

Vergaderjaar 2011–2012

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 151

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2012

Naar aanleiding van de Nieuwsuur-uitzending «Ghana dupe van Nederlandse dumprijzen» d.d. 8 mei 2012 heeft uw Kamer mij verzocht om een brief over de effecten van ons handelsbeleid, waaronder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), op Afrikaanse boeren en de maatregelen die deze landen kunnen nemen.

Zoals al bleek uit de Nieuwsuur-uitzending is Nederland een belangrijke exporteur van kippenvlees. Van de totale Nederlandse kippenexporten gaat ongeveer 4 procent naar Afrika, waaronder richting Ghana. Na Brazilië en de Verenigde Staten, die samen de helft van alle Ghanese kipimporten voor hun rekening nemen, is Nederland de derde exporteur van kippenvlees naar dit land.

In zijn algemeenheid ervaren lokale producenten in ontwikkelingslanden de importen van goedkoop vlees uit andere landen als een verstoring van de binnenlandse markt met negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid. In de media, en ook in de Nieuwsuur-uitzending, wordt daarbij vaak een verband gelegd met veronderstelde oneerlijke handelspraktijken, zoals door de EU verleende exportrestituties. Hiervan is echter geen sprake. De EU kent geen exportrestituties toe voor exporten van pluimveevlees naar Afrika en er is ook geen sprake van oneerlijke handel. Wel kiest de Ghanese overheid er voor geen maatregelen te treffen om de positie van deze industrie te beschermen. Dit is een legitieme keuze van de Ghanese overheid.

Ontwikkelingen in Ghana

Ghana heeft het afgelopen decennium grote ontwikkelingen doorgemaakt. De Ghanese economie groeit al meerdere jaren gestaag door. Vorig jaar was Ghana het snelst groeiende land van Sub-Sahara Afrika en ook in

2012 wordt een groei van rond de 10 procent voorspeld. Dit leidt tot structurele vermindering van de armoede in Ghana. Recente gegevens laten een daling van de armoede zien van 51,7% in 1992 naar 28,5% in 2006 (Wereldbank).

Binnenlandse economische hervormingen en (regionale) handelsliberalisering, gesteund door een actieve ondersteuning van diverse ontwikkelingsorganisaties in Afrika, hebben bijgedragen aan de economische groei in Ghana. De concurrentie van de internationale markt dwingt de verschillende sectoren tot hervormingen om efficiënter te produceren en regionale integratie biedt toegang tot nieuwe markten. Dergelijke processen brengen voor overheden altijd belangenafwegingen met zich mee. Het openen van de markt voor bepaalde grondstoffen kan een verwerkende industrie competitiever en groter maken, maar een failliet betekenen voor inefficiënte producenten van deze grondstoffen. In de landbouwsector staan veel regeringen voor een belangenafweging tussen aanbodverbreding en koopkrachtverbetering voor de stedelijke bevolking en het voortbestaan van een (deel)sector die niet tegen de internationale concurrentie op kan.

Dit blijkt ook in het geval van de Ghanese kippensector. Ghana importeert kip tegen wereldmarktprijs en belast dit met een invoertarief van 20 procent. De totale prijs van dit ingevoerde vlees ligt nog onder de prijs waartegen lokale kippenboeren kunnen produceren. Hierdoor hebben de lokale kippenboeren moeite om te concurreren met de importen vanuit het buitenland, maar heeft de lokale consument wel toegang tot goedkopere kip.

Ontwikkelingslanden hebben binnen de WTO-regels de ruimte om de eigen markt af te schermen om ongewenste gevolgen van de import van bepaalde producten teniet te doen. 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. Voor Ghana zou dit bijvoorbeeld betekenen dat zij de invoerheffing op kippenvlees kan verhogen van 20 procent naar 99 procent. Er zijn geen afspraken die Ghana ervan weerhouden deze maatregel te nemen. 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.

Economische Partnerschapsakkoorden

Tussen de EU en verschillende regio's binnen de groep van landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan lopen onderhandelingen over zogenaamde Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's). Ghana onderhandelt met de EU binnen de ECOWAS-regio over een EPA. In deze onderhandelingen wordt rekening gehouden met het ontwikkelingsniveau van de onderhandelingspartner, onder andere door speciale voorzieningen ter bescherming van de voedselzekerheid en van opkomende industrieën. Zo bevat het «Stepping-stone EPA» dat Ghana en de EU eind 2007 parafeerden een speciale voedselzekerheidsclausule waardoor Ghana bilaterale vrijwaringsmaatregelen tegen de EU kan nemen ter bescherming van haar voedselzekerheid. Nederland zet erop in dat de uiteindelijke EPA's ook dergelijke afspraken zullen bevatten over vrijwaringsmaatregelen: hierdoor is het landen toegestaan tijdelijk weer invoertarieven of tariefcontingenten in te voeren als hun eigen economie

