

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-32

Landbouw- en Visserijraad

Nr. 474

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2011

Hierbij bied ik u een verslag aan van twee seminars over de hoge voedselprijzen en de volatiliteit daarvan, gehouden op resp. 25 maart in Den Haag en 29 maart in Parijs. Tevens treft u een weergave aan van de aanbevelingen in het concept-rapport dat FAO, OECD en andere organisaties hebben opgesteld over deze thematiek ten behoeve van de G-20-bijeenkomst van landbouwministers op 22 en 23 juni van dit jaar.

Tijdens het seminar van 25 maart jl. over speculatie en volatiliteit van voedselprijzen presenteerden deskundigen van het Landbouw Economisch Instituut (LEI), de Triodos bank en Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening (SOW-VU) hun visie waarna een paneldiscussie plaatsvond met deskundigen van de ING, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), LTO-Nederland en DCA-Finance.

Voorafgaand aan de presentaties en discussie heb ik in mijn openingspeech aangegeven dat de landbouwsector voor de uitdaging staat om aan de toenemende vraag naar producten te voldoen. Verder heb ik erop gewezen dat prijsfluctuaties normaal zijn, maar extremen daarin wel reden geven tot zorg. Sommigen zien speculatie als de oorzaak daarvan. Ik heb de deelnemers aan het seminar opgeroepen om een antwoord te vinden op de vraag of dat terecht is. Met nadruk heb ik ook gesteld dat het voor alles van belang is te zoeken naar een structurele oplossing voor het probleem van de voedselzekerheid. In bijlage 1 treft u een verslag aan van hetgeen tijdens het seminar naar voren is gebracht.

Experts vanuit de overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties uit Nederland en Frankrijk hebben zich dinsdag 29 maart 2011 te Parijs gebogen over de oorzaken, de gevolgen van het optreden van de prijspielen voor agrarische grondstoffen in relatie tot mondiale voedselzekerheid. Geconstateerd werd dat het hier over een complex onderwerp gaat dat alleen met een breed gedragen en op zoveel mogelijk facetten gerichte aanpak benaderd dient te worden uit een

oogpunt van effectiviteit en efficiency. Dit is nodig om de scherpste fluctuaties te dempen met name in landen en regio's waar de bevolking een groot deel van het inkomen (tot 50–60%) aan voedsel besteedt.

Stabiliteit in de prijzen leidt zowel bij bedrijven in de voedselketen als bij consumenten tot meer vertrouwen en daarmee tot meer mogelijkheden voor economische ontwikkeling. Een meer uitvoerig verslag van het seminar treft u aan in bijlage 2.

Het conceptrapport Prijsvolatiliteit in Voedsel- en Landbouwmarkten: beleidsreacties (Price Volatility in Food and Agriculture Markets: Policy Responses) verscheen op 14 maart jl. Aan dit rapport droegen bij: FAO, IFAD, OECD, UNCTAD, WFP, Wereldbank, WTO, IFPRI en UN HLTF. Bijlage 3 bevat de weergave van de aanbevelingen van dit concept-rapport.

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

1. Verslag seminar 25 maart 2011: Speculatie en volatiliteit van voedselprijzen

Tijdens het seminar van 25 maart jl. over speculatie en volatiliteit van voedselprijzen presenteerden deskundigen van het Landbouw Economisch Instituut (LEI), de Triodos bank en Center for World Food Studies (SOW-VU) hun visie waarna een paneldiscussie plaatsvond met deskundigen van de ING, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), LTO-Nederland en DCA-Finance.

Voorafgaand aan de presentaties en discussie heb ik in mijn speech ter gelegenheid van de opening van het seminar aangegeven dat de landbouwsector voor de uitdaging staat om aan de toenemende vraag naar producten te voldoen. Fluctuatie in de prijzen is normaal, maar extremen daarin zijn reden tot zorg. De recente prijsspieken hebben vele oorzaken. De mate waarin speculatie hieraan bijdraagt is onderwerp van wetenschappelijk debat, zoals dat tijdens het seminar zal plaatsvinden.

