

Vergaderjaar 2012–2013

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 164

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2013

Hierbij bied ik u de studie van het LEI Wageningen UR aan over de effecten van het Europees landbouw- en handelsbeleid op ontwikkelingslanden, mede namens de minister voor Handel en Ontwikkelingssamenwerking¹.

Hoofdbevindingen

Dit LEI-rapport beschrijft de mogelijke impact van een herzien Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) op de ontwikkelingslanden voor vier belangrijke landbouw (export) producten, te weten zuivel, suiker en groente en fruit. De impact is gemeten aan de hand van voedselprijzen, en het belang van de handel in landbouwproducten van en naar de EU en lokale markten.

Wat betreft het handelsbeleid concentreert de studie zich op de veranderingen in het EU handelsbeleid in de komende jaren en de mogelijke consequenties die hieruit volgen. Er is specifiek gekeken naar de minst ontwikkelde landen (MOL's); de categorie van zo'n vijftig landen, die wereldwijd gezien de grootste ontwikkelingsachterstand hebben en ACP-landen (landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan met koloniaal verleden met de EU).

De belangrijkste conclusies zijn:

- 1) het huidige GLB en de voorstellen voor de nieuwe periode hebben een beperkte impact op de minst ontwikkelde landen; en
- 2) het Europese handelsbeleid voor landbouwproducten heeft door preferentie-erosie een grotere impact op de minst ontwikkelde landen dan het GLB.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Nadere toelichting op conclusie 1 – impact GLB

Het huidige GLB en de voorstellen voor de nieuwe periode hebben een beperkte impact op de minst ontwikkelde landen:

- In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de GLB-instrumenten (marktmaatregelen, interventieprijzen, exportsubsidies) effect hebben op ontwikkelingslanden, aangezien de EU een grote importeur en exporteur is van landbouwproducten en daardoor invloed heeft op wereldmarktprijzen.
- In de huidige situatie van hoge voedselprijzen zijn de negatieve effecten van het GLB echter beperkt.
- De studie constateert tevens dat de export vanuit ontwikkelingslanden naar de EU minder snel is gegroeid dan verwacht vanwege andere belemmeringen dan het GLB. Genoemd worden: non-tarifaire handelsbelemmeringen en het gebrek aan (voldoende) eigen nationaal landbouwbeleid.
- Het feit dat de EU de mogelijkheid heeft om te interveniëren in de markt draagt er mogelijk toe bij dat landen aarzelen om vergaand te investeren in bepaalde sectoren (zuivel, vlees, eieren, kip), ongeacht of dergelijke interventies ook daadwerkelijk worden geëffectueerd.

Nadere toelichting op conclusie 2 – impact handelsbeleid

Het Europese handelsbeleid voor landbouwproducten heeft een grotere impact op de minst ontwikkelde landen dan het GLB:

- De impact van het handelsbeleid op de MOL's wordt vooral gevoeld in termen van markttoegang en competitie op de wereldmarkt, wanneer de EU haar markt verder openstelt voor andere (ontwikkelings)landen.
- De MOL's houden tariefvrije, quotavrije markttoegang onder het Algemeen Preferentie Stelsel (APS) (Everything But Arms-regeling)². Maar door veranderingen in het landbouw- en handelsbeleid van de EU wordt hun voordeel wel minder (preferentie-erosie).
- Het is nog niet duidelijk wat het effect van het nieuwe APS wordt op ontwikkelingslanden, doordat nog niet duidelijk is welke landen extra preferenties onder het APS³ zullen aanvragen.
- Ook zullen bepaalde ontwikkelingslanden in de komende jaren al dan niet een Economisch Partnerschapsakkoord (EPA) afsluiten, waardoor nu nog niet duidelijk is onder welke voorwaarden alle ontwikkelingslanden die geen MOL zijn met de EU zullen handelen.

Appreciatie

De studie maakt duidelijk dat ontwikkelingslanden een heterogene groep vormen en dat met nuance gesproken moet worden over de effecten van Europees beleid op ontwikkelingslanden⁴. De impact van het EU-beleid blijkt behoorlijk te verschillen per land. Het maakt bijvoorbeeld verschil of landen netto-importeur of netto-exporteur van landbouwproducten zijn. Alleen als ze netto-exporterend zijn, kunnen ze profiteren van hoge prijzen van voedsel en bepaalde handelspreferenties.

Als producenten in een ontwikkelingsland profiteren van hoge prijzen en consumenten daar nadeel van ondervinden, hangt het uiteindelijke totaaleffect voor dat land weer van een aantal factoren af. Die factoren zijn: a. de mate waarin hoge marktprijzen doorwerken in lokale prijzen, b.

² Op 31 oktober 2012 heeft de Cie een nieuw Algemeen Preferentieel Stelsel aangenomen. Het zal ingaan per 1 januari 2014.

