

---

# Het zoet der aarde: de wereldsuikerhandel

DRS. M. F. VAN MARION\*

---

**Suiker is een stof die vrijwel overal ter wereld in de huishouding en in de levensmiddelenindustrie op ruime schaal wordt gebruikt. Veelvuldig is geprobeerd de prijsfluctuaties van suiker op de wereldsuikermarkt tegen te gaan door marktinterventies. Deze hadden naar de mening van de auteur echter nimmer het beoogde effect van stabilisatie van de vraag- en aanbodverhoudingen. Dat geldt ook voor de huidige International Sugar Agreement en het EG-beleid ten aanzien van suiker in het kader van de Conventie van Lomé. De auteur pleit voor een geleidelijke herinschakeling van het prijsmechanisme als ordenend beginsel op de wereldsuikermarkt.**

## Inleiding

Er wordt nogal eens geloof gehecht aan de wenselijkheid en mogelijkheid om nationale en internationale markten te reguleren en aldus producenten en/of consumenten te vrijwaren voor wisselvalligheden van de markt. Een produkt met een zeer lange geschiedenis van overheidsingrijpen in markten is suiker. Het is de vraag of deze regulering recht doet aan een doelmatige internationale arbeidsverdeling en, in verband met de wereldvoedselsituatie, wenselijke doelmatige aanwending van landbouwgronden.

## Consumptie

De consumptie van suiker kan in drie categorieën worden verdeeld. Ten eerste is er de directe consumptie. Het wereldverbruik van suiker neemt langzaam toe, terwijl de consumptie in de EG in zijn geheel, absoluut en per hoofd gerekend, is gestabiliseerd. Het suikerverbruik lijkt het volgende patroon te hebben. Bij een aanvankelijk laag gebruiksniveau per hoofd stijgt het met het inkomen per hoofd tot een bepaald maximum. Stijgt het inkomen per hoofd verder, dan gaat het suikerverbruik dalen; eerst een positieve, daarna een negatieve inkomenselasticiteit van de vraag dus. Is het verbruik aanvankelijk hoog, zoals in rietsuikerproducerende ontwikkelingslanden, dan leidt een inkomensstijging (of het inkomenseffect van een prijsdaling) tot een daling van het verbruik. Het lijkt er op dat suiker in deze landen een Giffen-, of een inferieur goed is.

Ten tweede is er de industriële aanwending van suiker. Ook deze is gerelateerd aan het inkomen per hoofd van de bevolking: naarmate het inkomen stijgt, vindt een verschuiving plaats in de richting van industriële consumptie. In Europa varieert de industriële verwerking van suiker tussen de 50 en 60%. Voor de Verenigde Staten geldt een percentage van 75.

De derde toepassing van suiker is die voor de alcoholfabricage. De doelstelling van Brazilië om tegen het jaar 2000 75% van de olie-import door alcohol uit suikerriet te hebben vervangen, springt in het oog. Recent is er enige twijfel ontstaan over de vervanging van bezine door „groene alcohol”. Toch zal bij een verdere stijging van energieprijzen alcoholproductie uit suiker waarschijnlijk aantrekkelijk zijn. Dat geldt

vooral voor rietsuiker. Rietvezel, of bagasse, is nl. tevens brandstof voor distillatie. Bagasse levert ook de energie voor de verwerking van suikerriet tot ruwe suiker.

## Internationale regelingen in het verleden

Zowel biet- als rietsuikerproducenten hebben steeds te kampen gehad met sterk wisselende opbrengsten, reden tot een roep om ingrijpen door overheden om stabiele en zo mogelijk hogere inkomens te verkrijgen. De geschiedenis leert dat van deze mogelijkheid druk gebruik is gemaakt.

Eén van de methoden om de verwerking van ruwe suiker en het verbouwen van bietsuiker te beschermen is van oudsher een accijns op geïmporteerde ruwe rietsuiker en een hogere restitutie dan de accijns op geëxporteerde verwerkte biet- en rietsuiker. Reeds in 1864 werd een Conventie van Parijs gesloten, die een harmonisatie van de restituties bij export beoogde. Aan het eind van de vorige eeuw begonnen de restituties en premies zo op te lopen dat in 1903 een Brusselse Suiker Conventie plaatsvond, die ten doel had paal en perk te stellen aan subsidies en bescherming. De prijsdaling die dienvolgende ontstond, stimuleerde de consumptie, waardoor de rietsuikerproducenten een grotere afzet kregen.

Tijdens de eerste wereldoorlog was de aanplant op Cuba zo omvangrijk dat er in Europa een crisis dreigde. De crisis werd uitgesteld doordat Cuba in 1925 kon worden overgehaald de produktie te beperken, maar de ineensstorting kwam in 1929 toch.

In 1931 werd een conferentie georganiseerd door de Amerikanen Chadbourne tussen fabrikantenverenigingen uit Cuba, Java, Duitsland, Tsjecho-Slowakije, Polen en Hongarije. Deze mondde in mei van dat jaar uit in een overeenkomst waarin voor vijf jaar uitvoerquota voor de deelnemende landen werden vastgelegd. Deze afspraken leidden tot een halvering van de produktie in drie jaar, ofwel met 6 mln. ton. De regeling had echter niet het gewenste resultaat. Niet-deelnemende landen verhoogden hun produktie, wat de aanleiding was om in 1935 de beperking ongedaan te maken.

