Cacao-Overeenkomst en de ratificatie daarvan door zowel de Europese Unie als haar lidstaten. Deze leden vragen of nader inzicht kan worden geboden in effecten voor de afzet op korte en lange termijn.

Welke afzet- en prijseffecten worden voor lange en korte termijn verwacht van mogelijke kwaliteitsverbetering als gevolg van de toepassing van nieuwe vindingen betreffende cacaoboter-equivalenten?

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie of een absoluut verbod op de toevoeging van substituten in het kader van harmonisatie van wetgeving nog wel mogelijk is. Zij verwijzen daarbij naar het advies van de Commissie Warenwetgeving (dd. 9/6/94). In hoeverre is via etikettering en naamsbescherming een compromis binnen de Unie mogelijk? Ook voor wat betreft de controle van het eventueel toestaan van een maximum percentage niet-cacaovetten in chocoladeprodukten leeft bij deze leden de nodige zorg.

De leden van PvdA-fractie willen onderstrepen dat de positie van ontwikkelingslanden krachtens artikel 130V van het Verdrag van Maastricht niet onnodig geschaad mogen worden door maatregelen op andere beleidsterreinen. Naar de mening van deze leden dient de regering hieraan dan ook de eerste prioriteit te geven.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel inzake de goedkeuring van de Internationale Cacao-Overeenkomst die op 16 juli 1993 in Genève tot stand is gekomen. De Overeenkomst leidt tot enkele vragen.

Is het zo, dat door de Internationale Cacao-Overeenkomst de huidige aanbodgerichte benadering van de cacao-productie in ontwikkelingslanden wordt bestendigd? Wordt daarmee de afhankelijkheid van cacaoproducerende landen van het Gemeenschappelijk Grondstoffenfonds in stand gehouden? Zo ja, in hoeverre is dit wenselijk gelet op het Wereldhandelsverdrag? Op welke wijze wordt in het kader van de Overeenkomst een meer marktgerichte benadering van de cacao-productie in ontwikkelingslanden bevorderd?

Op dit moment bestaan er echter ook plannen binnen de Europese Unie om de cacaorichtlijn van 1973 te wijzigen. In dit verband wil de CDA-fractie toch enkele opmerkingen en vragen plaatsen, onder andere vanwege het verband dat tussen de overeenkomst en een eventuele wijziging van de richtlijn bestaat.

De CDA-fractie onderschrijft het belang van een uniforme regeling voor de samenstelling van chocolade op Europees niveau. Kan worden aangegeven waarom er sprake is van ongelijkheid in de lidstaten van de EU, en hoe men deze ongelijkheid wil wegnemen, zowel in EU-verband als in relatie tot de Internationale Cacao-Overeenkomst?

Is er sprake van een tegenstrijdigheid tussen een eventuele wijziging van de richtlijn en de Overeenkomst? De Europese Unie heeft immers internationale verplichtingen (vijfde ICCO-Akkoord van februari 1994) aangegaan om alles in het werk te stellen om de cacao-consumptie te vergroten. Ook in de Overeenkomst die nu voorligt, wordt een dergelijke inspanning gevraagd.

Is harmonisering van regelgeving door het toestaan van 5 procent CBE's in strijd met deze verplichtingen?

Hoe verhoudt in dit opzicht ook artikel 130V van het Verdrag van Maastricht zich tot de Internationale Cacao-Overeenkomst en de eventuele nieuwe richtlijn?

Een van de hoofdargumenten voor het toestaan van een bepaald percentage cacaoboter-vervangende vetten is de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie op de wereldmarkt. Welke gevolgen heeft het handhaven van de huidige situatie voor de internationale concurrentiepositie van onder andere Nederland? Welke belangen spelen hierbij precies een rol? Wat zijn de gevolgen voor de nationale economie en de betalingsbalans van de cacaoproducerende landen?