Wat de achtergrond van de hoge voedselprijzen betreft, werd gewezen op het feit dat de voedselprijzen, gecorrigeerd voor inflatie en inkomen, de laatste decennia juist eendalend lijn vertonen, met twee grote pieken in 2007–2008 en 2010–2011. Voor deze recente hoge voedselprijzen zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

Aan de aanbodzijde is dat een samengaan van slechte oogsten, om wat voor reden dan ook, op de korte termijn en onderinvestering in de landbouw op de lange termijn. Aan de vraagzijde leiden de gestegen vraag naar voedsel en biobrandstoffen tot hogere voedselprijzen. Daarnaast hebben voorraadniveaus, wisselkoersen, handelspolitiek, speculatie en politiek-economische factoren een effect op voedselprijzen.

De aan seizoenen gebonden productie in agrarische markten zorgt voor enkele kenmerkende eigenschappen en een natuurlijke volatiliteit. In de periode tussen zaaien en oogst is er geen flexibiliteit in het aanbod of de keuze voor productie. Na de oogst wordt het gewas opgeslagen. Vanaf dat moment nemen de kosten toe, omdat opslag- en rentekosten verrekend worden. Onder ideale omstandigheden heeft de prijs van producten een «zaagtandverloop»: laag bij de oogst, oplopend door kosten voor opslag, een kleine dip door de oogst op het zuidelijk halfrond, daarna oplopend tot bij de nieuwe oogst weer een sterke daling volgt.

De hoogte en kwaliteit van de oogst is echter onzeker door invloeden van weer en ziekten. Dit zorgt voor risico's bij agrarische producenten, handelaren en de verwerkende industrie. Afzonderlijk van elkaar bepalen deze partijen het beste moment waarop verkocht of gekocht moet worden en/of risico's ingedekt moeten worden.

Een manier om risico in te dekken is het kopen of verkopen van termijncontracten of andere derivaten. In feite gaat het om het nu betalen voor een later te ontvangen hoeveelheid product voor de overeengekomen termijnprijs. Termijncontracten en derivaten hebben vier functies:

1. prijsontdekking,
2. verzekering,
3. financiering van productie,
4. indexatie van financiële bezittingen.

Het convergeren van de termijnmarkt met de spotmarkt (fysieke markt) is cruciaal om de termijnmarkt goed te laten fungeren voor prijsontdekking en het indekken van risico's. De laatste jaren gaf dit op bepaalde markten (o.a. graan) problemen. Het moment van convergeren is op het leverings-

moment genoemd in de contracten. Een probleem rond convergeren kan in de fysieke wereld ontstaan. Bijvoorbeeld door gebrek aan opslag- of transportcapaciteit. Door het bestaan van een leveringsmoment worden op lange termijn bubbels in de markt voorkomen. Meer dan 95% van de gekochte termijncontracten worden financieel afgehandeld vóór de levering.

In de handel van termijncontracten en derivaten zijn verschillende partijen actief. De CFTC is de regulator van de financiële markten in de VS en maakt onderscheid tussen commerciële partijen (boeren, fabrikanten, producenten, swap en derivatenhandelaren, vaak gezien als hedgers) en niet-commerciële partijen (hedgefonds, beurshandelaren, vaak gezien als de speculanten). Speculanten kunnen gedefinieerd worden als partijen die winst maken door risico van anderen over te nemen. Hedgers zijn partijen die hun risico juist willen verkleinen.

De handel vindt plaats op gereguleerde exchanges (beurs) en via «Over the Counter» (OTC)-handel. Op de beurs worden gestandaardiseerde termijncontracten verhandeld. Het gaat om handel op grote schaal. OTC-handel is de directe handel tussen partijen. De deals die bijvoorbeeld zakenbanken met elkaar maken zijn niet openbaar daarom is OTC minder transparant dan de handel via de gereguleerde beurs. Daarbij is er een groter risico op wanbetaling.