---

\*De auteur is stafid van het Bureau voor Internationale Economische Betrekkingen van de N.V. Philips' gloeilampenfabrieken.

In 1937 werd wederom een conferentie gehouden. Ditmaal onder druk van de „World Monetary and Economic Conference”. De conferentie was internationaal, op overheidsniveau en leidde tot de Eerste Internationale Suikerovereenkomst, die per 1 september van dat jaar in werking trad, en tot de oprichting van de „International Sugar Organisation”. Het hoogste bestuursorgaan daarvan werd de „International Sugar Council”, waarin de stemverdeling tussen import- en exportlanden 45:55 was. De overeenkomst voorzag in exportquota en een voorraadverdeling. Zij stelde op een prognose van de consumptie-ontwikkeling. Ook ditmaal bleek de realiteit van de verwachting af te wijken. De prijs stortte spoedig in. Ook deze overeenkomst leek het uiteindelijk te moeten afleggen tegen de marktkrachten. Door het uitbreken van de tweede wereldoorlog was de overeenkomst geen lang leven beschoren.

In 1953, 1958, 1968, 1973 en 1978 werden opnieuw suikerovereenkomsten gesloten. De eerste twee onder auspiciën van de Verenigde Naties, andere onder die van de United Nations' Conference on Trade and Development (UNCTAD). In de naoorlogse jaren was het klimaat rijp voor grondstoffenovereenkomsten. De invloed van de instorting van grondstoffenprijzen in de jaren dertig en daarmee van de koopkracht in de producerende landen en de invloed van het denken van Keynes hadden een gunstig klimaat geschapen voor marktstabiliserende maatregelen 1). Vandaar dat in het „Havana Charter” — de grondslag voor een International Trade Organisation (die het levenslicht niet heeft mogen aanschouwen) — algemene regels voor grondstoffenregelingen waren opgenomen. Anders dan in latere opvattingen van UNCTAD werden niet zozeer verhoging en stabilisatie van inkomens van producenten, als wel de stabiele voorziening van grondstoffen beoogd.

Het gesternte voor internationale suikerovereenkomsten schijnt nooit gunstig te zijn geweest. Er zijn altijd wel een paar belangrijke exporterende en importerende landen geweest die verstek hebben laten gaan. Bovendien werden zij alle afgesloten op een tijdstip dat de prijs laag was. Daarna steeg de prijs, maar steeds vond een scherpe terugval plaats. De cyclus bedraagt ongeveer tien jaar, waarvan er acht slecht voor de producent waren. De overeenkomsten hebben de normale cyclus niet doorbroken.

## De wereldsuikermarkt

In de huidige consumptie van suiker wordt voornamelijk voorzien via gereguleerde markten. De Comecon-landen vormen het grootste blok; Oost-Europa en de Sovjet-Unie zijn als blok netto importeur geworden. Cuba is de belangrijkste leverancier. Het handelsverkeer tussen deze landen wordt op grond van jaarlijkse bilaterale overeenkomsten afgewikkeld. De binnenlandse en bilaterale verrekenprijzen zijn kunstmatig, d.w.z. wijken sterk af van de wereldmarktprijzen 2). Het zijn politieke prijzen. Ook de Volksrepubliek China is een belangrijke afnemer van Cubaanse suiker, eveneens op grond van jaarlijkse bilaterale contracten. De importerende communistische landen dekken de rest van hun suikerbehoefte op de „vrije wereldmarkt”, vaak door tussenkomst van makelaars, o.a. op de suikerbeurzen van Parijs, Londen en New York.

De EG is exporteur van bietsuiker en importeur van riet-suiker. De EG heeft een prijsstabilisatiesysteem voor de interne markt. De EG-suikerprijs wordt jaarlijks door de Raad van Ministers vastgesteld. Deze is dus een politieke prijs die afwijkt van de wereldmarktprijs. Overschotten worden afgezet op de vrije wereldmarkt. Bovendien heeft de EG een Conventie van Lomé gesloten waarin een protocol is opgenomen dat enige landen in Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Pacific (ACP) een garantie geeft voor de afzet van 1,3 mln. ton van hun suiker tegen de in de EG heersende prijs.

De Verenigde Staten zijn netto importeur van suiker, maar

de invoerpolitiek is zodanig dat de binnenlandse prijs niet onder druk wordt gezet. De Amerikaanse binnenlandse prijs volgt de ontwikkelingen op de vrije markt, zij het dat hij hoger ligt.

Vrijwel alle andere landen hebben hun nationale markten door staatshandel, handelspolitieke of monetaire maatregelen beschermd. In de ontwikkelde landen is de prijs op de thuismarkt veelal hoger dan die op de wereldmarkt. In exporterende ontwikkelingslanden is de prijs soms lager dan die op de wereldmarkt, afhankelijk van de politieke mondigheid van de stedelijke bevolking.

## De „vrije” suikermarkt

Het geringe aandeel van de „vrije” suikermarkt in de dekking van de totale vraag is opvallend. Wanneer de EG buiten beschouwing wordt gelaten, wordt slechts 8% van de wereldvraag gedekt op de vrije markt. Inclusief EG-suiker wordt ongeveer 11% van de wereldvraag op de vrije markt gedekt. De EG-export naar de vrije markt maakt liefst 28% hiervan uit. Het EG-landbouwbeleid is daarom niet alleen bepalend voor de Europese boeren, maar ook voor de suikerrietproducenten die van de wereldmarkt afhankelijk zijn.

De prijzen op de vrije suikermarkt fluctueren meer dan prijzen van andere grondstoffen die als exportprodukt voor de ontwikkelingslanden van belang zijn 3). De wereldmarktprijs (exclusief inflatie) steeg tussen 1968 en 1974 met 650% en was in 1978 weer gedaald tot 17,5% van het niveau van 1974 4). De hevigheid van de schommelingen kan voor een deel worden toegeschreven aan de geringe omvang van de vrije wereldmarkt in verhouding tot vraag en aanbod. Voor een ander deel kan de hevigheid van de schommelingen worden verklaard uit een vertraagde reactie van producenten op het marktgebeuren. De mate van reactievertraging kan verschillen naargelang de landbouwpolitiek van diverse landen. Overwegingen van binnenlandse politiek en van binnen- en buitenlands politiek prestige hebben de wereldmarkt voor suiker tot een hoofdzakelijk politieke arena gemaakt. Vandaar ook dat de wereldhandel in suiker zich voornamelijk voltrekt buiten de spelregels van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT) om en doelmatigheids-overwegingen op de achtergrond zijn gebleven. En dat wil zeggen dat de suikermarkt niet de functie uitoefent die markten over het algemeen wordt toegedacht.

## Nationale suikerregelingen

### Het Engelse model

Staatshandel is in wezen een vorm van bescherming, daar het volledige vrije mededinging uitschakelt. Waar centrale aan- en verkoopverplichtingen worden aangegaan, is een centrale instantie nodig die deze kan nakomen. De Engelse „Sugar Board” was tot de toetreding van Engeland tot de EG de instantie die de verplichtingen in het kader van de

1) J. W. F. Rowe, *Primary commodities in international trade*, Cambridge, 1965, blz. 157. Clair Wilcox, *A charter for world trade*, 1949, geeft een schets van dit keynesiaanse denken in internationale kringen.

2) Françoise Lemoine, Les prix des échanges à l'intérieur du Conseil d'Aide Economique Mutuelle, in: *Comecon: progress and prospects*, Nato-directorate of Economic Affairs series no. 6, Brussel, 1977, blz. 135-176, gaat uitgebreid in op de merkwaardige prijsvorming in de handel van de Comecon. De prijzen lopen ver achter bij die op de wereldmarkt.

3) UNCTAD, *The world commodity outlook*, blz. 8, laat een variatie zien van maar liefst 33,4% rond de trend.

4) Jos de Vries, Sugar: long-term perspective, in: *1980 Agricultural Outlook*, Papers presented at the Agricultural Outlook Conference, Washington, 1979, blz. 365.

Commonwealth Sugar Agreement (CSA) afwikkelde. De Board kocht de ruwe CSA-suiker tegen een jaarlijks overeengekomen prijs en verkocht de geïmporteerde suiker tegen wereldmarktprijzen door aan Britse raffinadeurs, waarvan Tate and Lyle de belangrijkste was. Bovendien betaalde de Board het verschil bij aan de in 1936 opgerichte British Sugar Corporation (BSC) tussen de door deze onderneming aan bietentelers gegarandeerde prijs en de wereldmarktprijs.

De Britse Board was voornamelijk een vereveningsinstituut, dat niet ingreep in de fysieke dagelijkse gang van handelszaken. Het betrof voornamelijk papieren transacties. De suikerondernemingen distribueerden de suiker, waarvan de prijs door de Board werd gereguleerd. Aangezien de CSA een veelheid van leveringsverplichtingen inhoudt, treft men in (voormalige) Gemeenebestanden soortgelijke instellingen aan. Zij onderscheiden zich van staatshandelsorganisaties van communistische en ontwikkelingslanden doordat zij de distributie aan particuliere ondernemingen overlaten.

#### *Het Europese suikerbeleid*

Instellingen als de British Sugar Board bestaan in de Verenigde Staten en de EG niet. De positie van de Commissie van de Europese Gemeenschappen is er nog enigszins mee te vergelijken. De Commissie heeft echter verantwoordelijkheid voor voorstellen voor en uitvoering van het gehele landbouwbeleid van de EG. De Europese Commissie moet het prijspeil in de EG op het niveau houden dat door de Raad van Ministers is vastgesteld. De Board overbrugde prijsverschillen op een zodanige wijze dat de wereldmarktprijs voor suiker op de Engelse markt van kracht was en de Britse boer zijn gegarandeerde prijs kreeg. Dit wordt het systeem van „deficiency payments” genoemd. De bekoorlijkheid ervan is dat het in beginsel mogelijk is per produkt vast te stellen wat de omvang van de ondersteuning is („montant de soutien”). In de EG is dat al moeilijker vaststelbaar omdat de ondersteuning daar niet alleen via de begroting, maar ook via de door de consument te betalen prijs loopt.