Het toestaan van een percentage CBE's zal vooral gevolgen hebben voor kleine boeren in met name (Afrikaanse) ontwikkelingslanden. Is het mogelijk dat een dergelijk beleid in strijd is met het ontwikkelingssamenwerkings- beleid van de Nederlandse regering? Een groot aantal ontwikkelingslanden is immers voor een groot deel afhankelijk van de export van cacao. Welke sociaal-economische gevolgen zal het vervangen van een percentage van de cacaoboter door andere vetten hebben? Zal dit betekenen dat er wellicht compenserende maatregelen genomen zullen worden voor ontwikkelingslanden? In welke mate zal een groter beroep worden gedaan op het gemeenschappelijk fonds voor grondstoffen?

Er is momenteel sprake van het eventueel toestaan van een maximum percentage aan CBE's van 5 procent. Is er een garantie te bieden dat het percentage van 5 procent in de toekomst niet wordt verhoogd, dit mede gelet op het feit dat in Scandinavische landen (Zweden, Finland) al een hoger aandeel CBE's (cacaoboterequivalenten) toegestaan is dan de 5 procentnorm die in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Portugal en Ierland geldt? Welke effecten heeft de vervanging van een gedeelte van de cacaoboter door CBE's voor de volksgezondheid?

Welke gevolgen heeft het handhaven van de 0 procentnorm voor Nederlandse technologische ontwikkelingen? Hoe is in de Internationale Cacao-Overeenkomst rekening gehouden met de nieuwste ontwikkelingen op technologische terrein?

Indien overgegaan wordt tot het toestaan van een percentage van 5 procent CBE's, is het dan ook daadwerkelijk mogelijk om het percentage CBE's te verifiëren? Is de technologische ontwikkeling al zover? Kunnen de producten op een zodanige wijze geëtiketteerd worden, dat de consument in de toekomst op de betrouwbaarheid ervan kan rekenen?

Een aantal grote bedrijven schijnt met de technische ontwikkelingen al zover te zijn dat cacaoboter via enzymatische weg precies te imiteren is. In het eindproduct kan men dit niet terugvinden. Hoe kan er dan effectieve controle uitgeoefend worden?

Zullen producten die gemaakt zijn van maximaal vijf procent CBE's onder een andere naam dan 'chocolade' op de markt worden gebracht, zodat de transparantie voor de consument vergroot wordt?

Zal het gebruik van CBE's daadwerkelijk leiden tot een stabiel product en tot een omzetstijging, waardoor cacao-boeren meer grondstoffen zullen kunnen leveren? Welke bewijzen zijn hiervoor te vinden? Waarom kunnen producten van 100 procent cacaoboter niet dezelfde stabiliserende eigenschappen krijgen?

Welke gevolgen zal het toestaan van de 5 procentnorm en daardoor de vermindering van de vraag aan cacaoboter, hebben voor de Amsterdamse Haven? Indien dit negatieve consequenties heeft voor de werkgelegenheid, welke compenserende maatregelen zouden dan kunnen worden genomen?

Welke gevolgen zal het toelaten van een percentage CBE's hebben voor de houding van de Verenigde Staten in deze kwestie? Indien de Verenigde Staten ook zullen besluiten het bestaande beleid te wijzigen, wat zullen de gevolgen dan zijn voor de cacaoproducerende landen, en dan met name de ACS-landen?

Wat zijn de ecologische aspecten die verbonden zijn aan de Internationale Cacao-Overeenkomst en het eventueel wijzigen van de richtlijn? Worden cacao bonen minder aan bestrijdingsmiddelen blootgesteld dan de grondstoffen waarvan de CBE's worden gemaakt? Wat heeft dit voor gevolgen voor de gezondheid? Welke gegevens zijn beschikbaar over het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de cacao teelt? Welke afspraken over het gebruik van bestrijdingsmiddelen en de controle erop zijn door de verdragspartijen gemaakt?

Tenslotte stelt de CDA-fractie de volgende vragen over de Nederlandse onderhandelingspositie inzake de Cacao-richtlijn aan de orde. Hoe schat de regering de effecten in van het feit dat alle EU-partners vooraf kennis hebben kunnen nemen van de Nederlandse onderhandelingsstakiek in dit dossier (zie onder meer Het Financieel Dagblad 18/20 maart 1995)?

