

Goedkeuring van de op 14 april 1973 te Londen door de Internationale Koffieraad tot stand gebrachte verlenging en wijziging van de Internationale Koffieovereenkomst, 1968

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

A. Inleiding

De werkingsduur van de (2de) Internationale Koffieovereenkomst, 1968 (*Trb.* 1968, 52)¹⁾ eindigde op 30 september 1973.

In de Internationale Koffieraad zijn onderhandelingen gevoerd over de afsluiting van een nieuwe (3de) overeenkomst, die zou steunen op dezelfde grondslagen als de Koffieovereenkomst, 1968.

Het is echter helaas niet mogelijk gebleken overeenstemming te bereiken tussen producenten- en consumentenlanden over de afsluiting van een nieuwe overeenkomst.

In verband hiermede heeft de Internationale Koffieraad besloten, op voet van artikel 69, tweede lid, van de Overeenkomst van 1968, bij haar resolutie van 14 april 1973, de Internationale Koffieovereenkomst, 1968 te verlengen voor een periode van twee jaar en tevens zodanig te wijzigen dat het merendeel van de operationele bepalingen van de overeenkomst buiten werking wordt gesteld.

Met de verlenging en wijziging van de overeenkomst op deze wijze is beoogd te bereiken, dat de thans bestaande band tussen de koffie-exporterende en -importerende landen blijft gehandhaafd en dat zodoende gedurende enige tijd een speciaal forum blijft bestaan waar onderhandeld kan worden over een voor alle partijen aanvaardbare nieuwe koffieovereenkomst.

De resolutie van de Internationale Koffieraad stelt voor de inwerkingtreding van de verlengde en gewijzigde Overeenkomst, 1968 de voorwaarde, dat deze op 30 september 1973 aanvaard is door ten minste 20 exporterende en 10 importerende landen met een verdeelde meerderheid van gewogen stemmen. Eenzelfde uitwerking als aanvaarding wordt geacht te hebben een kennisgeving van een overeenkomstsluitende partij dat zij de overeenkomst aanvaardt onder voorbehoud van de vervulling van de desbetreffende constitutionele procedures. Deze kennisgeving dient alsdan later gevolgd te worden door een bevestiging dat aan de constitutionele vereisten voldaan is.

De ondergetekenden achten het gewenst dat Nederland ook aan de verlengde en gewijzigde Internationale Koffieovereenkomst, 1968 deelneemt. Derhalve heeft de Regering inmiddels, zoals reeds aan de Staten-Generaal werd medegedeeld bij brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (*Bijl. Hand. II - 12 620*), een kennisgeving als bovenbedoeld gedaan.

De verlengde en gewijzigde Overeenkomst, 1968 zal, voor wat het Koninkrijk betreft, evenals de twee voorgaande koffieovereenkomsten, alleen gelden voor Nederland.

Na een beschouwing over de werking van de Internationale Koffieovereenkomst, 1968, waarin opgenomen een overzicht van het verloop van de koffieprijsen, zal in deze memorie nader worden ingegaan op de oorzaken die geleid hebben tot de bovengeschetste teleurstellende gang van zaken; enige aandacht wordt ten slotte gewijd aan toekomstige ontwikkelingen, die overigens thans moeilijk voorspelbaar zijn.

B. Werking Internationale Koffieovereenkomst, 1968

De Overeenkomst van 1968 is, evenals die van 1962 (*Trb.* 1963, 60), gebaseerd op een prijsquotamechanisme. Aan de hand van bepaalde afgesproken richtprijzen wordt er naar gestreefd het prijsverloop op de wereldmarkt te stabiliseren door aanpassing van het aanbod van koffie op de wereldmarkt aan de te verwachten vraag.

Deze wijzigingen in het aanbod kunnen zogenaamde prorata aanpassingen zijn, dat wil zeggen een voor alle producentenlanden geldende procentuele aanpassing op grond van een voor alle koffiesoorten gewogen gemiddelde prijs, of wel zogenaamde selectieve aanpassingen die slechts gelden voor producenten van een bepaalde koffiesoort op grond van een voor die koffiesoort geldende gemiddelde prijs.

Ieder koffiejaar¹⁾ worden op grond van de voor dat koffiejaar geraamde benodigde wereldimporten de exporthoeveelheden vastgesteld, die worden verdeeld aan de hand van het voor elk producentenland voor een langere periode geldend basisquotum.

Tevens worden voor elk koffiejaar de voor de vier hoofdsorten geldende richtprijzen vastgesteld.

Hieronder volgt een overzicht van de voor de verschillende koffiejaar vastgestelde richtprijzen tijdens de werkingsduur van de Internationale Koffieovereenkomst, 1968.

US \$ cents per pound (0,45 kg)

Soort	Koffiejaar	Minimum richtprijs	Maximum richtprijs
Columbian milds	1968/1969	39,25	43,25
	1969/1970	40,75	44,75
	1970/1971	52,88	56,88
	1971/1972	46,00	50,00
Other milds	1968/1969	37,25	41,25
	1969/1970	38,75	42,75
	1970/1971	49,25	53,25
	1971/1972	44,00	48,00
Unwashed Arabica	1968/1969	35,25	39,25
	1969/1970	36,75	40,75
	1970/1971	48,25	52,25
	1971/1972	42,00	46,00
Robusta's	1968/1969	30,50	34,50
	1969/1970	32,00	36,00
	1970/1971	38,82	42,82
	1971/1972	38,50	42,50

Zoals in het volgende hoofdstuk wordt toegelicht, werden voor het laatste koffiejaar van de Internationale Koffieovereenkomst, 1968, namelijk 1972/1973, geen richtprijzen vastgesteld.

¹⁾ Een periode van 12 maanden, lopende van 1 oktober tot 1 oktober.

¹⁾ Deze overeenkomst is goedgekeurd bij de Wet van 20 december 1968 (*Stb.* 698). Zie voor de behandeling in de Staten-Generaal: *Bijl. Hand. II* 1967/68 en 1968/69 - 9686; *Hand. II* 1968/69, blz. 878-905; *Bijl. Hand. I* 1968/69, nr. 40 en *Hand. I* 1968/69, blz. 182.

Het volgende staatje geeft een beeld van de ontwikkeling van de marktprijzen tijdens de werking van de Koffieovereenkomst, 1968.

Marktprijzen voor de 4 voornaamste koffiesoorten

(zesmaands gemiddelden)
(US \$ ct. per pound ex dock New York)

	Columbian milds	Other milds	Unwashed Arabica	Robusta
1969 maart	40,5	37,5	37,5	30,4
september ..	49,5	43,5	45,5	35,6
1970 maart	58,5	54,7	53,5	40,2
september ..	56,1	52,4	59,3	43,1
1971 maart	49,5	45,5	42,7	42,7
september ..	49,2	42,6	42,5	41,7
1972 maart	51,6	46,0	46,4	43,1
september ..	60,0	52,6	58,7	46,7
1973 1 maart	77,0	72,0	65,2	51,5
8 mei	73,0	64,5	67,0	48,9
25 juni	76,3	65,0	69,8	49,5

De belangrijkste prijsstijging van september 1969 tot maart 1970 is het gevolg van een ernstige vorstschade, welke zich in juli 1969 in Brazilië heeft voorgedaan. Aangezien Brazilië circa 1/3 van de wereldproductie voor zijn rekening neemt, had dit een grote opwaartse druk op de prijzen over de gehele linie tot gevolg.

