

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Artikel XXII, lid 2, van de Internationale Tarweovereenkomst van 1956 (*Trb.* 1956, 112), welke op 31 juli 1959 afloopt, legt de Internationale Tarweraad de verplichting op, zich op het daartoe geschikte moment te beraden over hernieuwing of vervanging van de overeenkomst. De Internationale Tarweraad heeft op haar zittingen van oktober 1957 en juni 1958 hieraan gevolg gegeven. De situatie op de internationale tarwemarkt is al sinds jaren van die aard, dat de wenselijkheid van een overeenkomst op het gebied van de tarwe vrijwel als vanzelfsprekend aanvaard werd. De Raad besloot de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties te verzoeken de onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst onder auspiciën van de Verenigde Naties te laten plaatsvinden. Daarbij werd gesteld, dat het nuttig zou zijn, in de herfst van 1958 een voorbereidende conferentie te houden om te onderzoeken, welke beginselen in acht genomen zouden moeten worden bij het bepalen van de soort van de nieuw tot stand te brengen overeenkomst. Deze beginselen zouden door een kleine commissie omgezet kunnen worden in de tekst voor een nieuw ontwerp van de overeenkomst, op basis waarvan dan in begin 1959 onderhandeld zou kunnen worden in een tweede zitting van de bijeengeroepen conferentie. Het voorstel bijzondere aandacht te geven aan de soort van de overeenkomst en het onderwerp in drie etappes te behandelen, hield verband met de hoop, dat ook het Verenigd Koninkrijk, welk land zich afzijdig gehouden heeft van de overeenkomsten van 1953 en 1956, bereid zou zijn aan de nieuwe onderhandelingen deel te nemen, en met de overweging, dat juist deze deelneming van het Verenigd Koninkrijk aanleiding zou zijn om de vraag, welk type van overeenkomst onder de huidige omstandigheden het meest geschikt zou zijn, grondig te behandelen.

De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties heeft aan het verzoek van de Internationale Tarweraad voldaan en nodigde alle daarvoor in aanmerking komende landen uit deel te nemen aan de op 28 oktober 1958 te Genève aangevangen eerste zitting van de Tarwe-Conferentie der Verenigde Naties, die gewijd zou zijn aan een discussie over de principes, die in een nieuwe overeenkomst opgenomen zouden moeten worden. Toen de conferentie bijeen was, gaven de vertegenwoordigers van de meeste landen te kennen, dat hun Regeringen wel bereid zouden zijn voort te gaan op basis van het traditionele type van de overeenkomst, maar allerwegen was er ook bereidheid suggesties over nieuwe beginselen te onderzoeken, vooral indien deze ertoe zouden leiden, dat een groter gedeelte van de internationale tarwehandel onder de nieuwe overeenkomst zou komen te vallen.

De Britse vertegenwoordiger getuigde van de belangstelling van zijn Regering voor de wereldtarweproblemen, maar zei ook, dat zijn Regering nog dezelfde bezwaren had tegen het traditionele type overeenkomst als bekend werd gemaakt bij de aanvang van de tweede zitting van de Tarwe-Conferentie der Verenigde Naties in februari 1956.

Van verschillende zijden werden daarop voorstellen gedaan voor een gewijzigde opzet van de overeenkomst. Ter uitwerking van deze voorstellen werd een voorbereidende commissie ingesteld, die in december 1958 twee weken in Londen bijeen is geweest. De uitwerking der voorstellen kon echter pas voltooid worden in de loop van de tweede zitting van de Tarwe-Conferentie, welke inmiddels door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op 26 januari 1959 te Genève bijeengeroepen was. Een door de Canadese delegatie bij de aanvang van de tweede zitting naar voren gebracht schema van rechten en ver-

plichtingen heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Het Canadese voorstel ging van de grondgedachte uit, dat het grootste deel van de wereldtarwehandel zich afspeelt tussen de op de conferentie aanwezige landen en dat dat deel dus in zijn geheel onder de nieuwe overeenkomst gebracht moest kunnen worden. De importerende landen zouden op zich moeten nemen hun importbehoefte bij de deelnemende exporterende landen te blijven dekken in dezelfde mate, waarin dat thans geschiedt, en tegen prijzen binnen de af te spreken prijszone. Bij het eventueel stijgen van de prijzen tot de maximumprijs zouden de importerende landen natuurlijk vrij zijn meer tarwe van elders te kopen, indien dat mogelijk zou zijn, terwijl de exporterende landen verplicht zouden zijn de importeurs zoveel tegen de maximumprijs te blijven leveren als door die landen gemiddeld de laatste jaren werd afgenomen.

Het bovenstaande kon uiteraard slechts betrekking hebben op de commerciële wereldhandel en niet op dat deel van de wereldhandel in tarwe, dat een gevolg is van — of sterk beïnvloed wordt door — allerlei speciale regeringsmaatregelen, zoals steun bij de afzet van overschotten. De uitwerking van dit schema van rechten en verplichtingen heeft tot de overeenkomst geleid, zoals die thans is vastgesteld. Van belang is, dat de verplichtingen van de importerende landen ten slotte uitgedrukt zijn geworden in een bepaald percentage van hun jaarlijkse commerciële import.

De importerende landen dienen ervoor te zorgen, dat ten minste dat gedeelte van hun import in de deelnemende exporterende landen gekocht wordt tegen binnen de prijszone liggende prijzen.

Naast de rechten en verplichtingen van de landen is ook de uitbreiding van de bevoegdheden van de Internationale Tarweraad een veel omsproken onderwerp geweest. Dit heeft ten slotte geleid tot de invoering van een nieuw begrip, het jaarlijks overzicht van de wereldtarwesituatie, dat in een afzonderlijk artikel van de overeenkomst beschreven wordt (artikel 21). Dit artikel legt aan de Raad de verplichting op eenmaal per jaar aan de hand van alle ter beschikking komende feitelijke gegevens de exporterende en importerende landen op de hoogte te stellen van de gevolgen van deze feiten voor de internationale handel.

Achter deze compromisformulering ligt een strijd verscholen tussen enerzijds enkele exporterende landen en het Verenigd Koninkrijk en anderzijds de overige landen over de vraag, of men de Raad diende te maken tot een lichaam, waar invloed uitgeoefend zou kunnen worden op de nationale tarwepolitiek van de deelnemende landen en op de afzet van overschotten aan tarwe.

De onderhandelingen over de prijszone hebben een betrekkelijk gematigd verloop gehad. Door de importerende landen, speciaal de Aziatische, is natuurlijk aangedrongen op een verlaging van de prijsgrenzen, terwijl de exporterende landen aanvoerden, dat de algemene stijging van het prijsniveau in de afgelopen jaren, die ook in de exporterende landen was opgetreden, aanleiding zou moeten zijn tot enige verhoging. Het uiteindelijk resultaat, een verlaging van de maximumprijs met 10 dollarcent per bushel, is door enkele Aziatische landen ter conferentie nooit geheel aanvaard geworden, maar er bestaat hoop, dat dit toch geen struikelblok zal blijken te zijn voor de toetreding dezer landen.

Over de duur van de overeenkomst is nauwelijks gediscussieerd; de 3 jaar zijn bijna als vanzelfsprekend aanvaard.

De tweede zitting eindigde op 10 maart jl. met het vaststellen

van de tekst van de Internationale Tarweovereenkomst van 1959. De ter zitting aanwezige delegaties hebben alle ingestemd met de tekst van de nieuwe overeenkomst. Dit waren voor wat de tarwe exporterende landen betreft de delegaties van de Verenigde Staten, Canada, Australië, Frankrijk, Argentinië, Italië, Zweden, Spanje en Mexico en voor wat de importerende landen betreft de delegaties van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse Bondsrepubliek, het Koninkrijk der Nederlanden, België, Zwitserland, Oostenrijk, Noorwegen, Denemarken, Ierland, Portugal, Japan, India en enkele andere Aziatische landen, Nieuw-Zeeland, de Unie van Zuid-Afrika, Brazilië en enkele Latijns Amerikaanse landen.

Nu naast de landen, die aan de op 31 juli a.s. aflopende overeenkomst deelnemen, ook het Verenigd Koninkrijk instemming betuigt heeft met de nieuwe overeenkomst, mag zeker een zeer algemene deelneming verwacht worden. De belangrijkste uitzondering is het ontbreken van de U.S.S.R., welk land overigens ook niet heeft deelgenomen aan voorafgaande overeenkomsten, maar op de conferentie wel door een waarnemer was vertegenwoordigd.

Bij het bepalen van haar standpunt op de conferentie is de delegatie van het Koninkrijk er steeds van uitgegaan, dat er ontegenzeggelijk een wereldtarweprobleem is, dat zich manifesteert niet zozeer in de vorm van extreem lage prijzen op de wereldmarkt als wel in de vorm van tegen de normale prijzen onverkoopbare voorraden. Tegen het einde van het lopende oogstjaar (1958/59) zullen deze voorraden een omvang bereiken van ruim 50 miljoen ton of wel tweemaal de omvang van de jaarlijkse commerciële wereldhandel. Hoewel uit deze voorraden veel afgezet wordt tegen speciale voorwaarden, voornamelijk ten behoeve van economisch onderontwikkelde landen, groeien deze voorraden weer even snel en soms sneller weer aan. Door allerlei omstandigheden is het een vrijwel ondoenlijk zware taak, althans in de eerstkomende jaren het evenwicht tussen produktie en normale consumptie te herstellen.

De positie is voor het Koninkrijk, als belangrijke importeur van tarwe, niet ongunstig. Er is steeds tarwe in overvloed tegen matige prijs te verkrijgen en de voorziening is praktisch gewaarborgd door de enorme voorraden in Noord-Amerika.

Bij een ineenstorting van de wereldtarwemarkt, hetzij door een ongebreidelde concurrentie tussen de grote exporterende landen, hetzij door het optreden van nieuwe grote exporteurs, heeft echter vrijwel geen enkel land belang. De delegatie heeft er derhalve naar gestreefd het tot stand komen van een overeenkomst, die ertoe zou kunnen bijdragen, dat een dergelijke situatie vermeden zou worden, te bevorderen. Wat het type van de overeenkomst betreft, bestonden er van de zijde van het Koninkrijk geen principiële bezwaren tegen het traditionele type, doch reeds spoedig moest het feit onder ogen worden gezien, dat dit onder de heersende omstandigheden geen kansen meer bood.

Toen de gewijzigde opzet van de nieuwe overeenkomst wat duidelijker omlinjing kreeg, heeft de delegatie van het Koninkrijk er verder naar gestreefd deze opzet zo te doen uitvallen, dat de risico's voor het Koninkrijk als importerend land zo gering mogelijk zouden zijn.

Van de inhoud van de ten slotte tot stand gekomen overeenkomst moge het volgende overzicht gegeven worden:

De omschrijving van de doeleinden der overeenkomst (artikel 1) is onder meer uitgebreid met een zinsnede, betrekking hebbende op het overwinnen van de moeilijkheden voor producenten en consumenten, welke voortvloeiën uit overschotten of tekorten aan tarwe, welke vroeger in de preambule voorkwam (c), en omvat thans mede het oogmerk, uitbreiding van de internationale handel in tarwe te bevorderen (b). Deze handel moet ook zo vrij mogelijk zijn. Voorts wordt als doel van de overeenkomst thans ook nog gesteld de uitbreiding van de consumptie van tarwe in landen, waar dit nog mogelijk is, en het bevorderen van internationale samenwerking bij de oplossing van alle tarweproblemen. De rechten en verplichtingen van de partijen t.a.v. de aan- of verkoop van tarwe, zoals deze in de overeenkomst zijn vastgelegd, hebben uitsluitend betrekking op de commerciële aankopen, d.w.z. zij hebben geen be-

trekking op transacties, die op speciale, van het normale gebruik afwijkende voorwaarden worden afgesloten. Voor het onderscheid tussen commerciële aankopen en speciale transacties worden richtlijnen gegeven in artikel 3. Alle transacties met in de normale handel ongebruikelijke elementen, welke daarin gebracht zijn door de Regering van een betrokken land, zullen als speciale transacties beschouwd worden. De Internationale Tarweraad zal overigens deze materie in nadere voorschriften regelen, waarbij rekening gehouden zal worden met een aantal ter conferentie gemaakte afspraken. Hierdoor zal het met name mogelijk worden, dat sommige ruiltransacties en transacties onder bilaterale handelsovereenkomsten toch als commerciële transacties worden beschouwd, indien de betrokken exporterende en importerende landen zulks verzoeken. Van belang zijn in dit verband ook de bepalingen van artikel 15, waarin o.a. vastgesteld wordt, dat commerciële verkopen ook geboekt kunnen worden, indien de prijs boven de maximumprijs ligt en beide betrokken landen om inboeking verzoeken.

De verplichting van elk importerend land bestaat uit het aankopen tegen prijzen, niet lager dan de minimumprijs en onder de maximumprijs van een bepaald voor dat land in de Annex vastgelegd percentage van zijn totale jaarlijkse commerciële aankopen van tarwe in de deelnemende exporterende landen.

Zolang de prijzen binnen de bovenaangegeven prijszone (welke dus de minimumprijs insluit, doch de maximumprijs uitsluit) blijven, dienen de exporterende landen gezamenlijk voldoende tarwe beschikbaar te stellen om in de commerciële importbehoefte van de importerende landen te voorzien (artikel 4).

Indien het prijspeil tot op of onder de minimumprijs zakt, verandert er in feite niets aan de rechten of verplichtingen.

Bij stijging van de prijs tot het maximum daarentegen veranderen de rechten en verplichtingen wel en ontstaat in het algemeen gesproken een verplichting voor de exporterende landen om de in het verleden geleverde hoeveelheden tarwe aan de importerende landen af te leveren tegen de maximumprijs. Indien de Tarweraad t.a.v. alle exporterende landen verklaart, dat de prijzen voor hun tarwesoorten het maximumprijspeil bereikt hebben, heeft elk importerend land er recht op in het betreffende oogstjaar zoveel tarwe tegen de maximumprijs te ontvangen, dat zijn totale commerciële aankopen in dat jaar gelijk zijn aan zijn gemiddelde commerciële aankopen van de exporterende landen gedurende de eerste vier of vijf van de vijf respectievelijk zes voorafgaande oogstjaren. De percentageverplichtingen van de importerende landen vervallen onder deze omstandigheden geheel (artikel 5, eerste lid).

Indien de Tarweraad slechts t.a.v. één of enkele exporterende landen verklaart, dat de prijzen voor hun tarwesoorten het maximumprijspeil bereikt hebben, heeft elk importerend land er recht op van deze exporterende landen tarwe tegen de maximumprijs te ontvangen tot de door die landen verkochte hoeveelheden gelijk zijn aan hun gemiddelde commerciële verkopen aan de betrokken importerende landen in de eerste vier of vijf jaar van de vijf respectievelijk zes voorafgaande oogstjaren. De percentageverplichtingen van een importerend land komen in dit tweede geval slechts in zoverre te vervallen, dat elk importerend land zoveel meer uit andere landen dan deelnemende exporterende landen mag kopen als het nog te eisen had van de exporterende landen, wier tarwe de maximumprijs bereikt had op het ogenblik, dat de Tarweraad de maximumprijs bereikt op het ogenblik, dat de Tarweraad de maximumprijsstoestand afkondigde (artikel 5, lid 2).

Zoals ook vroeger reeds het geval was, geeft de overeenkomst alleen voor Manitoba Nr. 1 Northern tarwe, opgeslagen in Fort William/Port Arthur, getalswaarden voor de minimum- en maximumprijs (artikel 6). De minimum- en maximumprijzen voor andere tarwesoorten op andere plaatsen worden volgens bepaalde formules hiervan afgeleid. De adviescommissie voor de equivalenten prijzen speelt hierbij een belangrijke rol.