³ Extra preferenties voor landen die voldoen aan verplichtingen op het terrein van mensen- en arbeidsrechten, duurzaamheid en good governance

⁴ Zo is de studie nu beperkt tot de minst ontwikkelde landen. Wellicht zou uitbreiding met meer-ontwikkelde ontwikkelingslanden tot andere resultaten leiden.

de mate waarin lokale prijzen zelf bewegen, los van de wereldmarkt, c. de mate van volatiliteit en d. het lange of korte termijn perspectief. Verder is de scheiding tussen producent en consument niet altijd even scherp. Lokale boeren zijn doorgaans zowel producent als consument.

De conclusies van dit rapport vormen geen aanleiding tot veranderingen in het Nederlandse beleid. Het beleid is er al op gericht om de effecten van het Europees landbouw- en handelsbeleid op derde landen te minimaliseren. Zo zet Nederland bij de hervorming van het huidige GLB erop in dat de maatregelen van het GLB zo min mogelijk handelsverstorend mogen zijn. Dat houdt onder andere in dat interne steun vervangen zou moeten worden door doelgerichte, ontkoppelde betalingen om de handelsverstorende werking van het GLB te minimaliseren. Andere onderdelen van de Nederlandse inzet zijn de beperking van het markt- en prijsbeleid tot een vangnetniveau, het uitfaseren van de nog resterende exportrestituties per 2013, onafhankelijk van het verloop van de WTO-onderhandelingen en monitoren van effecten op ontwikkelingslanden⁵. Deze ambities van Nederland zijn (nog) niet gerealiseerd. In multilateraal overleg zoals de OECD maakt Nederland zich verder sterk voor het uitwerken en toepassen van een methodologie om effecten van EU-beleid op ontwikkelingslanden inzichtelijk te maken door ze te meten.

Nederland heeft bij de herziening van het APS ingezet op het vergroten van de effectiviteit van het systeem en de waarde ervan voor armere ontwikkelingslanden. Uitgangspunt is dat preferenties dienen neer te slaan waar ze het hardst nodig zijn. Onder het nieuwe APS kunnen de MOL's nog steeds volledig tarief- en quotavrij naar de EU exporteren. Doordat hogere middeninkomenslanden zoals Brazilië, Argentinië, Ecuador en Maleisië, vanaf 2014 geen handelspreferenties meer ontvangen, worden de preferenties van de MOL's relatief meer waard. De vrijhandelsakkoorden die de EU onderhandelt leiden in theorie altijd tot preferentie-erosie. Het is echter de vraag in hoeverre de economieën van landen als Zuid-Korea, Japan en de VS concurreren met die van MOL's. Mogelijk gebeurt dat niet omdat ze totaal andere producten exporteren en daarmee de MOL's niet raken.

Nederland biedt ontwikkelingslanden ook bilaterale hulp bij de ontwikkeling van hun landbouw. Er zijn voorbeelden dat de lokale landbouwsector in vooral Afrika, onafhankelijk van goedkope import, gehinderd wordt door grote structurele problemen. Met de Nederlandse voedselzekerheidsagenda (TK 32 605, nr. 54) draagt Nederland in diverse ontwikkelingslanden bij aan een productieve landbouw, efficiënte (handels)ketens en het vergroten van de concurrentiekracht van de agrosector.

Ontwikkelingslanden hebben de mogelijkheid om zelf maatregelen te nemen als goedkope import tot verstoring van de lokale markt leidt. De huidige WTO-regels bieden daarvoor de ruimte.⁶ Dat deze mogelijkheid bestaat, doet evenwel niets af van de verantwoordelijkheid van exporte-

⁵ Zie de kabinetsreactie op de GLB-voorstellen van de Europese Commissie (Kamerstuk 28 625, nr. 137) en brief inzake de Nederlandse inzet ten aanzien van het GLB en ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 28 625, nr. 135).

⁶ In de eerste plaats kunnen zij de importtarieven optrekken tot het niveau waarop zij de importtarieven voor hun producten gebonden hebben in de WTO, maar in de praktijk vaak niet heffen. Ook beschikken ontwikkelingslanden over de mogelijkheid om additionele tarieven te heffen op gesubsidieerde importproducten om het eventuele subsidievoordeel te neutraliseren. Ten slotte beschikken zij over de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen in de vorm van extra heffingen of zelfs kwantitatieve maatregelen te nemen indien er sprake is van reguliere invoer (geen subsidies en geen dumping) die toch onvoorziene schade aanbrengt aan nationale producenten.

rende landen, in casu de EU, om handelsverstoringen door de export van hun producten te voorkomen, zoals die in de vorm van exportsubsidies en interne steun voor eigen producenten.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkma