

Sector : S5
Afdeling/Project : Landbouw en natuur
Samensteller(s) : A. Kuyvenhoven (Wageningen Universiteit) en H.J.J. Stolwijk
Nummer : 105
Datum : 15 december 2004

Ontwikkelingslanden en het EU-landbouw- en voedselbeleid *

Internationale handelsstromen vormen de verbindende schakel tussen de landbouw van de EU en die van ontwikkelingslanden. Aard en omvang van die handelsstromen worden beïnvloed door beleid dat rechtstreeks of meer indirect de landbouw raakt. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid is protectionistisch: de eigen landbouwproductie wordt bevoordeeld boven de landbouw in derde landen. Dit komt vooral tot uitdrukking in beperking van handelsstromen en prijsbederf op de wereldmarkten. Het landbouwbeleid van de EU is hierom fel bekritiseerd, onder andere door een groot aantal ontwikkelingslanden.

De afgelopen decennia zijn een aantal hervormingen doorgevoerd. Ook heeft de EU in de loop der jaren aan een groot aantal ontwikkelingslanden eenzijdige handelspreferenties toegekend. De afbraak van steun leidt tot hogere wereldmarktprijzen en lagere interne prijzen. Afbraak van landbouwsteun in de EU leidt tot een erosie van het voordeel uit de toegekende preferenties. Bij hogere wereldmarktprijzen worden importeurs van voedsel bovendien met een hogere invoerrekening geconfronteerd. De (potentiële) landbouwexporteurs onder de ontwikkelingslanden zijn de grote winnaars indien de EU-markt daadwerkelijk open gaat voor concurrerende invoer.

Het bestaan van winnaars en verliezers maakt de discussie over liberalisatie en de gevolgen ervan voor ontwikkelingslanden tot een complexe zaak. Vooral ook omdat tot de verliezers juist veel van de allerarmste landen behoren.

* Te verschijnen als hoofdstuk 8 in: EU-beleid voor Landbouw, Voedsel en Groen, redactie G. Meester en A.J. Oskam, Wageningen Academic Publishers, 2005.

1 Inleiding

Handelsbeperkende maatregelen verhinderen dat landen hun comparatieve voordelen in welvaart om kunnen zetten. Deze overtuiging, volgens bijna iedere econoom: dit feit¹, ligt ten grondslag aan een groot deel van de kritiek op het protectionistische karakter van het landbouwbeleid van de Europese Unie. Naast consumenten en belastingbetalers zijn hiervan vooral ontwikkelingslanden met een comparatief voordeel in landbouw, de dupe. In *concreto* worden die ontwikkelingslanden op vier manieren gehinderd.

- Ten eerste is het voor agrarische producten die concurreren met in de Europese Unie verbouwde producten zoals granen, suiker, groenten e.d., in het algemeen moeilijk om de EU-markt te betreden.
- Ten tweede zijn invoerheffingen voor bewerkte producten veelal aanmerkelijk hoger dan die op onbewerkte producten. Dit wordt tariefescalatie genoemd. De ontwikkeling van een verwerkende industrie in ontwikkelingslanden wordt hierdoor eerder tegengegaan dan bevorderd.
- Ten derde heeft het interne EU-beleid van prijsondersteuning en het daaraan gekoppelde systeem van uitvoersubsidies tot gevolg dat de wereldmarktprijzen van een aantal agrarische producten op een kunstmatig laag niveau worden gehouden. Dit is frustrerend voor potentiële exporteurs van buiten de EU, waaronder veel ontwikkelingslanden, die economisch willen groeien via een op export gebaseerde expansie van de agrarische sector.
- Tot slot moet worden gewezen op eisen die de door de EU aan ingevoerde producten worden gesteld, bijvoorbeeld als uitvloeisel van het interne beleid op het gebied van voedselveiligheid. Omdat die eisen toenemen, wordt, *ceteris paribus*, de invoer uit ontwikkelingslanden steeds lastiger.

Tegen de achtergrond van deze kritiekpunten en de algemeen geaccepteerde notie dat integratie van de economieën van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie een noodzakelijke lange termijn voorwaarde is voor economische groei en, in samenhang daarmee, armoedevermindering, zal in dit hoofdstuk dieper worden ingegaan op het problematische karakter van het EU-landbouwbeleid in zijn relatie met de ontwikkelingslanden. Relevant in dit verband is niet alleen het gemeenschappelijke landbouwbeleid, maar ook het handelsbeleid van de EU in bredere zin. De volgende aspecten zullen aan de orde komen:

¹ Uit een onderzoek naar de opvattingen van economen over economisch beleid blijkt grote overeenstemming over de juistheid van de stelling dat "tariffs and import quotas usually reduce economic welfare" (zie R.M. Alston et al.). Die gelijkgezindheid komt natuurlijk niet 'uit de lucht vallen': de stelling is gestoeld op een krachtig resultaat uit de theorie van de internationale handel; ze is bevestigd door veel empirische onderzoek.

- Ontwikkelingslanden vormen een heterogene groep van landen met een zeer uiteenlopende bevolkingsomvang en grote verschillen in inkomensniveau en handelspositie. Sectie 2 geeft in kort bestek een overzicht van de belangrijkste landengroepen en illustreert de uiteenlopende kenmerken van deze regio's.
Om een indruk te krijgen van de omvang en aard van de negatieve welvaartsgevolgen van de huidige mondiale protectie van de landbouw in het algemeen, en die van de Europese Unie in het bijzonder, zal in sectie 3 kort worden ingegaan op de uitkomsten van een aantal modelstudies waarin de gevolgen van liberalisatie van de internationale landbouwmarkten zijn bestudeerd en gekwantificeerd.
- In de loop der jaren heeft de EU op tweeërlei wijze gereageerd op de kritiek op het gemeenschappelijk landbouwbeleid (sectie 4). Via interne hervormingen (MacSharry, Agenda 2000 en de huidige vervolgmaatregelen) is getracht de landbouwsteun, inclusief de uitvoersubsidies, stap voor stap te verminderen. Los daarvan is een beleid gevoerd om aan voormalige koloniën, de zogeheten ACP-landen, en de armste ontwikkelingslanden handelspreferenties te geven.
- De potentiële welvaartswinst uit handelsliberalisatie respectievelijk uit een vermindering van het protectionistisch karakter van het eu-landbouwbeleid is niet uniform verdeeld over (ontwikkelings)landen. Door de hogere wereldmarktprijzen die het resultaat van liberalisatie zullen zijn, zullen vooral voedselimporteurs met een hogere invoerrekening worden geconfronteerd. Daarnaast zal afschaffing van protectie leiden tot een erosie van de voordelen uit de bestaande eenzijdige handelspreferenties voor arme landen. Sectie 5 is gewijd aan de vraag hoe daar vanuit een oogpunt van optimale welvaart en armoedebestrijding tegenaan gezien kan worden.
- Het realiseren van de kansen die handelsliberalisatie een ontwikkelingslanden biedt, hangt uiteraard mede af van het binnenlands beleid dat deze landen voeren om hun landbouw te stimuleren. In veel gevallen is dit beleid het tegendeel van het eu-landbouwbeleid geweest. In veel ontwikkelingslanden zullen hervormingen nodig zijn om effectief op de nieuwe kansen te kunnen inspelen. Sectie 6 gaat hier nader op in.
- Binnen de EU is suiker misschien wel het landbouwproduct met de hoogste bescherming. Mede daarom wordt het EU-suikerbeleid al decennialang fel bekritiseerd. In die kritiek wordt vooral gewezen op de sterk negatieve gevolgen van het EU-suikerbeleid voor de producenten van suiker in ontwikkelingslanden. In sectie 7 worden de verschillende kanten van het suikerdossier belicht en geanalyseerd.
- De tendens naar een verdere liberalisatie van de EU-landbouwmarkten lijkt onomkeerbaar. Productgebonden steun alsmede invoertarieven en uitvoersubsidies worden, zij het stapje voor stapje, afgebroken. Deze ontwikkelingen zijn op zichzelf echter nog geen garantie voor een ontwikkeling naar vrijhandel. Naast de afbraak van deze tarifaire belemmeringen en andere vormen van prijsdiscriminatie, zijn er ook handelsbelemmeringen in de vorm van technische en

sanitaire en fytosanitaire eisen en eisen aan de methode van productie die aan invoerproducten worden gesteld. De problematiek van deze zogeheten 'non-tarifaire handelsbelemmeringen' is onderwerp van sectie 8.

- Sectie 9 tenslotte bevat een korte samenvatting en de belangrijkste bevindingen.

2 Karakteristieken van ontwikkelingslanden

De ontwikkelingslanden vormen een zeer gemengd gezelschap, uiteenlopend van een hoofdelijk inkomen van honderd dollar aan de onderkant van de verdeling, tot meer dan negenduizend aan het andere uiterste. Er zijn zelfs landen met een hoofdelijk inkomen rond de twintigduizend dollar – vergelijkbaar met de OECD-landen – die zich formeel als ontwikkelingsland beschouwen. Een duidelijke definitie van het begrip ‘ontwikkelingsland’ ontbreekt en is in de laatste jaren steeds meer illusoir geworden: de aanwezigheid van de ‘rijke’ olie-exporterende landen, de snelle groei van een aantal Aziatische landen en de noodzaak de nieuwe landen in Oost-Europa en Centraal-Azië een plaats te geven.