De Tarweraad kan voorts onder bepaalde nader omschreven omstandigheden wijzigingen in de rechten en verplichtingen van de partijen toestaan (artikel 9 en volgende).

De Tarweraad zal na het einde van elk oogstjaar aan de hand van de aan te houden registers van alle verkopen nagaan of de partijen aan hun verplichtingen hebben voldaan (artikel 15). Indien zou blijken, dat een bepaald land in gebreke is gebleven, kan de raad een dergelijk land zijn stemrecht ontnemen of andere rechten van dat land verminderen in een mate, die overeenstemt met de omvang van de tekortkoming (artikel 19).

Een land, dat moeilijkheden ondervindt bij het uitoefenen van zijn rechten of het nakomen van zijn verplichtingen, kan zijn zaak aan de raad voorleggen (artikel 20, eerste lid).

Een land, dat meent, dat zijn belangen als partij bij de overeenkomst geschaad worden door acties van andere deelnemers, kan, indien de Tarweraad de partijen niet weet te verzoenen, uit de overeenkomst treden (artikel 20, lid 4).

Tot de taak van de Tarweraad behoort niet alleen het toezien op de uitoefening van de rechten en verplichtingen van de partijen t.a.v. de koop en verkoop van tarwe, maar ook het jaarlijks bestuderen en bespreken van de wereldtarwesituatie (artikel 21). Hierbij zal ook de afzet van overschotten ter sprake kunnen komen. De partijen nemen op zich de raad op de hoogte te stellen van de maatregelen, die zij nemen om te bereiken, dat de drie volgende principes worden nageleefd:

dat het probleem van de afzet van overschotten van tarwe waar mogelijk opgelost wordt door verhoging van de consumptie, dat de bedoelde afzet op ordelijke wijze geschiedt en dat deze geen schadelijke invloed heeft op het normale patroon van produktie en handel (artikel 21, sub c).

De raad zal bij al deze werkzaamheden natuurlijk rekening moeten houden met het werk van de F.A.O. en andere intergouvernementele organisaties (artikel 21, lid 3).

Importerende landen en exporterende landen zijn ook verplicht de raad in te lichten over de door hen verwachte jaarlijkse commerciële importbehoefte en exportmogelijkheden. Deze opgaven dienen echter alleen om een duidelijker inzicht te krijgen in de gebeurtenissen, die zich in een bepaald jaar zullen kunnen voordoen, en zij spelen geen rol in de bepaling van rechten en verplichtingen.

De raad zal zijn besluiten over het algemeen nemen met meerderheid van stemmen; er is echter een vrij groot aantal besluiten, dat genomen moet worden met een meerderheid van stemmen, zowel van de exporterende landen als van de importerende landen. Beide groepen van landen beschikken over 1000 stemmen. De verdeling van de stemmen over de landen is vastgelegd in de overeenkomst, waarbij men in hoofdzaak gelet heeft op het aandeel van het betrokken land in de wereldtarwehandel, en voor wat de importerende landen betreft, op de hoogte van de percentageverplichtingen.

Naast de raad zal er een uitvoerend comité zijn, dat veelvuldiger dan de raad zal kunnen vergaderen (artikel 29).

De overeenkomst zal in werking treden in de periode tussen 16 juli en 1 augustus 1959, indien vóór 16 juli een aantal landen, dat te zamen 2/3 van het aantal stemmen der exporterende landen en 2/3 van het aantal stemmen der importerende landen heeft, haar aanvaard heeft of een verklaring heeft afgelegd, dat zij voornemens zijn haar vóór 1 december 1959 te aanvaarden.

De positie van een importerend land in de overeenkomst wordt, behalve door de algemene regels, bepaald door het voor dat land geldende percentage van zijn totale commerciële importen, dat tenminste in de deelnemende exporterende landen gekocht zal worden.

Bij de beoordeling van het voor het Koninkrijk vastgestelde percentage van 75 dienen de volgende omstandigheden in aanmerking te worden genomen.