De handel in termijncontracten vindt voornamelijk plaats tijdens het groeiseizoen. Gebeurtenissen in het groeiseizoen hebben invloed op de prijs. De schokken kunnen versterkt of gedempt worden in de markt, afhankelijk van de gevoeligheid voor schokken.

Een bijzondere vorm van handelen op de beurs die de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen is via index-fondsen. De indexfondsen hanteren een passieve strategie, dat betekent dat ze de onderliggende vraag- en aanbodfactoren niet analyseren. De fondsen nemen voornamelijk «long posities» in.

Dit wil zeggen dat zij altijd de vragende partij zijn. Door deze «long only»-strategie zou er een opwaartse druk op de prijzen kunnen ontstaan. Door de koppeling met de werkelijke markt heeft dit geen structureel prijsopdrijvend effect, maar kunnen er wel op korte termijn pieken ontstaan.

Veroorzaakt speculatie hoge voedselprijzen? Onderzoek toont geen zuivere causaliteit aan. Er is op sommige markten sprake van Granger-causaliteit, hetgeen betekent dat de variabele van gisteren een goede voorspeller is van de variabele van vandaag. Onderzoek suggereert dat er nog een latente, onbekende variabele in het spel is.¹ Dit zou bijvoorbeeld de groei van China kunnen zijn.

Andere onderzoekers vinden dat er geen gedegen theorie is die verklaart hoe speculatie voedselprijzen zou kunnen beïnvloeden.² Er wordt dan betoogd dat prijzen op de fysieke markt de prijs op de termijnmarkt beïnvloeden en niet andersom.

Onzekerheid zorgt voor een afhankelijkheid in de interpretatie van de beschikbare gegevens (bijvoorbeeld oogstverwachting, voorraden). Misinterpretatie kan zorgen voor verkeerde besluiten mogelijk gevolgd door kuddegedrag. Hierdoor kan er een overreactie in de markt ontstaan, gevolgd door een sterke correctie. Misinterpretatie kan worden tegengegaan door kennis, betere communicatie naar het publiek en een competente en vertrouwenswaardige publieke sector.

¹ O.a. Gilbert, 2010.

² Sander, Irwin et al. 2008, 2010.

Volatiliteit is niet te stoppen. Er zijn wel mogelijkheden om de volatiliteit van prijzen te verminderen. Belangrijk hierbij is dat de markten open blijven voor vrije handel. Daarnaast is non-convergentie van termijnmarkten een belangrijk onderwerp. In Amerika wordt dit inmiddels bevorderd door regels. Het gecombineerd bewegen van prijzen door indexbeleggen is een probleem.

Maar dit is moeilijk te voorkomen. De volatiliteit van financiële stromen naar en van agrarische financiële markten kan niet worden beperkt door kwantitatieve belemmeringen. Eventueel kunnen striktere eisen rond solvabiliteit gekoppeld aan beter toezicht op de (private) rating bedrijven een bijdrage leveren. Nadeel daarbij is dat strengere eisen rond solvabiliteit de snelheid van economisch herstel en groei belemmeren. Een andere optie is juiste publieke communicatie/mededelingen over bijvoorbeeld voorraadniveaus en het optreden van landen in de markt.

In de panelbespreking die volgde op de wetenschappelijke introducties, is aan de orde gesteld dat overheden zelf de grootste speculanten zijn wanneer zij ingrijpen op markten door bijvoorbeeld grote voorraden aan te leggen, of handel belemmeren zoals deze zomer door Rusland is gebeurd.

Nu het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is afgebouwd, krijgen boeren te maken met fluctuerende prijzen. Dat is nieuw. Het is belangrijk boeren te helpen hun risico te verkleinen, en hedgen op de termijnmarkt is daarvoor een mogelijkheid. Uiteindelijk zal de markt het probleem oplossen doordat hogere prijzen een hogere productie zullen uitlokken. De overheid kan investeren in kennis en transparantie van markten.

De oplossing is vertrouwen in de markt, meer transparantie over de kwaliteit en kwantiteit van bestaande voorraden, investeren in een hogere productiviteit onder andere in ontwikkelingslanden waar nog een grote productiviteitsstap te maken is en het invoeren van beperkingen als partijen een te grote invloed op de markt kunnen hebben.

Het is zinvol als de politiek naar de lange termijn gaat kijken en mede gericht is op hoe de kwetsbaarste mensen in arme landen bescherming geboden kan worden tegen extreme volatiliteit. Ook al heeft de markt uiteindelijk altijd gelijk, dan is dat nog geen argument niet in te grijpen als dat nodig is. Daarnaast kan het aanleggen van grotere voorraden helpen.

Derivaten brengen liquiditeit in de markt. Het is daarom niet verstandig daar te veel beperkingen aan op te leggen. Het systeem is zeer complex, daarom is het moeilijk empirisch bewijs te vinden van eventuele invloeden. Het is ook een onderdeel van de globalisering, waardoor het moeilijk is daar op nationaal niveau invloed op te hebben.

2. Verslag seminar 29 maart 2011 in Parijs: Prijsvolatiliteit van landbouwmarkten; omgaan met onzekerheden

Experts vanuit de overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties uit Nederland en Frankrijk hebben zich dinsdag 29 maart 2011 te Parijs gebogen over de oorzaken, de gevolgen van het optreden van de prijsspieken voor agrarische grondstoffen in relatie tot mondiale voedselzekerheid. Geconstateerd werd dat het hier over een complex onderwerp gaat dat alleen met een breed gedragen en op zoveel mogelijk facetten gerichte aanpak benaderd dient te worden uit een oogpunt van effectiviteit en efficiency.

Dit is nodig om de scherpste fluctuaties te dempen met name in landen en regio's waar de bevolking een groot deel van het inkomen (tot 50–60%) aan voedsel besteedt. Stabiliteit in de prijzen leidt zowel bij bedrijven in de voedselketen als bij consumenten tot meer vertrouwen en daarmee tot meer mogelijkheden voor economische ontwikkeling.

De bijeenkomst in Parijs stond niet los van de hoge prioriteit die de mondiale voedselvoorziening op de internationale politieke agenda heeft. Frankrijk speelt als voorzitter van het G-20 overleg waarin dit thema eveneens hoog op de agenda staat, een belangrijke rol. De complexiteit in de analyse vertaalt zich ook in de complexiteit van de gekozen aanpak. Als het gaat om het functioneren van de grondstoffen- en voedselmarkt is evident dat er geen sprake is van een homogene markt, maar dat het om een grote verscheidenheid gaat van lokale, regionale en internationale markten waarvan de wereldmarkt slechts een relatief klein deel (<15%) uitmaakt. Elk van deze markten bezit specifieke eigenschappen wat betreft relaties tussen vraag en aanbod en de daar uit voortvloeiende prijsvorming. Meer relevante informatie (data) over het functioneren van de fysieke en de daarvan afgeleide financiële markten is noodzakelijk voor producenten (boeren) om economische en teeltechnische beslissingen te kunnen nemen. Wellicht nog belangrijker is het dat deze informatie op een juiste wijze door alle belanghebbenden in de keten (met name in ontwikkelingslanden) wordt geïnterpreteerd. Daarnaast dient bestaande regelgeving te worden nageleefd en gezien te worden of aanscherping mogelijk en wenselijk is.

Duidelijk werd in de presentaties dat handelsbarrières, bijvoorbeeld in de vorm van heffingen en exportverboden, contraproductief zijn en dus niet bijdragen aan het voorkomen dan wel het tegengaan van voedselschaarste. Grotere en beter functionerende markten dragen juist wel bij aan de economische kracht van de agrarische sector en daarmee de plattelandsontwikkeling.

