

6 Betere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie

6.1 Inleiding: thematiek en opbouw van het hoofdstuk

Dit hoofdstuk gaat verder op de vraag in die in het analytische hoofdstuk 2 reeds is aangestipt: ‘wat kan Nederland samen met de EU en internationale organisaties doen om de ontwikkelingslanden beter te integreren in de wereldeconomie en welk flankerend beleid is nodig om te zorgen dat dit leidt tot een vermindering van armoede?’. Dit sluit ook aan bij eerdere SER-adviezen zoals het ‘briefadvies globalisering’ waarin een betere integratie van ontwikkelingslanden, naast de versterking van de internationale rechtsorde, als belangrijkste beleidsuitdaging wordt gezien, en het SER-advies over de particuliere sector en internationale samenwerking uit 1997.

In 1997 constateerde de SER dat, ondanks vele jaren van internationale samenwerking en beleidsinspanningen ter plaatse, het armoedeprobleem in veel ontwikkelingslanden nog steeds niet is opgelost¹. Het wereldarmoedebeeld is momenteel erg versnipperd. De (her)aansluiting van China en India bij de wereldeconomie heeft mede gezorgd voor een forse groei in deze landen en heeft, zeker in China, bijgedragen aan een forse reductie van de extreme armoede. De armoede in India is weliswaar ook gedaald, maar is nog steeds omvangrijk. In buurland Bangladesh blijft de armoede hoog, ondanks de relatieve economische groei. Het aantal extreem armen is in Afrika, zowel in absolute als in relatieve zin, gestegen.

De vraag die hierbij naar voren komt is: hoe kunnen meer landen en mensen profiteren van het globaliseringsproces? Deze uitdaging omvat de volgende drie stappen:

- 1 Toegang van producten uit ontwikkelingslanden tot de markten van de ontwikkelde landen en (geleidelijke) openstelling van de markten van de ontwikkelingslanden voor investeringen uit de ontwikkelde landen. Dit is een zeer belangrijk kanaal voor het bevorderen van de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie (zie onderstaand kader).
- 2 De ontwikkeling van de particuliere sector en goed bestuur zodat de opening van de markten ook wordt benut en de economische groei tot stand komt².

1 Zie SER (1997) *Advies De particuliere sector in internationale samenwerking*, publicatienr. 97/12, Den Haag.

2 Gewezen zij zijdelings op twee initiatieven waar werkgevers bij betrokken zijn:

- Het *Programma Uitzending Managers (PUM)* is een initiatief van VNO-NCW: het zendt op verzoek senior-managers en experts als vrijwilliger uit naar landen in de Derde Wereld en Oost-Europa. Zij geven rechtstreeks advies aan ondernemingen en instellingen die behoefte hebben aan specialistische kennis en ervaring.
- Het *Dutch Employers' Cooperation Program (DECP)* is in 2005 van start gegaan. Het is een publiek-privaat partnership van de Nederlandse centrale ondernemingsorganisaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken, gericht op het versterken van de werkgeversorganisaties in 36 partnerlanden, grotendeels ontwikkelingslanden, vanuit de overtuiging dat dit zal bijdragen aan een duurzame economische ontwikkeling in deze landen (zie ook *DECP Annual report 2006*).

3 Het scheppen van voorwaarden die ervoor zorgen dat de economische groei ook de armen ten goede komt (*pro-poor-groei*)³.

Verschillende vormen voor integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie

Er bestaan vier voedingsaders voor de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie. Voor ontwikkelingslanden in het algemeen, is handel het belangrijkste instrument. Dit is belangrijker dan directe buitenlandse investeringen, overschrijvingen van geld (*remittances*) of officiële ontwikkelingssamenwerking (*Official Development Assistance – ODA*). Het betekent niet dat deze andere drie bronnen van ontwikkelingsvormen onbelangrijk zijn, het betekent alleen dat handel nóg belangrijker is voor de bevordering van de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie.

Een nuancering is op zijn plaats, ten aanzien van de armste ontwikkelingslanden. Een disproportioneel gedeelte van ODA vloeit naar deze landen en is daarmee voor hen het belangrijkste instrument voor ontwikkeling, meer dan handel. De armste ontwikkelingslanden exporteren vaak nog erg weinig, en buitenlandse investeringen trekken meer naar transitie- en middeninkomenseconomieën. Daarnaast migreren relatief weinig mensen vanuit de armste ontwikkelingslanden naar de OECD. De armste ontwikkelingslanden profiteren daarom weinig van de voordelen van migratie, zoals de overschrijvingen van geld. Er is dus een duidelijke *pro-poor bias* te zien in de besteding van ODA.

De vraag is of men hieruit moet concluderen dat ODA de armste ontwikkelingslanden compenseert voor de marginale winsten die deze landen halen uit het globaliseringsproces. Er bestaat een groeiende consensus dat ODA effectiever is als het wordt ingezet als een katalysator, om andere vormen van ontwikkeling (zoals handel en buitenlandse investeringen) te bevorderen. Het voorbijgaan aan deze voordelen betekent een langzamere integratie van de armste ontwikkelingslanden in de wereldeconomie. Coherentie op het gebied van ontwikkelingsinstrumenten is dus van groot belang.

- Bronnen: I. Goldin, K. Reinert (2007) *Globalization for Development*, Washington DC, World Bank, pp. 37-41; OECD 2007, *Policy Coherence for Development: Migration and developing countries*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development, pp. 114-115.

Voor een betere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie zijn alle drie de bovengenoemde stappen een belangrijke voorwaarde. Deze stappen vragen om cohe-

3 Gewezen zij op het *Vakbondsmedefinancierings*-programma dat in meer dan honderd landen bijdraagt aan de bestrijding van armoede, de verdeling van inkomen en de empowerment van de armen door het ondersteunen van vakbonden op de volgende thema's: het verdedigen van de rechten van werknemers en hun vakbonden, het bestrijden van discriminatie, kinderarbeid en dwangarbeid; het promoten van sociale bescherming; het bevorderen van sociale dialoog. Zie ook: FNV Mondiaal (2008) *Jaarverslag 2007*, Amsterdam; CNV Internationaal (2008) *Jaarverslag 2007*, Utrecht.

rent beleid. Uit de analyse van dit hoofdstuk zal blijken dat beleidssamenhang tussen de sectoren handel en landbouw in het bijzonder, van groot belang is voor een betere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie.

Opbouw van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk staat de eerste stap van de uitdaging om meer landen en mensen te laten profiteren van het globaliseringsproces centraal, namelijk de markttoegang voor ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden ondervinden in het huidige multilaterale handelsstelsel nog de nodige belemmeringen om daadwerkelijk van (nieuwe) handelskansen te kunnen profiteren. Om deze belemmeringen op het spoor te komen is het hoofdstuk als volgt opgebouwd. Paragraaf 6.2 geeft allereerst een schets van het wereldhandelsregime. Paragraaf 6.3 bekijkt welke handelsovereenkomsten er tussen de EU en ontwikkelingslanden bestaan en wat de daadwerkelijke reikwijdte van deze regelingen is. Met name het EU-landbouwbeleid blijkt een belangrijke belemmering voor de daadwerkelijke markttoegang voor ontwikkelingslanden. Paragraaf 6.4 gaat daarom verder in op de handelsversturende elementen van dit beleid. Paragraaf 6.5 bespreekt het ‘hulp-voor-handel-programma’, als voorbeeld van flankerend beleid. Paragraaf 6.6 concludeert ten slotte.

Een nadere uitwerking van stap twee en drie in de uitdaging om meer landen en mensen te laten profiteren van het globaliseringsproces, vindt plaats in een vervolgadvis.

6.2 Factoren van invloed op de marktintegratie van ontwikkelingslanden

Het bevorderen van een betere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie verloopt voor een belangrijk deel via het externe handelsbeleid van een land. Aangezien Nederland de bevoegdheid voor het externe handelsbeleid aan de EU heeft gedelegeerd, zal Nederland haar externe handelsvoorkeuren via het EU-beleid moeten voeren. Dit externe handelsbeleid moet zich voegen naar de spelregels van het multilaterale wereldhandelsregime, die zijn vastgelegd in WTO-verdragen. De brede maatschappelijke discussie na de Uruguay-ronde van de WTO is belangrijk geweest voor het benoemen van de dilemma's die de (armste) ontwikkelingslanden kunnen ondervinden van handelsliberalisering. In 1979 heeft de voorloper van de WTO, de *General Agreement on Tariffs and Trade* (de GATT), de basis gelegd voor een ‘speciale en gedifferentieerde behandeling’ voor ontwikkelingslanden⁴. Tijdens de Uruguay-ronde zijn deze speciale en gedifferentieerde behandelingen voor ontwikkelingslanden opnieuw vastgelegd in de overeenkomsten van de WTO. De huidige Doha-ronde van de WTO is neergezet als ‘ontwikkelingsronde’. De bijdrage die handel aan ontwikkeling kan leveren staat daarbij centraal. Het streven van de Doha-ronde is onder andere een verdere multilaterale handelsliberalisatie en een verdere integratie en betrokkenheid van ontwikkelingslanden.

4 Dit is vastgelegd in de *Enabling Clause*. Zie: http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/s_and_d_eg_e.htm.

Naast de multilaterale handelsafspraken binnen de WTO verschaffen OECD-landen, en dus ook de EU, vaak tariefpreferenties aan ontwikkelingslanden via regionale of bilaterale handelsakkoorden. Het gevolg van multilaterale tariefverlagingen is dat deze bestaande preferenties aan ontwikkelingslanden hun waarde dreigen te verliezen. Dit bemoeilijkt momenteel de onderhandelingen in de Doha-ronde. Enerzijds is een verdere multilaterale handelsliberalisatie een noodzakelijke voorwaarde voor een betere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie, anderzijds zijn de gevolgen voor ontwikkelingslanden niet eenduidig positief. Er doen zich belangrijke verschillen tussen ontwikkelingslanden voor, waardoor er winnaars en verliezers van een verdere multilaterale handelsliberalisering zullen zijn.

Marktopening via tariefverlaging is echter geen voldoende voorwaarde voor een betere integratie van de (armste) ontwikkelingslanden in de wereldeconomie. In de praktijk blijkt dat ontwikkelingslanden vaak onvoldoende in staat zijn om daadwerkelijk van nieuwe handelskansen te kunnen profiteren. Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen:

- 1 De reikwijdte van de handelsovereenkomsten. De daadwerkelijke reikwijdte van producten die de markt tarief- en quotavrij kunnen betreden is vaak beperkt. Daarnaast kan het zijn dat de markttoegang die wordt geboden slecht aansluit op de comparatieve voordelen van ontwikkelingslanden.
- 2 De inzet van handelsversturende instrumenten door de ontwikkelde landen zoals subsidies en niet-tarifaire belemmeringen.
- 3 Belemmeringen in ontwikkelingslanden aan de aanbodzijde van de economie.