Door dezelfde oorzaak vond in juli 1972 eveneens een sterke prijsstijging voor alle koffiesoorten plaats. Deze vorstschaden, gevoegd bij een bladziekte, de zogenaamde „leaf-rust” die de koffieboomen aantast, deed de produktie sterk teruglopen. Door nieuwe aanplantingen tracht men de produktie weer op te voeren, doch het duurt in het algemeen 3 à 5 jaar voordat de nieuwe aanplant vrucht gaat dragen. Om deze periode te overbruggen teert Brazilië sterk in op de voorraden, waarover men in ruime mate beschikte. Door deze produktiedaling is het structurele beeld van de internationale koffiemarkt drastisch gewijzigd. Decennia lang heeft de koffiemarkt zich gekenmerkt door een structurele overschotpositie.

Door de geschetste gebeurtenissen is hieraan voorlopig een einde gekomen. De internationale koffiemarkt tendert naar een evenwicht tussen vraag en aanbod.

De traditionele „kopersmarkt” ontwikkelt zich in de richting van een „verkopersmarkt”, hetgeen hogere prijzen met zich brengt.

Hoewel ingevolge artikel 48 van de Internationale Koffieovereenkomst, 1968 elk producerend land de verplichting had de koffieproduktie binnen bepaalde grenzen te houden, is deze opzet niet geslaagd.

Ook de uitbreiding van de consumptie – welke de Koffieovereenkomst, 1968 tot doel had – is slechts in geringe mate gerealiseerd. Hoewel in tal van consumptielanden de consumptie zich in gunstige zin heeft ontwikkeld – in Nederland zelfs een toeneming van 25 pct. in de periode 1967 t/m 1972 – heeft de teruggang van de consumptie in de Verenigde Staten – de grootste verbruiker – deze tendens mondiaal gezien grotendeels teniet gedaan.

Over de werking van het Diversificatiefonds kan het volgende worden opgemerkt. Dit fonds had tot taak door het stimuleren van diversificatieprojecten in de producerende landen ertoe bij te dragen de koffieproduktie meer in overeenstemming te brengen met de wereldvraag. De exporterende landen waren verplicht aan dit fonds bij te dragen, terwijl de importerende landen dit op vrijwillige basis konden doen.

De verplichte bijdragen van de exporterende landen beliepen jaarlijks het equivalent van circa US \$ 25 mln. De bijdrage

van elk exporterend land was in eerste instantie bestemd voor de overschakeling van koffieproduktie naar andere economische activiteiten in het eigen land. Twintig procent van de bijdrage diende te geschieden in convertibele valuta voor mogelijk gebruik in andere koffie-exporterende landen. Nadat de Verenigde Staten van Amerika een lening van US \$ 15 mln. op zachte voorwaarden had aangeboden, volgde Nederland dit voorbeeld, evenals de Bondsrepubliek Duitsland en Noorwegen. Het Nederlandse aanbod bedroeg US \$ 875 000.

De werkzaamheden van het Diversificatiefonds kwamen eerst langzaam op gang omdat het enige tijd duurde voordat projecten werden ingediend, die voor financiering in aanmerking konden worden gebracht.

Van de aanbiedingen der importerende leden werd geen gebruik gemaakt, omdat de duur van de overeenkomst beperkt was tot 5 jaar, terwijl de leningen een looptijd hadden van 30 jaar, hetgeen juridische problemen opwierp waarvoor geen oplossing gevonden kon worden.

Alle producenten-leden hebben te kennen gegeven, dat zij op korte termijn het fonds wensen op te heffen. De meer evenwichtige positie tussen vraag en aanbod vormt hierbij één van de voornaamste achtergronden.

C. Onderhandelingen over de verlengde en gewijzigde Koffieovereenkomst, 1968

Naar aanleiding van de dollardevaluatie van december 1971 hebben de producerende landen in februari 1972 aan de Internationale Koffieraad verzocht de richtprijzen voor de vier koffiesoorten met 4 \$ cents te verhogen.

Inwilliging van dit verzoek vereiste tweederde meerderheid van stemmen aan producenten- en aan consumentenzijde. Aangezien de Verenigde Staten, de Bondsrepubliek Duitsland en Canada, die samen over meer dan 50 pct. van de stemmen aan consumentenzijde beschikken, niet aan het verzoek wensten te voldoen, kon aan het verlangen van de producerende landen niet worden voldaan.

Nederland, overtuigd van de redelijkheid van de wens van de producerende landen, was het met deze afwijzing niet eens. Een compromisvoorstel van Nederland, hierin gesteund door de Scandinavische landen om alleen de plafondprijzen met 2 \$ cents te verhogen, haalde evenmin de vereiste meerderheid.

Naar de opvatting van de V.S. mocht de dollardevaluatie geen rechtvaardiging zijn voor een verhoging van de koffieprijzen.

Deze afwijzing van een prijsaanpassing door de Koffieraad heeft de stoot gegeven tot oprichting van een groep van de voornaamste producentenlanden, te zamen omvattende circa 85 pct. van de wereldproductie, die, mede gesteund door de geschetste gewijzigde marktomstandigheden, zou trachten, door onderlinge quota-afspraken, zelf de koffieprijzen op een bepaald niveau te handhaven. Deze begrijpelijke, doch voor de werking van de Internationale Koffieovereenkomst nadelige actie, heeft de sfeer van samenwerking en vertrouwen tussen producentenlanden en consumentenlanden in de Koffieraad geen goed gedaan.

Het kwam vele consumentenlanden dan ook als weinig zinvol voor in de Koffieraad te discussiëren over verhoging of verlaging der exportquota, terwijl de werkelijke afspraken inmiddels in de producentengroep, bekend als de „Genève groep”, werden gemaakt.

In de vergadering van de Koffieraad van augustus 1972 waar de exportquota en de richtprijzen voor het koffiejaar 1972/1973, het laatste koffiejaar van de huidige Internationale Koffieovereenkomst, 1968, moesten worden vastgesteld, kon dan ook geen overeenstemming worden bereikt. Het merendeel der consumentenlanden wenste de toen geldende marktprijzen niet als reëel uitgangspunt voor de vaststelling van de richtprijzen te aanvaarden. Hoewel de overeenkomst conform artikel 30 uitdrukkelijk voorschrijft, dat 30 dagen vóór afloop van het koffiejaar de exportquota voor het volgende koffie-

jaar dienen te worden vastgesteld, kon slechts overeenstemming worden bereikt over het exportquotum van het eerste kwartaal van het koffiejahr 1972/1973, namelijk oktober/december 1972. Dit werd bepaald op 13,6 mln. balen van 60 kg. Besloten werd in december 1972 opnieuw de Koffieraad bijeen te roepen om de exportquota voor de resterende 3 kwartalen vast te stellen. Ook deze vergadering eindigde in een mislukking. Voor het 2de, 3de en 4de kwartaal (januari/september 1973) werden geen exportquota vastgesteld en dus ook geen richtprijzen. In feite is dus vanaf 1 januari 1973 de export van koffie uit hoofde van de overeenkomst 1968 aan geen enkele beperking meer onderworpen. Besloten werd het controlesysteem op de invoer van koffie in de consumentenlanden tot 1 oktober 1973 uit statistische overwegingen te handhaven. De daartoe vereiste documenten werden onbeperkt aan de producentenlanden ter beschikking gesteld. De heronderhandelingen over een nieuwe koffieovereenkomst, die na 30 september 1972 moesten aanvangen, werden door het geschil over de prijzen op de lange baan geschoven. De meeste consumentenlanden stelden als voorwaarden, dat de „Genève groep” haar activiteiten zou staken en dat de koffieprijsen verlaagd zouden worden. In het algemeen waren de producentenlanden voorstanders van voortzetting van de internationale samenwerking op het gebied van koffie. Een nieuwe overeenkomst, gebaseerd op het traditionele prijsquotamechanisme, zou dan echter aangepast dienen te worden aan de inmiddels gewijzigde marktomstandigheden, dat wil zeggen dat de richtprijzen drastisch verhoogd zouden moeten worden. Zulks was voor een aantal consumentenlanden, met name de Verenigde Staten, de Bondsrepubliek Duitsland en Canada, niet aanvaardbaar. De Verenigde Staten betoonden zich voorstander van een nieuwe overeenkomst mits de activiteiten van de „Genève groep” zouden worden gestaakt en mits de opzet van een nieuwe overeenkomst alleen zou voorzien in de vaststelling van exportquota indien de marktprijs voor koffie zich beneden een bepaald niveau zou bewegen.

De gedachten der producentenlanden daarentegen gingen uit naar een op traditionele leest geschoeide overeenkomst met continue exportquota. Zij wensten bovendien een voorziening voor automatische aanpassing van de richtprijzen in geval van dollardevaluatie. Dit laatste was voor de Verenigde Staten onaanvaardbaar. Tijdens de in april 1973 gehouden vergadering van de Internationale Koffieraad is ten slotte besloten op grond van het gestelde in artikel 69, lid 2, tot wijziging en verlenging van de overeenkomst tot 1 oktober 1975. De wijziging komt er op neer dat een groot aantal operationele bepalingen van de overeenkomst buiten werking is gesteld.

Het daartoe strekkende besluit is vervat in Resolutie nummer 264.

In de bijlage bij deze resolutie vermeldt deel A alle aangebrachte wijzigingen, terwijl in deel B de overeenkomst in gewijzigde vorm geheel is opgenomen (*Trb.* 1973, 151).

D. De verlengde en gewijzigde Koffieovereenkomst, 1968

Zoals in de inleiding reeds aangegeven, wordt de Overeenkomst van 1968, in gewijzigde vorm, verlengd tot 30 september 1975. De wijzigingen houden de opheffing in van alle operationele bepalingen van de oude overeenkomst.

Vervallen zijn met name de hoofdstukken VII tot en met XIII, XV en XVI; de bepalingen van deze hoofdstukken hebben betrekking op de regeling van invoer en uitvoer, produktie, voorraden, vermeerdering van het verbruik, seizoenfinanciering en het Diversificatiefonds.

De hoofdstukken over de structuur van de organisatie alsmede inzake de privileges en immuniteiten zijn in nagenoeg ongewijzigde vorm gehandhaafd.

In annex D is een gewijzigde stemmenverdeling met betrekking tot de exporterende landen opgenomen; het aantal basisstemmen dat aan een exporterend land wordt toegewezen is verlaagd van 5 naar 4 in verband met het feit dat het aantal

deelnemende landen is toegenomen (dit bedraagt thans meer dan 30). Op de toewijzing van het totale aantal stemmen is deze verlaging van geringe invloed.

Op enkele artikelen van de overeenkomst in haar huidige vorm zij hier nader ingegaan.

De oorspronkelijke tekst van artikel 1 is vervallen. De nieuwe doelstellingen in artikel 1 brengen onder meer het volgende tot uitdrukking.

Het handhaven en bevorderen van de bereidheid van producenten en consumenten om een nieuwe (3de) internationale koffieovereenkomst af te sluiten ten einde te vermijden dat deze vorm van internationale samenwerking zou worden beëindigd.

De Internationale Koffieorganisatie als forum voor het onderhandelen over een nieuwe overeenkomst wordt in stand gehouden en zal tevens dienen als centrum voor het verzamelen en verspreiden van statistische gegevens betreffende de internationale handel in koffie, alsmede voor het opstellen van marktanalyses.

Deze laatste taak van de organisatie wordt nader omschreven in het gehandhaafde artikel 55, waarin een kleine aanvulling is aangebracht die inhoudt, dat ook de ontwikkelingen op het gebied van de produktie door de organisatie nauwlettend zullen worden gevolgd. Ook het verrichten en het bevorderen van studies op het gebied van produktie en de distributie van koffie (artikel 56) blijft één van de taken van de organisatie.