Hoe heeft dit zo ver kunnen komen? Welke zijn de te verwachten effecten op de onderhandelingen in Brussel? Op welke wijze is de regering van plan een herhaling in de toekomst te voorkomen?

Met belangstelling nemen de leden van de VVD-fractie kennis van bovengenoemd wetsvoorstel inzake het cacaooverdrag. Immers, uitvoering van dit verdrag raakt niet alleen de positie van cacao producerende boeren, doch tevens de werkgelegenheid in bijvoorbeeld de Amsterdamse haven (In de Amsterdamse haven wordt 20 procent van de wereldproductie overgeslagen).

Daarnaast speelt de Europese discussie inzake cacaoovervangende vetten een rol (Mag tot een maximaal percentage van 5 procent cacao vervangen worden door vetten).

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie geven de artikelen 28 tot en met 31 heel goed de essentie van het verdrag aan: marktwerking bevorderen door vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en beschermingsmaatregelen tegen te gaan.

Deze leden vragen echter hoe Nederland in eigen land en zowel binnen als buiten Europa effectief vervolg gaat geven aan de fraaie doelstellingen. Zou de regering de eigen voornemens op dit onderdeel aan de Tweede Kamer kenbaar willen maken?

De artikelen 31, 32 en 33 komen meer in de schijnwerpers te staan nu binnen Europa stemmen opgaan om ruimte te bieden aan vervangende vetten. Vervangende vetten in cacao producten zouden de houdbaarheid van het eindproduct vergroten en schommelingen in de prijs van ruwe cacao kunnen opvangen.

De leden van de VVD-fractie hebben uit eigen waarneming kunnen vaststellen dat de houdbaarheid (voorkomen van smelten) in warmere landen voorkomen wordt door plaatsing van koelkastjes. Hoe zou anders de vestiging van «Mars» in bijvoorbeeld Australië kunnen voortbestaan?

Concluderend kan vastgesteld worden dat houdbaarheid van producten wordt gegarandeerd door technische voorzieningen. Deelt de regering deze conclusie?

Opvangen van prijschommelingen van ruwe cacao zal, zo meent de VVD-fractie, mede gestalte krijgen door uitvoering van het onderhavige verdrag. Vraag en aanbod worden immers op elkaar afgestemd.

De VVD-fractie gaat er overigens vanuit dat de regering de mening deelt dat marktwerking het hoofdinstrument van handel drijven is. Welke mening heeft de regering hierover? Welke rol speelt het verdrag van de World Trade Organization in dezen?

De leden van de VVD-fractie dragen actief uit dat handelsbelemmeringen geslecht dienen te worden. Daaruit vloeit mede voort dat harmonisatie van marktregels binnen de Europese markt de voorkeur verdient.

In een aantal Europese landen is het inmiddels toegestaan te werken met vervangende vetten.

Gezien het bovenstaande vernemen zij gaarne de visie van de regering omtrent de harmonisatie binnen Europese regelgeving in het licht van de genoemde artikelen uit het onderhavige verdrag, met name de artikelen 31, 32 en 33.

Graag vernemen deze leden het oordeel van de regering over het standpunt van de Nederlandse Hartstichting dat vervangende vetten een ongunstiger effect hebben op de cholestorolspiegel dan cacaoboter. Hoe rijmt de regering dit vermeende gevolg van vervangende vetten met de onlangs actief door de regering ondersteunde actie van de Hartstichting inzake het voorkomen van hartkwalen?

Hoe denkt zij, indien vervangende vetten ook in Nederland worden toegestaan, misleiding van consumenten tegen te gaan?