Daarnaast staan de verschillen tussen ontwikkelingslanden een betere integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie in de weg.

De grootste belemmeringen die ontwikkelingslanden momenteel ondervinden, hebben te maken met de daadwerkelijke markttoegang door hoge importtarieven en niet-tarifaire belemmeringen⁵. Verdere voortgang op het gebied van landbouw lijkt voornamelijk te liggen bij importtarieven, de zogenaamde ‘gevoelige producten’, oorsprongregels en niet-tarifaire belemmeringen.

Het onderstaande licht deze oorzaken nader toe.

1. De reikwijdte van de handelsovereenkomsten

De reikwijdte van handelsovereenkomsten wordt bepaald door de vraag voor welke producten het volgende geldt:

- een tariefvrije toegang;
- een beperkte verlaging van tarieven (de zogeheten ‘gevoelige’ producten);

5 Volgens de Wereldbank wordt meer dan 90 procent van de mondiale kosten van de huidige handelsregimes veroorzaakt door hoge importtarieven en tariefescalatie. Dit varieert echter significant per product. Zie: Wereldbank (2007) *World Development Report 2008: Agriculture for Development [WDR 2008]*, Washington DC, pp. 104-105.

- uitsluiting van tariefverlaging omdat ze buiten de handelsovereenkomst vallen.

Daarnaast spelen oorsprongregels een belangrijke rol bij de daadwerkelijke markttoegang voor ontwikkelingslanden. Stringente oorsprongregels belemmeren de promotie van exportdiversificatie en kunnen inefficiëntie in de hand werken, doordat bedrijven overgaan op duurdere leveranciers om zo te waarborgen dat hun producten aan de oorsprongregels voldoen. Daarnaast brengen stringente oorsprongregels vaak lage administratieve lasten met zich mee. Door de vele bilaterale en regionale handelsakkoorden die gesloten worden met ontwikkelingslanden, ontstaat er het gevaar van een wildgroei aan oorsprongregels. Bhagwati noemt dit het *'spaghetti bowl problem'*, waarbij door de vele door elkaar lopende oorsprongregels de wereldhandel steeds verder versnipperd wordt, met als gevolg dat het moeilijker zal worden om multilaterale overeenkomsten af te sluiten⁶.

Oorsprongregels

Oorsprongregels moeten waarborgen dat alleen producten vervaardigd in het land dat preferenties geniet, de markt van het land dat preferenties biedt met een preferentiële toegang binnenkomen. Daardoor wordt voorkomen dat producten uit landen die geen preferenties genieten, via de markt van een wél begunstigde, de markt van de preferentieverlener betreden om tarieven te ontduiken. Oorsprongregels kunnen gezien worden als de prijs die de begunstigde betaalt voor de preferentiële behandeling. Het doel van deze preferentiële behandeling is in beginsel het stimuleren van export en exportdiversificatie in de begunstigde economie. Dit doel kan ondermijnd worden door te stringente oorsprongregels. Stringente oorsprongregels ontzeggen producenten in ontwikkelingslanden de vrijheid hun eigen leverancier van (primaire) inputs te kiezen. Het is hierdoor voor deze producenten vaak niet mogelijk de inputs bij de goedkoopste leverancier in te kopen. Een kledingproducent in Afrika die weefsels uit Azië importeert, gaat zo voorbij aan zijn preferentiële markttoegang in de EU. Op de lange termijn tast dit het concurrentievermogen van de producent aan, en bemoeilijkt het een betere integratie in de wereldeconomie.

- Bronnen: P. Brenton, Ç. Özden (2007) The effectiveness of EU and US unilateral trade preferences for LDCs, pp. 117-134, H.7 in G. Faber en J. Orcie (eds.) *European Union Trade Politics and Developments: 'Everything But Arms' unravelled*, Routledge, UK; P. Brenton, M. Manchin (2003) Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin, *The World Economy*, Vol. 26 (2003) – nr. 5, pp. 755-769.

In de praktijk blijkt dat juist de producten waarin ontwikkelingslanden een comparatief voordeel hebben, vaak als 'gevoelig' bestempeld zijn, en dus geen volledig vrije toegang tot de markt vinden. Ontwikkelingslanden hebben in het bijzonder een comparatief voor-

6 J. Bhagwati, A. Mayer (2003) *Testimony [to the] Subcommittee on Domestic Monetary Policy, Trade and Technology*, 1 april 2003, U.S. House of Representatives - Committee on Financial Services, p. 5.

deel in textiel en landbouw⁷. De liberalisering van de textielsector, die plaatsvond naar aanleiding van een besluit binnen de WTO, is inmiddels ver gevorderd. Sinds 2005 zijn wereldwijd alle textielquota's opgeheven⁸. De handelskansen die hieruit voortvloeiden, zijn echter niet door alle ontwikkelingslanden even goed benut. China heeft aanzienlijk weten te profiteren van de beëindiging van het multivezelakkoord. De armste ontwikkelingslanden hebben er echter weinig voordeel uit gehaald. Dit wijst op de verschillen tussen ontwikkelingslanden en de daarmee gepaard gaande winnaars en verliezers.

Het risico bestaat dat landen met handelspreferenties hun economieën te zeer specialiseren in producten die onder de handelsovereenkomst vallen, omdat het land dan verze-kerd is van afzetmogelijkheden. Terwijl het doel van een preferentiële behandeling is om exportgroei en productdiversificatie in het betreffende land op gang te brengen, blijkt het in de praktijk vaak tot tegenovergestelde effecten te leiden. De preferentiële behan-delingen die de EU aan ontwikkelingslanden biedt, door het GSP, GSP+, EBA en EPA's (zie paragraaf 6.3) hebben niet of onvoldoende tot de gewenste exportdiversificatie geleid⁹. Door het veiligstellen van een bepaalde afzet, kan een preferentiële behandeling zelfs tot lock-in-effecten leiden. Bij een verdere handelsliberalisatie, waarbij landen hun preferen-tiële behandeling verliezen, kan dit ernstige sociaal-economische gevolgen met zich mee-brengen. Het bevorderen van de diversificatie van economieën van ontwikkelingslanden die preferenties genieten, is dan ook van groot belang.

2. Handelsversturende instrumenten

Naast de belemmeringen die ontwikkelingslanden ondervinden in de vorm van hoge importtarieven en tariefescalatie, wordt de integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie ook beïnvloed door subsidies (exportsubsidies en interne landbouw-steun) en zogeheten niet-tarifaire belemmeringen (zoals het stellen van normen en regels aan producten).

Vanuit ontwikkelingslanden bestaat een groeiende bezorgdheid over het ontstaan van niet-tarifaire belemmeringen (NTB's)¹⁰. Handelsversturende instrumenten als tarieven en subsidies worden steeds verder afgebouwd, maar tegelijkertijd worden er steeds hogere kwaliteitseisen aan producten gesteld. Deze kwaliteitseisen kunnen de markttoegang

-
- 7 B. Hoekman (2003) *More Favorable Treatment of Developing Countries: Toward a New Grand Bargain*, in: *Development Outreach: Special Report Trade for Development* (July 2003), Washington DC, World Bank Institute.
- 8 Met uitzondering van een speciale regeling tussen de EU en China. Zie ook http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/trade_text_en.htm.
- 9 E. Gamberoni (2007) *Do unilateral trade preferences help export diversification?*, HEI Working Paper no. 17/2007, Genève, The Graduate Institute of International Studies.
- 10 Het volgende is gebaseerd op: Wereldbank (2007) *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, op.cit., p. 97; I. Goldin, K. Reinert (2007) *Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration, and Policy*, Washington DC, World Bank, pp. 61-66; OECD (2005) *Non-tariff Barriers of Concern to Developing Countries*, in: *Looking Beyond Tariffs: The role of non-tariff barriers in world trade*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development, H.7, pp. 227-305; Wilson, J.S. (2002) *Standards, Regulation, and Trade*, in: B. Hoekman, A. Mattoo, P. English (eds.) *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Washington DC, Wereldbank, pp. 428-438; SER (2003) *Advies Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, op.cit.

voor exporteurs uit ontwikkelingslanden aanzienlijk verminderen. De grootste bezorgdheid van ontwikkelingslanden over NTB's gaat uit naar technische handelsbelemmeringen (TBT), douane- en administratieprocedures, en de toepassing van sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen (SPS). Deze door ontwikkelde landen ingestelde maatregelen zijn in intentie weliswaar niet-protectionistisch, maar kunnen voor buitenlandse exporteurs wel zo uitpakken. Door het ontbreken van de juiste moderne technische infrastructuur, informatie, marktkennis en certificatie procedures hebben ontwikkelingslanden immers problemen met het voldoen aan de verplichtingen onder TBT en SPS. Daarnaast is het door de grote variatie in normen en standaarden tussen landen, moeilijk en kostbaar voor exporteurs in ontwikkelingslanden om te voldoen aan de verplichtingen. Het midden- en klein-bedrijf en de minder efficiënte producenten uit de armste ontwikkelingslanden hebben naar verhouding de meeste moeite met het voldoen aan productnormen.

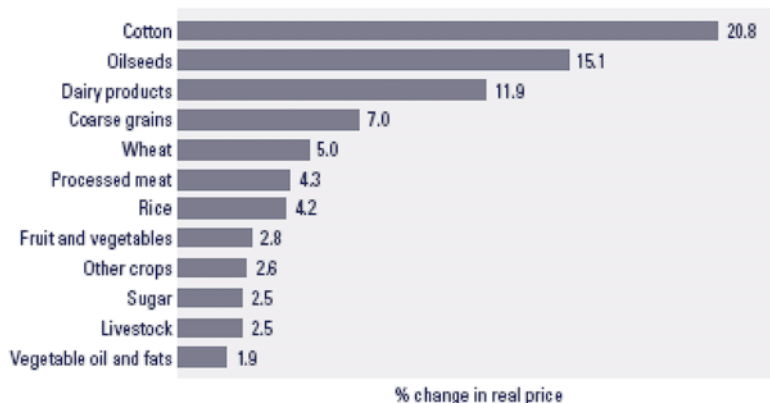
Voor een verbetering van de positie van ontwikkelingslanden betreffende NTB's en productnormen in het bijzonder, hoeft de nadruk niet zozeer te liggen op het terugdringen van productnormen en standaarden in het algemeen, zoals dat bij tarieven en subsidies wel het geval is. Van belang is dat de productnormen en standaarden op internationaal niveau geharmoniseerd worden, zowel in de verplichte voorschriften als in de vrijwillige productnormen. Wilson et al. wijzen erop dat de harmonisering van EU-productnormen met internationale productnormen, zoals de ISO-normen, een minder negatief effect hebben op Afrikaanse export dan wanneer deze normen niet geharmoniseerd zijn¹¹. Een verdere internationale harmonisering op het gebied van productnormen is daarom wenselijk. Om daaraan te voldoen is ook technische assistentie nodig.