wordt verstoord (of dreigt te worden verstoord) door de importen van een ander land. Tevens is het mogelijk om binnen een EPA een deel van de handel uit te sluiten van liberalisering. Hierover zijn ook afspraken gemaakt in het Stepping-stone EPA, waarin Ghana onder meer een aantal landbouwproducten heeft uitgesloten van liberalisering om deze (gevoelige) markten te beschermen.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Voor de Nederlandse regering is de coherentie van het GLB met het beleid voor ontwikkelingslanden steeds leidend in haar inzet. In de huidige herziening van het GLB is monitoring van de effecten van dit beleid op ontwikkelingslanden een aandachtspunt van het kabinet. Helaas is dit onderwerp nog niet geagendeerd in de huidige onderhandelingen. Beleidscoherentie is overigens door alle lidstaten onderschreven in het Verdrag van Lissabon. Ik verwijs verder naar mijn brieven van 8 maart 2011 (TK 28 625, nr. 117) en 22 september 2011 (TK 28 625, nr. 135) over dit onderwerp. Hierin gaf ik aan dat de belangrijkste maatstaf om effecten van het landbouwbeleid op ontwikkelingslanden te meten, de mate van handelsverstoring is. Die kan worden gemeten in enerzijds de aard van de verleende steun en anderzijds in termen van markttoegang.

De aard van de ondersteuning van boeren via het GLB, is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Volgens de geldende definities van de WTO, ging in 1990 circa 90 procent van de GLB-steun naar (handelsverstoring) markt- en prijsbeleid. Inmiddels is dat verminderd tot ongeveer 10 procent.

De directe betalingen zijn sinds 2005 steeds verder ontkoppeld van de feitelijke productie. In 2012 zal, met uitzondering van enkele producten zoals katoen, de ontkoppeling vrijwel zijn voltooid. Met ontkoppeling zijn de betalingen onafhankelijk geworden van de aard en de omvang van de productie. Ook bij de huidige onderhandelingen over het nieuwe GLB zet Nederland in op ambitieuze hervormingen. De handelsverstoringende werking van het GLB zal zo nog verder worden teruggedrongen.

Wat betreft de exportrestituties zijn grote stappen gemaakt en vele restituties afgeschaft. Eind jaren tachtig ging hier circa 15 miljard euro per jaar in om, in vergelijking met enkele honderden miljoenen euro's in de afgelopen jaren. Het kabinet is van mening dat (ook bij het uitblijven van een onderhandelingsakkoord in de WTO-onderhandelingen) over moet worden gegaan tot volledige uitfasering van de nog resterende exportrestituties per 2013. Helaas doet de Commissie daartoe geen voorzet in haar voorstellen voor het toekomstig GLB. De Commissie maakt de afschaffing van exportrestituties afhankelijk van de lopende WTO-onderhandelingen en de uitfasering van exportrestituties door andere WTO-leden, zoals de VS en Canada.

Ook op basis van de tweede maatstaf, de mate waarin markttoegang wordt geboden aan ontwikkelingslanden, is het EU-beleid in de afgelopen jaren sterk hervormd. De groep Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) beschikt over volledig vrije markttoegang voor alle producten, waaronder alle landbouwproducten, in het kader van het *Everything But Arms*-programma. Ook andere ontwikkelingslanden beschikken over geprivilegieerde markttoegang voor hun landbouwproducten tot de EU. De EU is daardoor verreweg de grootste importeur van landbouwproducten uit ontwikkelingslanden. Illustratief hiervoor is misschien wel dat de EU 85 procent van de Afrikaanse landbouwexporten importeert en dat de invoerwaarde van landbouwproducten uit ontwikkelingslanden in de EU groter is dan die van de VS, Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Canada tezamen. Als gevolg van diverse vrijhandelsakkoorden, zal de

markttoegang voor producten uit ontwikkelingslanden in de EU de komende jaren verder toenemen.

Voor veel armere ontwikkelingslanden is het overigens niet altijd eenvoudig de markttoegang die de EU biedt, ook daadwerkelijk te gebruiken. Soms leggen ze het af tegen rijkere ontwikkelingslanden als Brazilië en soms hebben ze moeite om te voldoen aan de geldende hygiëne- en gezondheidseisen. Mede daarom is het kabinet voornemens om de eerder ingezette koers voort te zetten, door in haar ontwikkelings-samenwerkingbeleid meer prioriteit te geven aan landbouwontwikkeling in ontwikkelingslanden zelf.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker