

Goedkeuring van de op 23 december 1958 te Londen tot stand gekomen Internationale Suiker Overeenkomst 1958

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

De door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op 22 september jl. te Genève bijeengeroepen Suiker Conferentie is op 24 oktober jl. geëindigd met het vaststellen van de tekst van de Internationale Suiker Overeenkomst van 1958, welke in de plaats getreden is van de op 31 december 1958 afgelopen Internationale Suiker Overeenkomst van 1953, zoals gewijzigd door het protocol van 1956.

Aan de conferentie werd deelgenomen door de landen, die partij zijn bij de gewijzigde overeenkomst van 1953, en een aantal andere suikerexporterende en -importerende landen. De conferentie heeft tot het zeer bevredigende resultaat geleid, dat een nieuwe overeenkomst is vastgesteld, met de inhoud waarvan alle aanwezige delegaties hebben ingestemd. Vijfentwintig exporterende landen en negen importerende landen zijn per 1 januari jl. partij geworden bij de overeenkomst door ondertekening en bekrachtiging of het afleggen van een verklaring, zoals bedoeld in alinea (ii) van lid (6) van artikel 41.

De overeenkomst werd voor het Koninkrijk ondertekend op 23 december 1958, bij welke gelegenheid tevens bedoelde verklaring werd afgelegd.

Te zamen houden de landen, die partij werden, 96,5 pct. van het aantal stemmen van de exporterende landen en 84,5 pct. van het aantal stemmen van de importerende landen, zodat de overeenkomst per 1 januari jl. in werking is getreden overeenkomstig alinea (i) van lid (6) van artikel 41.

Door het partij worden van Brazilië, Peru en Denemarken, naast de grote exporterende landen, die deelnamen aan de oude overeenkomst, zal thans vrijwel de gehele wereldexport door de overeenkomst geregeld worden. De deelneming van Italië aan de overeenkomst is, vooral uit Europees-politiek gezichtspunt, verheugend, omdat de medewerking van alle landen van de Europese Economische Gemeenschap aan de nagestreefde regeling van de verhoudingen op de wereldsuikermarkt hierdoor verwezenlijkt kan worden en een splitsing van deze groep in deelnemers en niet-deelnemers aan de Internationale Suiker Overeenkomst vermeden is.

Aangezien deelneming voor de meeste exporterende landen het opgeven van een zekere vrijheid van handelen betekent, terwijl de vruchten van de overeenkomst, bestaande uit een stabilisatie van de vrije wereldmarkt voor suiker, door alle, ook de niet deelnemende landen, kunnen worden geplukt, getuigt de grote deelneming aan de nieuwe overeenkomst van een algemeen verbreide bereidheid tot internationale samenwerking op het betrokken terrein.

Wat de importerende landen betreft, kan geconstateerd worden, dat de grootste importeurs, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan, wederom zullen deelnemen. De deelneming van de vele middelgrote en kleinere importeurs is minder algemeen, hetgeen voor een belangrijk deel in verband staat met het feit, dat de rol van een importerend land in een exportquoteringsovereenkomst als deze nu eenmaal minder duidelijk uitkomt. Men krijgt weliswaar het recht mede te spreken en eventueel mede te stemmen over de hoeveelheid suiker, die op de vrije wereldmarkt van jaar tot jaar zal worden toegelaten, maar de voordelen van de stabilisatie, die bewerkstelligd wordt door de quotaregeling, geniet men ook als buitenstaander en tegenover een aantal weinig zwaarwegende verplichtingen staat geen ander direct voordeel dan het deelnemen aan de besluitvorming van de Internationale Suikerraad.