Mede door de hervorming van het Europese landbouwbeleid, neemt het belang van subsidies in de handelsbelemmeringen van ontwikkelingslanden af. Een uitzondering hierop zijn katoen en oliezaad. In het geval van katoen komt bijna negentig procent van de handelsbelemmeringen nog steeds van exportsubsidies en interne landbouwsteun, wat wijst op het handelsverstorende VS-katoenbeleid. Ook de oliezaadsector wordt hevig gesubsidieerd door de Verenigde Staten. Naar schatting van de Wereldbank kan een volledige liberalisering van de katoen- en oliezaadsector leiden tot een wereldmarktprijsstijging van 20,8 procent voor katoen en 15,1 procent voor oliezaad. Deze prijsstijging zal er vervolgens voor zorgen dat ontwikkelingslanden verder kunnen integreren in de wereldeconomie, en hun aandeel op de wereldmarkt kunnen vergroten met 27 procentpunt voor katoen en 34 procentpunt voor oliezaad (zie onderstaand figuur 6.1).

11 J. S. Wilson [et al.] (2007) *Help or Hindrance? The Impact of Harmonized Standards on African Exports*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4400, Washington DC, Wereldbank.

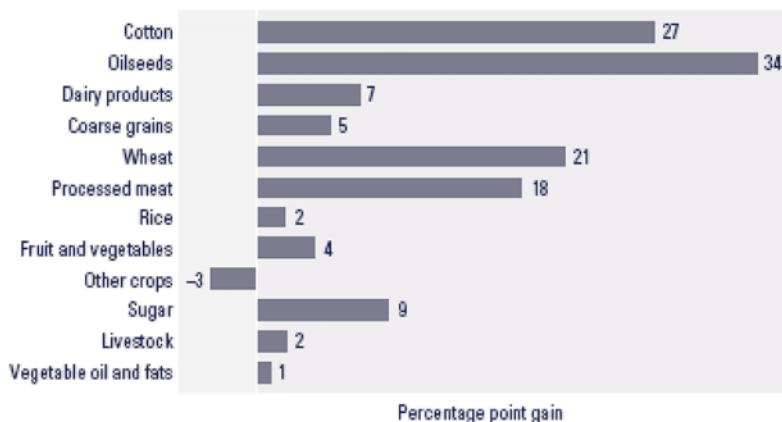
figuur 6.1 Effecten handelsliberalisatie op prijzen landbouwproducten

Figure 4.6 Estimated real international commodity price increases following complete trade liberalization



Source: Anderson, Martin, and van der Mensbrugge 2006a.

Figure 4.7 The corresponding gain in the estimated trade shares of developing countries



Source: Anderson, Martin, and van der Mensbrugge 2006a.

Bron: Wereldbank (2007) *World Development Report [WDR] 2008: Agriculture for Development*, Washington DC, World Bank, p. 106.

3. Belemmeringen aan de aanbodzijde van ontwikkelingseconomieën

De hierboven genoemde verliezers zijn vaak niet in staat gebleken om daadwerkelijk te profiteren van bestaande en nieuwe handelskansen. Hiervoor zijn aanpassingen nodig aan de aanbodzijde van de economie, iets wat (de armste) ontwikkelingslanden vaak niet kunnen realiseren. Om dit dilemma aan te pakken is door de OECD-landen het ‘hulp-voor-handel-programma’ in het leven geroepen. Dit initiatief is voortgekomen uit de Doha-ontwikkelingsronde, maar staat verder los van een akkoord over het eindpakket over handelsliberalisatie in deze ronde. Het hulp-voor-handel-programma is gericht op het wegnemen van ernstige belemmeringen aan de aanbodzijde van ontwikkelingseconomieën. Het programma

valt onder de officiële ontwikkelingsamenwerking (*Official Development Assistance – ODA*) en wordt geschat op 25–30 miljard dollar per jaar oftewel 30 procent van de totale ODA¹².

Maar... de effecten van handelsliberalisering zijn niet evenwichtig verdeeld

Bij het wegnemen van belemmeringen voor ontwikkelingslanden is er sprake van verschillende belangen tussen partijen. Niet alleen verschillen de belangen tussen de rijke landen en ontwikkelingslanden; ook tussen ontwikkelingslanden onderling en rijke landen onderling verschillen de belangen. Deze belangen hebben grotendeels te maken met de gevolgen van een verdere handelsliberalisering. Buiten kijf staan de positieve welvaartsgevolgen voor de wereldeconomie in zijn geheel¹³. Maar deze zijn, zoals eerder gezegd, niet voor alle landen eenduidig positief. Winnaars en verliezers onder ontwikkelingslanden zijn grofweg in te delen in vier groepen:

- Winnaars: exporteurs van tropische producten (bijvoorbeeld koffie en cacao). Potentieel voordeel ligt voor hen in het opzetten van de eerste bewerkingsfase en opening van regionale markten.
- Winnaars: exporteurs van concurrerende producten. Deze groep zal het meest profiteren van een volledige liberalisering van de landbouw. Het gaat hier om landen als Brazilië, Argentinië, Thailand, Maleisië.
- Verliezers: netto-importeurs. Voor kleine exporteurs in deze landen kan er een lokaal voordeel zijn, maar het overgrote deel van de bevolking zal erop achteruit gaan door een duurder import. Een groot aantal van de armste ontwikkelingslanden valt onder deze groep¹⁴.
- Verliezers: landen met handelspreferenties. Deze landen krijgen lagere prijzen voor hun producten en zullen meer concurrentie ervaren.

6.3 Gevolgen voor ontwikkelingslanden van het EU-handelsbeleid

In de context van het multilaterale handelssysteem en de lopende Doha-ronde geeft deze paragraaf een overzicht van de bestaande handelsovereenkomsten tussen de EU en ontwikkelingslanden. Vervolgens wordt de daadwerkelijke reikwijdte van deze overeenkomsten besproken.

Tariefpreferenties binnen de EU

Tariefpreferenties vormen voor veel ontwikkelingslanden een belangrijke bron van export. Binnen de EU bestaan drie regelingen die de mogelijkheid verschaffen tot een

12 WTO, *Aid for Trade fact sheet*, zie: http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/a4t_factsheet_e.htm.

13 Naar schatting van de Wereldbank kan een succesvolle WTO-ronde de wereldeconomie \$ 100 miljard opleveren en 100 miljoen mensen uit de ergste armoede halen. Zie: *Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 25 074, nr. 44, brief van staatssecretaris Heemskerck d.d. 11-06-2007 over stand van zaken WTO en handelsakkoorden met een aantal Aziatische landen, p. 3.

14 A. Valdés, A.F. McCalla (2008) *Where the interest of developing countries converge and diverge*, in: M.D. Ingco and A.L. Winters (eds.) *Agriculture and the new trade agenda*, Cambridge University Press, hoofdstuk 7.

gedifferentieerde behandeling van een groep (ontwikkelings)landen. Onderstaande tabel 6.1 geeft de mogelijke gedifferentieerde behandelingen weer:

tabel 6.1 Mogelijkheden voor gedifferentieerde behandeling ontwikkelingslanden binnen het EU-handelsregime

<i>Europees stelsel van algemene tariefpreferenties (GSP generalized system of preferences)</i>
Algemene regeling (GSP)
Bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur (GSP+)
Bijzondere regeling voor de minst ontwikkelde landen (EBA: <i>Everything But Arms</i>)
<i>Regionale handelsakkoorden</i>
Tussen de EU en een regio (bijv. de EPA's: <i>Economic Partnership Agreements</i> met de ACP-landen, of de huidige onderhandelingen met ASEAN)
<i>Bilaterale handelsakkoorden</i>
Tussen de EU en een individueel land (bijv. Chili)

Aan de (armste) ontwikkelingslanden biedt de EU op dit moment handelspreferenties via het GSP, GSP+ en EBA. Een speciale preferentie voor een groep ontwikkelingslanden, de ACP-landen, zijn de EPA's.

Het Europese GSP, GSP+ en EBA

Onder het Europese GSP vallen drie regelingen, namelijk een algemene regeling (GSP), een bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur (GSP+), en een bijzondere regeling voor de minst ontwikkelde landen (het *Everything But Arms* (EBA)-initiatief). De regelingen verschaffen een verschillende toegang tot de Europese markt, van een tarief- en quotavrije toegang voor een beperkt aantal producten onder GSP, tot een volledig tarief- en quotavrije toegang onder EBA¹⁵. De algemene regeling (GSP) is toegankelijk voor alle ontwikkelingslanden. Het GSP+-systeem biedt verdere tariefverlagingen aan ten opzichte van het GSP, voor landen die zich hebben gecommitteerd aan fundamentele arbeids- en mensenrechtenverdragen van de VN/ILO, en daarnaast ook (delen van) verdragen hebben ondertekend op het gebied van milieu en goed bestuur. Na verloop van tijd wordt gekeken in hoeverre deze voornemens ook daadwerkelijk nageleefd zijn.

EBA is een speciale regeling voor de minst ontwikkelde landen (MOL's). MOL's krijgen onder EBA een volledig tarief- en quotavrije toegang tot de Europese markt, met uitzondering van wapens en munitie en een geleidelijke afbouw van tarieven voor rijst en suiker tot 1 oktober 2009. Daarna is de invoer van deze producten volledig tarief- en quotavrij. Van de 48 MOL's behoren 39 landen tot de ACP-landen. Deze landen genoten tot 1 januari 2008 een preferentiële toegang tot de Europese markt onder het verdrag van Cotonou, en maakten hierdoor geen gebruik van EBA. Per 1 januari 2008 zullen 32 van deze ACP-

15 Met uitzondering van wapens en een geleidelijke afbouw van tarieven voor rijst en suiker tot 1 oktober 2009. Daarna is de invoer van deze producten volledig tarief- en quotavrij. Zie: EU (2005) *User's Guide to the European Union's Scheme of Generalized Tariff preferences* (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/june/tradoc_123916.pdf), pp. 3-5.

landen gebruikmaken van EBA. Tot dusver hebben onder EBA 8 andere MOL's een preferentiële toegang tot de Europese markt genoten. Op die manier vonden alle MOL's, al dan niet ACP-landen, een preferentiële toegang tot de Europese markt. Myanmar (Birma) wordt uitgesloten van EBA, en geniet momenteel geen preferentiële toegang tot de Europese markt.