Interessant waren de visies van de deskundigen op de voorraadvorming. Voorraden van landbouwproducten en voedsel worden om uiteenlopende redenen door het bedrijfsleven en overheden aangehouden. Naast economische motieven spelen daar ook in diverse regio's en landen politieke overwegingen (zoals voedselsoevereiniteit en sociale stabiliteit) een voorname rol bij.

Aangegeven werd dat de private voorraden bij producenten, handelaren, verwerkers en de retail onvoldoende zijn om als buffer te dienen in crisissituaties. Dat betekent dat de mondiale publieke sector (overheden) verantwoordelijk is om voorraden aan te houden om in tijden van lage opbrengsten (dus hoge prijzen) markten te kunnen stabiliseren (veelal is de mogelijkheid daartoe al voldoende om dit effect te realiseren) en in tijden van lage prijzen voedsel op te kopen. Ook het, onder de Verenigde Naties opererende «food policy»-instituut (IFRPI) adviseert in die richting vanwege de sensibiliteit van basisvoedsel en de dunne internationale markten. Anderen vinden deze oplossing te kostbaar, onvoldoende structureel effectief, politiek te gevoelig (subjectieve bevoordeling van sommige groepen) en niet efficiënt (kwaliteitsverlies, logistieke problemen).

Zij pleiten meer voor een substantiële, structurele en duurzame verhoging van het investeringsniveau in de mondiale agrosector waardoor de productie stijgt en vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd (inclusief kwaliteitsverbetering en terugdringen van verliezen in de keten).

Voorraadvorming kan vooral van betekenis zijn in risicogebieden waar de oogstzekerheid beperkt en de infrastructuur onvoldoende is. Door een innovatieve samenwerking van overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven, de «Gouden Driehoek» kan in de praktijk al veel worden bereikt. Zowel Frankrijk als Nederland onderschrijven dat de inzet van het World Food Programma (WFP) en van «safety nets», zoals deze met name door de Wereldbank zijn ontwikkeld, meer aandacht vereist om de meest gevoelige groepen in de samenleving, van met name ontwikkelingslanden, te beschermen. De investeringen in deze systemen dienen te worden opgevoerd. De negatieve effecten van klimaatverandering noodzaken hier ook toe. De ontwikkeling van een meer duurzame landbouw dient daarom een «climate smart agriculture» te zijn.

Op verzoek van de Franse G-20 Sous-Sherpa zal van Nederlandse zijde een toolbox voor diverse schaalniveaus worden uitgewerkt. Het gaat dan om instrumenten waarmee in de praktijk de voedselvoorziening duurzaam en structureel wordt verbeterd, onder andere gericht op het weerbaarder maken van primaire producenten door flankerend beleid zoals risicomangement en financieringsvoorwaarden.

3. Aanbevelingen uit het concept-rapport: Prijsvolatiliteit in voedsel- en landbouwmarkten: beleidsreacties

Het concept-rapport Prijsvolatiliteit in voedsel- en landbouwmarkten: beleidsreacties (Price Volatility in Food and Agriculture Markets: Policy Responses) verscheen op 14 maart jl. Aan dit rapport droegen bij: FAO, IFAD, OECD, UNCTAD, WFP, Wereldbank, WTO, IFPRI en UN HLTF.

Het rapport bevat de volgende aanbevelingen:

1. Er moet een datasysteem van samenwerkende organisaties komen voor voedselzekerheid bestaande uit drie elementen:
 - a. G-20-regeringen zorgen ervoor dat relevante data over voedselproductie, -consumptie en -voorraden beschikbaar komen.
 - b. Internationale organisaties, bedrijven en andere grote belanghebbers nemen zich voor werk te maken van monitoring, verslaglegging en analyse van de huidige omstandigheden en ontwikkelingen in de markt. Zij zorgen er ook voor dat de mondiale voedselzekerheid toeneemt dankzij het delen van informatie, grotere transparantie en een «early warning system».
 - c. Internationale organisaties ondersteunen de verbetering van regionale monitoringssystemen.
2. De G-20-regeringen onderkennen de noodzaak van informatie en transparantie in termijnmarkten en OTC-markten en moedigen de totstandkoming van passende regels aan die hun economische functie versterken.