De nieuwe overeenkomst is gebaseerd op hetzelfde principe als de oude, namelijk de beperking van de export van suiker

naar de vrije wereldmarkt tot zodanige hoeveelheden, dat de behoeften van deze markt gedekt worden en de prijzen zich zoveel mogelijk tussen bepaalde grenzen blijven bewegen. De gelijkenis gaat zelfs verder: in feite is de nieuwe overeenkomst een op enkele punten wat gewijzigde en op grotere deelneming ingestelde kopie van de oude overeenkomst. In de doelstellingen van de overeenkomst is op aandrang van de importerende landen naast het handhaven van de koopkracht van de exporterende landen ook het bijdragen in de verbetering van de levensomstandigheden van de consumenten genoemd.

Alvorens een korte beschrijving te geven van het in zijn details ingewikkelde quotamechanisme moge erop gewezen worden, dat deze regeling betrekking heeft op de netto-uitvoer gedurende bepaalde perioden, zodat elke invoer van suiker een land in staat stelt een gelijke hoeveelheid suiker uit te voeren zonder dat deze uitvoer in rekening wordt gebracht op de toegestane exporthoeveelheden. Van belang is voorts, dat ten gevolge van de definitie van het begrip suiker in lid 3 van artikel 2 de uitvoer van suikerhoudende produkten buiten de werking van de overeenkomst valt, zodat verwerkte en daarna uitgevoerde suiker wordt gerekend tot in het binnenland verbruikte suiker.

Wat de quotaregeling betreft, moge allereerst gewezen worden op de inhoud van artikel 14, welk artikel de basisgegevens bevat voor de vaststelling van de hoeveelheden suiker, die jaarlijks door de in het artikel genoemde exporterende landen naar de vrije wereldmarkt mogen worden uitgevoerd.

Ten gevolge van compromissen tijdens vroegere onderhandelingen is er naast de lijst der basisuitvoertonnages een lijst gekomen van landen, die voor een bepaalde hoeveelheid recht hebben op de z.g. speciale reserve, en ook een lijst met z.g. voorrangskwota. De hoeveelheden, genoemd in de speciale reserve, wijken qua aard slechts in zoverre af van de basisuitvoertonnages, dat zij niet herverdeeld worden, indien het betrokken land geen gebruik maakt van de geboden uitvoermogelijkheden, en voorts, dat zij ook geen recht geven op een aandeel in ter herverdeling teruggegeven delen van quota. De z.g. voorrangskwota daarentegen worden juist in de praktijk voornamelijk toegepast bij herverdeling van teruggegeven quota.

De basisuitvoertonnages en de andere in dit artikel genoemde hoeveelheden voor de landen, die deelnamen aan de oude overeenkomst, zijn bijna geheel ongewijzigd gebleven. Nieuw of wel gewijzigd zijn de cijfers voor Brazilië, Denemarken, India, Italië, Peru en Turkije. Uit de handhaving van de status-quo voor de reeds aan de oude overeenkomst deelnemende landen mag geenszins afgeleid worden, dat er onder hen geen behoefte zou bestaan aan grotere uitvoermogelijkheden. Integendeel, vele zouden de produktie kunnen uitbreiden. Bij de onderhandelingen is men er echter van uitgegaan, dat de som van de uitvoertonnages plus de speciale reserve de te verwachten omvang van de vrije wereldmarkt niet mocht overschrijden. Zodoende konden, na de toekenning van aanzienlijke basisuitvoertonnages, aan de nieuw deelnemende landen geen verhogingen van de basisuitvoertonnages van de aan de oude overeenkomst deelnemende landen worden toegestaan. Nieuw in artikel 14 zijn ook de aantekeningen bij de basisuitvoertonnages voor België en Frankrijk. In wezen zijn dit echter geen afwijkingen van de status-quo. De aantekening bij het Franse basisuitvoertonnage is het gevolg van het feit, dat de overeenkomst Tunis en Marokko thans niet meer tot het gebied erkent, waarover de netto-uitvoer van „Frankrijk” berekend wordt. Ten gevolge van ditzelfde feit konden de

jaarlijkse exporten van ongeveer 25 000 ton uit België naar Marokko niet meer, zoals tot nu toe, onder de in artikel 15 vroeger genoemde 175 000 ton uitgevoerd worden. Ter compensatie ontving België het recht deze hoeveelheid jaarlijks naar Marokko te blijven uitvoeren zonder dat dit in rekening wordt gebracht tegen het exportquotum.