EPA's

De EU onderhoudt sinds 1964 preferentiële handelsverdragen met de ACP-landen (zie kader), voornamelijk gebaseerd op geografische / historische criteria. Achtereenvolgens waren dit de Yaoundé Conventies (1964), de Lomé Conventies (1975) en het Verdrag van Cotonou (2002). Dit laatste verdrag was niet WTO-conform¹⁶, maar heeft een WTO-waiver gekregen tot 1 januari 2008. Na die tijd verliest de handelspijler uit de Cotonou-overeenkomst zijn geldigheid. De EU biedt in deze context nieuwe, regionale handelsakkoorden aan: de Economic Partnership's Agreements, de EPA's. De ACP-landen zijn in 6 regio's ingedeeld (zie kader). Met elk van deze regio's onderhandelt de Europese Unie afzonderlijk een EPA.

Indeling van de ACP-landen

De ACP-landen (allen ontwikkelingslanden) zijn landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan en zijn ingedeeld in zes regio's, waar de Europese Commissie afzonderlijk EPA's mee onderhandelt. De 6 regio's zijn als volgt:

- *West-Afrika* (Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Gambia, Ghana, Guinee, Guinee-Bissau, Ivoorkust, Liberia, Mali, Mauritanië, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone en Togo).
- *Centraal-Afrika* (Kameroen, Centraal Afrika, Tsjaad, Kongo, Democratische Republiek Kongo, Equatoriaal-Guinee, Gabon, Sao Tome en Principe).
- *Oost-Afrika* (Burundi, Comoren, Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Rwanda, Seychellen, Soedan, Oeganda, Zambia en Zimbabwe).
- *Zuidelijk Afrika* (Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibië, Swaziland en Tanzania).
- *Het Caribische gebied* (Antigua, Barbuda, de Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Dominicaanse Republiek, Grenada, Guyana, Haïti, Jamaica, St. Kitts en de Grenadines, Suriname, Trinidad, Tobago).
- *De Stille Oceaan* (Cook-eilanden, Fiji, Kiribati, Marshall-eilanden, Federale Staten van Micronesië, Nauru, Niue, Palau, Papua Nieuw-Guinea, Somao, Solomon-eilanden, Tonga, Tuvalu en Vanuatu).

16 De Lomé Conventies verschaffen de ACP-landen vrije toegang tot de Europese markt, zonder deze preferentiële behandeling aan alle ontwikkelingslanden toe te kennen. Deze preferentiële behandeling was niet gebaseerd op objectieve ontwikkelingscriteria en is in die zin niet WTO-conform. Ter overbrugging naar een WTO-conform verdrag (de EPA's), is een overgangsverdrag gesloten: het Verdrag van Cotonou.

De EPA's bieden, net als onder EBA, een volledig tarief- en quota vrije toegang¹⁷ tot de Europese markt. Dit is een vooruitgang ten opzichte van de toegang die zij genoten onder het Verdrag van Cotonou¹⁸. De Europese Unie heeft gekozen voor een brede inzet in de EPA-onderhandelingen. Behalve een handelsovereenkomst betreffende goederen, zijn in de EPA's ook diensten, investeringen en de *Singapore-issues*¹⁹ opgenomen. De gedachte achter de EPA's is dat een brede aanpak het beste is voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de armste landen. Zo zijn de EPA's uiteindelijk gericht op een duurzame ontwikkeling van de ACP-landen, waarbij een geleidelijke integratie in de wereldeconomie bij zal dragen aan het uitroeien van armoede²⁰. De EPA's als brede regionale handelsovereenkomsten bieden tevens een instrument voor het versterken van de regionale integratie van de ACP-markten (zuid-zuid-integratie) en het verbeteren van het investeringsklimaat.

Standpunt van de ACP-landen

In een gezamenlijk rapport naar aanleiding van het afronden van de eerste ronde van onderhandelingen tussen alle ACP-landen en de EU over onderwerpen die voor de afzonderlijke regionale onderhandelingen van gezamenlijk belang zijn, spreekt weinig enthousiasme vanuit de kant van de ACP-landen voor de brede agenda²¹. Ten aanzien van de vrijmaking van de dienstenhandel wordt opgemerkt dat het Verdrag van Cotonou geen verplichting oplegt om dit in het kader van de EPA's te regelen, maar dat de partners van dit verdrag wel de bereidheid hebben uitgesproken om samenwerking op dit terrein uit te breiden. De partijen onderschrijven weliswaar het belang van het wegnemen van niet-tarifaire belemmeringen zoals veterinaire en fytosanitaire normen en eisen het belang van goede instituties en een goed regulatief kader als voorwaarden om van lagere tarieven te profiteren, maar verschillen van mening over de *scope* en *coverage* van deze terreinen. De ACP-landen stellen dat eerst op multilateraal niveau over regelgeving met betrekking tot deze zaken moet worden onderhandeld. Zij stellen verder dat eerst het juridische en institutionele raamwerk moet worden opgebouwd, voordat over de *Singapore-issues* kan worden onderhandeld. De EU stelt daartegenover dat een en ander voortvloeit uit de verbintenissen die in het Verdrag van Cotonou zijn aangegaan en dat capaciteitsopbouw en onderhandelingen gelijk moeten lopen. De inzet van de EU om diensten en de *Singapore-issues* in de EPA's op te nemen, gaat verder dan de huidige WTO-regels.

17 Met uitzondering van wapens en een geleidelijke afbouw van tarieven voor rijst en suiker tot 1 oktober 2009.

18 Tot eind 2007 genoten de ACP-landen onder het Verdrag van Cotonou nog een preferentiële toegang tot de Europese markt, die gunstiger was het Europese GSP en GSP+, maar minder gunstig was dan EBA.

19 Dit zijn regels op het gebied van mededingingsbeleid, buitenlandse investeringen, aanbesteding en handelsfacilitatie.

20 Europese Commissie - ACP Secretariaat (2003) *ACP-EC EPA negotiations: Joint Report on the all-ACP: EC phase of EPA negotiations*, ACP/00/118/03 Rev.1, Brussel, 2 oktober 2003, p.1.

21 Europese Commissie - ACP Secretariaat (2003) *ACO-EU EPA Negotiations: Joint Report on all-ACP – EC phase of EPA negotiations*, op.cit.

Inmiddels heeft de EU met 35 ACP-landen een EPA gesloten. Deze EPA's variëren van een volledig handelsakkoord met het Caribische gebied, tot interim-akkoorden, die voorlopig alleen goederen omvatten. Mede door tijdsdruk in de onderhandelingen zijn er uiteindelijk ook interim-akkoorden afgesloten, waarmee per 1 januari 2008 een eerste stap gemaakt is naar goederen-EPA's. In een later stadium zal over diensten, investeringen en andere gerelateerde gebieden onderhandeld worden. De tijdsdruk heeft de gelijkwaardigheid van het onderhandelingsproces mogelijk beïnvloed. De deadline van 1 januari 2008 was riskant voor de ACP-landen, vanwege een gebrek aan onderhandelingscapaciteit. De Nederlandse regering benadrukt dat de ACP-landen niet onder druk mogen worden gezet om op termijn ook een dienstenakkoord te sluiten. Gezien de mogelijk scheve machtsverhoudingen in de onderhandelingen tussen de EU en de ACP-landen, blijft het van belang de vrijwilligheid rondom het al dan niet afsluiten van diensten-EPA's te waarborgen²².

Bestaande belemmeringen in handelsovereenkomsten

In de praktijk vinden niet alle producten uit de handelsovereenkomst daadwerkelijk een tariefvrije toegang tot de Europese markt. Dit komt door de verschillende tariefdimensies die toegepast worden op producten. Een groot deel van de landbouwproducten waar ontwikkelingslanden (mogelijk) een comparatief voordeel in hebben, zoals bananen, koffie en cacao, zijn in het Europese GSP bestempeld als 'gevoelig'. In het handelsakkoord is opgenomen dat voor producten die door de EU als 'gevoelig' zijn bestempeld, de ad-valorem-rechten met 3,5 procentpunten worden verlaagd, maar niet volledig worden afgeschaft. Enkele andere belangrijke producten zoals rijst en suiker vallen zelfs helemaal niet onder het GSP (en GSP+)²³. Oorsprongregels spelen ook een belangrijke rol bij de daadwerkelijke markttoegang voor ontwikkelingslanden, en vormen op dit moment een grote belemmering in EBA²⁴. De effectiviteit van EBA blijft volgens sommigen ver achter bij het Amerikaanse *African Growth and Opportunities Act* (AGOA), dat handelspreferenties biedt aan Afrikaanse landen. AGOA hanteert soepelere oorsprongregels dan EBA, en uit onderzoek is gebleken dat de soepele oorsprongregels Afrikaanse exportmarkten hebben gestimuleerd tot het diversifiëren van de export²⁵. Maar ook AGOA staat bloot aan kritiek.

-
- 22 Raad van de EU (2007) *Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen over economische partnerschapsovereenkomsten*, 20 november, 15109/07, Brussel, Raad van de Europese Unie, p. 3; *Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 250, nr. 4, p. 4; *Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen / Nieuwe Commissievoorstellingen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, d.d. 8-01-2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21 501-02/ 22 112, nr. 785, p. 13.
- 23 Deze producten vallen wel onder EBA. User's Guide to the European Union's Scheme of Generalized Tariff preferences (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/june/tradoc_123916.pdf), pp. 1-43.
- 24 Aangezien EBA een onderdeel van het Europese GSP is, hanteren zowel GSP, GSP+ en EBA dezelfde oorsprongregels, vastgelegd in artikel 14 e.v. Verordening (EG) Nr. 980/2005 van de Raad van 27 juni 2005, (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/june/tradoc_123916.pdf).
- 25 P. Brenton, Ç. Özden (2007) The effectiveness of EU and US unilateral trade preferences for LDCs, in: G. Faber en J. Orbie (eds.) *European Union Trade Politics and Developments: 'Everything But Arms' unravelled*, op.cit., H.7, pp. 117-134.