De fractie van D66 heeft met belangstelling kennis genomen van voornoemd wetsvoorstel. De kwestie met de Internationale Cacao-Overeenkomst 1993 is er een met voetangels en klemmen. Op het verdrag zelf is op het eerste gezicht niet zoveel aan te merken; het is liberaler dan voorgaande cacaooverdragen. In de toelichtende nota staat dat export-quota en buffervoorraden die de boven- en onderprijs van de cacao-handel konden bepalen zullen verdwijnen. De overeenkomst bevat geen bepalingen waarmee de markt gecorrigeerd kan worden. De prijsstabilisatie moet dus van de markt komen. Tegelijkertijd is afgesproken dat de cacaoproducerende landen in onderling overleg de overproductie moeten beteugelen. Meent de regering dat de samenwerking in Lomé-verband hieraan een bijdrage moet leveren?

De importerende landen dienen na te gaan hoe de vraag naar cacao vergroot kan worden en waar eventuele obstakels liggen. Ook dat is een verdragsverplichting.

Op het moment is er sprake van een structurele overproductie waardoor de cacaoprijzen, zo hebben de leden van de D66-fractie in de toelichtende nota gelezen, een historisch dieptepunt bereikt hebben. Deze leden willen weten welk effect het liquideren van de bestaande buffervoorraad van 230 000 ton zal hebben op de prijzen. Wie ontvangt de opbrengst van de verkoop? Hoe verhoudt het liquideren van de buffervoorraad zich tot de doelstelling van het verdrag: vraag naar en aanbod van cacao met elkaar in evenwicht brengen?

Dit brengt de D66-fractie bij de politieke problemen die rond het verdrag zijn ontstaan. Het gebrek aan harmonisatie binnen de EU van de regeling van de vervangende vetten voor cacaoboter, de zogenaamde 5 procent-regeling. De veelzijdige gevolgen van de vervanging van cacaoboter door vervangende vetten nodigen uit tot enige verduidelijking en het stellen van enkele vragen.

Van wezenlijk politiek en economisch belang acht de D66-fractie, dat er binnen de EU harmonisatie in de verwerking van vervangende vetten tot stand wordt gebracht. De verschillen die er nu zijn – 0 procent in Nederland en Frankrijk tegenover 5 procent in Engeland, Denemarken en Ierland – geven voor chocolade niet de eerlijke concurrentie die op de vrije Europese markt verwacht mag worden. Dit geldt ook voor de vrije

handelszone, EER, waar Zwitserland – belangrijk chocoladeland – toe behoort.

Het gebruik van vervangende vetten, die door hun plantaardige samenstelling in een gesloten productieproces vervaardigd kunnen worden, is goedkoper dan het gebruik van pure cacaoboter. Niet in de laatste plaats omdat de prijs van cacao fluctueert, zeker nu deze meer zal worden bepaald door de wereldmarkt.

Destijds bij de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken tot de toenmalige E.E.G. is overeengekomen dat de nieuwe leden hun regeling, het toestaan van 5 procent vervangende bestanddelen, konden handhaven. De bedoeling was wel dat zij langzaam naar de chocoladenorm van het Europese continent zouden toegroeien. Daar is weinig van terecht gekomen. Denkt de regering dat deze oude afspraken nog een rol kunnen spelen in het overkomen van de huidige patstelling?

Is het waar dat de regering aan de ICCO, International Cacao Organisation, heeft laten weten «een sterke voorkeur te hebben voor een harmonisatie op 0 procent»?

Zou «sterke voorkeur» in dit geval kunnen betekenen dat men ook met een ander percentage zou kunnen leven. Zo ja, wat telt dan het zwaarst: de harmonisatie of het percentage? De leden van de D66-fractie zijn kortom benieuwd naar de terugvalpositie van de regering. Het verschil tussen harmonisatie op 0 of 5 procent zou wezenlijk kunnen zijn. Is het waar dat er bij harmonisatie op 5 procent internationale verdragen zouden worden geschonden? Hoe verhoudt het Lomé-akkoord zich bijvoorbeeld tot het cacao-verdrag?

Ook zou de D66-fractie willen weten in hoeverre het besluit van Zwitserland, om vanaf 1 maart 1995 5 procent cacaoboter vervangende vetten toe te laten van invloed is op de Nederlandse positie. Hoe verhoudt zich de Zwitserse beslissing op het tempo van de besluitvorming van Brussel? Harmonisatie in Europees verband lijkt op dit moment ver weg, hetgeen blijkt uit het antwoord op schriftelijke vragen van de leden Van der Stoep en Van Traa van 7 februari jongstleden. Vindt de regering dit nu een kwestie die Europees gezien onder het subsidiariteitsbeginsel valt of juist niet?

De leden van de D66-fractie vragen welke invloed Europese harmonisatie op 5 procent volgens de regering zou kunnen hebben op de vraag naar cacaobonen. Geven de aangesloten landen in dat geval voldoende invulling aan hun verplichting de vraag naar cacao te stimuleren?

Volgens de tegenstanders van de vervanging zou de vraag met 200 000 ton kunnen verminderen, terwijl de voorstanders beweren dat er in plaats van afname slechts sprake zou zijn van vertraagde groei. Hoe ziet de regering dit? Hoe staat de regering tegenover het argument van voorstanders dat de vervangende vetten de chocolade-omzet zou kunnen verhogen, omdat deze «de elasticiteit en het smeltgedrag van de chocolade» zou verbeteren? Is een eventuele consumptiegroei in het Verenigd Koninkrijk te herleiden op deze innovatie? Is de regering zich er tevens van bewust dat bij een daling van de vraag van 200 000 ton dit ten koste zal gaan van tienduizenden cacaoboeren in landen waarvoor de export van cacao de voornaamste bron van inkomsten is.

Een andere kant van dit probleem is het belang van de cacao voor de Nederlandse economie, in het bijzonder die van Amsterdam en de Zaanstreek. Amsterdam is de grootste cacaohaven ter wereld en de gehele cacaosector (opslag, transport en cacaopersindustrie) zou bij een 5 procentregeling een verlies aan werkgelegenheid opleveren (ongeveer 200 – 250 banen) die niet door de industrie van vervangende vetten gecompenseerd zou kunnen worden.

Bovendien zou het profijt van de produktie van cacaopoeder, -boter en -massa, die tot de top 10 van de Nederlandse exportprodukten behoren, teloor gaan.

Tenslotte vragen de leden van de D66-fractie wat er waar is van het gerucht dat er met betrekking tot deze kwestie een interdepartementaal geschil zou bestaan.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben begrepen dat de op 16 juli 1993 te Genève tot stand gekomen Cacao-Overeenkomst dienstbaar kan zijn tot het reguleren van de cacaomarkt, dit in het belang van ontwikkelde, maar zeker ook van ontwikkelingslanden. Deze leden hebben er behoefte aan om hierover nog enkele vragen te stellen.

Zo willen zij graag weten wat de consequenties van de Internationale Cacao-Overeenkomst zijn voor de chocolade-richtlijn van de EEG uit 1973. Zal deze gewijzigd gaan worden, en zo ja, in welke zin? Zo nee, dan betekent dit naar de mening van de leden van de SGP-fractie dat geen harmonisatie plaats zal vinden, en er voor Nederland dus een concurrentienadeel zal (blijven) bestaan. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Gaat zij initiatieven nemen om alsnog tot harmonisatie te komen?

De leden van de SGP-fractie vragen verder hoe de regering inhoud geeft aan de inspanningsverplichting uit artikel 32 van de Cacao-Overeenkomst, waarin wij ons verbinden om al het mogelijke te doen om de cacao-consumptie in ons land te bevorderen.

De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd naar de reactie van de regering op het op 9 juni 1994 uitgebrachte advies van de Adviescommissie Warenwet. Zij hebben begrepen dat deze commissie de mogelijkheid tot het gebruik van substituten wil verruimen, zij het onder voorwaarde van etikettering en handhaving van een minimum cacao-bestanddeel. Kan de regering zich in deze visie vinden, en zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan als het gaat om het nemen van concrete stappen? Hoe schat zij de gevolgen voor ontwikkelingslanden in, **als** het tot een verruiming van de mogelijkheid tot het gebruik van substituten zou komen?

Met een tijdige en afdoende beantwoording van het voorgaande acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Blauw

De griffier van de commissie,
Teunissen