Landelijke en regionale gemiddelden van het hoofdelijk inkomen zijn de meest gangbare maatstaf voor het ontwikkelingspeil, zoals weergegeven in Tabel 1. Het UNDP (United Nations Development Program) hanteert een Human Development Index, die naast het hoofdelijk inkomen een aantal sociale indicatoren omvat; het IMF en de Wereldbank hanteren tevens een inkomen dat in dollars is omgerekend tegen internationale koopkrachtpariteiten.

Koopkrachtpariteiten zijn het resultaat van omvangrijk onderzoek naar prijsverschillen binnen landen. Het blijkt dat prijsniveaus lager zijn naarmate landen lagere inkomens hebben en dus leidt het uitdrukken van hun inkomens in internationaal vergelijkbare prijzen tot kleinere verschillen tussen landen. Omdat deze gegevens de laatste jaren steeds meer worden gebruikt is ook hier daarbij aangesloten. Uit de tabel komt een aantal markante verschillen tussen landengroepen naar voren:

- Ongeveer 85% van de mensen leeft in lage- en middeninkomenslanden; gezamenlijk behalen deze landen 20% van het wereldinkomen;
- De inwoners in de middeninkomenslanden hebben gemiddeld het viervoudige inkomen van de inwoners in de armste landen; het nationale inkomen van de gezamenlijke middeninkomenslanden is ruim vijfmaal zo groot en maakt die landen veel interessanter als afzetgebied.
- In de verschillende landengroepen is de groei in het afgelopen decennium ongelijk geweest. Zuid en vooral Oost Azië laten een hoge groei zien, die deels de snelle ontwikkeling van India en China weerspiegelt. In transitielanden is sprake van tijdelijke, zij het ernstige stagnatie, maar voor Afrika houdt deze reeds vanaf de jaren zeventig aan. De bescheiden groei in Latijns Amerika is voor een deel het gevolg van de schulden crisis van de jaren tachtig. De armste ontwikkelingslanden zijn slechts beperkte deelnemers aan de internationale handel; ze nemen nog geen 3,5 % van de werelduitvoer voor hun rekening. Het aandeel van de groep van lage- en middeninkomenslanden als geheel bedraagt 27,5 %; de armste landen vormen daar dus slechts een achtste van.

Tabel 2.1 Karakteristieken van landen naar inkomen en regio's in 2000

Landen, landengroepen	Bevolking (mln)	BNP (mrd \$)	Per capita groei 1990- 2000	Per capita inkomen (\$)	Per capita inkomen (\$ Koopkracht- pariteit)	Uitvoer (mrd \$)	Aandeel landbouw in BNP (%)
Lage inkomenslanden	2.459	1.030	1,4	420	1.990	217	23
w.v. India	1.016	471	4,1	460	2.390	42	27
Lagere midden-inkomenslanden	2.046	2.327	2,5	1.140	4.580	657	15
w.v. China	1.261	1.065	9,1	840	3.940	249	16
Hogere midden-inkomenslanden	647	2.986	2,2	4.620	9.170	873	8
Sub-Sahara Afrika	659	313	- 0,2	480	1.560	93	15
Zuid Azië	1.355	617	3,7	460	2.260	64	27
Oost Azië en Pacific	1.853	1.964	5,9	1.060	4.120	712	15
Centraal Azië en Oost Europa	475	956	- 1,8	2.010	6.620	307	10
Midden Oosten en Noord Afrika	296	602	0,8	2.040	5.170	214	14
Latijns Amerika en Caraïben	516	1.895	1,7	3.680	7.030	358	8
Totaal lage- en midden- inkomenslanden	5.152	6.343	2,0	1.230	3.890	1.747	13
Hoge-inkomenslanden	903	24.829	1,7	27.510	27.450	4.603	3
Totaal wereld	6.054	31.171	1,2	5.150	7.350	6.350	5

Uit deze gegevens dringen zich een drietal conclusies op:

- Het ontwikkelingsprobleem – de armoede – is nog steeds een Aziatisch probleem gemeten naar aantallen mensen, maar het verschuift in de richting van Afrika door de snelle bevolkingsgroei in dat werelddeel gecombineerd met economische stagnatie; in beide opzichten is verbetering in Azië onmiskenbaar.
- Veranderingen van het handelsbeleid als uitvloeisel van WTO-overleg zijn van meer belang voor de uitvoer van de middeninkomenslanden dan voor de armste landen, met uitzondering van China en wellicht van India. Aan de kant van de invoer is dit beeld genuanceerder, zoals nog nader zal worden besproken.
- De relatief geringe betekenis van internationale handel voor de armste landen betekent tevens dat voor die landen hulp – overdrachten van technische kennis en kapitaal – nog steeds van groot belang is voor hun ontwikkeling.

3 Welvaartsgevolgen van liberalisatie

De economische theorie van de internationale handel benadrukt het belang van vrijhandel als bron van welvaart. In een wereld met vrijhandel kunnen landen zich specialiseren in de productie van goederen en diensten waar ze, verhoudingsgewijs, goed in zijn. Anders gezegd: waarin ze een comparatief voordeel hebben. Ook kunnen ze dan maximaal van schaalvoordelen en technologische ontwikkelingen profiteren.

In discussies over de schade die het landbouwbeleid van de EU en andere rijke landen zoals de Verenigde Staten en Japan aan ontwikkelingslanden toebrengt, wordt dikwijls, impliciet of expliciet, de situatie met vrijhandel als norm genomen. Hoeveel 'rijker' zouden de ontwikkelingslanden zijn indien de EU en de andere rijke landen de bevoordeling van de eigen landbouw stop zouden zetten en aan derde landen onbeperkte toegang tot de 'eigen' markten zouden geven? In de loop der jaren is hiernaar een groot aantal modelstudies verricht. Tabel 3.1 vat de belangrijkste uitkomsten van een aantal van die studies samen.

Tabel 3.1 Schattingen van de mondiale welvaartswinst bij afbraak van alle landbouwsteun in zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden, in miljarden dollars

Studie	Totaal	Als % van het wereld-bbp
IMF en Wereldbank, 2002	128	0,4
Wereldbank, 2002, statisch scenario	248	0,8
Wereldbank, 2002, dynamisch scenario	587	1,9
USDA/ERS, 2000, statisch scenario	31	0,1
USDA/ERS, 2000, dynamisch scenario	56	0,2
Anderson, 1999	165	0,5
Francois en LEI, 2002	109	0,4

Bron: Bouwmeester, Burger en Stolwijk, 2003.

De schattingen van de potentiële welvaartswinst na afbraak van alle steun aan de landbouw blijken sterk uiteen te lopen. De berekende welvaartswinst varieert van een minimum van 31 miljard dollar tot een maximum van 587 miljard dollar. De verschillen zijn deels een uitdrukking van de (onvermijdelijk) zwakke empirische basis en het hoge aggregatieniveau van de modellen waarmee dit soort onderzoeken wordt uitgevoerd. Voor een ander deel hebben ze te maken met de uiteenlopende vooronderstellingen die aan de berekeningen ten grondslag liggen. Zo is in het optimistische 'dynamische' scenario van de Wereldbank, dat een totale welvaartswinst van 587 miljard dollar berekent, verondersteld dat de mondiale liberalisatie van de landbouwmarkten in de agrarische sector van de ontwikkelingslanden een extra productiviteitsimpuls teweeg zal brengen. Hierdoor zal hun positie op de wereldmarkt stap voor stap verbeteren waardoor een productievare, expansieve winstgevende landbouw zal ontstaan. Volgens dit model zal de totale welvaartswinst na zo'n 15 jaar gerealiseerd zijn. Anders gezegd:

na 15 jaar heeft de liberalisatie-impuls zijn maximum bereikt. Vanaf dan keert die welvaartswinst ieder jaar terug. Het bestaan van dit soort dynamische effecten wordt door weinigen ontkend; deskundigen verschillen echter wel van mening over de kwantitatieve omvang ervan.

Uitgedrukt als een percentage van de totale wereldproductie (het wereld-bnp) gaat het overigens om betrekkelijk geringe effecten. Zelfs in het optimistische ‘dynamische’ scenario uit de studie van de Wereldbank, dat ook in vergelijking met studies die niet in de tabel zijn genoemd, ‘optimistisch’ mag worden genoemd, stijgt het wereld-bbp slechts met 1,9% extra. Op zichzelf is dit niet zo verwonderlijk: met een aandeel van meer dan 80% wordt het wereld-bnp gedomineerd door de rijke landen. In die landen maakt de landbouw maar enkele procenten van het nationaal product uit. Wordt de welvaartswinst daarom gerelateerd aan de mondiale toegevoegde waarde in de landbouw, dan resulteren percentages die het twintigvoudige van die in tabel 2 bedragen.

De schattingen van de welvaartswinsten in tabel 3.2 zijn aggregaten. Enerzijds zeggen ze niets over de mate waarin individuele landen en landengroepen, zoals de EU, door hun beleid *verantwoordelijk zijn* voor het niet realiseren van deze winsten. En anderzijds is niet duidelijk in hoeverre individuele landen en landengroepen *te lijden hebben* van het totaal aan protectionistische maatregelen. Om hier enig zicht op te krijgen is in Tabel 3 de totale welvaartswinst uit één van de studies uit Tabel 2, de studie van Anderson, opgesplitst naar *veroorzaker* en naar *slachtoffer* van het welvaartsverlies. Daarbij is onderscheid gemaakt in landen met hoog gemiddelde inkomens en in landen met lagere gemiddelde inkomens. Tot de eerste groep behoren ruwweg de ontwikkelde landen en tot de tweede groep de ontwikkelingslanden.²

Tabel 3.2 Verdeling welvaartswinst bij liberalisatie volgens Anderson (1999), in miljarden US\$

	Potentiële winst voor:		Totaal
	Hoge- inkomenslanden	Lage- inkomenslanden	
Bij liberalisatie door:			
Hoge inkomenslanden	110	12	122
Lage- en midden- inkomenslanden	11	31	42
Totaal	121	43	164

Theoretisch zal de welvaartswinst bij handelsliberalisatie vooral bij die landen neerslaan die voorheen de grootste protectie kenden. Dat betekent dat de rijke landen het meest zullen profiteren van liberalisatie: van de 164 miljard dollar welvaartswinst zouden zij er 121

² Om redenen van ruimte wordt die verdeling maar voor één studie gegeven. De studie van Anderson mag als redelijke representatief voor de andere van de in tabel 3.2 genoemde studies worden beschouwd.

opstrijken. Relatief dure productie wordt teruggesnoeid, consumenten krijgen toegang tot goedkoper voedsel en subsidielasten verminderen. Een andere opmerkelijke uitkomst, maar op dezelfde theoretische gronden niet verrassend, is dat zowel de hoge als de lage inkomenslanden het meest profijt zullen hebben van liberalisatie van de *eigen* landbouw. Andere studies naar liberalisatie-effecten laten, bijna zonder uitzondering, eenzelfde verdelingspatroon van de te behalen totale welvaartswinst zien.

Met Tabel 3 is de vraag naar de negatieve gevolgen van het EU-landbouwbeleid voor de ontwikkelingslanden weliswaar enigszins ingekaderd, maar nog niet beantwoord. Tabel 4 geeft wel een indicatief antwoord op die vraag. Uit de welvaartseffecten van liberalisering van het landbouwbeleid van de rijke landen voor de ontwikkelingslanden is een schatting gemaakt van het aandeel van het EU-landbouwbeleid³. Als liberalisatie als *norm* wordt genomen, kunnen de bedragen in kolom 3 worden beschouwd als schattingen van de *schade* die het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de EU aan het totaal van de ontwikkelingslanden toebrengt.

Wederom vallen de grote verschillen in de berekende bedragen op. Een onvermijdelijke conclusie hieruit is: 'blijkbaar weten we het niet precies'. Een tweede opvallende uitkomst is dat, uitgedrukt als aandeel in het inkomen van de ontwikkelingslanden, het ook nu weer om betrekkelijk beperkte percentages gaat. Dit heeft vooraleerst te maken met de omvang van het totale inkomen van de ontwikkelingslanden waartoe niet alleen grote landen als India en China gerekend worden, maar ook relatief rijkere landen als Thailand en Maleisië. Daarnaast hangt dit samen met het feit dat de berekende liberalisatiewinst (en dus de schade door gebrek aan vrijhandel), een *saldo* is. Naast winnaars zijn er ook verliezers, zowel binnen de landen als tussen de landen.

Tegelijkertijd illustreert deze uitkomst de beperkingen van een geaggregeerde analyse. Voor veel groepen kunnen winsten of verliezen immers een substantieel deel van *hun* inkomen uitmaken. Voorbeelden op micro-niveau die actiegroepen en NGO's, al dan niet terecht, naar voren brengen, illustreren dat hier voor specifieke groepen van grote en onrechtvaardige effecten sprake kan zijn. Dit onderscheid naar relevante groepen geeft niet alleen een beter inzicht in de feitelijke winsten en verliezen van verschillende partijen, het geeft ook een aanzet tot beter begrip van de politieke economie en haalbaarheid van veranderingsprocessen. Waar welvaartseffecten bij kleine en goed georganiseerde groepen terechtkomen, kan op lobbying en verzet tegen hun onwelgevallige maatregelen gerekend worden. Zijn de effecten wijd verspreid

³ Volgens de OECD bedroeg het aandeel van de EU in de totale landbouwsteun in de OECD-landen in 2001 ongeveer 37%. Dit percentage is gebruikt om de 'bijdrage' van de EU in de totaal te behalen welvaartswinst bij liberalisatie te berekenen.

of de actoren slecht georganiseerd, zoals bij consumenten of rurale activiteiten, dan kan gemakkelijker met belangen worden omgegaan.

Enkele sprekende voorbeelden illustreren deze verschillen in effect en invloed. In 2001 ontvingen 25.000 Amerikaanse katoenboeren voor ongeveer US \$ 3,5 miljard aan steun van hun regering, een bedrag dat hoger is dan alle hulp aan Afrika door de VS. Die steun heeft tot een prijsbederf op de internationale markt van een kwart geleid, en daarmee het levensonderhoud van ruim 10 miljoen mensen in West-Afrika ondermijnd die van de katoenteelt afhankelijk zijn. Het EU-suikerbeleid (besproken in sectie 7) is een ander voorbeeld van succesvol lobbyen, in dit geval op kosten van de consument, met nadelige gevolgen voor doelmatige producenten elders in de wereld.

Tabel 3.3 Welvaartswinst voor ontwikkelingslanden bij landbouwliberalisatie rijke landen resp. de EU, in miljarden dollars

Studie	Totaal arme landen	Aandeel EU	Totaal effect landbouwbeleid rijke landen als % van het inkomen ontwikkelingslanden
IMF en Wereldbank, 2002	9	3	0,14
Wereldbank, 2002, statisch scenario	31	11	0,48
Wereldbank, 2002, dynamisch scenario	99	37	1,56
USDA/ERS, 2000, statisch scenario	3	1	0,04
USDA/ERS, 2000, dynamisch scenario	21	8	0,33
Anderson, 1999	12	4	0,18

Ontmanteling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van het steunbeleid in andere rijke landen zal, zo wijzen alle studies naar liberalisering uit, tot hogere prijzen van de beschermde landbouwproducten op de wereldmarkten leiden. De omvang van die prijsstijging varieert van enige procenten tot enige tientallen procenten. De prijsstijging wordt niet alleen veroorzaakt doordat aan de prijsbedervende dumping van overschotten een einde komt, maar ook doordat bij het wegvallen van alle productiesteun de productie in de rijke landen iets zal teruglopen. De vele netto importeurs van landbouwproducten onder de ontwikkelingslanden zullen door die hogere wereldmarktprijzen, hun invoerrekening, *ceteris paribus*, zien oplopen. Dit laatste betekent overigens dat niet ieder ontwikkelingsland momenteel evenveel last heeft van het protectionistische karakter van het EU-landbouwbeleid. Grote netto-importeurs van bijvoorbeeld suiker als Indonesië, Algerije, Nigeria en Egypte hebben profijt van de lage wereldmarktprijzen die mede veroorzaakt worden door het markt- en prijsbeleid voor suiker van de EU. Voordat hier dieper op in wordt gegaan zal eerst de reactie van de EU op de kritiek van de ontwikkelingslanden en de internationale organisaties op haar landbouwbeleid worden beschreven.

4 Reactie van de EU op de kritiek op het landbouwbeleid

Het zou overdreven zijn te zeggen dat de EU zich de kritiek op het protectionistische karakter van het landbouwbeleid, en de negatieve gevolgen voor de ontwikkelingslanden, sterk heeft aangetrokken. Dat wil niet zeggen dat die kritiek helemaal zonder gevolgen is geweest. Grofweg zijn in de loop der jaren twee typen beleidsaanpassingen doorgevoerd. In de eerste plaats is getracht om, zij het in een volgens de vele critici erg traag tempo, stap voor stap de marktversturende werking van het glb te verminderen. De afgelopen 15 jaar zijn twee grote hervormingen doorgevoerd. Momenteel staat de landbouw van de EU aan de vooravond van een nieuwe hervorming. Overigens speelden bij die hervormingen interne budgettaire overwegingen minstens zo'n belangrijke rol; het bestaande beleid werd, vooral ook door de open einde regeling, doodeenvoudig te duur. Ook zijn de aanpassingen deels een reactie op de kritiek van andere rijke landen als de Verenigde Staten en Australië.

Daarnaast heeft de EU de afgelopen decennia aan een groot aantal ontwikkelingslanden, waaronder aan 77 voormalige koloniën, aangeduid als de ACP-landen, en de allerarmste landen, als compensatie speciale eenzijdige handelspreferenties toegekend. Ook bij de toekenning van deze preferenties speelde een veelheid van overwegingen een rol.

Aanpassingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Met de MacSharry-hervorming waartoe begin jaren negentig werd besloten, werd het principe van niet-productgebonden toeslagen ingevoerd, zij het voorzichtig en onvolledig. De toeslagen dienden als gedeeltelijke compensatie voor de aanzienlijke verlaging van de garantieprijzen van vooral granen en rundvlees. De MacSharry hervorming baande de weg voor het in 1995 gesloten internationale handelsakkoord ter afsluiting van de Uruguay-ronde. Binnen dit akkoord werden afspraken gemaakt over de totale landbouwsteun en werd een aanzet gegeven voor een vermindering van uitvoersubsidies en een verlaging van de invoertarieven. De feitelijke gevolgen voor de internationale handelsstromen van landbouwproducten zijn overigens niet heel groot geweest. Desalniettemin kan de disciplinerende werking van deze afspraken als een belangrijke stap op weg naar een vrijere handel worden gezien. De exporteurs onder de ontwikkelingslanden hebben mede door dit akkoord minder last van de, tot dan toe, *groeivende* marktversturende werking van het landbouwbeleid van veel rijke landen, waaronder de EU.

Met de implementatie van Agenda 2000 werd de tweede stap op het pad van vermindering en ontkoppeling van landbouwsteun gezet. Kern van deze hervorming was wederom een verlaging van de garantieprijzen en een gedeeltelijke compensatie in de vorm van niet-productgebonden toeslagen. In die zin kan Agenda 2000 als een uitbreiding van de MacSharry-hervorming

worden beschouwd. Ook Agenda 2000 was gericht op het marktconform maken van de Europese landbouw.

De daaropvolgende hervorming waartoe in 2003 is besloten, brengt alle toeslagen op één noemer: de bedrijfstoeslag. Deze hervorming maakt voor de EU de weg vrij voor een nieuw internationaal handelsakkoord, de Doha-ronde, waarin nieuwe afspraken zullen worden gemaakt over een verdere verlaging van steun. Met de ontkoppeling van de steun aan de productie denkt de EU de bedrijfstoeslagen buiten de WTO-berekeningen van marktversturende steun te kunnen houden. Aldus hoopt ze voldoende onderhandelingsruimte te bezitten om uiteindelijk met een aanzienlijke vermindering van interne steun en bescherming aan de grens akkoord te kunnen gaan. Overigens mogen lidstaten voor een aantal producten een beperkte koppeling in tact houden. Van die mogelijkheid maakt een groot aantal lidstaten gebruik.

Wordt naar de gevolgen van de hervormingen voor de internationale handel gezien, dan valt het volgende op: (i) De EU is nog steeds moeilijk toegankelijk is voor typische marktordeningsproducten als granen, zuivel, rundvlees, suiker e.d. (ii) Wel zijn de uitvoersubsidies in de loop der jaren drastisch afgenomen, zowel voor wat betreft het *niveau* per eenheid product als de *hoeveelheid* productie waarop de subsidie betrekking heeft. (iii) Het interne prijsniveau van een aantal producten, bijvoorbeeld granen en rundvlees, komt langzamerhand in de buurt van het prijsniveau van de wereldmarkt. En (iv), de rol van de EU op de internationale markten van landbouwproducten is sedert het begin van de jaren negentig afgenomen.

Enigszins gechargeerd kan worden gezegd dat zich de afgelopen 10-15 jaar *de facto* een ontwikkeling naar *autarkie* heeft voorgedaan; de hervormingen van het gemeenschappelijke landbouwbeleid hebben vooral de eigen productie van de EU afgeremd. Dit komt tot uitdrukking in een geringe groei van de productie en een afnemend aandeel van agrarische producten in de totale handel van de EU met derde landen. Zo lag de groei van de EU-landbouwproductie in de periode 1995-2003 nauwelijks boven de 1% per jaar. In dezelfde periode nam het aandeel van de agrarische uitvoer naar derde landen, in de totale uitvoer naar derde landen af van 7,8% naar 6,2%; het aandeel van de agrarische invoer uit derde landen in de totale invoer uit derde landen daalde nog sneller: van 9,1% in 1995 tot, eveneens, 6,2% in 2003. Een belangrijk deel van die invoer uit derde landen bestaat bovendien uit typische tropische producten als koffie en cacao. De tarieven aan de grens fungeren nog steeds als effectieve blokkades tegen een 'ongecontroleerde' invoer van landen van buiten de EU.

Handelspreferenties

De discriminerende maatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tegen invoer van buiten de EU gelden niet voor alle landen in gelijke mate. De EU heeft met een groot aantal landen- en landengroepen handelsafspraken gemaakt. In de meeste van die afspraken is sprake van *eenzijdige* preferenties voor ontwikkelingslanden met de EU. Belangrijk in dit verband zijn de afspraken met de ACP-landen en de armste ontwikkelingslanden.

De groep van ACP-landen bestaat uit in totaal 77 landen; 47 landen uit Afrika beneden de Sahara, 16 landen uit het Caribische gebied en 14 eilanden uit de *Pacific*. De eenzijdige handelspreferenties toegekend in het kader van de zogeheten Lomé Conventies, betreffen vooral industrieproducten. Van belang voor de handel in landbouwproducten zijn de speciale 'protocollen' voor suiker, bananen en rund- en kalfsvlees. Het bananenprotocol geeft een aantal landen uit het Caribische gebied het recht om heffingsvrij een maximum hoeveelheid bananen naar de EU te exporteren. Bananen uit de Latijns-Amerikaanse 'dollarlanden' hebben die vrijstelling niet. Daarmee hebben ze een concurrentieachterstand op de EU-markt. Onder het suikerprotocol koopt de EU een vaste hoeveelheid suiker tegen de interne (hoge) EU-prijs. Van deze regeling hebben vooral Mauritius, Fiji, Guyana en Barbados profijt. Het rund- en kalfsvlees protocol regelt voor verschillende ACP-landen de teruggave van 90% van de invoertarieven terug bij uitvoer van rundvlees naar de EU. Deze regeling blijkt vooral aantrekkelijk voor de producenten van rundvlees uit Zuidelijk Afrika.

In het algemeen worden de resultaten van de eenzijdige handelspreferenties op de handelsstromen teleurstellend gevonden. Van een aandeel in de agrarische uitvoer van ruim 6,5% in het midden van de jaren '70, is het invoeraandeel van de ACP-landen in de totale agrarische invoer van de EU uit derde landen rond de eeuwwisseling gedaald tot ongeveer 3%. Slechts een paar landen (Ivoorkust, Mauritius, Zimbabwe en Jamaica) hebben aanwijsbaar geprofiteerd van de handelspreferenties. Mede vanwege de teleurstellende resultaten zijn in 2000 de Lomé Conventies vervangen door het Cotonou Agreement, een 20-jarige overeenkomst tussen de EU en de ACP-landen. Hoewel onder het Cotonou Agreement de handelsrelaties tussen de EU en de ACP op termijn zullen veranderen, zullen de voor de landbouw belangrijke protocollen voor suiker, bananen en rund- en kalfsvlees in ieder geval nog tot en met 2007 blijven bestaan. Doel is om daarna, over een periode van 12 jaar, tot een *volledig* vrije handelszone te komen. Dit betekent dat de huidige eenzijdige handelspreferenties zullen veranderen in wederzijdse preferenties.

Behalve met de ACP-landen heeft de EU eenzijdige handelspreferenties aan de 48 armste ontwikkelingslanden verleend. Tot voor kort waren landbouwproducten die ook in de EU worden voortgebracht hiervan echter grotendeels uitgezonderd. Met het zogeheten EBA-

initiatief, het *Everything But Arms* initiatief, heeft de EU ook de invoer van landbouwproducten uit de armste landen vrijgesteld van invoerheffingen. Voor drie belangrijke producten, te weten bananen, rijst en suiker, is daarbij voorlopig nog een uitzondering gemaakt. Bananen kunnen per 1 januari 2006 heffingsvrij de EU binnenkomen. Voor rijst en suiker worden de bestaande tariefvrije invoerquota de komende jaren stapsgewijs uitgebreid. In respectievelijk juli en september 2009 is de invoer volledig vrij. Juist vanwege die uitzonderingen heeft het EBA-initiatief de eerste jaren meer een symbolische (en naar rijke landen als de Verenigde Staten en Japan, toe ook een psychologische) betekenis dan een feitelijke; het agrarisch uitvoerpotentieel van de meeste minst-ontwikkelde landen is voorlopig nog te gering om significante effecten van het EBA-initiatief op de handelsstromen te verwachten.

5 Welvaartswinst voor ontwikkelingslanden bij grotere markttoegang door liberalisatie

In discussies over handelsliberalisatie lopen de belangen van de ontwikkelingslanden sterk uiteen. Het netwerk van door de EU selectief toegekende handelspreferenties is hiervan een oorzaak. Andere oorzaken zijn de verschillen in agrarisch uitvoerpotentieel en stadium van ontwikkeling. Voor een verdere verduidelijking van dit punt is het nuttig om ontwikkelingslanden in vier groepen te verdelen:

- Ten eerste zijn er de exporteurs van tropische producten die niet of nauwelijks concurreren met landbouwproducten van de EU.
- Ten tweede zijn er de exporteurs van landbouwproducten die concurreren met de 'eigen' landbouwproducten van de EU. Tot deze groep behoren ook de *potentiële* exporteurs, dat wil zeggen landen met een aanzienlijke agrarische productiecapaciteit.
- Ten derde zijn er de netto importeurs van landbouwproducten waarvoor de EU (en andere rijke landen) momenteel een protectionistisch beleid voert.