De daadwerkelijke reikwijdte van producten uit ontwikkelingslanden met preferentiële toegang tot de Europese markt blijkt beperkt. Beperkte tariefverlagingen, technische handelsbelemmeringen en stringente oorsprongregels zorgen voor een verminderde effectiviteit van een handelsovereenkomst. Er zijn echter signalen van een stap in de goede richting. Het Verdrag van Cotonou hanteert oorsprongregels die reeds soepeler zijn dan onder het Europese GSP, en onder de EPA's worden oorsprongregels mogelijk nog soepeler, wat een belangrijk voordeel voor de ACP-landen zou zijn. Het EBA-initiatief vormt op het vlak van tariefverlagingen een stap in de goede richting, aangezien in dit initiatief de meeste landbouwproducten de Europese markt tarief- en quotavrij kunnen betreden²⁶.

6.4 Gevolgen voor ontwikkelingslanden van het EU-landbouwbeleid

In de landbouw bestaan nog de nodige belemmeringen. Het landbouwbeleid van de OECD-landen staat momenteel dan ook sterk onder druk²⁷. Niet alleen wordt er druk van buitenaf aangevoerd door ontwikkelingslanden en opkomende economieën, ook binnen de OECD (en de EU) wordt er gediscussieerd over hervormingen. De markttoegang van de OECD-landen is op het gebied van landbouwproducten nog steeds erg restrictief, en zelfs restrictiever voor lage-inkomenslanden (zie figuur 6.2).

De OECD-landen zijn bezig met het hervormen van hun landbouwbeleid, maar het blijkt een traag proces. De Uruguay-ronde vormde een keerpunt. De gemiddelde landbouwsteun is in een periode van 20 jaar (1986-2005) van 37 naar 30 procent van de totale brutolandbouwproductie gedaald, terwijl in diezelfde periode de absolute steun gegroeid is van 242 naar 273 miljard dollar per jaar²⁸. Desalniettemin zijn er de laatste jaren stappen in de goede richting gemaakt. Zo heeft de EU in 2003 een pakket van hervormingen doorgevoerd in haar Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), en is in 2006 ook een nieuw EU-suikerregime van kracht geworden (zie hieronder). Handelsversturende elementen zijn hierdoor zichtbaar afgebouwd. Door de ontkoppeling van de inkomenssteun van productie zal deze steun minder beduidend minder handelsversturend werken. Tegelijkertijd zal hierdoor de noodzaak voor exportsubsidies afnemen. Ook binnen de WTO wordt voorzichtig vooruitgang geboekt rondom exportsubsidies. Zo is tijdens de Zesde Ministeriële WTO Conferentie in Hong Kong, als tussenstand in de onderhandelingen, het voornemen opgenomen om alle vormen van exportsteun binnen de landbouw af te schaffen, en wel voor het einde van 2013.

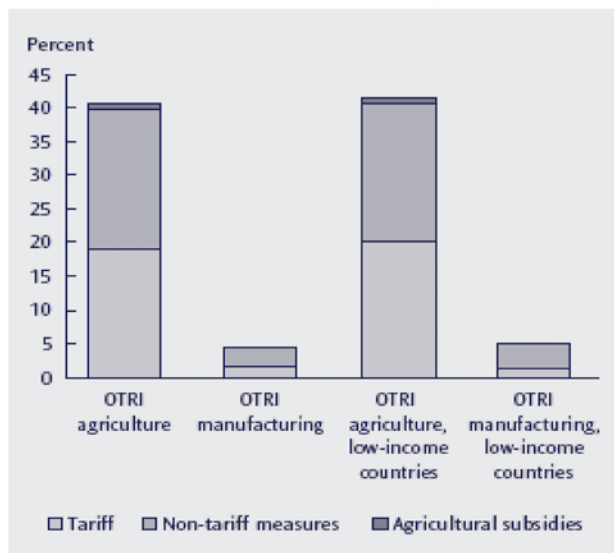
26 Mits voldaan wordt aan de oorsprongregels.

27 Vanwege hun schaal met name het landbouwbeleid van de Verenigde Staten, Japan en de EU. Maar ook het landbouwbeleid van kleine landen als Zwitserland en Noorwegen staat onder druk.

28 Wereldbank (2007) *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, op.cit., p. 97.

figuur 6.2 OECD Handelsbelemmeringsindex 2005

ANNEX FIGURE 3.1 OECD restrictiveness remains high for low-income countries, 2005



Source: Staff estimates.

Bron: Wereldbank (2006) *Global Monitoring Report [GMR]*, p. 100. De Overall Trade Restrictiveness Index (OTRI) meet de mate van bescherming van een lands handelsbeleid (in dit geval van alle OECD-landen samen). Ter vergelijking: de Europese Unie had in 2005 een OTRI voor landbouw van 37,5, vergeleken met een OTRI van 11,9 voor de totale handel. Het gemiddelde voor alle hoge-inkomenslanden lag in 2005 op respectievelijk 28,6 en 11,2. Wereldbank (2006) *Global Monitoring Report*, op.cit., p.221.

De handelsbelemmeringen die ontwikkelingslanden ondervinden in preferentiële handelsovereenkomsten met de EU, hangen nauw samen met het EU-landbouwbeleid. Dit wijst op het belang van coherent beleid. Landbouw behoort tot de comparatieve voordelen van ontwikkelingslanden. De bescherming van deze sector door de OECD-landen wordt door veel ontwikkelingslanden als zeer handelsverstoring ervaren. Deze paragraaf gaat verder in op de handelsverstoringende werking van het EU-landbouwbeleid voor ontwikkelingslanden.

Overigens kunnen de effecten van het EU-landbouwbeleid zeer verschillend zijn voor ontwikkelingslanden. Veel hangt af of een land netto-voedselimporteur is. Ook binnen ontwikkelingslanden kunnen de effecten tussen bijvoorbeeld de stadsbevolking, die gebaat is bij lage voedselprijzen en de boeren die gebaat zijn bij hoge prijzen, verschillend uitpakken.

Het EU-landbouwbeleid levert belemmeringen op voor ontwikkelingslanden...

De hoge mate van bescherming die het Europese landbouwbeleid aan lidstaten biedt, wordt door ontwikkelingslanden en opkomende economieën als belemmerend ervaren. De SER stelde in 2003 dat ontwikkelingslanden op vier manieren hinder kunnen ondervinden van het EU-landbouwbeleid²⁹:

29 Zie: SER (2003) *Advies Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, op.cit., in het bijzonder par. 5.5.

- door hoge heffingen voor landbouwproducten als granen, suiker en groenten aan de buitengrenzen van de EU;
- door vaak nog hogere heffingen op bewerkte agrarische producten (tariefescalatie);
- door de steeds hogere eisen die aan de kwaliteit van (ook ingevoerde) producten worden gesteld (onder meer ter zake van de voedselveiligheid);
- door de interne prijssteun en het daaraan gekoppelde systeem van uitvoersubsidies worden de wereldmarktprijzen van een aantal landbouwproducten kunstmatig laag gehouden³⁰.

... maar er worden stappen in de goede richting gemaakt

Inmiddels zijn enkele van bovenstaande belemmeringen minder handelsverstoring geworden. In 2003 heeft de EU een pakket van hervormingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) doorgevoerd. Deze hervormingen zijn voortgevloeid uit interne overwegingen en een voortschrijdende internationale handelsliberalisering, in het kader van de WTO-onderhandelingen in de Doha-ronde. Twee hervormingen in het bijzonder hebben betrekking op handelsverstoringende instrumenten voor ontwikkelingslanden.

De eerste hervorming van het GLB betreft de ont koppeling van inkomenssteun van productie³¹. Uit onderzoek blijkt dat dit zal leiden tot hogere wereldmarktprijzen van de beschermde landbouwproducten. Deze prijsstijging wordt veroorzaakt doordat de productie binnen de EU naar verwachting terug zal lopen, en doordat een eind zal worden gemaakt aan de prijsverlagende dumping van overschotten³². Het gevolg voor ontwikkelingslanden van deze prijsstijging op de wereldmarkt is niet eenduidig positief. Vooral de netto-voedselimporteurs, waartoe de meeste arme landen behoren, zullen nadeel ondervinden van een hogere wereldmarktprijs.

30 De interne prijssteun wordt inmiddels omgezet van prijssteun naar directe inkomenssteun. Hierdoor zal tegelijkertijd de noodzaak voor exportsubsidies afnemen.

31 Directe inkomenssteun wordt afhankelijk gesteld van het naleven van wettelijke voorschriften op het gebied van onder meer milieu, voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden alsmede van het in goede conditie houden van landbouwgronden (*cross compliance*). Voor een beperkt aantal producten blijft een gekoppelde inkomenssteun bestaan. Zie ook SER (2003) *Advies Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 03/07, in het bijzonder par. 2.2.

32 A. Kuyvenhoven, H. Stolwijk (2005) Kansen en bedreigingen van het EU-landbouwbeleid voor ontwikkelingslanden, in: G. Meester, A. Oskam, H. Silvis (ed.) *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen: Van politiek naar praktijk*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers, H.8, pp. 155-180. Uitspraken ten aanzien van de stijging van de wereldvoedselprijzen zijn ceteris paribus. Gezien de opkomst van biobrandstoffen en de groeiende vraag naar voedsel vanuit China en India is de verwachting dat de wereldvoedselprijzen mogelijk verder stijgen. Zie ook: Europese Commissie (2007) *Prospects for agricultural markets and income in the European Union: 2007-2014*, Brussel, juli 2007, in het bijzonder pp. 23-27.

Stijgende wereldvoedselprijzen

In 2007 heeft zich een sterke stijging van de wereldvoedselprijzen voltrokken. Volgens de FAO, de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties, is de voedselprijsindex in één jaar tijd met 37 procent gestegen. Met name de prijzen van zuivel, oliën en granen zijn drastisch gestegen, met 42 tot 80 procent. Een uitzondering is suiker: hiervan daalde de prijs in 2007 met 32 procent. De oogsten in de acht grootste voedselexporterende landen vielen tegen door ongunstige weersomstandigheden. Tegelijkertijd is de vraag naar voedselproducten structureel toegenomen vanwege een groeiende (welvarende) wereldbevolking en de opkomst van biobrandstoffen. De prijsstijgingen zijn het gevolg van deze structureel hogere vraag dan aanbod op de wereldvoedselmarkt. De prijsstijgingen zijn tevens nauw verbonden met de hoge olieprijsen. Landbouwproductie is in toenemende mate energie-intensief, met name in de ontwikkelde landen, en ook buiten het boerenbedrijf speelt energie een grote rol via transport en koelsystemen. Daarnaast worden biobrandstoffen door hoge olieprijsen een steeds aantrekkelijker alternatief, hetgeen de druk op grondstoffen als granen, suikerbieten, maïs en palmolie opvoert.

Hoge voedselprijzen zijn geen uitzondering, de wereldvoedselmarkt heeft vaker sterke prijsstijgingen gekend. Wat bijzonder is aan de huidige prijsstijgingen is dat het om bijna alle belangrijkste landbouwproducten gaat, en dat de kans aanwezig is dat de hoge voedselprijzen langer aanhouden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat aan de reële langetermijnprijsdalingen op de wereldvoedselmarkt een einde komt.

De stijgende wereldvoedselprijzen kunnen ernstige gevolgen voor ontwikkelingslanden hebben. Met name de netto-voedsel- en brandstofimporteurs kunnen door de hoge prijzen gemakkelijk in betalingsbalansproblemen geraken. De grootste risicogroepen zijn de Minst Ontwikkelde Landen (de MOL's) en de Lage Inkomens Landen met Voedsel Tekort (LIFDC)^a. De FAO heeft een groep van 36 landen aangeezen, waarvan 21 Afrikaanse landen, die momenteel in een crisis verkeren als gevolg van de hoge voedselprijzen. In veel van deze landen is de voedselonzeerheid verergerd door conflict, overstromingen of extreme droogtes.

Binnen ontwikkelingslanden ondervinden met name de arme stedelijke huishoudens, de kleine boeren en de ongeschoolde werknemers zonder land problemen van de stijgende voedselprijzen. De meeste armen op het platteland zijn nog steeds netto-voedselkopers. De netto-voedselproducerende boeren kunnen juist profiteren van de stijgende voedselprijzen, mits ze voldoende geïntegreerd zijn in de markt. De stijgende prijzen zouden zo bij kunnen dragen aan het uitbannen van armoede. Daarvoor is echter nog een lange weg te gaan: alleen als arme boeren erin slagen ook een significante productiviteitsverhoging te realiseren, zouden hogere voedselprijzen bij kunnen dragen aan brede welvaartseffecten.

a Deze definitie is opgesteld door de FAO. Momenteel bevinden zich 82 landen in deze groep. Zie verder: <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp?lang=en>.

- Bronnen: FAO (2008) *Growing demand on agriculture and rising prices of commodities*, paper voor IFAD's Governing Council, Februari 2008; Dagelijks brood voor velen niet meer te betalen, NRC 28 februari 2008, p.1, 16; Wereldbank (2008) *World Development Report: Agriculture for Development*, op.cit., pp. 65-69. Wereldbank, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:21665883~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>.

De tweede hervorming die betrekking heeft op de handelsversturende elementen voor ontwikkelingslanden, is de toezegging van de EU in een nog af te sluiten WTO-akkoord tot uitfasering van alle exportsubsidies per 2013. De EU-exportsubsidies zijn de afgelopen vijftien jaar al drastisch teruggelopen³³. Het motief voor het verlenen van exportsubsidies vervalt door de ont koppeling van inkomenssteun en de daarmee gepaard gaande convergentie van de institutionele prijzen van de EU naar een (hoger) wereldmarktprijsniveau.

Ook op het gebied van voedselhulp worden stappen in de goede richting gemaakt. In 1996 heeft de EU haar voedselhulpprogramma geïntegreerd in een breder opgezette voedselzekerheidsstrategie. Deze strategie maakt onderscheid tussen chronische voedselonzekerheid en acute voedselonzekerheid. Hierbij wordt speciale aandacht geschonken aan fragiele staten. De EU benadrukt dat voedselhulp een instrument is dat beperkt moet blijven tot noodsituaties. Wanneer voedselhulp gegeven wordt, geeft de EU de voorkeur aan lokaal/regionaal verkrijgbare producten. Dit om negatieve effecten op de lokale markt te voorkomen, en de lokale productie juist te ondersteunen³⁴. De FAO benadrukt het belang van ongebonden voedselhulp.

De Nederlandse regering onderstreept het belang van deze hervormingen van het GLB. Ze zegt hierover het volgende³⁵:

Van belang op mondiaal niveau voor de verdere aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is de rol van de landbouw in ontwikkelingslanden bij armoedebestrijding. (...) Een belangrijke mondiale ontwikkeling is de voorschrijdende handelsliberalisering en in het bijzonder de WTO-onderhandelingen. De inzet op afbouw van handelsversturend markt- en prijsbeleid, zoals de uitfasering van exportsubsidies, vloeit daaruit voort. Daarnaast zal ook verbetering van markttoegang voor landbouwproducten uit – met name de armere – ontwikkelingslanden blijven worden nagestreefd en zullen deze landen worden geholpen om gebruik te maken van de markttoegang die de EU hun biedt.

33 CPB (2006) *Centraal Economisch Plan [CEP]* (2006) Den Haag, Centraal Planbureau, pp. 152-165; HPA (2007) *Bulletin uitvoerrestituties industriële landbouwproducten m.i.v. 1 februari 2008*, nr. 01/R/NA1/08, Den Haag, Hoofdproductschap Akkerbouw, bijlage.

34 Europese Commissie (2007) *Food Security Thematic Programme: Thematic strategy paper and multiannual indicative programme 2007-2010*, C/2007/1924, Brussel, 4 mei 2007; COM(2007) 545 final *EU Report on Policy Coherence for Development*, Brussel, Europese Commissie, pp. 79-80.

35 Brief van minister Verburg aan de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt health check GLB, d.d. 7 december 2007, pp. 2-3.

De Nederlandse regering benadrukt verder dat “door de ingrijpende hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, de ondersteuning aan de Europese landbouw beduidend minder handelsverstrend is geworden”³⁶.

Het EU-suikerregime

Een landbouwproduct dat momenteel onder grote druk staat, vanuit verschillende kanten, is suiker. Suiker wordt binnen de EU zeer sterk beschermd, en vormt tegelijkertijd een belangrijk exportproduct van een groep ontwikkelingslanden. Hierbij gaat het om een aantal grote spelers op de suikermarkt, zoals Brazilië, Thailand en India, maar ook om een groep van minder grote spelers, waarvoor de suikerexport een belangrijk onderdeel van de economie uitmaakt. De meeste ontwikkelde landen beschermen hun suikerindustrie, maar ook landen als Rusland, Thailand en China reguleren hun suikerindustrie³⁷. De wereldmarkt fungeert hierdoor in feite als een overschottenmarkt, met lage prijzen als gevolg. De wereldmarkt voor suiker is daarmee geen markt waar de juiste verhouding van vraag en aanbod op wereldniveau tot uitdrukking komt. Het EU-suikerregime is een goede illustratie van welke dilemma’s er kunnen ontstaan bij het hervormen van het GLB.

Een hervorming van het EU-suikerregime was onvermijdelijk

Op 20 februari 2006 is een nieuw suikerregime van kracht geworden. Dit nieuwe regime geldt tot 30 september 2015 en omvat enkele substantiële hervormingen. Twee gebeurtenissen lagen hieraan ten grondslag. Door de introductie van het EBA-initiatief (zie paragraaf 6.3) krijgen de 48 allerarmste ontwikkelingslanden (de MOL’s) per 1 juli 2009 een volledig tarief- en quotavrije toegang tot de Europese suikermarkt. Dit zal leiden tot een sterke toename van het suikeraanbod vanuit de MOL’s. Omdat het oude EU-suikerregime een interne minimumprijs voor suiker garandeerde die gemiddeld drie keer hoger lag dan de wereldmarktprijs³⁸, was deze regeling financieel niet langer houdbaar. Daarnaast noopte een uitspraak van de WTO-geschillenbeslechtingcommissie tot aanpassing van het suikerregime. Naar aanleiding van een klacht van Brazilië, Thailand en Australië heeft de WTO bevestigd dat alle EU-suikerexporten, direct of indirect, gesubsidieerd zijn. Dit is in tegenspraak met de WTO-afspraken over het toegestane subsidievolume, die tijdens de Uruguay-ronde gemaakt zijn. De hoge interne minimumprijs van de EU, waardoor de productie kunstmatig hoog gehouden wordt, draagt in combinatie met exportsubsidies bij aan een lage wereldmarktprijs. Dit stuitte op hevige protesten vanuit de internationale gemeenschap, in het bijzonder van enkele efficiënt producerende (ontwikkelings)landen.

36 Brief van minister Verburg aan de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt health check GLB, d.d. 7 december 2007, p. 3.

37 S. van Berkum, P. Roza en F.W. van Tongeren (2005) *Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries*, Den Haag, Landbouw Economisch Instituut (LEI) i.o.v. ministerie van LNV, pp. 23-27.

38 Mits deze binnen het A- of B-quotum viel. Suiker die niet binnen het A- of B-quotum viel, viel onder het C-quotum en kwam niet in aanmerking voor de hogere interventieprijs. Deze suiker was overgeleverd aan de wereldmarkt, maar werd in de praktijk vaak gesteund met exportsubsidies.

Het oude EU-suikerregime bevatte vijf kenmerken die resulteerden in een interne minimumprijs voor suiker die gemiddeld drie keer hoger lag dan de wereldmarktprijs³⁹. Deze vijf kenmerken waren: (i) een interne interventieprijs voor zowel suikerbietproducenten als suikerraffinaderijen, (ii) productiequota's, (iii) hoge invoertarieven, (iv) specifieke importquota's voor landen met een preferentiële toegang en (v) exportsubsidies. De belangrijkste hervormingen van het EU-suikerregime omvatten de volgende stappen: (i) een geleidelijke verlaging van de minimum interventieprijs met 36 procent over vier jaar, (ii) een gefaseerde afschaffing van interventies tot 2009/2010, (iii) het samenvoegen van productiequota A en B, waarbij een verlaging van het totale EU-suikerquotum wordt door-gevoerd, (iv) introductie van een vrijwillige herstructureringsregeling⁴⁰ en (v) een noodzakelijke aanpassing van de tariefpreferenties binnen het EU-suikerregime⁴¹.