Voorgestelde veranderingen moeten in beschouwing worden genomen in het licht van de voortdurende review van regulerend toezicht over alle financiële markten in het bijzonder door de G-20-financiële ministers en bestuurders van centrale banken. De G20 ondersteunt de inspanningen van de VS en de EU om tot grotere transparantie en efficiëntie van termijnmarkten te komen.
3. G-20-regeringen nemen het leiderschap op zich van de voortdurende WTO-onderhandelingen zodat een strengere discipline ontstaat wat betreft alle vormen van import- en exportbeperkingen, interne steunmaatregelen. De WTO moet nadenken over een operationele definitie van een kritisch voedseltekort die een exportrestrictie zouden kunnen rechtvaardigen. Als een exportbeperking wordt doorgevoerd moet die eerst – met streng toegepaste regels – worden genotificeerd bij de WTO.

4. De G-20-regeringen versterken de aangegeane verplichtingen in L' Aquila en Rome Summits, zodat humanitaire voedselhulp, zonder enige handelsverstoring, door het World Food Program (WFP) kan worden uitgevoerd.
5. De G-20-regeringen verwijderen bepalingen in nationaal beleid die de subsidie of (bijmeng)verplichtingen voor de productie of gebruik van biobrandstoffen bevatten. Tegelijkertijd moet de markten voor hernieuwbare brandstoffen en grondstoffen voor industriële processen geliberaliseerd worden zodat de productie daar kan plaatsvinden waar dat het best kan. Verder moet wetenschappelijk onderzoek naar alternatieve, klimaatvriendelijke energiebronnen bespoedigd worden en de energieconsumptie dalen.
6. De G-20 wil onder erkenning van de verantwoordelijkheid van landen zelf ondersteuning bieden als er behoefte is om de capaciteit van voedselvoorraden voor noodsituaties te vergroten. De G-20 ondersteunen het WFP ook bij het ontwikkelen van dergelijke kleine, strategisch geïmplementeerde voorraden. Voor de aanwending van de voorraden zullen de internationale organisaties een gedragscode opstellen. G-20-regeringen zorgen voor blijvende steun voor de inspanningen van humanitaire organisaties om landen in crisissituaties te helpen.
7. De G-20 regeringen zetten in op het ontwikkelen van parameters voor efficiënte internationale mechanismen om ontwikkelingslanden te ondersteunen in het bekostigen en uitvoeren van duurdere voedselimporten in tijden van crisis. De G-20 ondersteunen de ontwikkeling van geschikte en kosteneffectieve vangnetten die zijn afgestemd op de regionale structuur voor voedselnoodvoorraden en de voorgestelde opschaling van effectieve opties van risicomangement voor kwetsbare groepen. De G-20 roepen de leden van de Food Aid Conventie op hun verplichting gestand te doen.
8. De G-20-regeringen verplichten zich tot saamhorige actie om wereldwijd de langetermijnproductiviteit, duurzame ontwikkeling en de weerbaarheid van het voedsel- en landbouwsysteem te verhogen door sterkere inzet op onder andere: innovatieve kennis-, technologische-, en onderzoekssystemen; publieke investeringen in landbouw in ontwikkelingslanden; eigen nationale voedselzekerheidsstrategie met betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld; creëren van gunstige omstandigheden voor ontwikkeling.
9. De G-20-regeringen steunen het Comité voor mondiale voedselzekerheid (CFS) voor het opzetten van een «Rapid Response Forum» op basis van bestaande mechanismen en het voorgestelde Data Initiatief (zie de eerste aanbeveling). Het Forum heeft tot taak de implementatie van de voorgaande aanbevelingen te monitoren en de beleidssamenhang en coördinatie in crisissituaties te bevorderen.

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