Tenslotte zijn er de landen die momenteel profiteren van eenzijdig toegekende handelspreferenties, vooral de ACP-landen en de landen die van onder het EBA-initiatief vallen.

Benadrukt zij dat de indeling een schematische is. Veel ontwikkelingslanden vallen deels in de ene en deels in de andere groep; zo zijn de meeste ACP en EBA-landen (groep 4) tevens netto importeurs van granen (groep 3).

De *eerste groep*, de exporteurs van tropische producten zoals koffie en cacao komt over het algemeen lage tarieven tegen als ze hun veelal onbewerkte producten naar de EU exporteren. Uitvoer van *bewerkte* producten is dikwijls problematischer vanwege de hogere tarieven. Afbraak van steun zal die uitvoer vergemakkelijken. Toch zal het effect ervan op de uitvoerstromen naar de EU beperkt zijn. De voedselverwerkende industrie van de EU is in het algemeen arbeidsextensief en in de hogere fasen van verwerking sterk concurrerend. Dit betekent dat er weinig ruimte voor de ontwikkelingslanden is om in die verwerkingsfasen van comparatieve voordelen te profiteren. Van belang is ook dat bewerking van voedingsmiddelen om allerlei redenen, waaronder kennis van de afzetmarkt, veelal dicht bij de afzetmarkt plaatsvindt.⁴ Het gebruikelijke expansiepatroon van een succesvolle

⁴ Voor producten die hun waarde aan de plaats van herkomst ontleen zoals Schotse Whisky of Heineken bier als 'export bier' geldt dit natuurlijk niet.

voedingsmiddelenproducent is: eerst exporteren en dan, nadat een zekere marktpositie is opgebouwd, een productie-eenheid in het exportland starten. Tegen de achtergrond van dit 'patroon' lijkt de grootste liberalisatie-winst voor deze groep ontwikkelingslanden vooral te liggen in het naar zich toe trekken van de eerste bewerkingsfase, bijvoorbeeld door sojaolie en sojameel te exporteren in plaats van sojabonen. Expansie kan ook worden verkregen indien de toegang tot nabijgelegen ontwikkelingslanden de afscherming van hun markten verminderen.

De *tweede groep*, de (potentiële) exporteurs van landbouwproducten die rechtstreeks concurreren met van de EU (graan, suiker, rundvlees) zal het meest profiteren van de afbraak van landbouwsteun door de EU en andere rijke landen. Die afbraak zal tot lagere prijzen in de tot dan toe beschermde markten leiden en tot hogere prijzen op de wereldmarkt. Deze tweede groep waartoe landen als Brazilië, Argentinië, Thailand en Maleisië behoren, zijn voor het merendeel lid van de zogeheten Cairns-groep. Ze heeft veel te winnen van een situatie waarin ze onbelemmerd toegang tot de markt van EU krijgt. *Ceteris paribus* zullen deze landen zich verder specialiseren in de productie van landbouwproducten. Dit zal ten koste gaan van de producenten in de landen die momenteel hun landbouw beschermen, zoals de EU.

Voor de *derde groep*, de netto importeurs van landbouwproducten waarvoor de EU (en andere rijke landen) momenteel een protectionistisch beleid voert, zijn de gevolgen van een liberaliserende wereld niet zonder meer positief. In zoverre deze landen ook kleine exporteurs zijn, bijvoorbeeld van fruit en groenten, zullen ze profiteren van een gemakkelijker toegang tot de EU-markt. Lokaal kan hiervan een aanzienlijk impuls op de economie uitgaan. Een groot deel van deze netto-importeurs heeft echter geen comparatief voordeel in de productie van voedsel. Door de hogere wereldmarktprijzen die het gevolg zullen zijn van de liberalisatie, zal hun invoerrekening oplopen. Het gaat hier om een groot aantal landen. Zo waren rond de eeuwwisseling 44 van de 47 landen in Afrika beneden de Sahara, met tezamen meer dan 500 miljoen inwoners, netto importeurs van voedsel. Stijgen de wereldmarktprijzen dan zijn er snel grote bedragen in het geding. De afgelopen jaren voerden de gezamenlijke ontwikkelingslanden gemiddeld meer dan 160 miljoen ton granen in. Bij een stijging van de wereldmarktprijs met 1 cent per kilogram stijgt de invoerrekening met 1,6 miljard dollar. Voor sommige landen die momenteel netto importeur zijn, zullen de hogere wereldmarktprijzen prikkel zijn om de productie uit te breiden en in een netto exporteur te veranderen. Voor het merendeel lijkt een dergelijke *regime-switch* helemaal niet of pas op de lange termijn haalbaar. Ze zullen de concurrentie met vooral de Cairns-landen vermoedelijk niet aankunnen.

Tot de verliezers zullen, zeker in eerste instantie, ook de landen van de *vierde groep* behoren, de landen dus die momenteel van de eenzijdige handelspreferenties profiteren. Lagere interne garantieprijzen binnen de EU hebben direct gevolgen voor de omvang van de feitelijke en

potentiële rent die de ACP- en de EBA-landen op hun agrarische handel met de EU genieten. De protesten van de ACP-landen tegen de geplande hervorming van het EU-suikerbeleid (zie sectie 7) zijn hiervan een illustratie. Vermindering van de protectie aan de EU-grens vergroot de concurrentiedruk van landen die geen preferentie hebben. Hier hebben de landen met preferentie vanzelfsprekend weinig belang bij. De verwikkelingen rond de vernieuwing van het bananenprotocol laten dit zien. De EU is van plan het bestaande ingewikkelde protocol met ingang van het jaar 2006 te vernieuwen. In plaats van het ingewikkelde drie tarieven/quotumstelsel voor bananen uit de niet-ACP-landen, wordt één invoerheffing van Euro 230 per ton voorgesteld. Niet-ACP-land Ecuador, een belangrijke bananenexporteur, protesteert hier fel tegen. De ACP-landen daarentegen pleiten juist voor een hoger tarief zodat minder last wordt ondervonden van concurrentie uit de goedkoper en efficiënter producerende landen uit Latijns Amerika.

In de economische theorie over internationale handel wordt het voordeel van eenzijdige handelspreferenties wel erkend. Toch is het algemene oordeel over dit soort preferenties negatief. Een belangrijk bezwaar is dat preferenties tot een verschuiving van handelsstromen leiden. Niet de landen die het goedkoopst produceren maar de landen met een preferentieel voordeel mogen in de vraag voorzien. Lokale welvaartswinst (winst voor het land dat de preferentiële behandeling geniet) gaat dan samen met een groter mondiaal welvaartsverlies. Een tweede nadeel is dat het bestaan van eenzijdige preferenties een hinderpaal is in het bredere proces van liberalisatie. Liberalisatie is geen direct (korte termijn) belang meer voor de ACP-landen. Toch suggereert veel empirisch onderzoek dat integratie in de mondiale economie door handelsliberalisatie zeer bevorderlijk is voor economische groei. Een voorbeeld is het onderzoek van Gwartney et al. Volgens dit onderzoek was de economische groei in de top 12 landen die het meest open waren voor handel, in de periode 1980-1998 ruim 8 keer zo groot als in de 12 landen die het meest gesloten waren voor internationale handel (gemiddeld 2,5% versus gemiddeld 0,3% groei per jaar).

De bestaande preferentiële regelingen, inclusief de soms lange overgangstermijnen hebben ook tot, wat de bekende econoom Jagdish Bhagwati noemt, een *spaghetti bowl of tariffs* geleid. Bezwaar hiervan is dat er dikwijls alsnog sprake is van discriminatie tussen landen met een preferentie. Bovendien vragen de afspraken om administratie en controles. Controles hebben onder andere te maken met de zogenaamde eisen van het land van herkomst. Om de preferentie daadwerkelijk te beperken tot productie uit de landen met wie de preferentiële afspraak is gemaakt, moet worden toegezien dat er geen sprake is van doorvoer of van maar een geringe bewerking in het exporterende land. Vooral als het om bewerkte producten gaat is het voor kleine landen moeilijk om aan de eisen van 'productie in het land van oorsprong' te voldoen. Dit is een van de redenen waarom de preferenties voor de ACP-landen zo weinig hebben

opgeleverd. Tot slot is er het bezwaar dat als gevolg van preferenties de economische structuur zich richt op administratieve afspraken. Het risico bestaat dat bij het wegvallen van de preferenties een economie overblijft met een weinig efficiënte productiestructuur: het land blijkt dan als het ware in een fuik te zijn gelopen.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de potentiële welvaartswinst bij het afbreken van de landbouwprotectie door de EU weliswaar tot welvaartswinst in ontwikkelingslanden zal leiden (zie Tabel 4), maar dat die welvaartswinst het saldo is van winsten en verliezen. Vooral de voedselimporteurs, waartoe de meeste armste landen behoren, en de landen die nu profiteren van de preferentiële toegang tot de EU zullen verliezen. Om die reden wordt wel gepleit om de afbraak van steun gepaard te doen gaan met compensaties van de verliezers. Die compensaties zouden de vorm moeten hebben van hulp en andere vormen van niet-productgebonden steun.