Bij de basisuitvoertonnage van 40 000 ton voor het Koninkrijk is wederom aangetekend, dat over de driejarige periode, waarvoor de basisuitvoertonnages zijn vastgesteld, de uitvoer de invoer niet zal overtreffen. Van het recht om in bepaalde jaren pl.m. 40 000 ton meer te exporteren dan wordt geïmporteerd zal dus slechts gebruik gemaakt kunnen worden voor zover het Koninkrijk in andere van de drie jaren, waarvoor de quotaregeling is vastgesteld, een even groot netto-importsaldo heeft of zal hebben. Het was bij de onderhandelingen zeer moeilijk voor het Koninkrijk grotere exportmogelijkheden te eisen, omdat de suikerbalans van het Koninkrijk in de afgelopen jaren voortdurend een groot negatief saldo heeft aangevoerd.

De artikelen 16 en 17 erkennen de bestaande regelingen voor de uitvoer van suiker door de landen van het Britse Gemenebest en voor de invoer van suiker in de Verenigde Staten van Amerika.

Daarnaast geeft artikel 15 aan de exporterende landen van de groep Belgisch-Luxemburgs Economische Unie, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië en het Koninkrijk der Nederlanden extra-uitvoermogelijkheden boven de voor die landen geldende exportquota, mits deze extra-export naar een van de andere landen van de groep plaatsvindt.

De Internationale Suikerraad stelt telkens aan het begin van het jaar een aanvankelijk exportquotum vast voor elk der deelnemende exporterende landen in evenredigheid met de voor die landen in artikel 14 genoemde basis-uitvoertonnages. Daarbij wordt o.a. rekening gehouden met de te verwachten invoerbehoefte in dat jaar op de vrije wereldmarkt en de stand van de New Yorkse notering. Nieuw is hier, dat na een voorlopige vaststelling vóór de aanvang van het quotajaar een definitieve vaststelling van de aanvankelijke exportquota in de loop van de maand maart zal volgen. Het aldus voor elk land vastgestelde exportquotum voor een bepaald jaar kan in de loop van dat jaar nog vele wijzigingen ondergaan.

De artikelen 20 en 21 regelen de wijzigingen, die de Internationale Suikerraad in de exportquota kan aanbrengen of verplicht is aan te brengen, indien de prijzen op de wereldmarkt bepaalde prijspunten passeren. De ligging van deze prijspunten is dezelfde als in de oude overeenkomst. Nieuw is alleen lid 1, alinea (iii), hetwelk de raad verplicht de quota te verhogen, indien de New Yorkse notering het peil van 3,75 dollarcent overschrijdt.

Verder zijn o.a. wijzigingen in de quota mogelijk ten gevolge van de herverdeling van quota of delen van quota, die in een bepaald jaar niet gebruikt worden.

Ten einde het quotastelsel te beschermen tegen ondermijning door de uitbreiding van de exporten van niet deelnemende landen zijn alle deelnemende landen verplicht de invoer van suiker uit niet deelnemende landen te beperken tot de hoeveelheid, welke gedurende bepaalde basisjaren uit die landen als groep werd ingevoerd (artikel 7). Er zijn voorts de nodige regelen gegeven om de heruitvoer van geraffineerde suiker en de handel in suikerhoudende produkten te kunnen beschermen tegen de eventuele nadelige gevolgen van de bovengenoemde beperkingen. Deze uitzonderingsmogelijkheden zijn voor het Koninkrijk van rechtstreeks belang, al bestaat de hoop, dat het gehele artikel in de komende jaren vrijwel overbodig zal zijn door het grote aantal exporterende landen, dat aan de overeenkomst deelneemt.