Ten eerste is dit percentage gebaseerd op de verwachting, dat de exporterende landen, die aan de onderhandelingen hebben deelgenomen en die te zamen het overgrote deel van de wereldexport in handen hebben, aan de overeenkomst zullen deelnemen. Indien er belangrijke uitvallers zijn, bestaat ingevolge lid 6 van artikel 36 de mogelijkheid, dat het Koninkrijk zich uit de overeenkomst terugtrekt, zo deze al aanvaard zou zijn. Ten tweede heeft het Koninkrijk in de afgelopen jaren

bijna steeds meer dan 90 pct. van de voor consumptiedoel-einden ingevoerde tarwe betrokken uit de zes grote exportlanden, waarvan verwacht mag worden, dat zij aan de overeenkomst zullen deelnemen. Wel kan juist de laatste tijd geconstateerd worden, dat in Nederland de aankopen uit de U.S.S.R., welk land geen belangstelling heeft getoond voor deelneming aan de nieuwe overeenkomst, toenemen. De ondergetekenden zijn echter van mening, dat het voor het Koninkrijk vastgestelde percentage een redelijk te achten ruimte laat voor wijzigingen in het importpatroon in bovengenoemde zin.

Ten derde moge erop gewezen worden, dat ingevolge de bepalingen van artikel 18, lid 4, de import van tarwe (en bloem) voor veevoederdoel-einden uit andere landen dan de deelnemende exporterende landen, welke voor Nederland door toevallige omstandigheden de laatste tijd nogal van belang is, buiten de percentageregeling kan blijven.

Ten slotte zou de vraag kunnen rijzen of met het aanvaarden van de verplichting om zolang de prijzen onder de maximumprijz blijven een bepaald percentage van de aankopen in de deelnemende exporterende landen te verrichten niet een te grote macht gegeven wordt aan de exporterende landen. Naar de mening van ondergetekenden is dit niet het geval, omdat vrijwel alle importerende landen mogelijkheden hebben opengehouden voor een verschuiving in het importpatroon ten nadele van de deelnemende exporterende landen.

Voorts wordt ook de onderlinge concurrentie tussen de deelnemende exporterende landen niet door de overeenkomst beperkt. Indien er niettemin sprake zou zijn van een zekere prijsopdrijving, menen ondergetekenden, dat een beroep zou kunnen worden gedaan op de bepalingen van artikel 20.

Het verheugt de ondergetekenden, dat met het tot stand komen van de nieuwe overeenkomst het vooruitzicht bestaat, dat de internationale samenwerking op het gebied van de tarwehandel voortgezet zal kunnen worden, en wel, wat de deelneming betreft, op een bredere basis.

Aangezien verwacht mag worden, dat alle zes E.E.G.-landen aan de nieuwe overeenkomst zullen deelnemen en de bepalingen van de overeenkomst ruim genoeg zijn om uit het Verdrag van Rome voortvloeiende ontwikkelingen van de tarwehandel tussen de Zes in de komende drie jaren niet te belemmeren, kan hier gesproken worden van een geslaagde poging van de E.E.G.-landen om, ondanks zich wijzigende onderlinge economische verhoudingen, te blijven deelnemen aan wereldomvattende overeenkomsten op economisch gebied.

De vorm van de overeenkomst is aanzienlijk gewijzigd, doch haar hoofdbetekenis, nl. die van extrabeveiliging tegen extreme prijsbewegingen op de internationale tarwemarkt, komt overeen met die van vorige overeenkomsten.

De deelneming van het Koninkrijk aan de overeenkomst is naar de mening van de ondergetekenden op zodanige wijze geregeld, dat een bijdrage wordt geleverd tot bovengenoemde internationale samenwerking zonder dat te zware verplichtingen zullen ontstaan, zodat bekrachtiging door het Koninkrijk wenselijk is. Ter zake is met de Regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen overleg gepleegd.

De Minister van Landbouw en Visserij,
V. G. M. MARIJNEN.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

De Minister van Economische Zaken,
J. W. DE POUS.

De Minister van Financiën,
J. ZIJLSTRA.

De Minister van Zaken Overzee a.i.,
H. A. KORTHALS.