6 Landbouwbeleid in ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden hebben in het verleden overwegend een beleid gevoerd ten aanzien van hun landbouw dat het tegendeel is van het EU-beleid. Exporterende landen hebben de uitvoer belast en daarmee binnenlandse prijzen lager gehouden dan die op de wereldmarkt.

Importerende landen hebben eigen consumenten het voordeel van lage prijzen gegeven door sterk ingrijpen in de binnenlandse voedselmarkt en het monopoliseren van de invoer (die vaak door de overheid werd gesubsidieerd). In de recente periode komt daarin geleidelijk verandering, deels omdat overheden inzien dat de eigen landbouw een dynamische sector kan zijn die bijdraagt aan de economische ontwikkeling, mits een daarop afgestemd beleid wordt gevoerd. In andere landen zijn de kosten van de voedselvoorziening te hoog geworden voor de overheid, die onder structurele aanpassingsprogramma's orde op zaken moet stellen.

Deze aanpassingen zijn pijnlijk, met name voor stedelijke consumenten en voor de landlozen en kleine boeren op het platteland. Het duurt enige tijd voordat de voordelen die hogere prijzen aan de grotere boeren bieden, tot duidelijke verschuivingen leiden in het patroon van de voedselvoorziening en tot de verhoogde productiviteit van de landbouw die tot daling van de kosten van het voedselpakket kan leiden. Het zijn in feite aanpassingen in de richting van liberalisatie.

Een dynamische landbouw vergt meer dan alleen een goed markt- en prijsbeleid. Het vereist toegang van producenten tot informatie, research die is afgestemd op het vergroten van de productiemogelijkheden, zekerheid voor de gebruiker van productiemiddelen dat diens toegang daartoe niet wordt belemmerd, een goede infrastructuur die niet slechts wegen, opslag en georganiseerde markten omvat maar ook een verwerkende industrie, toegang tot onderwijs, faciliteiten voor het verzekeren tegen een aantal risico's en tot een betrouwbare rechtsgang in geval van conflicten met andere marktpartijen en boeren. In de meeste ontwikkelingslanden zijn die voorzieningen gering of zelfs afwezig. Het moge juist zijn dat de overheid zich in deze landen minder met markt- en prijsbeleid zou moeten bezighouden, maar dat houdt bepaald niet in dat de overheid geen bemoeienis moet hebben met de landbouw. Veel van de voorzieningen die nodig zijn voor een dynamische landbouw vereisen betrokkenheid van de overheid om ervoor te waken dat de toegang tot die voorzieningen voor alle boeren is gegarandeerd.

De omvang van de overheidsinvesteringen in de landbouw en in faciliteiten die de landbouwontwikkeling bevorderen is veelal gering. Met name in Afrika, maar niet alleen daar, valt een overmatige concentratie van overheidsinvesteringen in de urbane sector waar te nemen. Beleidsomgeving is ook op dit terrein nodig, maar helaas valt waar te nemen dat ontwikkelingshulp voor landbouw en rurale voorzieningen de laatste decennia voortdurend is

verminderd. De Wereldbank voert als een van de redenen aan dat in deze sectoren het percentage mislukte projecten groter is dan in enige andere sector. Een andere reden die wordt aangevoerd is de lage rentabiliteit van potentiële landbouwprojecten: dergelijke berekeningen worden gemaakt op basis van geldende wereldmarktprijzen die in het algemeen laag zijn. De uitvoersubsidies van de EU dragen daaraan bij en leiden tot vermindering van investeringen ten behoeve van de landbouw in ontwikkelingslanden. Overigens constateert ook de EU zelf dat probleem bij de besteding van eigen ontwikkelingshulp.

Dankzij de door de Uruguay-ronde van de WTO gestimuleerde discussies over het landbouwbeleid in de OECD-landen alsmede de steeds stijgende kosten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, is in de jaren negentig een kentering in het denken over deze vraagstukken opgetreden. Daarnaast heeft het falend ontwikkelingsbeleid in Afrika de Wereldbank ertoe gebracht om vraagstukken van rurale ontwikkeling opnieuw op de agenda te zetten (*Reaching the Rural Poor. A renewed strategy for rural development*, 2003) en hiervoor fondsen te mobiliseren. Andere donoren hebben zich hier recentelijk bij aangesloten, al is het nog te vroeg om tot een definitieve beleidswijziging te concluderen. De hernieuwde aandacht voor deze vraagstukken in het nieuwe millennium is echter hoopgevend.

7 Het suikerbeleid

Een concrete illustratie van de tegenstrijdige belangen van de ontwikkelingslanden in hun handelsrelatie met de EU vormt het suikerdossier. Als sinds Napoleon wordt de eigen suikerproductie binnen Europa zwaar gesteund. Hoewel de internationale suikerprijzen door de jaren heen sterk fluctueren, bedroeg de prijs van suiker binnen de EU de afgelopen twintig jaar gemiddeld het twee- tot drievoudige van het prijsniveau op de wereldmarkt. Hoge invoerheffingen en uitvoersubsidies zijn nodig om dit te bewerkstelligen. Om een ongebreidelde groei van de productie van suiker te voorkomen, heeft de EU productiequota ingevoerd. Maar, niettegenstaande de quota, is de EU met een uitvoer van zo'n 4 miljoen ton per jaar, na Brazilië, de grootste mondiale suikerexporteur.

Door de combinatie van quota en heffingen en subsidies aan de grens, is *de facto* sprake van een productiekartel. De kartelwinst, dat wil zeggen het verschil tussen de productiewaarde, gewaardeerd tegen de interne EU-prijs, en die tegen de veel lagere wereldmarktprijs, wordt betaald door de EU-consumenten. Hierdoor drukt de marktordering voor suiker niet of nauwelijks op het landbouwbudget van de EU. Producenten zijn daarom geneigd het suikerbeleid dat 'zichzelf financiert' goedkoop te noemen. Het zal duidelijk zijn dat feitelijk de EU-consument het suikerbeleid financiert.

Het verschil tussen de interne EU-prijs en de wereldmarktprijs heeft twee achtergronden. Ten eerste is de wereldmarktprijs door het protectionistische karakter van het suikerbeleid in zowel de meeste rijke landen als in een groot aantal ontwikkelingslanden, sterk verstoord. De wereldmarkt fungeert daardoor als restmarkt waarop tegen kunstmatig lage prijzen gehandeld wordt. In de tweede plaats kan rietsuiker in tropische landen, met het hele jaar door veel zon en warmte, aanmerkelijk efficiënter en goedkoper worden geproduceerd dan bietsuiker in de gematigde temperatuurgebieden, waar de zon minder schijnt en het gemiddeld veel kouder is. Zonder steun zou de suikerproductie in de EU dan ook sterk onder druk komen te staan en aanzienlijk marktterrein verliezen aan de efficiënte en/of goedkope producenten van rietsuiker in ontwikkelingslanden zoals Brazilië, Thailand en Cuba.

Om ontwikkelingslanden tegemoet te komen heeft de EU aanzienlijke handelspreferenties toegekend aan de 46 rietsuikerproducenten onder de ACP-landen, in totaal een quotum van 1,3 miljoen ton witte suiker. Samen met toegekende handelspreferenties die aan India en de Balkanlanden zijn verleend, alsmede en een extra quotum van tijdelijke aard aan ACP-landen, belooft de totale suikerpreferentie ongeveer 1,85 miljoen ton. De preferenties bestaan uit een recht op uitvoer naar de EU waarvoor de exporteurs een prijs ontvangen die ongeveer gelijk is aan de garantieprijs die binnen de EU geldt. Omdat de garantieprijs ver boven de reguliere

wereldmarktprijs ligt, is de preferentie bijzonder aantrekkelijk. Bovendien behoeven de landen met een preferentie niet te concurreren met efficiëntere producenten op de wereldmarkt.

Tegen die achtergrond is het begrijpelijk dat juist de efficiëntere producenten, waartoe behalve een aantal ontwikkelingslanden als Brazilië en Thailand, ook een rijk land als Australië behoort, regelmatig scherpe protesten laten horen tegen het EU-suikerbeleid. Niet alleen is de EU voor hen een onneembare vesting, maar er is ook sprake van direct en indirect prijsbederf op de wereldmarkt. Door de handelspreferenties worden de dikwijls inefficiënte ACP-producenten gestimuleerd hun suikerproductie te vergroten. Aldus dragen ze indirect bij aan de problemen op de wereldmarkt.

