

Vergaderjaar 1996–1997

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 januari 1997

De ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van de vragen, die zijn gesteld en van de opmerkingen, die zijn gemaakt in het verslag, dat de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft uitgebracht.

Hieronder volgen de antwoorden op de vragen, waarbij diverse vragen zijn samengevoegd.

Internationale Cacao-Overeenkomst

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering mogelijkheden ziet om in geval van conflicterende belangen tussen de exporterende landen actief steun te verlenen, en zo ja welke. De CDA-fractie vraagt of door de cacao-overeenkomst de huidige aanbodgerichte benadering van de cacao-productie in ontwikkelingslanden wordt bestendigd en of daarmee de afhankelijkheid van de cacao-producerende landen van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen in stand wordt gehouden.

De leden van de D66-fractie vragen naar de verhouding van het Lomé-akkoord tot het cacao-verdrag en zij vragen of de regering van mening is dat samenwerking in Lomé-verband een bijdrage moet leveren aan het door de cacao-producerende landen in onderling overleg beteugelen van de overproductie.

De regering wijst erop, dat in de overeenkomst is vastgelegd, dat het de verantwoordelijkheid is van de exporterende leden (landen) om door middel van hechtere samenwerking structurele overproductie te voorkomen.

De wereldmarkt voor cacao wordt gekenmerkt door een relatief gelijkmatig groeiende vraag en een fluctuerend aanbodpatroon met als gevolg periodes van overschotten en tekorten.

Om aan aanbodzijde verbetering te brengen is in de overeenkomst opgenomen, dat de producerende leden door middel van productiebeheersprogramma's zullen trachten om op middellange en lange termijn vraag naar en aanbod van cacao-bonen met elkaar in evenwicht te brengen en te houden.

Met de overeenkomst wordt dus niet de aanbodgerichte benadering van de cacao-productie bestendigd, maar juist de marktgerichte benadering bevorderd.

Om de producerende leden te ondersteunen in hun pogingen om het beoogde evenwicht tot stand te brengen, participeren de importerende leden actief in de discussies in de commissie die de productiebeheersprogramma's bespreekt, volgt en evalueert. Daarnaast zal de regering een project betreffende de inventarisatie van het productie-potentieel (cacaobomenopstanden) in de afzonderlijke cacao-producerende landen, onder bepaalde voorwaarden medefinancieren.

Door de uitvoering van dit project zal een beter inzicht ontstaan in het mondiale productiepotentieel. Maatregelen ter regulering van de productie zullen hierdoor beter gefundeerd kunnen worden getroffen.

Een probleem in dit verband vormt het feit, dat Indonesië tot nu toe geen lid is van de Internationale Cacao-Organisatie (ICCO).

Indonesië is het afgelopen decennium uitgegroeid van een kleine producent tot een van de grote cacao-exporterende landen en het breidt bovendien de productie nog verder uit.

Pogingen van de exporterende leden om hun gezamenlijke productie te beteugelen kunnen door productie-uitbreidingen van dit niet-lid aanzienlijk aan effectiviteit inboeten.

De regering is evenals de andere ICCO-leden van oordeel, dat maatregelen om het beoogde evenwicht op de markt tot stand te brengen, de meeste kans van slagen hebben als alle grote producerende landen in het kader van de ICCO samenwerken.

De regering zal daarom inspanningen om Indonesië van het belang van een ICCO-lidmaatschap te overtuigen, blijven stimuleren.

Wat het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen betreft, geldt dat de cacao-producerende landen niet van dit fonds afhankelijk zijn. Voor de cacao-producerende landen fungeert het Gemeenschappelijk Fonds, via de Internationale Cacao Organisatie, alleen als een mogelijke financieringsbron voor de cacao-sector ten goede komende projecten.

Aangezien een belangrijk deel van de exporterende ICCO-leden tevens het Lomé-verdrag heeft ondertekend en aangezien de EU-lidstaten de meerderheid van de importerende leden uitmaken, kan en dient samenwerking in Lomé-verband bij te dragen aan een succesvolle uitvoering van de cacao-overeenkomst.

De doelstellingen van de cacao-overeenkomst passen binnen het kader van diverse door het Lomé-verdrag nagestreefde ontwikkelingen.