In de EG kent men een markt- en prijsbeleid dat in het algemeen als volgt functioneert. Jaarlijks worden minimum- (interventie- of garantie-), richt- (oriëntatie-) en sluis- (drempel-) prijzen vastgesteld. Dat zijn resp. de prijzen die de boer minimaal kan krijgen, de prijzen die hij geacht wordt te krijgen en de prijzen waartegen concurrerende invoer de EG kan binnenkomen. Het verschil tussen vastgestelde sluis- (drempel-) en wereldmarktprijs wordt belast met een variabele heffing in geval van import (of, voor het geval de wereldmarktprijs hoger ligt dan de EG-prijs, bij export) of gesubsidieerd met een variabele restitutie bij export. Heffingen komen in het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), waaruit tevens restituties (subsidies bij export) en kosten van interventie worden bestreden. Zolang de import voldoende inkomsten oplevert om kosten verbonden aan interventie en exportsubsidies te compenseren, levert dit systeem geen financieringsproblemen op. De consument betaalt, zonder dat duidelijk is hoeveel.

Suiker onderscheidt zich van andere produkten waarvoor een marktordening in de EG geldt, doordat er naast het prijsmechanisme een kwantitatief element in de vorm van quota bestaat. Er zijn basishoeveelheden voor de lidstaten vastgesteld en deze zijn over suikerbieten- en melasseverwerkende bedrijven verdeeld. Het suikerbeleid van de Gemeenschap heeft wel als voorbeeld gediend voor andere landbouwprodukten waarvoor een overschot bestaat of dreigt. Het quotasysteem druist echter in tegen het specialisatiebeginsel dat aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten grondslag ligt. Historische redenen voor het suikerbeleid van de EG is dat de bestaansansen van bietenbouwers in grote mate afhankelijk zijn van de nabijheid van suikerfabrieken. Een prijsstelling werd gezocht opdat minder efficiënte fabrieken kunnen blijven draaien en daarmee hun toeleveranciers, de bietentelers, kunnen blijven telen. Quota moesten voorkomen dat

door deze prijzen in efficiënte gebieden als de Benelux en Noord-Frankrijk overproductie zou ontstaan.

Aangenomen moet worden dat voor de boeren in de EG de grens van economisch acceptabele produkttoenemingen is bereikt. Reeds werd vastgesteld dat het interne EG-verbruik is gestabiliseerd. Verdere produkttoenemingen zullen dan moeten worden geëxporteerd. Aangezien de landbouwbegroting de grenzen van de groei heeft bereikt 5), zal de overproductie vooral moeten worden afgezet door heffingen op B-suiker (dit zijn aanvullende quota i.t.t. de z.g. A-quota of basisquota). In het nieuwe, van 1981 tot 1985 geldende systeem, wordt in die mogelijkheid dan ook voorzien. De kans is groot dat de rendementen op B-suiker echter gaan dalen als gevolg van een mogelijk noodzakelijkerwijs hogere heffing om de export van de overschotten te bekostigen. De omvang van bietenteelt zal in toenemende mate afhankelijk worden van kostenontwikkelingen en prijzen van alternatieve produkten. Aannemelijk is dat de consumptie vooral zal stijgen in landen met een laag inkomen per hoofd. De deviezenbeschikbaarheid in deze landen is meestal zo gering dat toeneming van het suikerverbruik zo mogelijk door eigen produktie wordt gedekt 6). De toekomst voor de suikerexport van de EG lijkt niet rooskleurig.

#### *De Verenigde Staten*

Wanneer in één land zowel riet- als bietsuiker wordt geproduceerd en op grote schaal mais, een bron van de concurrerende zoetstof isoglucose, dan moet de discussie over het landbouwbeleid, gezien de verschillen in kosten en opbrengst per hectare en verschillen in kosten van verwerking, ook heftig zijn. In het Amerikaanse politieke systeem, dat sterk gebaseerd is op regionale belangenvertegenwoordiging, is dat zeker het geval.

In 1978 liepen de bepalingen inzake suiker in het kader van de „Food and Agricultural Act” af. Regering en volksvertegenwoordiging zijn er sedertdien niet in geslaagd overeenstemming te bereiken over een suikerwetgeving. Deze zou, naar de mening van de regering, moeten aansluiten bij de International Sugar Agreement (ISA). In de Verenigde Staten bestaat echter de opvatting dat Cuba een meer dan evenredig begunstigd lid van de ISA is. Deze opvatting en belangtengestellingen staan een meer definitieve regeling in de weg.

De huidige Amerikaanse regeling voor suiker is tijdelijk. Op grond van de landbouwwetten van 1949 en 1956 wordt de binnenlandse prijs, onder andere d.m.v. de „Commodity Credit Corporation” en invoer- en bijkomende rechten, ondersteund. Deze prijsondersteuning heeft tot 1974 een redelijk stabiliserende werking gehad. De Amerikaanse prijs ligt iets boven de internationale prijs op de beurs in New York. Tot voor 1978 voorzag het Amerikaanse systeem in een preferentieel invoerregiem, waarin een aantal landen tegen verlaagde invoerrechten vastgestelde hoeveelheden (tariefcontingenten) konden leveren. De nieuwe ontwerp-wetgeving kent deze preferenties niet. Tussen exporterende ondertekenaars van de ISA zou niet meer gediscrimineerd worden. In april 1980 tekende president Carter de wetgeving die de Amerikaanse deelname aan de ISA implementeerde.

#### **De internationale suikerovereenkomst**

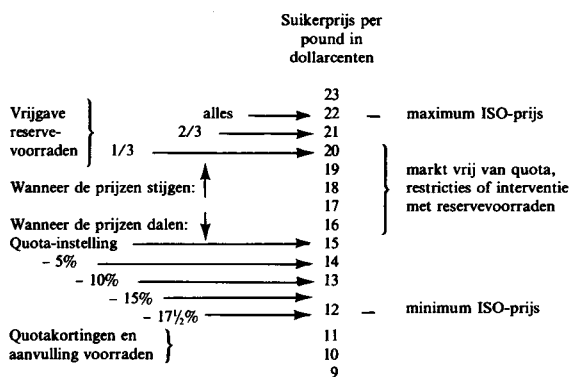
De laatste Internationale Suikerovereenkomst (ISA) werd in 1977 gesloten en trad op 1 januari 1978 in werking voor de

5) De Europese Commissie beaamt dit in *Voorstel voor een Verordening (EEG) van de Raad houdende een Gemeenschappelijke Ordening in de Sector Suiker*, Com (80) 553, def. 30 september 1980, blz. 3.  
6) D. G. Schenk, *Het Financieele Dagblad*, 20 december 1980. Een opvatting die bij het Amerikaanse Ministerie van Landbouw, blijkens *1980 Agricultural Outlook*, blz. 363, blijkt te leven.

duur van vijf jaar. De Verenigde Staten konden niet tot een implementerende suikerwetgeving komen en hielden de ratificatie daardoor op tot 1980. Onderdelen van de overeenkomst waren toen al wel in werking getreden. Het akkoord voorziet in z.g. basis-exporttonnages (bet's), quota die over de exportterende landen worden verdeeld. De exportquota worden gewijzigd bij prijsveranderingen.

De importeurs verplichten zich hun aankopen te beperken uit landen die geen lid zijn van de Internationale Suikerorganisatie (ISO), indien de door de ISO vastgestelde gemiddelde marktprijs over de laatste vijftien marktdagen, gedurende vijf achtereenvolgende marktdagen beneden 21 dollarcent per pound (454 gram) komt. De importerende leden zullen dan de invoer uit niet-ledenlanden tot 75% van het gemiddelde van de hoogste invoerjaren van de periode 1973 t/m 1976 terugbrengen. Deze situatie werd in juni van dit jaar bereikt. Aankooptransacties die plaatsvinden binnen negentig dagen na de datum waarop de ISO vaststelt dat deze situatie zich voordoet, blijven buiten deze beperking. Daalt de prijs tot beneden 12 dollarcent, dan geldt een percentage van 55% van dat gemiddelde. Dit om te voorkomen dat „wilde” exporteurs, d.w.z. niet-ISO-leden, de maatregelen die op grond van de overeenkomst ten behoeve van prijsondersteuning zijn genomen, teniet zouden doen.

Speciale voorraden zouden met een snelheid van 40%, 40%, 20% in drie jaar worden opgebouwd, ter hoogte van 2,5 mln. ton te verdelen naar rato van de bet's. Financiering zou geschieden d.m.v. een belasting. De importerende landen zouden er op toe moeten zien dat belastingbetaling uit de uitvoer- of invoerdocumenten blijkt en belasting heffen indien dat niet het geval is. Een te vormen fonds zou renteloze leningen moeten geven aan de landen die voorraden aanhouden. Verkoop van een derde van de voorraad zou bij een prijs van meer dan 20 dollarcent moeten plaatsvinden, nog een derde bij een prijs van meer dan 21 dollarcent en totale verkoop bij een prijs hoger dan 22 dollarcent. Onderstaand schema vat de werking van de overeenkomst samen 7):



De onderhandelingen die tot deze suikerovereenkomst hebben geleid, hebben een bittere smaak achtergelaten. Vooral de manier waarop Cuba en de andere Comecon-landen de onderhandelingen hebben gevoerd, waarbij steeds de grootste mogelijke politieke druk werd uitgeoefend en steeds het gevaar werd geriskeerd dat er geen overeenkomst zou komen. Cuba wist gedaan te krijgen dat de eigen invoer naar Comecon- en andere socialistische landen niet in mindering zou worden gebracht op de exportquota in het kader van de ISA. Bovendien claimden de Sovjetunie en de Duitse Democratische Republiek exportquota. Sedert 1971 heeft de Sovjetunie jaarlijks ten minste 1,5 mln. ton geïmporteerd. Toch dwong het een exportquotum voor de vrije markt van maar liefst 500.000 ton af. Als de Cubaanse productie omvangrijk is, kan hiervan op deze manier altijd nog wat doorgeschoven worden naar de vrije markt. De DDR, ook

een notoir tekortland, wist een exportquotum van 75.000 ton te bedingen en daardoor nog de nodige speelruimte te scheppen voor de Cubaanse suiker 8).

De Verenigde Staten wilden wel meedoen aan de ISA, maar aangezien de suikerwetgeving niet werd aanvaard kon de grootste suikerimporteur pas in 1980 deelnemen. Met als gevolg dat tot die tijd de financieringsparagraaf niet in werking kon treden, omdat immers de controle op belastingbetaling door de — in dit geval grootste — importeur moet geschieden. Wel hebben de VS zich bij hun invoergedrag door de ISA laten leiden.

De EG doet in het geheel niet mee aan de ISA. Andere landen wilden de EG geen basis-exporttonnages toekennen, gezien de wijze waarop export plaatsvond. De EG stelde een soort associatie met de ISA voor, vast te leggen in een speciaal statuut, waarin zij soortgelijke verplichtingen op zich zou nemen als landen waarin wel bet's waren toegewezen. Sommige landen huldigden de opvatting dat, zo er al bet's aan de EG moesten worden toegewezen, er bij de vaststelling van een exportquotum rekening mee moest worden gehouden dat de EG 1,3 mln. ton ACP-suiker importeerde. Omdat de EG een equivalent van deze hoeveelheid naast de drie mln. ton normale export op de wereldmarkt afzet, meende de EG dat een bet van 3 mln. ton toch wel te krap zou zijn. De EG behield door niet mee te doen de „vrijheid van handelen”, d.w.z. van exporteren.

Internationaal politieke, nationaal landbouwpolitieke en economische belangen lopen tijdens de onderhandelingen over de ISA zo door elkaar en de solidariteit tussen landen pleegt zo gering te zijn, dat het verwonderlijk is dat er in 1978 een overeenkomst tot stand is gekomen. Werkt de overeenkomst? Dat schijnt haast een religieuze kwestie. Onder degenen die er in geloven zijn voor- en tegenstanders. De vorige minister van Ontwikkelingssamenwerking J. de Koning, heeft zich voorstander en pleitbezorger betoond van EG-deelname aan de ISA, zonder overigens in te gaan op de strijdigheid tussen het mechanisme van de ISA en dat van de EG 9). De ISA tracht door beheersing van te exporteren hoeveelheden de wereldmarktprijs stabiel te houden. De EG tracht de interne prijs op het vastgesteld niveau te houden en deponeert overschotten op, of onttrekt tekorten aan de wereldmarkt. Hoe de EG zonder het eigen beleid drastisch te wijzigen aan de ISA zou kunnen deelnemen is moeilijk in te zien.

Tegenstanders vindt men o.a. in de kring van belanghebbenden bij het huidige EG-beleid. In die kringen wordt overigens de ISA juist verantwoordelijk geacht voor ernstige prijsschommelingen op de wereldmarkt. Er wordt dan gesteld dat de onderhandelingen over de akkoorden van 1968 en 1978 plaatsvonden wanneer de prijzen laag en de voorraden hoog waren en dat gedurende reeds een lange periode. Twee jaar na de inwerkingtreding zijn de prijsdoelstellingen van de overeenkomst bereikt, de productie is bij de consumptie achtergebleven, de voorraden zijn geslonken. Overinvesteringen leiden vervolgens tot drastische prijsdalingen 10).

Sinds 1900 wordt de wereldmarkt in acht van de tien jaar overvoerd met suiker. „Aangezien deze constatering ook geldt voor elk decennium sinds 1950 is er geen reden om aan te nemen dat hierin verandering zal komen” 11). Een voor de werkzaamheden van de ISO en voor de ISA's weinig bemoe-

7) Het schema is ontleend aan het *Maandblad Suiker Unie*, jg. 14, nr. 5, mei 1980, blz. 12.

8) A. Viton, *Rapport sur la Conférence sur le Sucre et le nouvel accord*, Confédération Internationale des Betteraviers Européens, 15 oktober 1977, D 56.

9) J. de Koning, lezing voor de Algemene Boeren- en Tuindersbond (ABTB), 27 november 1980.

10) Bachelier, *1968-1980: le cycle du sucre*, CIBE D 194/ 24.6.1980.

11) Europese Commissie, Com. (80) 553 def. blz. 4.

digende constatering die men tegenover voorgaande stelling kan plaatsen. Zo dat al niet duidelijk zou worden uit het prijsverloop, moge het geringe effect van de ISA blijken uit het bloeiende bestaan van een aantal suikertermijnmarkten. Waar prijsstabiliteit bestaat, verdwijnt de termijnmarkt (12). In 1977 werd een einde gemaakt aan de suikernoteringen op de beurs van New York omdat een rechter de wijze van prijsvaststelling in strijd met de wet oordeelde. De ISA van 1978 vermocht het verlangen naar heropening niet te doven. De ISA is kennelijk onvoldoende om de behoefte aan afdekken van risico's te bevredigen. Positieve aanwijzingen dat van internationale suikerovereenkomsten, zo er van enig effect sprake is, een heilzaam effect uitgaat, zijn er niet. Hoogstens worden hier en daar valse verwachtingen gewekt.

## De Conventie van Lomé

Tijdens de tweede wereldoorlog kocht het Verenigd Koninkrijk centraal suiker in uit het Gemenebest. Deze praktijk had o.a. ten doel om de prijs, althans voor de kopende partij, op een redelijk niveau te houden. Na de oorlog werd deze praktijk voortgezet. In 1951 werd de Commonwealth Sugar Agreement (CSA) getekend. De overwegingen die in de tweede wereldoorlog op de voorgrond stonden, werden toen minder van belang. De overeenkomst hield afname- en leveringsverplichtingen op lange termijn in. Door de overeenkomst werd ongeveer twee derde van de suikerbehoefte van het Verenigd Koninkrijk gedekt (13).

De CSA-regeling liep in 1974 af. Engeland had bij de toetreding tot de EG gestipuleerd dat de EG de verplichtingen tegenover de CSA-landen zou overnemen. Een te drastische verandering op de wereldmarkt van suiker en (vooral) ook van raffinagecapaciteit in het Verenigd Koninkrijk kon daardoor worden voorkomen. Op 25 februari 1975 werd de Conventie van Lomé ondertekend. Protocol nr. 3 van de Conventie garandeert de ACP-landen de afzet van 1,3 mln. ton tegen de EG-interventieprijs. Het jaar 1974 was voor de EG een slecht jaar om er de toekomstige suikerpolitiek op te baseren. De Europese Commissie moet hebben gedacht dat de Lomé-overeenkomst zo slecht nog niet was, gezien de wereldmarktprijs die toen de onderhandelingen ten einde liepen ver boven de interventieprijs lag. Spoedig bleek de EG zelf overschotten te produceren die moesten worden afgezet op een wereldmarkt in depressie.

De financiering van de suikergarantie in het kader van de Conventie van Lomé vindt plaats door het EOFGL. De directe kosten van de suikerregeling voor de belastingbetaler zijn vrijwel nihil. De Europese bietentelers hebben daarom niet ten onrechte de indruk dat zij de Lomé-regeling financieren door de heffing op hun B-suiker. De stelling van de Europese bietenbouwers dat zij prijsgaranties in het kader van de Conventie van Lomé voor de afzet van 1,3 mln. ton suiker bekostigen, is voor de hand liggend en gedeeltelijk juist.

Het is echter onjuist het zo voor te stellen alsof de ACP-suiker weliswaar een prijsgarantie krijgt, maar niet in de EG wordt geconsumeerd en uitsluitend wordt geherexporteerd. Volgens een brochure van de Europese Commissie is de firma Tate and Lyle de belangrijkste afnemer van ACP-suiker (14). Raadpleging van de suikerstatistieken levert een ander beeld op. De invoer in het Verenigd Koninkrijk betreft grote kwantiteiten aan ruwe suiker (in 1978-1979 bij voorbeeld 1,25 mln. ton) en de uitvoer van geraffineerde biet- en rietsuiker (in dezelfde periode 0,068 mln. ton) is slechts 5% van de invoer uit de ACP-landen. De conclusie is dat in Engeland nog traditioneel rietsuiker wordt geconsumeerd.

Tussen de interventieprijs voor geraffineerde en ruwe suiker is een verwerkingsmarge voor de raffinaderij vastgesteld. De marge voor rietraffinage is zo gering dat b.v. Tate and Lyle zich gedwongen heeft gezien de raffinaderij met een capaciteit van 60.000 ton in Liverpool te sluiten (15). Dit tot ontsteltenis van de ACP-landen, die in de ministeriële ACP-

EG bijeenkomst protesteerden tegen deze gang van zaken (16). Toen daarop de EG voorstelde om de prijs voor ruwe suiker met 7,5% en die van geraffineerde suiker met 8,5% te verhogen, noemde de woordvoerder van de ACP-landen, de Mauritiaanse minister Boolell, dit discriminerend ten voordele van Tate and Lyle en ten nadele van de ACP-landen, die de suiker voor 90% ongeraffineerd uitvoeren (17).

Rietsuiker verliest terrein. In Engeland is het marktaandeel van de bietenraffineerder BSC van een derde in 1974 tot de helft in 1980 gestegen. Een marktverlies voor riet van 400.000 ton. Gezien de overschotten van de EG is dat niet onbegrijpelijk. Dat bij de toelating van Zimbabwe tot het suikerprotocol van de Lomé-conventie, waarbij een quotum van 25.000 ton werd toegekend, het totale ACP-plafond niet werd verhoogd, is kenmerkend voor de positie die binnen de EG aan ACP-suiker wordt toegedacht. Met India is een soortgelijke overeenkomst gesloten voor de leverantie van (dus overtollige) suiker tegen interventieprijs. De prijsgarantie lijkt nog slechts een vorm van ontwikkelingshulp te zijn.

Als het stelsel van interventieprijsen inderdaad moet worden gezien als ontwikkelingshulp is de wijze van financiering van het suikerprotocol van de Conventie van Lomé onjuist. Indien dit protocol bedoeld is als handelspolitiek contract, zou de ACP-suiker met de EG-suiker concurreren en het markt aanbod aanvullen. Het zou dan niet een overschot zijn dat zelf of in de vorm van een equivalent bietsuiker op de wereldmarkt wordt gedeponeerd. Indien het protocol een soort ontwikkelingshulp is, dan moeten niet de Europese boeren deze bekostigen, maar dan dient het een expliciete begrotingspost te zijn ten laste van belastingplichtige burgers. De textielindustrie b.v. wordt ook niet belast voor de in de EG geïmporteerde textiel. Uiteindelijk betaalt de suikerconsument deze hulp in de prijs.

De partijen die belang hebben bij de bestaande regeling lijken vooral de suikerfabrikanten. Riet- en bietraffineerders kunnen nog blijven bestaan c.q. kunnen dank zij overschotten nog groeien. De boeren en consumenten financieren dit geheel. De ACP-landen krijgen weliswaar een gegarandeerde prijs, maar voor hun overige suiker, rond 700.000 ton, ontvangen zij een prijs die door het equivalent van hun leverantie aan de EG en door EG-overschotten onder druk wordt gezet. Landen in Latijns-Amerika en Azië die geen ACP-land zijn, zoals Belize, de Dominicaanse Republiek, Guatemala, de Philippijnen, Thailand en Taiwan, worden geconfronteerd met die sterk schommelende, vaak gedrukte wereldmarktprijzen.