Bij de onderhandelingen over de nieuwe overeenkomst werd door de landen, die van de vrije markt importeren, herhaaldelijk aangedrongen op maatregelen, die de aanvoer van suiker tegen redelijke prijzen zekerder zou maken. De exporterende landen hebben er ten slotte in toegestemd het peil van de minimumvoorraden te verhogen van 10 tot 12½ pct. van de basisuitvoertonnages. Dit biedt natuurlijk nog maar weinig meer zekerheid tegen te hoog stijgende prijzen.

Ter conferentie werden daarom, vooral op aandringen van enkele middelgrote importerende landen, pogingen gedaan om importerende en exporterende landen te verzekeren van aanvoer en afzet van zekere hoeveelheden suiker tegen prijzen, niet hoger dan het hoogste prijspunt, respectievelijk niet lager dan het laagste prijspunt, ook in het geval, dat het quotamechanisme niet in staat zou blijken de prijzen binnen die grenzen te houden. De tijd was echter te kort om over deze aanvullende maatregelen tot klaarheid te komen en overeenstemming te bereiken. Ingevolge het nieuw toegevoegde artikel 22 zal de raad in het eerste jaar van de overeenkomst deze kwestie verder bestuderen en daarover aanbevelingen tot de belangstellende Regeringen richten (artikel 22).

De raad heeft ook de bevoegdheid allerlei kwesties, samenhangende met de verhoging van het gebruik van suiker, te bestuderen en daarover aanbevelingen tot de Regeringen te richten. In de afgelopen jaren is de raad niet veel gevorderd op dit gebied en op aandringen van sommige exporterende landen is de raad nu verplicht geworden een commissie in te stellen, die haar bij de uitvoering van deze taak behulpzaam zal zijn (artikel 26.)

In de raad hebben de exporterende landen te zamen 1000 stemmen en ook de importerende landen. Binnen deze groepen is het aantal aan elk land toegekende stemmen vastgesteld hoofdzakelijk aan de hand van het belang van dat land bij de wereldsuikermarkt. Voor het goedkeuren van een besluit is bij stemming als regel een meerderheid van stemmen zowel in de groep van de exporterende landen als in de groep van de importerende landen noodzakelijk. In het uitvoerend comité van de raad is in verband met te verwachten uitbreiding van het aantal deelnemende landen het aantal zetels tot 14 uitgebreid.

De duur van de overeenkomst is 5 jaar, doch na 3 jaar zal in ieder geval een herziening moeten plaatsvinden, aangezien de basisuitvoertonnages en enkele andere bepalingen slechts voor 3 jaar zullen gelden. Door te bepalen, dat een verklaring van Regeringen, die de overeenkomst ondertekend hebben, dat ratificatie zal worden nagestreefd, voor het in werking treden van de overeenkomst, voorlopig gelijk te stellen met ratificatie, kon bereikt worden, dat de overeenkomst op 1 januari jl. in werking trad.

Naar de mening van de ondergetekenden is aanvaarding van de overeenkomst door het Koninkrijk gewenst. De aan het Koninkrijk toegekende positie laat voldoende ruimte om de tot nu toe gevolgde politiek ten aanzien van de produktie en de consumptie van suiker voort te zetten.

De bepalingen ten aanzien van de invoer van suiker uit niet deelnemende landen zullen naar alle waarschijnlijkheid evenmin bijzondere maatregelen vereisen.

Door aanvaarding van de overeenkomst zal het Koninkrijk steun kunnen geven aan het streven naar stabilisatie van de wereldmarkt voor suiker en het zal in de gelegenheid zijn als lid van de Internationale Suikerraad mee te spreken en invloed uit te oefenen op de besluiten, die dat lichaam binnen het kader van de overeenkomst verder zal nemen ter regulering van de vrije wereldmarkt voor suiker.

De Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening a.i.,

C. STAF.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Economische Zaken,

J. ZIJLSTRA.

De Minister van Financiën a.i.,

J. ZIJLSTRA.

De Minister van Zaken Overzee,

HELDERS.