De Europese Economische Gemeenschap.

Tijdens de werkingsduur van de Eerste Internationale Koffieovereenkomst (1963–1968) werd de Europese Economische Gemeenschap als waarnemer toegelaten tot de vergaderingen van de Internationale Koffieraad op grond van het huishoudelijk reglement van de Internationale Koffieorganisatie.

Dit waarnemerschap omvatte uiteraard niet het recht tot stemmen.

Tijdens de heronderhandelingen voor de Tweede Internationale Koffieovereenkomst aanvaardde de Koffieraad op voorstel van de toenmalige lid-staten van de Gemeenschap een resolutie, waarbij de Gemeenschap als zodanig gerechtigd zou zijn in de toekomst deel te nemen aan de Tweede Overeenkomst (Resolutie 161 d.d. 19 januari 1968).

In de tekst van de Tweede Koffieovereenkomst werd in artikel 3, lid 3, de mogelijkheid geopend tot groepslidmaatschap voor importeurslanden.

Op deze basis werd door de lid-staten bij de Koffieraad een verzoek ingediend tot deelneming van de Gemeenschap als zodanig aan de Koffieovereenkomst.

In de tekst van de verlengde en gewijzigde Koffieovereenkomst, 1968 is in artikel 3, lid 3, de mogelijkheid tot toetreding van de Gemeenschap vereenvoudigd doordat de E.E.G. hierin met name wordt genoemd.

Aan een eventuele deelneming van de Gemeenschap als zodanig aan de verlengde en gewijzigde Koffieovereenkomst, 1968 staat dan ook geen enkele moeilijkheid in de weg. Hierdoor wordt dan tevens de mogelijkheid geschapen voor de Gemeenschap als zodanig om, naast de afzonderlijke lid-staten van de Gemeenschap, aan de heronderhandelingen voor een 3de internationale koffieovereenkomst deel te nemen.

E. Vooruitblik

De verlengde en gewijzigde overeenkomst bepaalt in artikel 69 dat de Koffieraad kan overgaan tot onderhandelingen over een nieuwe koffieovereenkomst, mits 58 pct. van de leden, die tenminste een verdeelde meerderheid van 70 pct. van de 1000 stemmen aan consumenten- en producentenzijde bezitten zich hiervoor uitspreken.

Herstel van de samenwerking op basis van de beginselen van de Internationale Koffieovereenkomst, 1968 achten de ondergetekenden zeer wenselijk. Er zal echter rekening mee moeten worden gehouden dat bepaalde grote producentenlanden weinig bereidheid zullen tonen om tot afsluiting van een derde overeenkomst te komen, zolang de prijzen zich op het huidige relatief hoge niveau blijven bewegen.

Hoewel de structurele overproduktie min of meer voorbij is, heeft het verleden geleerd, dat indien in tijden van hoge prijzen de produktieomvang niet in de hand wordt gehouden, opnieuw overproduktie zal kunnen optreden met gevolgen voor de prijzen ten nadele van de producentenlanden.

Voor een meer duurzaam evenwicht op de koffiemarkt dienen overmatige produktie-uitbreidingen, zulks in het belang van producenten en consumentenlanden te worden voorkomen.

Nederland zal zich inspannen om producentenlanden en consumentenlanden te bewegen de actieve samenwerking te herstellen, waarbij getracht zal worden om producenten en consumentenlanden te bewegen wederom te komen tot afsluiting van een prijsquota-overeenkomst. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan de vaststelling van een bepaald prijsniveau waarbeneden wel en waarboven geen quota zullen gelden.

De Minister van Economische Zaken,

R. F. M. LUBBERS.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

L. J. BRINKHORST.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

J. P. PRONK.

De Minister van Landbouw en Visserij,

A. P. J. M. M. VAN DER STEE.

De Minister van Financiën,

W. F. DUISENBERG.