## Conclusies

Het ingrijpen van overheden op de suikermarkten, nationaal en internationaal, heeft geen stabiliteit gebracht. De wereldmarkt, die met steeds grotere EG-overschotten wordt overvoerd, is verhoudingsgewijs versmald. Dit gaat vooral ten koste van producenten die niet over een omvangrijke beschermde thuismarkt beschikken of geen speciale overeenkomst hebben gesloten.

Het ingrijpen in internationaal verband ter stabilisatie van de wereldmarkt heeft nauwelijks de gewenste resultaten opgeleverd. Hoogstens hebben enige landen door handige politieke manoeuvres wat voordelen geïncasseerd, ten koste van producenten die minder sterk in het politieke spel stonden. Degenen die hoge verwachtingen van internationale

12) Gemmil en Gordon, op.cit.

13) *The Economist*, 31 januari 1981.

14) Suiker, de Europese Gemeenschap en de Overeenkomst van Lomé, *Europa-informatie*, 19/79, blz. 8.

15) *The Economist*, 31 januari 1981.

16) Europe Documents, no 1146, 15 april 1981, blz. 2 en 3.

17) *Europe*, 31 juni 1981; *European Report*, 18 juli 1981, nr. 793.

overeenkomsten zouden hebben gehad en daarom de termijnmarkt zouden hebben gemedend, moeten ongewoon grote risico's hebben gelopen.

Het ingrijpen in de markten door overheden heeft geleid tot afwenteling van lasten op zwakke producenten of op consumenten. Het argument van de prijsstabiliteit, dat ter verdediging van het EG-beleid gehanteerd wordt, is onbevredigend. In de EG betalen de consumenten weliswaar stabiele prijzen, maar zij betalen acht van de tien jaar te veel.

De groei in de EG-productie lijkt wel ten einde. De EG-afzetmarkt is gestabiliseerd. Nog grotere overschotten zouden uit hogere heffingen op z.g. B-suiker moeten worden gefinancierd. Dat betekent rendementsdaling voor de boer, hetgeen een produktiebeperkend effect kan hebben. Indien men door prijsverhoging dit rendement zou willen herstellen, zou de vraag afnemen. Een vicieuze cirkel dus. Slechts budgettaire middelen zouden een uitweg kunnen bieden. De EG-begroting heeft echter zijn grens bereikt wat de landbouw betreft 18).

Minister De Koning heeft als bewindsman voor Ontwikkelingssamenwerking gepleit voor deelname aan de ISA, zelfs al snijdt dat in eigen vlees 19). Die opvatting is, wat het tweede gedeelte ervan betreft, moedig. Zeker als hij ook wordt gehuldigd door een landbouwminister die de consequenties ervan moet kennen. Een deelname aan de ISA lijkt niet veel op te leveren, omdat er van de ISA zelf geen heil te verwachten valt. Niet de uitschakeling van de markt moet worden nagestreefd, want de economie en markt laten zich niet onderdrukken zonder uiteindelijk distorsies en ondoelmatigheid op te leveren. De markt moet juist worden verruimd en het contact met het marktgebeuren, dat 170 jaar verbroken is geweest, moet worden hersteld. Comparatieve kostenvoordelen moeten weer een kans krijgen. De wereld kan zich, juist waar het voedselgewassen betreft, geen ondoelmatigheid veroorloven.

Natuurlijk kan alle goede wil niet van een kant komen. Het heeft geen zin om zondebokken aan te wijzen en de EG-boeren en suikerbedrijven te laten lijden onder een nieuw suikerregiem. Wel zal een geleidelijke ombuiging nodig zijn. In de GATT zouden landbouwzaken niet meer buiten beschouwing moeten worden gelaten. Tegenover concessies van de EG zullen afzetmogelijkheden gecreëerd moeten worden door tegenconcessies. Landen als de Sovjetunie en Cuba, die aan hun eigen vorm van handel de voorkeur geven, moeten dan maar buiten dit soort onderhandelingen blijven. In het EG-landbouwbeleid zullen overgangmaatregelen moeten worden opgesteld. Een daarvan is het scheiden van de ACP-regeling en het financieringsmechanisme van de EG voor suiker. Ontwikkelingshulp dient niet te worden gedragen d.m.v. duistere financieringsregelingen door een bepaalde beroepsgroep, maar dient expliciet op begrotingen te worden vermeld.

Aan het streven van sommige ontwikkelingslanden naar stabiliteit kan tegemoet worden gekomen door risicodekking op de termijnmarkt. Commerciële scholing in het kader van technische hulpverlening kan de huiver tegenover dit instituut wellicht enigszins wegnemen. De handel in suiker kan zodoende worden wat deze lang niet geweest is, nl. een kristalhelder marktgebeuren.

**M. F. van Marion**

---

18) D. G. Schenk, *Het Financieele Dagblad*, 20 december 1980.

19) J. de Koning, lezing 27 november 1980.