Het STABEX-mechanisme van het Lomé-verdrag kan er toe bijdragen dat een terugval in exportopbrengsten van grondstoffen gedeeltelijk wordt gecompenseerd.

In antwoord op de vraag van de CDA-fractie over de ecologische aspecten verbonden aan de Internationale Cacao-Overeenkomst, wijst de regering erop, dat volgens artikel 50 de leden van de overeenkomst de nodige aandacht moeten besteden aan het duurzame beheer van de cacao-productie en -verwerking. De verdragspartijen hebben geen specifieke afspraken gemaakt inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de controle erop.

Ook in het kader van de Codex Alimentarius zijn slechts zeer beperkt normen opgesteld met betrekking tot residuen van gewasbeschermingsmiddelen in cacao.

De regering beschikt niet over actuele gegevens over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de cacaoteelt en in de productie van grondstoffen voor cacaobotervervangende vetten. Wel zijn er enige

indicaties. Zo groeit een deel van de grondstoffen voor cacaoboter-
vervangende vetten in het wild (o.m. sheanoten); hiervoor worden geen
gewasbeschermingsmiddelen gebruikt. Bij de teelt van een ander deel van
deze grondstoffen (palmnoten) worden wel gewasbeschermingsmiddelen
gebruikt, maar het gebruik hiervan is beperkter dan dat bij plantagege-
wijze productie van cacao. Bij de teelt van sojabonen, die thans nog
nauwelijks worden gebruikt als cacaovervangende grondstof, worden
relatief meer gewasbeschermingsmiddelen gebruikt. Bij de cacaoteelt
door kleine boeren – het grootste deel van de cacaoproductie – is het
gebruik van gewasbeschermingsmiddelen veel beperkter.

Een eventuele wijziging van de cacao- en chocolade-richtlijn, waardoor
het gebruik van cacaovervangende vetten in chocolade zou worden
toegestaan, lijkt volgens de huidige inzichten in het gebruik van gewas-
beschermingsmiddelen geen of nauwelijks aantoonbare gevolgen voor de
ecologie en de volksgezondheid te hebben.

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen hoe Nederland
in eigen land en zowel binnen als buiten Europa effectief vervolg gaat
geven aan het bevorderen van de marktwerking. Zoals hiervoor reeds is
gesteld, dragen de producerende leden de verantwoordelijkheid voor
maatregelen op het gebied van de productie. Wat de vraagzijde betreft,
hebben de importerende leden de inspanningsverplichting op zich
genomen obstakels voor de toename van de cacaoconsumptie te
identificeren en waar mogelijk te verkleinen of weg te nemen (artikel 32),
om op die manier bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van
een evenwicht tussen aanbod van en vraag naar cacao. De Internationale
Cacao Organisatie voert thans deze identificatie en inventarisatie van
obstakels uit.

Hierbij dient ondermeer gedacht te worden aan invoerrechten en
interne belastingen. Of onder een obstakel ook het toestaan van het
gebruik van cacaovervangende vetten in chocolade moet worden
verstaan, zijn internationaal de meningen verdeeld; dit komt aan de orde
in de passages over de al dan niet strijdigheid van cacaovervanging met
de Internationale Cacao-Overeenkomst en het Verdrag van Maastricht.

In het GATT/WTO-verdrag is overeengekomen dat ook voor cacao en
cacaoprodukten de invoerrechten gedurende een periode van 6 jaar in
jaarlijks gelijke stappen substantieel zullen worden verlaagd. Voor de
cacao-exporterende landen, die tevens lid zijn van het verdrag van Lomé,
geldt reeds jaren een nulrecht voor cacao en cacaoprodukten.

In Nederland vallen cacao- en chocolade-producenten reeds sinds 1989
onder het lage BTW-tarief; dit in tegenstelling tot de situatie in diverse
andere landen.

Om aan de doelstellingen van de overeenkomst een effectief vervolg te
geven zal de regering generieke activiteiten en projecten die de afzet van
cacao- en chocoladeproducten ten goede komen, waar mogelijk stimu-
leren en actieve steun eraan in overweging nemen. In Japan wordt thans
een project op dit terrein, dat met o.a. Nederlandse steun geformuleerd is,
uitgevoerd. Specifieke marktpromotie is een verantwoordelijkheid van het
bedrijfsleven.

De regering deelt de opvatting van de VVD-fractie, dat marktwerking het
hoofdinstrument is van handeldrijven. Dat spoort met de basisgedachte
van het GATT/World Trade Organisation Verdrag dat onder andere als
doelstelling heeft het tot stand brengen van een eerlijk en markt-
georiënteerd handelssysteem.

De D66-fractie stelt vragen over de liquidatie van de buffervoorraad.

De cacao-overeenkomst van 1986 bepaalde dat als in een eventuele
vervolgovereenkomst geen bepalingen over een buffervoorraad zouden

staan, de buffervoorraad zou worden geliquideerd. In de overeenkomst van 1993 staan deze bepalingen inderdaad niet.

De Internationale Cacaoraad heeft besloten de buffervoorraad cacao-bonen over een periode van 4,5 jaar, te beginnen op 1 oktober 1993, in jaarlijkse tranches van 51 000 ton te verkopen. Door de liquidatie over de in de overeenkomst van 1986 maximaal toegestane periode te spreiden, heeft de Cacaoraad beoogd de invloed van de liquidatie op de markt zo klein mogelijk te houden.

Bovendien is sinds 1992 de jaarlijkse vraag naar cacao-bonen volgens de Internationale Cacao Organisatie gemiddeld ca. 50 000 ton groter dan het aanbod, waardoor enigszins wordt ingeteerd op de te grote wereldvoorraad van anno 1996 ca. 1,3 miljoen ton. Een voorraad van ca. 800 000 ton wordt als een normale werkvoorraad beschouwd.

Voornamelijk door de omvang van de wereldvoorraad beweegt de wereldmarktprijs voor cacao-bonen zich reeds een aantal jaren op een laag niveau

De opbrengst van de liquidatie wordt op basis van de overeenkomst van 1986 verdeeld onder de leden (regeringen) van de overeenkomst. De leden zijn vrij te bepalen welke bestemming deze middelen krijgen.

Wat het Nederlands aandeel (naar raming ca. f 25 à 30 mln) betreft, heeft de regering besloten, dat hiervan f 15 miljoen aan de algemene middelen blijft behoren. Verder wordt uit het resterende deel een bedrag ter beschikking gesteld aan het cacao-bedrijfsleven voor de instelling van een fonds ter bevordering van o.m. onderzoek en marktstructuurverbetering. Dit fonds zal ook ten goede komen aan de cacao-producenten.

De PvdA-, CDA-, VVD-, D66- en SGP-fracties vragen naar de relatie tussen de verplichtingen uit hoofde van de Internationale Cacao-Overeenkomst en het Verdrag van Maastricht en een harmonisatie van de chocoladewetgevingen binnen de EU op maximaal 5% cacao-vervangende vetten.

Zoals al eerder is gesteld, gaat artikel 32 in op de verplichting van de importerende leden obstakels voor de toename van de cacaoconsumptie te identificeren en waar mogelijk te verkleinen of weg te nemen.

Of het toestaan van het gebruik van cacao-vervangende vetten in chocolade in meer of alle EU-landen eventueel strijdig is met bovengenoemd artikel is volgens de regering afhankelijk van het effect hiervan op de afzet van cacao. Daarbij spelen ondermeer de volgende vragen een rol: a) in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid cacao-boter te vervangen, b) in welk tempo de vervanging zal worden doorgevoerd, c) of de toepassing van cacao-vervangende vetten zal leiden tot wijzigingen in de afzet van chocolade (producten). Over de korte en lange termijn-effecten hebben diverse organisaties en onderzoeksbureaus berekeningen en inschattingen gemaakt, die onderling zodanig verschillen dat geen eenduidig beeld ontstaat.

Mede gelet hierop kan de regering thans geen uitspraak doen over de eventuele strijdigheid met het genoemde artikel 32. De regering zal deze kwestie aan de orde stellen bij de behandeling in Brussel van het nieuwe voorstel van de Europese Commissie, dat 11 juni jl. aan de Raad en het Europese parlement is voorgelegd.

In algemene zin wordt het Nederlands standpunt in deze kwestie mede bepaald door de zorg om de positie van de cacao-exporterende landen.