Onder druk van met name de volgende drie ontwikkelingen is de EU bezig het suikerbeleid te hervormen, dat wil zeggen: de bescherming van de eigen suikersector te verminderen. Ten eerste is er de druk vanuit de WTO. Weliswaar vindt de meeste uitvoer van suiker door de EU zonder subsidie plaats, maar omdat de binnen de EU afgezette suiker wel gesteund wordt is er, volgens de WTO, sprake van indirecte subsidies. In de tweede plaats zal de EBA-regeling op termijn tot een toename van de suikerinvoer leiden. Geschat wordt dat de invoer met ongeveer 2,5 miljoen ton toe zal nemen. Een derde en grotere dreiging komt voort uit de recentelijk met de ACP-landen afgesloten overeenkomst om op termijn tot een volledige vrijhandelszone te komen. De implicatie hiervan is dat de 77 ACP-landen onder dezelfde condities de EU markt mogen betreden de EBA-landen. Momenteel produceren de ACP-landen jaarlijks tussen de 6 en 6,5 miljoen ton suiker. Om maximaal van de preferentie te profiteren zullen, indien de EU haar beleid niet wijzigt, de ACP-landen vermoedelijk hun gehele productie op de EU markt afzetten; door (goedkope) invoer uit derde landen zal in de eigen consumptiebehoefte worden voorzien. Onder het huidige suikerbeleid zal de extra invoer uit de ACP- en de EBA-landen het EU-budget met enige miljarden euro's gaan belasten.

Het hervormingsvoorstel voor de suikersector dat EU in 2004 heeft ingediend, behelst een verlaging van de garantieprijs met 33%. Suikerbientelers in de EU zullen als compensatie voor die prijsverlaging een ontkoppelde toeslag krijgen die de prijsverlaging voor 60% compenseert. Bovendien wil de EU het gegarandeerde binnenlandse quotum met 2,7 miljoen ton verlagen. Het is duidelijk dat indien de hervorming doorgaat, de ACP- en de EBA-landen een groot deel van hun *rent* op hun preferentiële behandeling door de EU teniet zullen zien gaan. Een aantal (Jamaica, Fiji) vreest zelfs dat de voorstellen het einde zullen betekenen van hun suikerindustrie. Vandaar ook dat de suikerproducenten onder de ACP- en EBA-landen fel profiteren tegen de hervorming. De EBA-landen hebben zelfs aangeboden af te zien van hun *onbeperkte* toegang tot de EU-markt.

Naast de ACP- en EBA-exporteurs protesteren ook de EU-suikerbietentelers en de suikerindustrie tegen de voorgestelde hervormingen. De stap naar steunvermindering zal vermoedelijk *per saldo* ook niet tot een verlichting van het EU-budget leiden. Daarvoor is de omvang van de compenserende bedragen die aan de suikerbietentelers gegeven worden te groot. De vraag dringt zich op wie dan wel de winnaars van dit beleid zullen zijn? Indien verondersteld wordt dat de concurrentie in de suikerverwerkende industrieën voldoende sterk is, zal het effect van de prijsdaling uiteindelijk bij de consumenten terecht komen. Dat zijn dan ook de grote winnaars. Als bovendien de veronderstelling gemaakt wordt dat, bij een prijsdaling van 33%, de ACP- en EBA-landen hun uitvoer naar de EU niet zullen vergroten, zal de beleidswijziging tevens tot een gedeeltelijke terugtrekking van de EU van de wereldmarkt leiden. De terugtrekking van de EU van de mondiale suikermarkt zal in (iets) hogere wereldmarktprijzen resulteren en tot een groter aandeel in de wereldhandel van suiker voor efficiënte producenten als Brazilië, Australië en Thailand. Ook deze landen kunnen daarom als winnaars worden aangemerkt. Mondiaal zal er sprake zijn van een (kleine) verbetering in de aanwending van productiefactoren.

8 Niet-tarifaire belemmeringen (NTB's)

Door de verlaging van garantieprijzen en de daarmee samenhangende afbraak van tarieven aan de grens neemt de prijsdiscriminatie, de kern van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, langzaam af. Vooral bij de (potentiële) exporteurs onder de ontwikkelingslanden bestaat desalniettemin de vrees dat het effect hiervan op de toegang tot de agrarische markten van de EU beperkt zal zijn. Die vrees heeft vooral te maken met de zogeheten non-tarifaire handelsbelemmeringen. Hiermee worden de eisen bedoeld die aan de invoer wordt gesteld op technisch, sanitair en fytosanitair terrein, op het gebied van voedselveiligheid, certificering, productiemethoden enz. In de ogen van de exporteurs zijn deze eisen dikwijls onnodig hoog. Bovendien is er sprake van een toename van deze dikwijls kostbare non-tarifaire belemmeringen. In de literatuur kunnen vele voorbeelden worden gevonden die laten zien hoe deze eisen de uitvoer van ontwikkelingslanden daadwerkelijk bemoeilijken. Om het problematische karakter van de non-tarifaire belemmeringen toe te lichten worden twee voorbeelden besproken: (i) de invoer van genetisch gemodificeerde voedselproducten door de EU en (ii) de discussie over de eisen met betrekking tot dierenwelzijn.

De internationale handel in genetisch gemodificeerde producten

In de discussie over de invoer van genetisch gemodificeerde producten zijn, ruwweg, drie standpunten te onderscheiden. Allereerst is er het standpunt van de VS, Canada en een aantal andere exporteurs van landbouwproducten. Volgens dit standpunt moet vrije internationale handel worden toegestaan indien, in redelijkheid, wetenschappelijk is aangetoond dat de betreffende producten geen schade aanbrengen. Tegenover de aanhangers van dit *science-based* criterium staan de opvattingen van een aantal NGO's, vooral milieu- en consumentenorganisaties. Zij huldigen het standpunt dat zolang niet onomstotelijk is aangetoond dat genetisch gemodificeerde producten onschadelijk zijn, de internationale handel ervan aan banden moet worden gelegd. In hun ogen zijn wetenschappers niet onafhankelijk en is een *science-based* criterium in wezen ondemocratisch. De EU neemt een middenpositie in. Ze accepteert het *science-based* criterium maar vindt tegelijkertijd dat de politiek het laatste woord moet hebben en dat daarbij ook sociaal-economische overwegingen een rol mogen spelen.

Bij deze standpunten kan het volgende worden opgemerkt. In de eerste plaats zal nooit kunnen worden aangetoond dat iets volledig veilig is. Ieder stap die de mensheid zet is er een met risico's. Maar ook stilstaan brengt risico's met zich mee. In de tweede plaats zet het aanvaarden van sociaal-economische overwegingen de deur open voor protectie. Nu bestaat er natuurlijk niet zoiets als een gebod tot vrijhandelen, maar in het streven naar meer mondiale welvaart is een onbelemmerde handel een buitengewoon effectief instrument gebleken. Het compromis om

genetisch gemodificeerde producten te etiketteren is kostbaar en dus handelsbelemmerend. De keuze voor het oordeel van *onafhankelijke en erkende* wetenschappers lijkt de beste strategie. Dat er, ook onder onafhankelijke en erkende deskundigen, altijd dissidenten zullen zijn, is natuurlijk onvermijdelijk.

In hoeverre raakt dit onderwerp de landbouw van de ontwikkelingslanden? Op de korte termijn is er het indirecte effect dat de discussie over dit punt de veel bredere discussie over afbraak van steun vertraagt. Op de langere termijn bestaat het risico dat van de weerzin tegen genetische gemodificeerde producten en de resulterende handelsbelemmeringen een negatief effect op investeringen in agrarische biotechnologie zal uitgaan, en daarmee op de introductie van mogelijke productiviteitsverhogende landbouwtechnieken.

Dierenwelzijn

Verschillen in opvattingen over de manier waarop dieren mogen worden gehouden, zijn een ander voorbeeld van een discussie met verstrekkende gevolgen voor de agrarische handel tussen de Europese Unie en een aantal ontwikkelingslanden. Vooral in de Noord- en West-Europese landbouw is dierenwelzijn een serieus punt van discussie. De opvatting dat 'fatsoenlijk met dieren moet worden omgegaan', wordt breed gedeeld. De behoefte groeit om die opvatting in strenge eisen aan producenten te vertalen. Aangescherpte eisen zullen echter tot een hogere kostprijs leiden. In de meeste ontwikkelingslanden wijken de opvattingen over dierenwelzijn nogal af van die in de EU. De dierenwelzijneisen zijn er minder streng, hetgeen ze, *ceteris paribus*, een concurrentievoordeel geeft. Bij een onbelemmerde invoer van vlees uit ontwikkelingslanden zal daarom, gegeven de steeds hogere dierenwelzijneisen die aan EU-producenten worden gesteld, de dierlijke sector binnen de EU onder druk komen te staan.

Een oplossing zou zijn om producten te etiketteren: geef met behulp van een score aan hoe diervriendelijk het vlees is geproduceerd. Binnen de EU is dit in de ogen van vooral de voorstanders van strenge dierenwelzijneisen geen aantrekkelijke weg. In de praktijk blijkt namelijk dat bij het grootste deel van de consumenten de hoogstaande ethische opvattingen over dierenwelzijn snel op zij gezet worden indien er kosten aan verbonden zijn. Anders gezegd: indien ze met een afruil geconfronteerd worden, komt het verschil in *stated preference* en *revealed preference* naar buiten, label of geen label. Het alternatief om exporteurs in ontwikkelingslanden alleen toegang tot de EU-markt te geven als ze aan dezelfde eisen van dierenwelzijn voldoen als de producenten in de EU roept, los van het controleprobleem, het bezwaar van paternalisme op. Mag de EU ethische normen opleggen die, indien de consumenten vrij in hun keuze zouden worden gelaten, door de meesten van hen zouden worden afgewezen? Het derde alternatief, het subsidiëren van de EU-producent voor de hogere kostprijs zet de deur open naar protectie.

Bovengenoemde voorbeelden kunnen gemakkelijk met andere worden aangevuld. Ze illustreren het delicate karakter van veel niet-tarifaire belemmeringen: enerzijds een uitdrukking van een reëel risico of een reële zorg, anderzijds een ‘aantrekkelijk’ instrument om concurrerende invoer uit ontwikkelingslanden buiten de deur te houden. De Amerikaan Tim Josling heeft de vrees voor dit laatste fraai verwoord met de beeldspraak dat deze NTBs thans zichtbaar worden als *rocks in an ebbing tide*. Het is dan ook van groot belang dat de mogelijke handelsbelemmerende aspecten van technische en fytosanitaire eisen tijdig worden onderkend. Daarnaast zullen hogere kwaliteitseisen die het bedrijfsleven in de agri-ketens doorvoert tot problemen kunnen leiden als potentiële toeleveranciers in ontwikkelingslanden door gebrek aan informatie, technologie, marktkennis of certificering van deelname worden uitgesloten. In een recente nota van de Nederlandse Ministers van Landbouw en voor Ontwikkelingssamenwerking krijgt deze problematiek ruime aandacht (Notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking en Landbouw, 2002). In deze nota wordt gerichte verbetering van markttoegang voor ontwikkelingslanden bepleit, niet alleen door handelsliberalisatie, maar vooral door ondersteunende activiteiten bij de capaciteitsopbouw die in ontwikkelingslanden nodig is om aan de hogere kwaliteitseisen in (internationale) ketens te voldoen.

9 Tot slot

Internationale handelsstromen vormen de verbindende schakel tussen de landbouw van de EU en die van ontwikkelingslanden. Aard en omvang van die handelsstromen worden beïnvloed door beleid dat rechtstreeks of meer indirect de landbouw raakt. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid is protectionistisch: de eigen landbouwproductie wordt bevoordeeld boven de landbouw in derde landen. Dit komt vooral tot uitdrukking in beperking van handelsstromen en prijsbederf op de wereldmarkten. De economische theorie leert dat protectie tot welvaartsverlaging leidt. Algemene evenwichtsmodellen bevestigen dit, al lopen schattingen van de totale omvang van de negatieve welvaartseffecten sterk uiteen. De negatieve gevolgen van het beleid zijn in het algemeen het grootst voor het land dat de protectie invoert. De Engelse econoom Joan Robinson vergeleek niet voor niets protectionisme met het leggen van rotsblokken in de eigen haven: zelf heb je daar het meeste last van.

De EU is de afgelopen jaren niet geheel ongevoelig geweest voor de kritiek op haar beleid. De afgelopen jaren zijn een aantal hervormingen doorgevoerd, al lagen hier ook interne redenen aan ten grondslag. Verlaging van directe en indirecte productsteun en een gedeeltelijke compensatie in de vorm van directe toeslagen vormden de kern van die hervormingen. Hoewel de hervormingen dus protectieverlagend zijn, is de markt van de EU desalniettemin nauwelijks meer toegankelijk geworden. Wel is het prijsbedervende effect van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op de wereldmarkten er door afgenomen.

Ook heeft de EU in de loop der jaren aan een groot aantal ontwikkelingslanden eenzijdige handelspreferenties toegekend. Uit onderzoek blijkt evenwel dat de preferenties geen grote impuls aan de uitvoer hebben gegeven. De preferenties hebben ook andere bezwaren: ze zetten ontwikkelingslanden op het verkeerde specialisatiebeen, ze werken *rent-seeking* gedrag in de hand en ze vragen om controles naar het land van herkomst. De preferenties zijn daarentegen aantrekkelijk voor exporteurs die van de preferentie profiteren: zij krijgen een hogere prijs voor hun product. Bovendien hebben de exporteurs in landen met de preferentie geen last van concurrentie van efficiëntere producenten aan wie de preferentie niet is toegekend.

De afbraak van steun, het pad dat de EU, zij het in de ogen van velen: schoorvoetend, bewandelt, leidt, *ceteris paribus*, tot hogere wereldmarktprijzen en lagere interne prijzen. De gevolgen hiervan voor ontwikkelingslanden lopen uiteen. Afbraak van landbouwsteun in de EU leidt tot een erosie van het voordeel uit de preferentie. Door lagere interne EU-prijzen treedt erosie van voordelen uit preferenties op. Bij hogere wereldmarktprijzen worden importeurs van voedsel met weinig agrarisch productiepotentieel met een hogere invoerrekening geconfronteerd. De landbouwexporteurs alsmede de potentiële exporteurs zullen de grote

winnaars onder de ontwikkelingslanden zijn als de EU-markt daadwerkelijk open gaat voor concurrerende invoer. Liberalisatie van de internationale landbouwmarkten resp. een ontmanteling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal derhalve naast winnaars ook verliezers zal kennen.

Het bestaan van winnaars en verliezers maakt de discussie over liberalisatie en de gevolgen ervan voor ontwikkelingslanden tot een complexe zaak. Vooral ook omdat tot de verliezers juist veel van de allerarmste landen behoren. Toch lijkt het niet verstandig om vanwege de verliezers voor de *status quo* te kiezen, laat staan voor een toename van protectie. Er is een overweldigende hoeveelheid theoretisch en empirisch onderzoek dat er op wijst, dat een snelle economische ontwikkeling eerder plaatsvindt in landen die gericht zijn op integratie in de wereldeconomie dan in landen die zich daarvan afsluiten. En ook geldt dat armoedebestrijding meer succes heeft in landen met hoge economische groeicijfers dan in landen waarin de economie stagneert.

Integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie, als bijna noodzakelijke lange termijn voorwaarde voor economische groei en armoedebestrijding, impliceert dan dat zowel de EU als de ontwikkelingslanden protectionistische maatregelen die de handel in landbouwproducten verhinderen afschaffen. Om een dergelijke ontwikkeling te bevorderen maar ook als bijdrage aan de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid, zou het voor de hand liggen om voor de grootste verliezers onder de ontwikkelingslanden naar een vorm van compensatie te zoeken. De modeluitkomsten die hier zijn besproken, laten zien dat de netto welvaartswinst uit liberalisatie van de landbouwmarkten voor rijke landen hiervoor volop ruimte biedt. Uit de bescheiden deelname van de arme landen aan het internationale handelsverkeer in landbouwproducten mag bovendien worden geconcludeerd dat het bij 'compensatie van verliezen', in geld uitgedrukt, niet om heel grote, dus haalbare bedragen zal gaan.

Literatuur

R.M. Alston, J.R. Kearl and M.B. Vaughan, 1992, Is There a Consensus Among Economists in the 1990s?, *American Economic Review*, vol. 82, pp. 203-09.

K. Anderson, Agriculture, Developing Countries and the WTO Millennium Round”, CIES Discussion Paper 99/28, Adelaide, Australia, 1999.

K. Anderson, Agriculture, The Challenge of Reducing Subsidies and Trade Barriers, World Bank, Working Paper 3415, World Bank, 2004.

K. Anderson, Agricultural Trade Reform and Poverty Reduction in Developing Countries, World Bank, Working Paper 3396, World Bank, 2004.

K. Bouwmeester, C.P.J. Burger en H.J.J. Stolwijk, Kwantitatieve effecten van (in)coherent beleid: Een literatuuroverzicht, ESI-VU, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2003.

P. Brenton, Integrating the Least Developing Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything But Arms, International Trade Department, World Bank, 2003.

James Gwartney, Charles Skipton and Robert Lawson, Trade Openness, Income Levels, and Economic Growth, Chapter 3 in: *Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report*, Fraser Institute, Vancouver, 2001.

W.A. Kerr, Science-Based Rules of Trade – A Mantra for Some, an Anathema for Others, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 4(2), 2003, pp. 86-97.

A. Kuyvenhoven and D. Bigman, Technical Standards in a Liberalized Agri-Food System: Institutional Implications for Developing Countries, *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, 17(4), 2002, pp. 51-62.

Ministers van Landbouw en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie Beleidscoherentie en Ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, 2002.

D. Mitchel, Sugar Policies: Opportunity for Change, World Bank Policy Research Working Paper 3222, World Bank, 2004.

A. Panagarya, EU Preferential Trade Policies and Developing Countries, Center for International Economics, University of Maryland, 2002.

M. Trueblood and S. Shapouri, Trade Liberalization and the Sub-Saharan African Countries, in: *Food Security Assessment*, ERS/USDA, 1999, pp.29-36.

The World Bank, *Reaching the Rural Poor. A renewed strategy for rural development*, Washington, 2003.

The World Bank, *World Development Report 2002*, Oxford University Press, New York, 2002.

K. Watkins and J. von Braun, Time to Stop Dumping on the World's Poor, in IFPRI 2002-2003 Annual Report, Washington D.C., 2003.