Tariefpreferenties binnen het EU-suikerregime

De EU heeft binnen het suikerregime een complex web van speciale handelsovereenkomsten met ontwikkelingslanden gesloten. Zo zullen de 48 allerarmste ontwikkelingslanden (de MOL's) per 1 juli 2009 profiteren van een volledig tarief- en quotavrije toegang voor suiker tot de Europese markt via het EBA-initiatief. De West-Balkanlanden en de overzeese landen en gebiedsdelen (de LGO's) genieten momenteel al een tariefvrije toegang binnen tariefcontingenten. Daarnaast mogen 18 ACP-landen en India, via het Suiker Protocol, jaarlijks een vastgestelde hoeveelheid suiker naar de EU exporteren, waarvoor zij de hoge interne EU-prijs ontvangen. Per 1 oktober 2009 zal dit Suiker Protocol zijn geldigheid verliezen. De EU streeft ernaar een nieuwe suikerregeling op te nemen in de EPA's, die momenteel onderhandeld worden met de ACP-landen, waarbij uiteindelijk een tarief- en quotavrije toegang tot de Europese markt gegarandeerd wordt. Dit zou de opvolging van het huidige Suiker Protocol waarborgen. Een dilemma hierbij is dat momenteel niet alle landen een EPA met de EU hebben afgesloten. Enkele van deze landen vallen per 1 januari 2008 onder het EBA-initiatief, en zullen in dat kader alsnog een volledig tarief- en quotavrije toegang voor suiker tot de Europese markt genieten. De ACP-landen die geen EPA met de EU hebben afgesloten, én niet tot de MOL's behoren, zullen hun preferentiële toegang tot de Europese suikermarkt verliezen.

39 WTO (2005) *European Communities: Export Subsidies on Sugar*, Appellate Body Report, AB-2005-2, 28 April 2005, Genève, World Trade Organisation, p. 236.

40 De EU beoogt via de vrijwillige herstructureringsregeling een quotumreductie van 6 miljoen ton te bereiken. De productie moet omlaag van 18 miljoen naar 12 miljoen ton suiker in 2010. Op dit moment is slechts 2,2 miljoen ton op vrijwillige basis aangeboden om permanent aan de productie te worden onttrokken. Als in 2010 de beoogde reductie van 6 miljoen ton niet gehaald is, zal een gemeenschappelijk percentage worden vastgesteld waarmee alle quota in de EU definitief worden gekort. Zie: brief van staatssecretaris Timmermans aan de Tweede Kamer, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, vergaderjaar 2006-2007, 22 112, nr. 543, 20 juni 2007 over het fiche Verordening herstructureringsregeling suikermarkt en suikerindustrie.

41 OECD (2007) *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation 2007*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development, pp. 107-108; OECD (2007) *OECD Economic Surveys: European Union*, vol. 2007 – issue 11, Parijs, pp. 127-128.

- Bronnen: S. van Berkum, P. Roza, F. van Tongeren (2005) *Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries*, Den Haag, Landbouw Economisch instituut (LEI), pp. 28-35; EU (2007) *Background on the EU proposal to denounce the Sugar Protocol and market access for ACP sugar under EPAs*, Brussel, Europese Commissie, 14 september 2007.

De hervormingen van het EU-suikerregime zorgen voor een veranderende samenstelling van de suikermarkt binnen de EU. Door een verlaging van het totale EU-suikerquotum zal de productie naar verwachting met ongeveer 30 procent teruglopen⁴². De vraag naar suiker binnen de EU zal de komende jaren toenemen, mede door de ontwikkelingen in de bio-brandstoffenindustrie. De vraag zal hierdoor vanaf 2007 hoger liggen dan de productie. De invoer van de EU uit landen die onder de tariefpreferenties vallen, stijgt naar verwachting naar 4,4 miljoen ton vanaf 2010. De export van de EU zal naar verwachting significant teruglopen, gezien de toezegging van de EU binnen de WTO tot uitfasering van alle exportsubsidies per 2013. De prognose is dat de EU vanaf 2007 een netto-importeur van suiker zal zijn. Dit neemt echter niet weg dat suikerexport, al dan niet met handelsverstorende subsidies, nog steeds plaatsvindt, zij het in een kleiner volume⁴³.

Gevolgen voor de (allerarmste) ontwikkelingslanden

De prijsverlaging van de interne EU-suikerprijs heeft grote gevolgen voor de landen die momenteel een preferentiële toegang tot de Europese suikermarkt genieten, zoals de 18 ACP-landen en India. De gevolgen zullen het grootst zijn voor hoge-kostenproducenten zoals Barbados, Jamaica, St. Kitts en Trinidad & Tobago, die door de prijsdaling niet meer competitief kunnen produceren. Dit brengt risico's met zich mee. In veel landen worden sociale voorzieningen zoals gezondheidszorg en educatie als secundaire arbeidsvoorwaarden aangeboden. Met het teruglopen van de inkomsten, kunnen dit soort sociale voorzieningen onder druk komen te staan. Met name in landen waar suiker de enige agrarische industrie is, zullen aanpassingskosten hoog zijn. Potentiële aanpassingskosten zullen lager zijn als een land in staat is zijn economie te diversifiëren, en arbeid en kapitaal elders effectief in kan zetten⁴⁴. Met het oog op deze aanpassingskosten heeft de EU een bedrag van 1,2 miljard euro beschikbaar gesteld voor de 18 ACP-landen die tot 1 oktober 2009 onder het Suiker Protocol vallen, om hen tot 2015 bij te staan in de hervormingen. Daarnaast zullen de ACP-landen in het kader van de EPA's grotere hoeveelheden suiker tariefvrij naar de EU kunnen exporteren. De vraag is of dit volume-effect het negatieve prijseffect kan opheffen⁴⁵.

42 OECD (2007) *OECD Economic Surveys: European Union*, op.cit., hoofdstuk 6: *Reforming agricultural and trade support*, Parijs, pp. 127-128.

43 Zie: Europese Commissie (2007) *Prospects for agricultural markets and income in the European Union: 2007-2014*, op.cit., pp. 24-27, 51.

44 S. van Berkum, P. Roza en F.W. van Tongeren (2005) *Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries*, LEI, op.cit., pp. 52-57.

45 Dit zal per land verschillen, afhankelijk van de competitiviteit van de suikerindustrie. Zie verder: P. Conforti en G. Rapsomanikis (2005) *The impact of the European Union sugar policy reform on developing and least developed countries*, in: *Commodity market review 2005-2006*, Rome, Food and Agriculture Organization (FAO), pp. 89-105; T. Ruffer en G. Williams (2003) *Addressing the impact of preference erosion in sugar on developing countries*, Oxford, LMC International and Oxford Policy Management.

Vergeleken met het oorspronkelijke aanbod binnen EBA gaan de allerarmste suikerexporterende landen er substantieel op achteruit, vanwege de lagere prijs die zij voor hun suiker zullen ontvangen. De directe inkomensverliezen voor deze landen worden op 100 tot 250 miljoen dollar per jaar geschat. Dit neemt niet weg dat deze allerarmste landen per 1 juli 2009 een tariefvrije toegang tot de Europese suikermarkt zullen krijgen, en zo kunnen profiteren van de stabiele, nog steeds relatief hoge EU-prijs. Deze preferentiële toegang heeft blijkbaar nog steeds een toegevoegde waarde, zij het in afgeslankte vorm. Afhankelijk van de competitiviteit van de industrie zijn investeringen, privaat al dan publiek, in de lokale suikerindustrieën nog steeds te verwachten⁴⁶.

Winnaars en verliezers

De hervormingen van het EU-suikerregime zijn noodzakelijk en wenselijk. Door de beslissing van de WTO en de introductie van het EBA-initiatief was het suikerregime niet langer houdbaar. Het suikerregime werkt dermate handelsversturend dat het bijdraagt aan het fungeren van de wereldmarkt als overschottenmarkt, wat ten koste gaat van enkele efficiënt producerende (ontwikkelings)landen. De hervormingen hebben positieve gevolgen voor suikerproducenten als Brazilië, Thailand, Cuba en Australië. De netto-suikerimporteurs, waaronder veel MOL's, zullen echter nadeel ondervinden van een prijsstijging op de wereldmarkt. De hervormingen hebben ook negatieve gevolgen voor enkele ontwikkelingslanden die momenteel een preferentiële behandeling van de EU genieten. Dit zijn de achttien ACP-landen en de MOL's die onder EBA vallen. Naast de directe inkomensverliezen door een lagere interne EU-suikerprijs, zullen deze landen hun bevoorrechte positie binnen het EU-suikerregime verliezen, wat indirecte kosten met zich meebrengt. Een preferentiële behandeling van een groep landen voor een bepaald product werkt een eenzijdige, lang niet altijd efficiënte, specialisatie in de betreffende landen in de hand. Dit is in het geval van suiker gebeurd in enkele van de ACP-landen en de gevolgen van deze specialisatie komen voor deze ontwikkelingslanden nu aan het licht. De EU draagt hier een verantwoordelijkheid. Het bevorderen van diversificatie van de economieën van deze landen, en van ontwikkelingslanden die preferenties genieten in het algemeen, is van groot belang. Een voorbeeld van een hulpprogramma op dit gebied is het 'hulp-voor-handel-programma'.

6.5 Hulp voor handel

Het thema 'hulp voor handel' is in het leven geroepen door de WTO-leden, om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij het daadwerkelijk profiteren van bestaande en nieuwe handelskansen. In de praktijk blijkt dat ontwikkelingslanden vaak niet in staat zijn om van nieuwe handelskansen te profiteren. Een voorbeeld hiervan zijn de ACP-landen.

⁴⁶ M. Brüntrup (2007) EBA and the EU sugar market reform, in: G. Faber en J. Orbie (eds.) *European Union Trade Politics and Developments: 'Everything But Arms' unravelled*, op.cit., H.10, pp. 179-202.

Ondanks een 99 procent tarief-vrije export voor ACP-landen⁴⁷ is hun aandeel in de Europese markt gedaald van 4,1 procent in 1970, naar 1,0 procent in 2003 en van 3,2 naar 1,8 procent van de totale wereldhandel in diezelfde periode⁴⁸. Ook de introductie van het EBA-initiatief heeft niet geleid tot een stijging van het aandeel van ontwikkelingslanden in de totale Europese handel⁴⁹. Andere delen van de wereld, zoals China en India, zijn er wel in geslaagd hun exportsector te ontwikkelen. Speciale toegangspreferenties alleen zijn blijkbaar niet altijd voldoende voor een verdere integratie in de wereldeconomie; er zijn vaak ook economische hervormingen nodig aan de aanbodzijde, in de ontwikkelingslanden zelf. Eurocommissaris Peter Mandelson zegt hierover het volgende⁵⁰:

Preferentiële handel biedt kansen voor ontwikkelingslanden. Er is geen garantie dat de preferenties zullen worden omgezet in feitelijke economische winst. Deze kansen zullen moeten worden benut en hierbij speelt een aantal factoren een rol. Uit de ervaring blijkt dat preferentiële handel alleen niet voldoende is om groei en economische ontwikkeling te stimuleren en armoede terug te dringen. Problemen aan de aanbodzijde en op het gebied van productiviteit spelen een cruciale rol en dus zijn er aanvullende hervormingen en investeringen nodig om de gewenste reactie aan aanbodzijde op te roepen, met name bij het bedrijfsleven, en om huishoudens volop te kunnen laten profiteren van de preferentiële markttoegang.

Het hulp-voor-handel-programma richt zich op het wegnemen van ernstige belemmeringen aan de aanbodzijde van ontwikkelingseconomieën. Het programma omvat technische assistentie (zoals het voldoen aan productnormen of het ontwikkelen van handelsstrategieën), het opbouwen van infrastructuur en productiecapaciteit, en assistentie bij aanpassingskosten (bijvoorbeeld bij het wegvallen van handelspreferenties)⁵¹. Het waarborgen van diversificatie van de economie speelt hierbij een centrale rol. In een gezamenlijk rapport over hulp voor handel van de Wereldbank en het IMF wordt verder het belang van een goede concurrentiepositie onderstreept. Hulp voor handel moet ingezet worden op het aantrekkelijker maken van private investeringen in lokale ondernemingen. Daarbij hoort een verbetering van de efficiëntie en kwaliteit van lokale diensten, zoals telecommunicatie, transport en financiële diensten. Om dit te bereiken is een proactief overheidsbeleid noodzakelijk⁵².

-
- 47 Deze 99 procent geldt op papier, in praktijk is dit minder in verband met oorsprongregels en 'gevoelige producten', zie ook par. 6.2.
- 48 A. Bigsten (2007) *Development policy: coordination, conditionality and coherence*, Brussel, Bruegel, p.117.
- 49 P. Brenton, Ç. Özden (2007) The effectiveness of EU and US unilateral trade preferences for LDCs, in: G. Faber en J. Orbie (eds.) *European Union Trade Politics and Development: 'Everything but Arms' unravelled*, H.7, pp. 117-134.
- 50 Europese Commissie (2005) *The Trade and Development Aspects of EPA Negotiations*, SEC(2005)1459, 9 november 2005, Brussel, pp. 2-3.
- 51 Wereldbank (2005) *Global Monitoring Report 2005: Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*, Washington DC, World Bank, p. 143; WTO, *Aid for Trade fact sheet*, zie voor meer informatie: http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/a4t_factsheet_e.htm.
- 52 Wereldbank/ IMF (2007) *Aid for trade: Harnessing the global economy for economic development*, 28 September, DC2007-0019, World Bank/ International Monetary Funds.

Het hulp-voor-handel-programma wordt namens Europa gecoördineerd op Europees niveau. Dit betekent dat de Europese Commissie en de EU-lidstaten gezamenlijk een ‘Europese hulp-voor-handel-strategie’ gaan uitvoeren. De Europese Commissie heeft onlangs een mededeling gedaan over de te volgen strategie⁵³. Het streven is om voor het onderdeel technische assistentie in 2010 een financiële toezegging van 2 miljard euro per jaar te behalen, waarvan 1 miljard euro van de Europese Commissie komt, en 1 miljard euro van de EU-lidstaten. Voor de bredere hulp-voor-handel-agenda, dus inclusief infrastructuur en opbouw van productieve capaciteit, zal een deel van de door EU-lidstaten toegezegde verhoging van ODA-budgetten moeten worden ingezet. De EU blijft hiermee de grootste donor aan het hulp-voor-handel-programma; meer dan de helft van de mondiale hulp voor handel komt tot nog toe voor rekening van de EU⁵⁴. Van dit budget is ‘in de buurt van 50 procent’ bestemd voor de ACP-landen. In het licht van de nieuwe EPA’s zullen de ACP-landen de aanbodzijde van hun economieën moeten aanpassen om ook daadwerkelijk te kunnen profiteren van de nieuwe handelskansen. Via de ontwikkelingsagenda van de EPA’s wil de Europese Commissie de ACP-landen bijstaan in deze hervormingen.

De Nederlandse regering is van mening dat “de mededeling van de Europese Commissie een goede aanzet geeft om tot een gezamenlijke strategie te komen”⁵⁵. Ze benadrukt daarbij het belang van een vraaggestuurde benadering uit de ontvangende landen. De Nederlandse regering plaatst zodoende vraagtekens bij de financiële doelstelling voor technische assistentie van 2 miljard euro per jaar vanaf 2010, omdat dit zou kunnen leiden tot een aanbodgestuurde benadering van donoren. Eigenaarschap en participatie van de ontvangende landen is volgens de Nederlandse regering van groot belang voor een succesvol resultaat van het hulp-voor-handel-programma.

Behalve op multilateraal en op internationaal niveau is het van belang dat ‘hulp voor handel’ ook op bilateraal niveau wordt ingevuld. Hierop wordt in het vervolgadvis nader ingegaan.

Ook Nederland beschikt over een aantal belangrijke programma’s om ontwikkelingslanden te helpen bij investeringsprojecten. De regeling Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) is ruim vijftien jaar geleden in het leven geroepen en ondersteunt overheden in ontwikkelingslanden bij het opzetten van infrastructurele projecten die commercieel niet rendabel zijn (wegen, water, energie, onderwijs, medische zorg, afvalverwerking, havenontwikkeling, et cetera).

53 COM(2007) 163 final *Towards an EU Aid for Trade strategy: The Commission’s contribution*, Brussel, Europese Commissie, d.d. 11 april 2007.

54 OECD (2007) *Reforming agricultural and trade support*, H.6 in: *OECD Economic Surveys: European Union*, op.cit., p. 131.

55 Brief van staatssecretaris Timmermans aan de Tweede Kamer over het Commissiedocument COM(2007) 163 inzake ‘*Towards an EU Aid for Trade strategy*’ d.d. 20-06-2007, Tweede Kamer, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, vergaderjaar 2006-2007, 22 112, nr. 544, p. 4.

Het Nederlandse bedrijfsleven heeft hiervoor in vele projecten haar kennis en kunde ingezet. ORET is in 2006 geëvalueerd en beoordeeld als een effectief instrument voor het realiseren van infrastructuur, maar het werd beperkt ontwikkelingsrelevant bevonden. ORET wordt in 2008 herzien. De raad ondersteunt de inzet om de huidige ORET-regeling ontwikkelingsrelevanter en duurzamer te maken en – conform het regeerakkoord – de betrokkenheid van het mkb, zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden, te vergroten.

6.6 Samenvatting en conclusies

Markttoegang voor ontwikkelingslanden

De raad constateert dat de daadwerkelijke reikwijdte van preferentiële toegang voor producten uit ontwikkelingslanden tot de Europese markt beperkt blijft. Beperkte tariefverlagingen, stringente oorsprongregels, tariefescalatie en niet-tarifaire belemmeringen zorgen voor een verminderde effectiviteit van een handelsovereenkomst. Daar komt bij dat ontwikkelingslanden door het grote aantal ‘gevoelige producten’ die aangewezen zijn door de EU, significant minder voordeel halen uit handelsovereenkomsten.

Economic Partnership Agreements (EPA's)

De raad meent dat transparant handelen vereist dat sociale partners in de ACP-landen met regelmaat geconsulteerd worden over het onderhandelingsproces over de EPA's. Dat is van belang mede omdat werkgelegenheidseffecten in de afwegingen over handelsakkoorden betrokken moeten worden, en de mogelijkheid dat meer mensen door betaalde arbeid een leefbaar loon verwerven. Verder beveelt de raad aan dat Nederland in EU-verband blijft onderstrepen dat de mogelijkheid moet blijven bestaan om bepaalde marktsegmenten in ontwikkelingslanden in een aangepast tempo open te stellen.

Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en effecten op ontwikkelingslanden

De hervormingen van het GLB zijn met name gericht op het wegnemen van handelsverstoringende exportsubsidies en interne landbouwsteun. Onderzoek van de OECD wijst uit dat door de ontkoppeling van inkomenssteun van productie de interne landbouwsteun van de EU beduidend minder handelsverstoringend is geworden, en dat exportsubsidies significant verlaagd zijn. Het onderzoek benadrukt echter ook dat er uitdagingen blijven bestaan⁵⁶. Verdere voortgang voor het EU handels- en landbouwbeleid in relatie tot de (armste) ontwikkelingslanden ligt daarnaast voornamelijk op het gebied van markttoegang. Belangrijke punten voor voortgang daarin zijn:

- het afbouwen van tariefescalatie voor landbouwproducten naarmate ze verder bewerkt zijn;
- het versoepelen van oorsprongregels in preferentiële handelsovereenkomsten;
- het verminderen van het aantal ‘gevoelige producten’ in handelsovereenkomsten.

56 OECD (2007) Reforming agricultural and trade support, H.6 in *OECD Economic Surveys: European Union*, op.cit., pp. 129-130.

Bevordering integratie door hulp voor handel

Een verbetering van de markttoegang voor ontwikkelingslanden is geen voldoende voorwaarde voor een betere integratie van deze landen in de wereldeconomie. Ook goede instituties, een positief ondernemingsklimaat, een adequate infrastructuur en macro-economische stabiliteit zijn van groot belang. De belangrijkste vraag die in dit kader gesteld kan worden, is hoe ontwikkelingslanden tot institutionele hervormingen gestimuleerd kunnen worden. Er bestaan initiatieven die op dit vlak een stap in de goede richting maken. Het 'hulp-voor-handel-programma' is een voorbeeld dat via flankerend beleid een betere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie stimuleert en daarmee wil bijdragen aan de groei van productieve werkgelegenheid.

De EU kan een betere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie bevorderen door:

- het harmoniseren van productnormen op mondiaal niveau en tegelijkertijd het begeleiden van ontwikkelingslanden in het voldoen aan niet-tarifaire belemmeringen zoals technische handelsbelemmeringen, douane- en administratieprocedures en de toepassing van sanitaire en fytosanitaire maatregelen;
- het stimuleren van diversificatie van de economieën van ontwikkelingslanden, waaronder in het bijzonder ontwikkelingslanden die preferenties genieten.

Nederlandse beleidsinzet

De bijdrage die Nederland kan leveren aan een betere markttoegang van producten uit ontwikkelingslanden loopt via de Nederlandse inzet in het EU handels- en landbouwbeleid en via de inzet van het bilaterale Nederlandse beleid op handelsbevordering.

De raad beveelt aan dat bovenstaande punten hierbij als uitgangspunt gelden.