Artikel 33 van de Internationale Cacao Overeenkomst gaat in op het verbod om consumenten te misleiden bij het gebruik van cacao-vervangende vetten en in dit verband (of: hiervoor) voorschriften voor cacao-producten en chocolade vast te stellen. De regering is van oordeel dat van misleiding geen sprake is bij a) het vasthouden aan de bestaande

minimumgehalten van vaste cacaobestanddelen in chocolade en b) een goede etikettering.

Artikel 130V van het Verdrag van Maastricht verplicht de EU in de uitvoering van haar beleid rekening te houden met de gevolgen voor ontwikkelingslanden. Gelet op de zorg van de regering om de positie van de cacaobonenproducerende landen zal de regering bij de behandeling van het nieuwe EC-voorstel in Brussel de Europese Commissie vragen naar de afwegingen die zij omtrent dit voorstel heeft gemaakt in het licht van artikel 130V.

Met de nieuwste technologische ontwikkelingen is in de Internationale Cacao-Overeenkomst rekening gehouden door a) de stimulering van onderzoek en ontwikkeling in de cacaoproductiekolom (art. 40) en b) de inspanningsverplichting van de leden van de Overeenkomst nieuwe cacaotoepassingen te vinden en te ontwikkelen (art. 32).

EU cacao-/chocoladerichtlijn

Alle in het verslag genoemde fracties hebben een relatie gelegd tussen de Internationale Cacao-Overeenkomst en een mogelijke aanpassing van de EU-cacao- en chocoladerichtlijn (73/241/EEG).

Alvorens op de vragen te antwoorden, wil de regering stellen dat de EU-cacao- en chocoladerichtlijn vooral beoogt de levensmiddelen-wetgevingen voor chocoladeproducten te vereenvoudigen en zo veel mogelijk te harmoniseren. Men kan daarbij denken aan aspecten als veiligheid/gezondheid, voldoende informatie aan de consument en eerlijkheid in de handel (tot standbrenging interne markt). Dat neemt niet weg dat men bij deze wetgeving ook rekening moet houden met de effecten voor ontwikkelingslanden en met andere belangen.

Ontstaansgeschiedenis ongelijkheid

De CDA-fractie vraagt naar de reden van de ongelijkheid binnen de EU aangaande toepassing van cacaovervangende vetten in chocolade. De D66-fractie vraagt naar de rol van de oude inspanningsverplichtingen om de ongelijkheid te overkomen.

De ongelijkheid van regelgeving voor chocolade is ontstaan bij de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken tot de EG in 1973. Vóór de toetreding stonden deze 3 lidstaten in hun land de afzet van chocoladeproducten met cacaovervangende vetten tot maximaal 5% (vervangende vetten) van het productgewicht onder de naam chocolade toe, de oude 6 lidstaten niet. Bij de toetreding is geen overeenstemming over harmonisatie bereikt en is de bestaande ongelijkheid bestendigd via de richtlijn van 24 juli 1973 (73/241/EEG) voor cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie. Met dien verstande dat binnen 3 jaar op voorstel van de Europese Commissie een besluit zou worden genomen over de vraag of en op welke voorwaarden het gebruik van cacao-vervangende vetten in chocolade tot de hele Gemeenschap zou kunnen worden uitgebreid (zie art. 14 van 73/241/EEG). Uit dit artikel 14 blijkt niet – in tegenstelling tot wat de D66-fractie stelt – dat de afspraak – danwel inspanningsverplichting – was dat de toetreders (VK, Ierl., Den.) langzaam zouden toegroeien naar de 0%-norm van de oude lidstaten. Uiteraard dienen de producenten in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken zich wel te houden aan de in de EU-richtlijn voorgeschreven minima m.b.t. de vaste cacaobestanddelen voor chocoladeproducten.

De Europese Commissie heeft sinds 1973 enkele pogingen ondernomen om tot harmonisatie te komen, maar zonder succes.

Portugal staat 5% cacaovervangende vetten in chocolade sinds medio 1993 toe. Ook in Zweden, Finland en Oostenrijk (de nieuwe lidstaten per 1

januari 1995) mogen producten met cacaovervangende vetten chocolade worden genoemd. Of Portugal, Zweden, Finland en Oostenrijk hiermee de huidige EU-regelgeving overtreden, is onduidelijk.

Het is in ieder geval aan het VK, Denemarken en Ierland toegestaan deze chocolade met 5% cacaovervangende vetten naar alle EU-lidstaten uit te voeren en deze chocolade te noemen, terwijl deze producten in o.a. Nederland niet mogen worden geproduceerd onder de naam chocolade voor de eigen thuismarkt en voor de EU-landen/markten met een 0% norm. Dat is strijdig met de principes van de interne markt; het schept bovendien een onduidelijke situatie voor de consument vanwege de voortdurende discussie over de samenstelling van chocolade. De feitelijke import van deze chocolade in o.m. Duitsland en Nederland is pas gestart in 1990 na een klacht van een Duitse importeur bij de Europese Commissie.

Een en ander heeft tot de feitelijke, ongelijke (concurrentie)situatie geleid: vooralsnog staan 7 lidstaten wel en 8 lidstaten niet de productie toe van chocolade met maximaal 5% cacaovervangende vetten voor afzet onder de benaming «chocolade» in EU-landen met een 0% norm, incl. hun eigen thuismarkt.

Een aantal fracties heeft gevraagd naar de eigenschappen van chocolade met en zonder cacaovervangende vetten en naar volksgezondheidsaspecten.

Er zijn 4 soorten «chocolade» te onderscheiden, nl.:

1. chocolade met «reguliere» cacaoboter
2. chocolade met reguliere cacaoboter en met max. 5% (van het productgewicht) cacaovervangende vetten
3. chocolade met extra bewerkte cacaoboter (zonder cacaovervangende vetten)
4. imitatiechocolade of cacaofantasie.

Soort 2 heeft een iets constantere kwaliteit dan soort 1, vanwege lichte fluctuaties in de kwaliteit van cacaobonen/-boter, die met cacaovervangende vetten iets gemakkelijker te ondervangen zijn. Daarnaast smelt soort 2 minder snel dan soort 1, waardoor soort 2 geschikt is voor verkoop/consumptie bij hogere temperaturen en in landen met een warm klimaat; dit effect is naar de mening van het bedrijfsleven overigens niet zo groot. Bovendien kan met cacaovervangers het zg. bloemen (wit uitslaan) van chocolade worden voorkomen. Soort 2 is in principe goedkoper dan soort 1, omdat de kostprijs van de vervangende vetten doorgaans lager is dan die van cacaoboter.

Soort 3 heeft in principe dezelfde eigenschappen als soort 2, maar vergt bij de bereiding van cacaoboter extra processtappen. Deze processtappen maken de cacaoboter duurder. Voorzover bekend is deze chocolade nog niet op de markt, mede vanwege de hogere kosten en vanwege het feit dat enkele processtappen volgens de Europese richtlijn niet zijn goedgekeurd.

De producten die onder soort 4 vallen, zijn producten die in aard, uiterlijk en/of samenstelling gelijken op de traditionele chocoladeproducten, maar niet voldoen aan de gestelde eisen. De vermelding «imitatiechocolade» of «cacaofantasie» bij en/of op het product is voor deze soort verplicht. In algemene zin mogen producten die niet voldoen aan de gestelde eisen uit de Europese richtlijn, geen chocolade heten en moeten een (willekeurige) fantasienaam dragen.

De regering deelt de conclusie van de VVD-fractie dat het voorkomen van smelten van chocolade in principe kan worden gegarandeerd door technische voorzieningen (bijv. koelkastjes). Daarvoor is wel een «gesloten» koelketen van chocoladefabriek tot de consument nodig. Met

de huidige positionering en marketing van chocolade in de zoetwarenmarkt lijkt een dergelijke koelketen evenwel onhaalbaar.

Over de volksgezondheidseffecten van cacaovervangende vetten wordt het volgende opgemerkt. De vetzuursamenstelling van cacao boter heeft geen effect op het serum-cholesterolgehalte. Het standpunt van de Hartstichting is dat als cacao boter in chocolade wordt vervangen, de vetzuursamenstelling van de chocolade niet minder «gezond» mag worden.

Aangezien de industrie bij het produceren van cacaovervangende vetten streeft naar een op cacao boter gelijkende vetzuursamenstelling, heeft cacaovervanging ook geen of nauwelijks een effect op het serum-cholesterolgehalte. Overigens neemt chocolade geen belangrijke plaats in het dieet in.

De regering ziet geen relatie tussen de kwestie van de herziening van de EU-richtlijn over cacao en chocoladeproducten en het ondersteunen door de regering van een actie van de Hartstichting inzake het voorkomen van hartkwalen.

Belangen en gevolgen bij handhaving of wijziging EU-richtlijn

De fracties van PvdA, CDA, D66 en SGP vragen naar de belangen en de gevolgen van handhaving van de huidige situatie en van een mogelijke herziening van de EU-richtlijn voor de cacao markt, de cacao producerende landen en voor Nederland.

Bij de discussie zijn de belangen betrokken van ondermeer cacao producerende (ontwikkelings)landen, oliezaden/notenproducerende landen, zeescheepvaart (cacao, oliën/vetten(houdende) zaden), Nederlandse cacaohandelaren, havenbedrijfsleven, Nederlandse cacao(pers)-industrie, Nederlandse chocolade-industrie, banketbakkers/chocolatiers, Nederlandse oliën- en vettenindustrie en consumenten.

Handhaving van de huidige situatie betekent:

- dat de huidige verschillen in de nationale wetgevingen en daarmee de huidige concurrentievervalsing voor de chocolade-industrie binnen de EU voortduren. Ondermeer de Nederlandse industrie verkeert in een relatief nadelige positie. Het huidige marktverlies hierdoor lijkt thans nog beperkt. Indien de situatie voortduurt, zal dit verlies waarschijnlijk toenemen met negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid en handelsbalans. Temeer, daar bedrijven met vestigingen in verschillende landen nu al tot herallocatie van de produktie kunnen overgaan. Op de lange termijn is verplaatsing van chocolade-industrie niet uitgesloten;
- (ceteris paribus) geen of nauwelijks afname van de korte- en lange termijn bedrijvigheid in Nederlandse cacaohandel, het havenbedrijfsleven en de Nederlandse cacao persindustrie;
- (ceteris paribus) geen gevolgen voor de wereldmarktprijs van cacao bonen en voor de cacao producenten;
- voortdurende van de discussie over de samenstelling van chocolade en de daaruit voortvloeiende onduidelijkheid voor de consument;
- mogelijk een vertraging in de technische ontwikkeling in de chocolade-industrie vanwege de lagere rendementen en mogelijk een impuls aan de technische ontwikkeling in de cacao persindustrie, o.m. om cacao boter voor chocolade met een hoger smeltpunt tegen een lagere prijs te ontwikkelen.

Wijziging van de EU-richtlijn naar harmonisatie op 0% voor alle EU-landen betekent:

- opheffing van de concurrentievervalsing voor de chocolade-industrie. Hierdoor ontstaat bij herwinnen of vergroten van het marktaandeel groter bedrijvigheid in de Nederlandse chocolade-industrie;
- toename van de vraag van de EU-chocolade-industrie naar cacao-boter (en naar cacao-bonen) in de EU-markt, met positieve gevolgen voor de bedrijvigheid in de Ned. cacao-industrie, cacao-handelaren en havenbedrijfsleven;
- waarschijnlijk afname van de vraag naar cacao-botervervangende vetten en daarmee een mogelijke daling in de bedrijvigheid in oliën- en vettenindustrie;
- (ceteris paribus) stijging van de vraag naar cacao-bonen en daarmee een gunstige invloed op de prijs van cacao-bonen met positieve gevolgen voor de cacao-producerende landen;
- marktontwikkeling in warme periodes en/of in warme regio's en ontwikkeling van nieuwe toepassingen alleen mogelijk bij toepassing van aangepaste en verder bewerkte, duurder, cacao-boter, zekere impuls aan Research & Development op dit gebied;
- duidelijkheid voor de consument over de samenstelling van chocolade.

Wijziging van de EU-richtlijn naar harmonisatie op 5% voor alle EU-landen betekent:

- opheffing van de concurrentievervalsing voor de chocolade-industrie. Hierdoor ontstaat bij herwinnen of vergroten van het marktaandeel een grotere bedrijvigheid in Nederlandse chocolade-industrie;
- mogelijk een beperkte toename van de chocolade-afzet van Nederlandse bedrijven in warme periodes en/of in warme regio's alsmede mogelijk extra toepassingen van en extra differentiatie in chocolade-producten.
- mogelijk op korte termijn een daling van de vraag naar cacao-boter (en naar cacao-bonen) in de EU-markt, met negatieve gevolgen voor bedrijvigheid en werkgelegenheid in de Nederlandse cacao-industrie en in de cacao-handel en het havenbedrijfsleven. De omvang van de daling zal mede afhankelijk zijn van a) in hoeverre men gebruik zal maken van de mogelijkheid cacao-boter te vervangen, b) in welk tempo de vervanging zal worden doorgevoerd, c) of de toepassing van cacao-botervervangende vetten zal leiden tot wijzigingen in de afzet van chocolade (producten);
- mogelijk op korte termijn een daling van de vraag naar cacao-bonen, van de wereldmarktprijs van cacao-bonen en van de inkomsten van de cacao-producenten. Op de langere termijn zal volgens ramingen van de Internationale Cacao Organisatie de wereldvraag naar chocolade en daarmee naar cacao-bonen en cacao-boter overigens aantrekken. Zoals al eerder is gesteld, is een eenduidige kwantificering van de korte en de lange termijn-effecten niet te geven;
- duidelijkheid voor de consument over de samenstelling van chocolade, mits de etikettering van cacao-botervervangende vetten adequaat is geregeld.

De redenen van de consumptiegroei van chocolade in het Verenigd Koninkrijk, waarnaar de D66-fractie vroeg, zijn de regering niet bekend.

De gevolgen van harmonisatie in de EU op (maximaal) 5% voor de houding van de Verenigde Staten terzake zijn niet bekend. Indien ook de VS een 5%-norm gaat hanteren, zal de richting van de gevolgen voor de cacao-producerende landen dezelfde zijn als die bij harmonisatie op 5% in de EU.

Misleiding van de consument kan worden voorkomen door duidelijke afspraken te maken over de etikettering van chocolade met cacao-boter-

vervangende vetten en door vast te houden aan de huidige minima voor de vaste cacaobestanddelen in chocolade.

Regeringsstandpunt over een nieuwe EU-richtlijn

Feitelijk vragen alle fracties naar het standpunt van de regering over een nieuwe EU-richtlijn voor chocolade.

Vertrekpunt voor de regering inzake chocolade is dat deze regelgeving vooral de tot standbrenging van de interne markt voor chocolade dient te beogen.

Mede in dat licht zijn de uitgangspunten voor de regering:

- a. De Nederlandse chocolade-industrie dient niet in een nadelige concurrentiepositie te blijven verkeren t.o.v. de industrie in andere lidstaten: op de Europese markt moet een «level playing field» bestaan. Ook met de belangen van de cacaopersindustrie en de direct daaraan gelieerde bedrijvigheid dient rekening te worden gehouden.
- b. De consument dient te weten waar hij/zij aan toe is.
- c. Mede in het licht van de Internationale Cacao-overeenkomst mogen de cacao-exporterende ontwikkelingslanden niet de dupe worden van wijziging van de regelgeving omtrent de receptuur van chocolade.

Op basis van deze algemene uitgangspunten, die geen orde van prioriteit inhouden, is het regeringsstandpunt dat de huidige situatie waarin in 7 lidstaten wel en in 8 lidstaten geen cacaobotertervvangende vetten in chocolade zijn toegestaan tot concurrentievervalsing leidt. Voor Nederland staat derhalve de noodzaak van harmonisatie voorop.

Gezien het onder c. genoemde uitgangspunt, en omdat de huidige concurrentienadelen het grootste bezwaar vormen voor de chocolade-industrie, is de regering in beginsel voor harmonisatie op 0%.

Met het standpunt van harmonisatie op 0% wordt recht gedaan aan enerzijds de belangen van de consument en de chocolade-industrie en anderzijds de positie en de belangen van de cacaoproducerende(ontwikkelings)landen, de Nederlandse cacaopersindustrie, de cacaohandel en het havenbedrijfsleven. In het kader van harmonisatie van wetgeving acht de regering een absoluut verbod op de toevoeging van substituten in chocolade (= harmonisatie op 0%) dus wel mogelijk.

Het standpunt van harmonisatie op 0% is, zoals de D66-fractie vraagt, aan de Internationale Cacao Organisatie meegedeeld.

Directe voorafgaande aan de standpuntbepaling van de regering is er uitvoerig overleg geweest met alle Nederlandse belanghebbenden en tussen diverse departementen.

Er bestaat geen interdepartementaal geschil over het standpunt.

Het standpunt zal de regering vanzelfsprekend ook inbrengen in de behandeling van het nieuwe voorstel voor een cacao- en chocolade-richtlijn dat de Europese Commissie op 11 juni jl. aan de Raad en aan het Europese Parlement heeft voorgelegd. De essentie van dit voorstel is dat iedere lidstaat zelf de toelating mag regelen van cacaobotertervvangende vetten in de productie van chocolade tot een maximum van 5% op voorwaarde dat de etikettering van het gebruik van cacaobotertervvangende vetten via de ingrediëntendeclaratie wordt aangevuld met een duidelijk, neutrale en objectieve vermelding van deze vetten op het etiket.

Dit voorstel voorziet derhalve niet in harmonisatie op 0%.

Indien harmonisatie op 0% niet haalbaar is in Brussel, ontstaat vanzelfsprekend een nieuwe situatie. Het is niet gebruikelijk en wenselijk dat de regering op de dan te volgen onderhandelingsstrategie nu al ingaat, nog daargelaten dat vele modificaties denkbaar zijn.

De CDA-fractie vraagt naar enkele aspecten m.b.t. het bekend zijn van het Nederlandse standpunt en de onderhandelingsstrategie.

De regering betreurt dat het Nederlandse standpunt en de onderhandelingsstrategie zo uitvoerig in de publiciteit is gekomen.

Het bekend zijn van het Nederlandse standpunt en de onderhandelingsstrategie heeft vooralsnog geen effect op de onderhandelingen in Brussel gehad.

De fracties vragen ook naar enkele andere aspecten van het Nederlandse standpunt.

Controle op het gebruik van cacaobotervervangende vetten geschiedt administratief en analytisch. Of deze vetten in chocolade worden gebruikt, is analytisch te bepalen. Wel gelden hiervoor, zoals bij de handhaving en controle van alle 0- en andere normen het geval is, de gebruikelijke marges in de controleresultaten. De controlemethodiek op de vetten die zijn vervaardigd met een enzymatisch procédé, is nog niet helemaal uitgewerkt, omdat dit procédé een nieuwe ontwikkeling is. Aan de ontwikkeling van nieuwe (analytische) controlemethoden wordt continu gewerkt. De combinatie van administratieve en analytische controle biedt overigens voldoende waarborgen.

Volgens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Gemeenschap slechts op indien de doelstellingen van de regelgeving beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt dan door de Lidstaten. Toetsing aan dit beginsel pakt bij het huidige voorstel positief uit omdat slechts harmonisatie een einde kan maken aan de huidige concurrentievervalsing en onduidelijkheid voor de consument.

Het besluit van Zwitserland om per 1 maart 1995 5% cacaobotervervangende vetten toe te laten, is tot nu toe niet van invloed geweest op de Nederlandse positie. De Zwitserse chocolade-industrie is tot nu toe zeer terughoudend in het benutten van de gegeven mogelijkheid. De Zwitserse beslissing heeft voorzover bekend ook geen invloed op het tempo van de Brusselse besluitvorming.

Compenserende maatregelen zijn niet aan de orde bij levensmiddelenwetgevingsdossiers en in dit verband dus ook niet voor de Amsterdamse haven. Voor de cacao producerende ontwikkelingslanden kan zonodig het Stabex-mechanisme in werking worden gesteld als compenserende maatregel.

Indien een bepaald percentage cacaobotervervangende vetten in de nabije toekomst wordt toegestaan, is een garantie voor het niet verder verhogen van dit percentage in de verdere toekomst niet te geven.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
A. van Dok-van Weele

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra