



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 27.1.2012
COM(2012) 22 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Handel, groei en ontwikkeling

Afstemming van het handels- en investeringsbeleid op de meest behoeftige landen

{SEC(2012) 87 definitief}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Handel, groei en ontwikkeling

Afstemming van het handels- en investeringsbeleid op de meest behoeftige landen

1. DOEL

Het wereldwijde economische landschap is in de afgelopen tien jaar spectaculair veranderd, met grote gevolgen voor handel, investeringen en ontwikkelingsbeleid. Historisch lage tarieven en een reorganisatie van de internationale handel volgens mondiale toevoerketens leiden ertoe dat het handelsbeleid zich steeds meer richt op regulering en andere niet-tarifaire handelsbelemmeringen. De ontwikkelingslanden hebben een ingrijpende verandering ondergaan. Sommige van hen, zoals China, India of Brazilië, zijn erin geslaagd de vruchten te plukken van een open en steeds meer geïntegreerde wereldmarkt en behoren nu tot de grootste en meest concurrerende markten ter wereld, terwijl andere achterblijven en gevaar lopen verder gemarginaliseerd te worden. Met name de minst ontwikkelde landen (MOL's), vooral in Afrika, kampen nog altijd met tal van problemen en zijn het verst verwijderd van verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling.

De "ontwikkelingslanden" kunnen derhalve steeds minder als één groep worden beschouwd en het handels-, investerings- en ontwikkelingsbeleid moeten op deze nieuwe realiteit worden afgestemd. Ontwikkeling en de specifieke rol van de handel daarbij blijven echter urgente kwesties. De EU is de grootste handelsmacht ter wereld, de belangrijkste handelspartner van vele MOL's en andere landen met lage of middellage inkomens en wereldwijd de grootste verlener van ontwikkelingshulp (inclusief voor handelsgerelateerde programma's) en draagt derhalve een bijzondere verantwoordelijkheid op dit gebied.

Deze mededeling sluit aan op die over handel, groei en wereldvraagstukken uit 2010¹ en is een actualisering van de mededeling over handel en ontwikkeling uit 2002²; zij houdt rekening met de veranderde economische realiteit, brengt in kaart hoe de EU haar verbintenissen is nagekomen en stippelt de koers uit voor haar handels- en investeringsbeleid voor ontwikkeling voor de komende tien jaar. Deze mededeling bevestigt de belangrijkste principes uit 2002, maar beklemtoont dat steeds meer moet worden gedifferentieerd tussen verschillende groepen ontwikkelingslanden, zodat vooral de armste onder hen worden geholpen en onze instrumenten doeltreffender worden toegepast. Ook wordt erop gewezen dat de ontwikkelingslanden waarmee wij handel drijven, binnenlandse hervormingen moeten doorvoeren en dat andere ontwikkelde en opkomende economieën ons voorbeeld moeten volgen en hun markten voor de meest behoeftige landen moeten openstellen.

¹ "Handel, groei en wereldvraagstukken- Handelsbeleid als kernelement van de Europa 2020-strategie", COM(2010) 612 van 9.11.2010.

² "Handel en ontwikkeling - Hulp aan ontwikkelingslanden om de voordelen van handel te benutten", COM(2002) 513 van 18.9.2002.

In deze mededeling wordt uiteengezet hoe de synergieën tussen het handels- en ontwikkelingsbeleid concreet kunnen worden vergroot. Een doeltreffend handelsbeleid is van cruciaal belang om groei en banen binnen en buiten Europa te stimuleren en om de waarden en belangen van de EU in de wereld te promoten. Het kan ook een belangrijke aanjager van ontwikkeling zijn, in overeenstemming met het EU-beginsel van beleidssamenhang voor ontwikkeling³. Een doeltreffend ontwikkelingsbeleid is van essentieel belang om betere voorwaarden voor handel en investeringen in ontwikkelingslanden te helpen scheppen en om een rechtvaardige verdeling van de vruchten ervan te waarborgen zodat armoede kan worden uitgebannen. De mededeling over de "agenda voor verandering"⁴ zegt meer steun toe om het ondernemingsklimaat te versterken, om de regionale integratie te bevorderen en om tot een betere benutting van de door wereldwijde markten geboden mogelijkheden bij te dragen, teneinde inclusieve groei en duurzame ontwikkeling te stimuleren. Bij al haar externe acties laat de EU zich leiden door de centrale waarden die aan haar eigen bestaan ten grondslag liggen, waaronder eerbiediging en bevordering van de mensenrechten⁵.

2. EEN VERANDERENDE WERELD

2.1. Wisseling van de wacht in de wereldeconomische orde

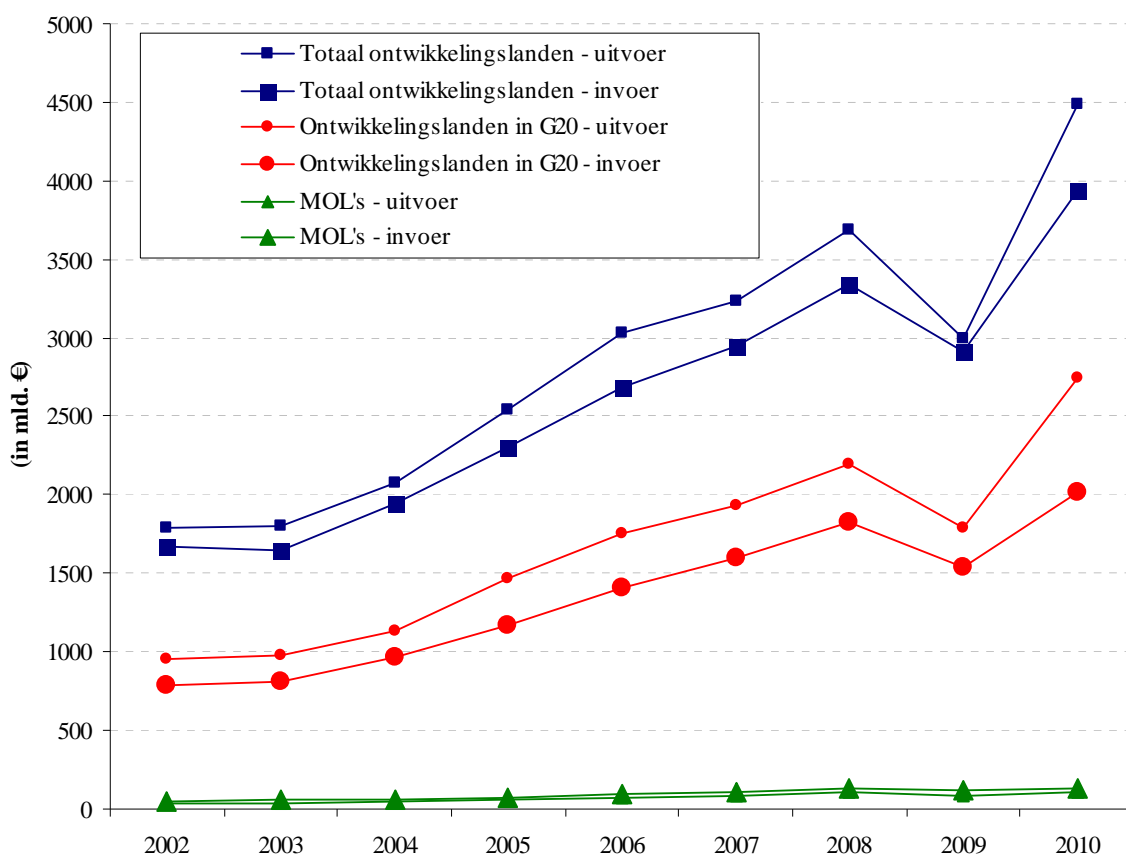
De wereldeconomie verandert momenteel in een ongekend tempo. Vele landen hebben de mogelijkheden van een open handelssysteem met succes benut om hun uitvoer van industrieproducten en diensten in verhouding tot die van traditionele basisproducten te vergroten en om een aanhoudende groei van hun bbp te bereiken. Afgezien van de EU is China nu de grootste exporteur ter wereld, terwijl de Chinese economie alleen de EU- en de VS-economie moet laten voorgaan. India, Brazilië en andere opkomende economieën maken een soortgelijke ontwikkeling door. Deze landen hebben buitenlandse directe investeringen (BDI) aangetrokken en zijn nu zelf belangrijke wereldwijde investeerders. Opkomende economieën vervullen een voortrekkersrol voor de wereldgroei en worden alom als belangrijke economische en politieke spelers erkend. Zij zijn bezig hun aanwezigheid in armere landen te versterken en hun banden met hen aan te halen. Voor het eerst in de moderne geschiedenis nemen de ontwikkelingslanden als geheel meer dan de helft van de wereldhandel voor hun rekening. De wereldwijde economische en financiële crisis heeft deze verschuiving van economische macht van de ontwikkelde landen naar de opkomende economieën versneld. Deze economieën worden nu van groot belang geacht bij het oplossen van de crisis.

³ Ingevolge artikel 208 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet de EU bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden, rekening houden met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking, waarvan het uitbannen van de armoede de belangrijkste is.

⁴ "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering", COM(2011) 637 van 13.10.2011.

⁵ "Een centrale plaats voor mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU - voor een meer doeltreffende aanpak", COM(2011) 886 van 12.12.2011.

De handelsprestaties van de ontwikkelingslanden



Bron: IMF

Terwijl deze ontwikkeling ertoe heeft bijgedragen dat honderden miljoenen mensen uit de armoede zijn gehaald, hebben niet alle ontwikkelingslanden hiervan geprofiteerd. Met name de MOL's zijn verder gemarginaliseerd geraakt⁶. In sommige van deze landen zijn het bbp en de handel weliswaar aanzienlijk toegenomen, maar dat is voornamelijk te danken aan een toename van de uitvoer van olie en basisproducten, met slechts beperkte gevolgen voor het terugdringen van de armoede. Veel MOL's zijn steeds afhankelijker geworden van een paar uitvoerproducten, met name grondstoffen⁷. Toch hebben sommige van hen, zoals Bangladesh en Cambodja, goede vooruitgang geboekt als gevolg van hun specialisatie in low-tech-industrieproducten, met name in de textielsector. Sommige Afrikaanse landen die geen olie of basisproducten uitvoeren, hebben de afgelopen tien jaar ook goed gepresteerd en hun diensten zelfs uitgebreid. Mede als gevolg van een programma om de uitvoer van landbouwproducten, zoals koffie, te stimuleren en toeristen aan te trekken, is de uitvoer van Rwanda sinds 2001 met gemiddeld 19% per jaar gegroeid; deze groei gaat gepaard met hoge economische groeicijfers in het algemeen en met een gestage verbetering van de indicatoren betreffende de menselijke ontwikkeling. Een ander voorbeeld is Kaapverdië, dat sinds 2007 geen MOL-status meer heeft maar nu tot de landen met middellage inkomens behoort. Dit succes is te danken aan goed macro-economisch beheer en bestuur, waaronder geleidelijke openstelling voor handel en integratie in de wereldeconomie.

⁶ Deze landen zijn samen goed voor 0,6% van het wereld-bbp in 2010, vergeleken met 0,7% in 2000.

⁷ Gemiddeld bestaat meer dan 75% van de uitvoer van MOL's uit drie producten. In 8 MOL's ligt dit aandeel zelfs boven 95%.

De prestaties van landen tussen de MOL's en opkomende economieën in lopen uiteen, met name wat de mate van binnenlandse hervormingen en integratie in de wereldeconomie betreft.

2.2. Lessen voor een op ontwikkeling gericht handels- en investeringsbeleid

Openstelling voor handel is van essentieel belang voor een geslaagde groei- en ontwikkelingsstrategie. Geen enkel land heeft ooit langdurig kunnen groeien zonder deel uit te maken van de wereldeconomie. Door de toegang tot buitenlandse markten kunnen schaalvoordelen worden behaald en is specialisatie mogelijk, terwijl de toegang tot goedkopere en gevarieerdere inputs, inclusief efficiëntere diensten, nieuwe productiemogelijkheden schept. BDI zijn inmiddels ook een cruciale factor voor economische groei en uitvoerprestaties geworden (bv. 75% van de Chinese handel vindt nu plaats via buitenlandse groepsvennootschappen). Als markten openstaan voor de mobiliteit van mensen, kan dat tot de overdracht van vaardigheden en investeringen naar de ontwikkelingslanden bijdragen, waarbij met name voor de diasporagemeenschappen een belangrijke rol is weggelegd⁸.

Hoewel handel een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling is, is handel alleen niet voldoende. Afhankelijk van de structuur van de economie en mits vergezeld van een passende opeenvolging van liberalisatiemaatregelen en aanvullend beleid, kan handel een positieve invloed hebben op de groei en het terugdringen van de armoede. Binnenlandse hervormingen zijn van essentieel belang voor een door handel en investeringen gestuurde aanhoudende groei. Vaak staan niet alleen een weinig gediversifieerde economie en uitvoerbasis, ontoereikende infrastructuur en diensten of een gebrek aan vaardigheden in de weg aan een goede economische prestatie van de MOL's. Deze kan ook worden belemmerd door politieke factoren, zoals slecht bestuur, corruptie en fraude, ontoereikende bescherming van de mensenrechten, gebrekkige transparantie, zwakke administratieve capaciteit, ondoelmatig belastingbeleid en grootschalige belastingontduiking, ontoereikende herverdelingsinstrumenten, zwakke beleidskaders op sociaal en milieugebied, niet-duurzame exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, veiligheidsrisico's en gebrekkige stabiliteit.

Om handel voor ontwikkeling in te zetten, is veel meer nodig dan lagere tarieven. Moderne handelsmaatregelen die de ontwikkeling bevorderen, moeten gericht zijn op een complex van aspecten, variërend van handelsbevordering op lokaal en regionaal niveau tot technische, sociale en milieuregelgeving, eerbiediging van de grondrechten, investeringsondersteunende maatregelen, bescherming van intellectuele-eigendomsrechten, regulering van diensten, mededingingsbeleid en transparantie en markttoegang bij overheidsopdrachten. Vordering hierbij kunnen leiden tot grotere transparantie, betere voorspelbaarheid en een strengere verantwoordingsplicht, die van essentieel belang zijn voor een inclusieve ontwikkeling en het terugdringen van de armoede en die met tariefverlagingen alleen niet kunnen worden bereikt. Tot slot is een actief beleid nodig om de negatieve effecten van het openstellen voor handel zoveel mogelijk te beperken.

De toenemende diversiteit van de ontwikkelingslanden vergt meer differentiatie bij het ontwerp en de uitvoering van het EU-beleid. Het potentieel en de behoeften en

⁸ "De totaalaanpak van migratie en mobiliteit", COM(2011) 743 van 18.11.2011 en het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, COM(2010) 378 van 13.7.2010.

doelstellingen van opkomende economieën en armere landen lopen uiteen en vergen dus een andere beleidsaanpak. Het beleid moet zorgvuldig worden toegesneden op verschillende situaties. Er moet prioriteit worden gegeven aan landen die weinig kans hebben om zonder buitenlandse hulp langdurige groei en duurzame ontwikkeling te bereiken, met name MOL's en andere zeer behoeftige landen, wat in overeenstemming is met de voorstellen voor het ontwikkelingsbeleid⁹. Daarnaast verdiepen wij momenteel onze betrokkenheid ten overstaan van de opkomende economieën, zoals in de mededeling over handel, groei en wereldvraagstukken uit het jaar 2010 wordt beschreven. De aard van onze banden met deze landen is echter aan het veranderen; onze betrekkingen zijn minder gericht op ontwikkeling en meer op nieuwe vormen van partnerschap op basis van wederzijdse belangen en voordelen en op een gelijke verdeling van verantwoordelijkheden in de wereld¹⁰.

3. WAT WIJ TOT DUSVER HEBBEN BEREIKT

In de mededeling over handel en ontwikkeling uit 2002 zijn verbintenissen opgenomen om ontwikkelingslanden een betere toegang te geven tot de EU-markt, om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor handelsgerelateerde steun en om handel een centrale rol te geven in ontwikkelingsstrategieën. Deze verbintenissen betreffen onder meer het gebruik van handelsovereenkomsten om een betere markttoegang te bevorderen, om regionale integratie te ondersteunen en om handelsvoorschriften te verbeteren, teneinde tot het stimuleren van ontwikkeling bij te dragen. De EU-markt is van alle markten het meest toegankelijk voor ontwikkelingslanden. Afgezien van brandstoffen, voeren wij meer in uit MOL's dan de VS, Canada, Japan en China samen. Wij hebben ons aan onze verbintenissen gehouden en vaak het voortouw in de wereld genomen. Maar wij zijn er nog niet.

3.1. Innovatieve autonome regelingen

Wij hebben in het kader van het stelsel van algemene preferenties (SAP)¹¹ twee nieuwe preferentiële regelingen ingevoerd:

- **Het "alles behalve wapens"-initiatief (Everything But Arms, of EBA) uit 2001 had als ingrijpend effect dat de EU-markt volledig, zonder tarieven of contingenten, voor MOL's werd opengesteld.** Tien jaar na dato kan worden vastgesteld dat het EBA-initiatief op doeltreffende wijze de uitvoer van de MOL's naar onze markt heeft vergroot. De EU-invoer uit de MOL's is ruim 25% sneller toegenomen dan de invoer uit landen die niet onder een preferentiële regeling vallen (de textieluitvoer uit Bangladesh is een opvallend voorbeeld)¹². Het effect op de uitvoerdiversificatie is echter gemengd. De benuttingsgraad is voor verbetering vatbaar. De concurrentiedruk uit meer geavanceerde partnerlanden die een preferentiële behandeling genieten (en die meer dan 40% van de preferentiële SAP-uitvoer voor hun rekening nemen) en de erosie van preferenties zijn toegenomen, wat erop wijst dat een hervorming van het SAP-systeem noodzakelijk is (zie 4.1.1).

⁹ COM(2011) 637.

¹⁰ Conclusies van de Europese Raad van 16.9.2010.

¹¹ Het SAP zelf is in 2006 herzien en omvat nu meer producten; bovendien zijn de regels vereenvoudigd en is de voorspelbaarheid vergroot. De hervorming had een toename van de uitvoer en BDI van de betrokken landen tot gevolg en ondersteunde de uitvoerdiversificatie van vele landen.

¹² CARIS, *Mid-term evaluation of the EU's GSP*, 2010.

- **De in 2006 ingevoerde SAP+-regeling is een zeer innovatief instrument van het EU-handelsbeleid ter ondersteuning van duurzame ontwikkeling en is speciaal gericht op kwetsbare ontwikkelingslanden.** De extra preferenties van deze regeling zijn een fikse stimulans voor landen die zich verbonden hebben fundamentele internationale overeenkomsten over de mensenrechten, arbeidsrechten, milieubescherming en goed bestuur toe te passen. Er zijn momenteel 16 begunstigde landen¹³. De regeling heeft tot een toename van hun uitvoer naar de EU geleid, met voor nagenoeg elk van hen een evenredige stijging van het inkomen. In de toekomst moet nog worden gewerkt aan een verruiming van de toegangscriteria en stimulansen en aan versterking van het toezicht op de daadwerkelijke uitvoering van de fundamentele internationale overeenkomsten.

Bovendien hebben wij ons aanzienlijke inspanning getroost om het gebruik van de huidige preferentiële regelingen te vergemakkelijken:

- **De nieuwe, vanaf 2011 geldende SAP-oorsprongsregels¹⁴ zijn een antwoord op de kritiek dat inflexibele oorsprongsregels ontwikkelingslanden ervan weerhouden optimaal gebruik te maken van de EU-preferenties.** De nieuwe regels zijn eenvoudiger en gemakkelijker na te leven. Zij bieden meer mogelijkheden op het gebied van toeleveringsbronnen en nieuwe kansen voor regionale en transregionale cumulatie tussen landen. De MOL's profiteren van een nieuwe flexibiliteit, die verder gaat dan de mogelijkheden die door de meeste andere ontwikkelde landen in hun overeenkomstige systemen worden geboden. Ook bij de onderhandelingen over economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) zijn betere regels voorgesteld (zie 3.3).
- **In 2004 heeft de Commissie een onlinedienst, de exporthelpdesk¹⁵, in het leven geroepen, die kandidaat-exporteurs in de ontwikkelingslanden informatie verstrekt over praktische aspecten betreffende toegang tot de EU-markt.** Het gaat hierbij om gedetailleerde informatie over de invoertarieven van de EU, oorsprongsregels, douaneprocedures, technische voorschriften enz. De dienst is uniek in de wereld, hoewel de mate van gebruik in de MOL's te wensen overlaat.

3.2. Een voortrekkersrol bij hulp voor handel (Aid for Trade, AfT)

- **De EU en haar lidstaten zijn een stuwende kracht bij de wereldwijde AfT-inspanningen en nemen daarbij ruim een derde van de totale stromen voor hun rekening.** In 2007 heeft de EU met de EU-lidstaten een gezamenlijke strategie goedgekeurd. Wij hebben onze inspanningen verdubbeld en, met 10,5 miljard euro in 2009, onze streefcijfers overtroffen. Meer dan een derde van de EU-ontwikkelingshulp wordt nu verleend voor handelsgerelateerde behoeften. Het baart ons evenwel zorgen dat slechts een klein deel van de AfT (22%) naar de MOL's gaat. Wij hebben getracht de doeltreffendheid van onze steun te vergroten door deze beter af te stemmen op handelsmogelijkheden, onder meer door een grotere internationale

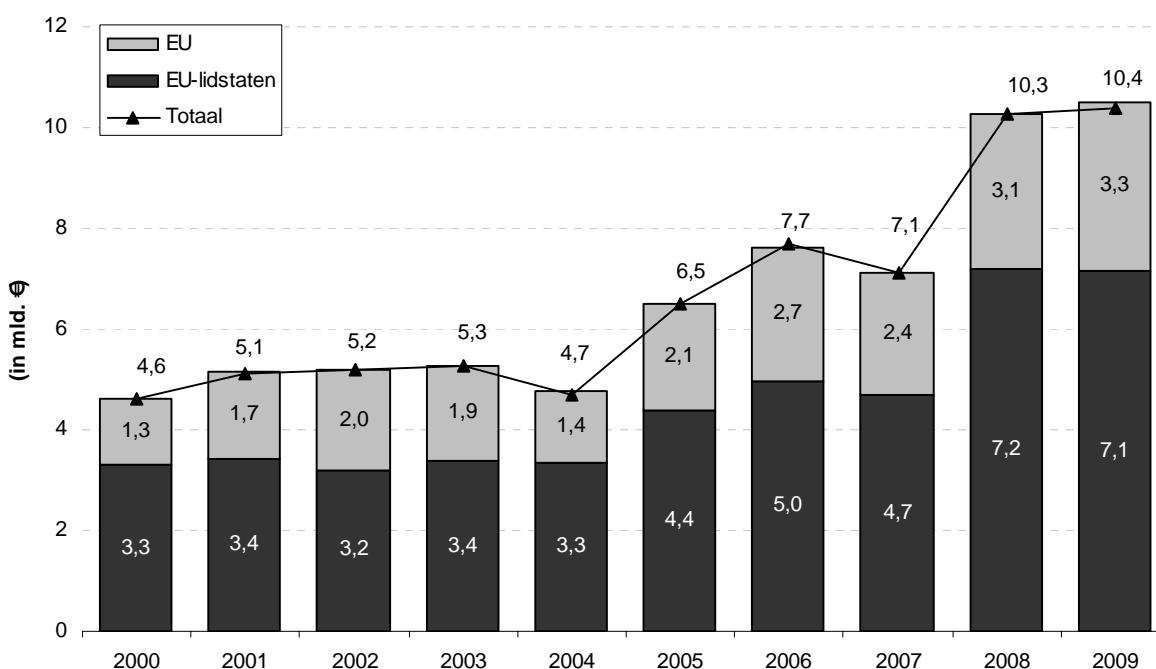
¹³ Armenië, Azerbeidzjan, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Georgië, Guatemala, Honduras, Kaapverdië, Mongolië, Nicaragua, Panama, Paraguay en Peru.

¹⁴ Verordening (EU) nr. 1063/2010 van de Raad van 18.11.2010.

¹⁵ www.exporthelp.europa.eu

samenhang en monitoring. Wij erkennen echter dat op dit punt nog meer vooruitgang moet worden geboekt.

Collectieve hulp voor handel door de EU (EU en EU-lidstaten)



3.3. Hernieuwde bilaterale en regionale inspanningen

In aansluiting op de Overeenkomst van Cotonou zijn in 2002 met staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen) onderhandelingen over economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) geopend. Met het Cariforum (een groep landen in het Caribisch gebied) is een volledige regionale EPO ondertekend, die nu voorlopig wordt toegepast. Met andere landen en regio's hebben wij over tussentijdse EPO's onderhandeld, zodat de continuïteit van de goederenhandel met deze landen na het verstrijken van de Cotonou-preferenties eind 2007 kon worden gewaarborgd. Momenteel wordt met alle regio's over verbeterde overeenkomsten onderhandeld. In afwachting van de ratificatie van de tussentijdse EPO's werden in december 2007 tijdelijke maatregelen vastgesteld¹⁶. In september 2011 heeft de Commissie voorgesteld om deze regelingen voor markttoegang na 2013 alleen te handhaven voor landen die de nodige stappen zetten om hun respectieve EPO te ratificeren¹⁷.

In 2006 was de mededeling Europa als wereldspeler¹⁸ het startsein voor een reeks nieuwe vrijhandelsovereenkomsten met de meer geavanceerde ontwikkelingslanden en regio's. Er lopen momenteel onderhandelingen met India en de Mercosur. Wegens de trage vorderingen bij de regio-tot-regio-benadering ten aanzien van de ASEAN, worden nu met Singapore en Maleisië bilaterale onderhandelingen gevoerd. Ook de onderhandelingen met Peru, Colombia, Midden-Amerika en Oekraïne over uitgebreide vrijhandelsovereenkomsten zijn inmiddels afgesloten.

¹⁶ Verordening (EG) nr. 1528/2007 van de Raad van 20.12.2007.

¹⁷ COM(2011) 598 van 30.9.2011.

¹⁸ "Europa als wereldspeler: wereldwijd concurreren", COM(2006) 567 van 4.10.2006.

De EU heeft consequent getracht regionale integratie te bevorderen, met name om de nadelen van een kleine gefragmenteerde markt te ondervangen, zodat landen meer BDI kunnen aantrekken en hun economische groei kunnen verbeteren. Onze overeenkomsten met Midden-Amerika en het Cariforum ondersteunen het proces van regionale integratie. Wij hebben echter ingezien dat wij onze werkwijze moeten aanpassen wanneer de politieke wil en regionale capaciteit niet sterk genoeg zijn. In sommige gevallen hebben wij als tussenoplossing op bilaterale basis verder onderhandeld in de hoop uiteindelijk onze langetermijndoel, een interregionale overeenkomst, te bereiken. Daartoe hebben wij steeds de weg opengelaten voor andere regionale partners om zich bij de onderhandelingen aan te sluiten wanneer zij daarvoor klaar zijn. Wij hebben aanzienlijke middelen voor regionale integratie beschikbaar gesteld, hoewel de resultaten vaak bij de verwachtingen zijn achtergebleven. Een centraal probleem is het beperkte vermogen van regionale organisaties om met levensvatbare projectvoorstellen te komen die een breed draagvlak onder hun leden hebben.

3.4. Gemengd beeld op wereldwijd niveau

De EU heeft een belangrijke rol gespeeld bij de start van de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Doharonde in 2001. Tien jaar later is er echter nog altijd geen akkoord. Zelfs een voorlopig akkoord over een pakket maatregelen voor de armste landen lijkt moeilijk haalbaar. Wij hebben ons aanzienlijke moeite getroost om de onderhandelingen vlot te trekken, onder meer door het indienen van nieuwe voorstellen waarin wij de ontwikkelingslanden ongekend grote voordelen aanbieden, zowel op het gebied van markttoegang als ten aanzien van gunstige regelingen voor landbouwsubsidies. Wij zijn herhaaldelijk met een compromisvoorstel gekomen. Structurele moeilijkheden en een gebrekkige inzet van sommige WTO-leden hebben het echter onmogelijk gemaakt om over belangrijke punten overeenstemming te bereiken.

De verbintenis bij het begin van de wereldwijde economische en financiële crisis om niet naar protectionistische maatregelen te grijpen, waarvan de EU een groot pleitbezorgster was, heeft meer succes ge oogst, hoewel waakzaamheid geboden blijft¹⁹. Ook de integratie van diverse ontwikkelingslanden in de WTO (bv. het recente lidmaatschap van Samoa en Vanuatu) is door de EU gesteund.

¹⁹ Zie het EU-verslag *Eighth Report on Potentially Trade Restrictive Measures* (oktober 2010-sept 2011): http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc_148288.pdf

4. TAKEN VOOR DE VOLGENDE TIEN JAAR

Voortbouwend op recente resultaten en inspanningen, maar ook lerend van ervaringen waar niet aan de verwachtingen werd voldaan, zal de EU er zich meer voor inzetten dat de meest behoeftige landen de vruchten van een steeds meer geïntegreerde wereldmarkt kunnen plukken. Het succes hiervan zal echter in de eerste plaats afhangen van de bereidheid van de ontwikkelingslanden om zelf verantwoordelijkheid te nemen en om de nodige binnenlandse hervormingen uit te voeren. Bij het multilaterale overleg moet nog heel wat worden bereikt, aangezien onze inspanningen ten behoeve van de armste landen nog niet door andere belangrijke handelsmogendheden zijn geëvenaard.

4.1. Wat Europa te bieden heeft

De EU moet haar steun vooral richten op de armste en kwetsbaarste landen en ervoor zorgen dat deze is afgestemd op de behoeften en beperkingen van die landen, zonder de coherentie en complementariteit van het handels-, ontwikkelings- en ander beleid uit het oog te verliezen.

4.1.1. Beter toegespitste preferenties

De Commissie heeft een hervorming van het SAP voorgesteld om ervoor te zorgen dat de overeenkomstige preferenties ten goede komen aan de meest behoeftige landen²⁰. Bij deze herziening wordt rekening gehouden met de steeds breder wordende kloof tussen ontwikkelingslanden en met hun uiteenlopende behoeften en wordt voorgesteld om de subsidiabiliteitscriteria en het graduatiemechanisme aan te passen, zodat feitelijk alleen MOL's en andere landen met lage of middellage inkomens baat hebben bij het stelsel in sectoren waar zij hulp behoeven. Ook de voorspelbaarheid voor marktdeelnemers zal worden vergroot, omdat het stelsel voor onbepaalde tijd geldt en de procedure voor de nodige aanpassingen transparanter is met passende overgangsperioden.

Een pakket om de handel voor kleine ondernemingen in ontwikkelingslanden te bevorderen

In vele ontwikkelingslanden vormen kleine ondernemingen, en met name de uitgebreide informele sector, de ruggengraat van de economie. Zij gaan onevenredig gebukt onder complexe administratieve procedures en een gebrek aan informatie, opleiding, connecties en financieringsmogelijkheden. Om hier iets aan te doen, zullen de volgende initiatieven in overweging worden genomen:

- **Beschikbaarstelling van meer praktische informatie over het handelsbeleid en de markt.** In aanvulling op de EU-exporthelpdesk zullen wij onze steun geven aan een multilateraal initiatief voor meer transparantie in de handel, waarbij voor alle markten vergelijkbare informatie beschikbaar is. Dit is vooral van nut voor de Zuid-Zuid- en de regionale handel.

²⁰ COM(2011) 241 van 10.5.2011.

- **Bevordering van het gebruik van intellectuele-eigendomsinstrumenten door kleine producenten en landbouwers**, zodat zij door de ontwikkeling en bescherming van de identiteit en kwaliteit van hun producten aan de hand van handelsmerken, geografische aanduidingen en tekeningen en modellen de economische waarde van hun goederen kunnen maximaliseren²¹.
- **Scholing van netwerken van in de EU wonende kleine handelaren uit de ontwikkelingslanden** (bv. met betrekking tot handelsprocedures, normen, toegang tot financiering) om een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkeling in hun landen van oorsprong.
- **Bevordering van overleg met kleine en middelgrote ondernemingen** in het kader van het in 2011 opgerichte SME Finance Forum voor Afrika en van het memorandum van overeenstemming met de Commissie van de Afrikaanse Unie dat op 30 november 2011 werd ondertekend.
- **Verbetering van de toegang tot financiering voor kleine exporteurs en handelaren uit de ontwikkelingslanden**. Wij zijn bereid het werk van de internationale financiële instellingen op dit gebied en het onderzoek van de G20 naar de behoeften in landen met lage inkomens te ondersteunen²².
- **Uitbreiding van de vereenvoudigde procedure voor het verkrijgen van bewijzen van oorsprong**. Handelspreferenties worden relatief weinig gebruikt voor kleine transacties, ten dele omdat de kosten voor het verkrijgen van een bewijs van oorsprong niet opwegen tegen de voordelen. Bij de hervorming van de oorsprongsregels voor het SAP in 2011 is voor alle zendingen een vereenvoudigde procedure op basis van zelfcertificering ingevoerd waarbij de exporteur zich vooraf moet laten registreren. Als dit systeem goed functioneert, zal worden overwogen het ook bij andere preferentiële regelingen toe te passen.
- **Ondersteuning van de deelname van kleine ondernemingen aan handelsregelingen die de producenten toegevoegde waarde leveren, inclusief duurzaamheidsregelingen** (bv. fair trade, ethische handel of de handel in biologische producten) en regelingen die voldoen aan criteria betreffende geografische oorsprong bij de ontwikkelingsamenwerking met derde landen. Dit kan voor producenten een doeltreffende manier zijn om hun producten te differentiëren, hun desbetreffende onderhandelingspositie te verbeteren en een betere prijs te behalen.

4.1.2. Beter toegespitste hulp voor handel (AfT)

Wij zullen de ontwikkelingslanden blijven aanmoedigen om handel in hun ontwikkelingsstrategie op te nemen. De AfT kan in dit verband een essentiële rol spelen en wij zullen ernaar blijven streven de planning en uitvoering ervan verder te verbeteren.

²¹ Zie de aanstaande mededeling van de Commissie over een strategie voor de bescherming en handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in derde landen.

²² Slotverklaring van de G20-top in Cannes - "Building our common future: renewed collective action for the benefit of all", 4 november 2011.

- **Betere complementariteit tussen het handels- en ontwikkelingsbeleid.** Wanneer maatregelen in het kader van het handelsbeleid de ontwikkelingslanden waarmee wij handel drijven nieuwe kansen bieden (bv. EPO's, het nieuwe SAP, nieuwe oorsprongsregels), zullen wij AfT aanbieden om deze landen te helpen hiervan profijt te trekken. Sectorbrede programma's of begrotingssteun kunnen een middel zijn tot uitvoering van de economische hervormingen die nodig zijn om van handels- en investeringsmogelijkheden te profiteren²³. Naast geografische programma's kunnen nieuwe thematische programma's worden gebruikt om het openstellen voor handel te begeleiden²⁴.
- **Toespitsing op MOL's.** Wij moeten doeltreffende ondersteuning blijven geven om de capaciteit voor het vaststellen, prioriteren en uitvoeren van AfT te versterken, voortbouwend op het op multidonorniveau opgestelde verbeterde geïntegreerde kader dat de MOL's helpt hun handel te ontwikkelen.
- **Toespitsing op kleine ondernemingen.** Wij moeten ervoor zorgen dat kleine ondernemingen, waaronder ook kleine boeren, naar behoren toegang hebben tot AfT, teneinde het hun gemakkelijker te maken op buitenlandse markten handel te drijven.
- **Intensivering van economische partnerschappen, reguleringsoverleg en zakelijke samenwerking.** Wanneer wij de in de EU opgedane ervaringen met onze partners delen, kunnen deze hun binnenlandse hervormingen beter beheeren (zie 4.2) en gemakkelijker toegang krijgen tot de EU-markt. Het nieuwe door de Commissie voorgestelde partnerschapsinstrument kan dergelijke initiatieven, met name in opkomende economieën, ondersteunen en helpen om nieuwe vormen van samenwerking te stimuleren in landen die de bilaterale ontwikkelingshulp aan het ontgroeien zijn.
- **Herziening van onze aanpak in verband met regionale integratie.** Terwijl wij ons moeten blijven richten op de capaciteitsopbouw van met integratie belaste regionale en nationale overheidsdiensten, moeten wij dit onderwerp een strategischer plaats geven in onze politieke dialoog met de ontwikkelingslanden. Er zouden specifieke regionale AfT-programma's kunnen worden opgesteld voor handelsbevordering en connectiviteit. Wanneer regionale organisaties hun samenstelling aanpassen aan economische en politieke gebeurtenissen en feiten, staan wij klaar om hen daarbij te steunen.
- **De bevolking op veranderingen voorbereiden.** Beleid op het gebied van vaardigheden en onderwijs, arbeidsrechten en sociale bescherming is van bijzonder belang voor de armste en kwetsbaarste bevolkingsgroepen, waaronder vrouwen en kinderen, met name in verband met handelshervormingen. Deze dimensie moet daarom volledig in de ontwikkelingssamenwerking van de EU worden geïntegreerd,

²³ De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen, COM(2011) 638 van 13.10.2011.

²⁴ Het thematische programma voor mondiale collectieve goederen en uitdagingen van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, dat wordt voorgesteld in de mededeling "De rol van Europa in de wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe optreden van de EU", COM(2011) 865 van 7.12.2011, beoogt onder meer steun bij de opstelling en uitvoering van handelsbeleid en -overeenkomsten, bijstand bij de integratie in het multilaterale handelsstelsel en bevordering van investeringen tussen de EU en de landen en regio's waarmee zij handel drijft.

in overeenstemming met haar voortdurende steun voor fatsoenlijk werk, mensenrechten en sociale bescherming²⁵.

- **Betere doeltreffendheid van hulpverlening.** De AfT moet worden uitgevoerd volgens beginselen en verbintenissen waarover in fora op hoog niveau voor doeltreffendheid van de hulpverlening²⁶ overeenstemming is bereikt. Tijdens het forum in Busan werd overeengekomen dat de hulp voor handel gericht moet zijn op resultaten en effecten, zodat de productiecapaciteit kan worden opgebouwd, marktfalen kan worden bestreden, de toegang tot de kapitaalmarkt kan worden verbeterd en een benadering kan worden gestimuleerd die de risico's voor particuliere marktdeelnemers beperkt. Een betere coördinatie tussen EU-donors is van cruciaal belang. Maar ook met traditionele of opkomende donors buiten de EU moet de samenwerking worden verbeterd. In Busan werd eveneens overeengekomen dat wij ons zullen richten op het nakomen van verbintenissen op landenniveau en dat wij het nieuwe, inclusieve mondiale partnerschap voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking zullen steunen²⁷.

4.1.3. Aanvullende instrumenten tot stimulering van BDI

Terwijl de BDI in en uit ontwikkelingslanden de afgelopen tien jaar aanzienlijk zijn toegenomen, is deze ontwikkeling grotendeels voorbijgegaan aan de meest behoeftige landen als gevolg van hun slechte economische vooruitzichten en ongunstige investeringsvoorwaarden. Investeerders hebben behoefte aan een stabiel, transparant en voorspelbaar regelgevingskader. De EU kan tot een beter ondernemingsklimaat bijdragen door AfT en een reeks BDI-gerelateerde instrumenten. Door het Verdrag van Lissabon zijn de mogelijkheden uitgebreid, omdat investeringen nu deel uitmaken van de handelspolitiek, een exclusieve bevoegdheid van de EU²⁸.

- **Bepalingen in door de EU gesloten vrijhandelsovereenkomsten geven investeerders meer rechtszekerheid** met betrekking tot markttoegang en de voorwaarden waaronder zij kunnen investeren. Wij nemen sectoren op die tot de totstandbrenging van een gunstig ondernemingsklimaat en de ontwikkeling van infrastructuur bijdragen (bv. telecommunicatie, vervoer, banken, energie, milieu, bouwnijverheid en handel). De EU stelt zich bij de onderhandelingen hierover flexibel en open tegenover haar partners op: alleen sectoren die uitdrukkelijk worden vermeld, vallen onder de overeenkomst en de landen behouden het recht om voorschriften en beperkingen in te voeren.
- **Het BDI-potentieel kan ook worden verbeterd door de investeringsbescherming die door bilaterale investeringsovereenkomsten wordt verleend**, aangezien die aanvullende garanties en meer rechtszekerheid voor investeerders biedt. De EU-lidstaten beschikken al over een uitgebreid samenstel van bilaterale investeringsovereenkomsten met ontwikkelingslanden. Wij willen op progressieve

²⁵ COM(2011) 637.

²⁶ Rome 2003, Parijs 2005, Accra 2008, Busan 2011.

²⁷ Busan Partnership for Effective Development Co-operation, vierde forum op hoog niveau inzake de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, Busan, Republiek Korea, 29 november t/m 1 december 2011.

²⁸ In haar mededeling "Naar een algemeen Europees internationaal investeringsbeleid", COM(2010) 343 van 7.7.2010, zet de Commissie de doelstellingen van het toekomstige investeringsbeleid van de EU uiteen.

wijze gebruikmaken van op EU-niveau gesloten overeenkomsten betreffende investeringsbescherming, hetzij in het kader van lopende onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten hetzij als stand-alone-overeenkomsten. Wij zijn bereid om verzoeken van ontwikkelingslanden die voor deze mogelijkheid belangstelling hebben, te onderzoeken.

- **Combinatieregelingen van de EU kunnen worden gebruikt voor een hefboomwerking van binnenlandse en buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden²⁹.** Dat betekent dat subsidies bijvoorbeeld met leningen of risicokapitaal worden gecombineerd om de financiële levensvatbaarheid van strategische investeringen te ondersteunen. Wij zullen ernaar streven dat een groter deel van de ontwikkelingshulp wordt verstrekt via dergelijke innovatieve financiële faciliteiten in het kader van de nieuwe financieringsinstrumenten die in het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020³⁰ zijn opgenomen. Het gebruik van die instrumenten zal in landen met een precaire schuldpositie per geval beoordeeld worden. Andere instrumenten die worden overwogen, zijn garanties, private equity en publiek-private partnerschappen. Er zal worden gestreefd naar samenwerking met de Europese Investeringsbank en met de agentschappen voor ontwikkelingsfinanciering van de lidstaten en met andere dergelijke agentschappen. Tevens moet worden gezorgd voor grotere samenhang met handels- en investeringsovereenkomsten.

4.1.4. Uitgebreide en aangepaste bilaterale/regionale overeenkomsten

In de context van de doelstellingen van de mededeling over Europa als wereldspeler³¹ zullen wij streven naar uitgebreide vrijhandelsovereenkomsten en ook verder rekening houden met het ontwikkelingsniveau van onze partners. Onze aanpak daarbij zal flexibel zijn en zijn afgestemd op de behoeften en capaciteiten van elk land.

Wij zullen trachten de EPO-onderhandelingen met alle belanghebbende ACS-landen en -regio's af te sluiten en daarbij in overeenstemming met het doel van de Overeenkomst van Cotonou verdergaande regionale integratie ondersteunen, onze economische betrekkingen moderniseren en handel gebruiken om economische groei te stimuleren. Tijd is van essentieel belang om de marktdeelnemers eindelijk zekerheid en voorspelbaarheid te geven. Hoe eerder dergelijke overeenkomsten zijn gesloten, hoe eerder zij ook voordelen voor de ontwikkeling kunnen opleveren³². Als de ACS-landen dat wensen, zullen verbintenissen inzake diensten, investeringen en handelsgerelateerde terreinen, die in de Overeenkomst van Cotonou als belangrijke aanjagers van de groei worden genoemd, in de EPO worden opgenomen. Indien uitgebreide en regionale overeenkomsten te ver gegrepen lijken, kan voor overeenkomsten met variabele geometrie of met variërende snelheid worden gekozen. Wij bevestigen dat ACS-landen waarvoor in het verleden Cotonou-handelspreferenties golden, vrij toegang kunnen krijgen tot de EU-markt en van verbeterde oorsprongsregels kunnen profiteren, terwijl zij zelf hun markt gedeeltelijk en geleidelijk openstellen. Wij hebben voor de resterende obstakels bij de onderhandelingen pragmatische oplossingen voorgesteld, die wij bereid zijn

²⁹ Zoals het Infrastructuurtrustfonds EU-Afrika, de ENB-investeringsfaciliteit, de investeringsfaciliteit voor Latijns-Amerika en die voor Centraal-Azië.

³⁰ COM(2011) 865.

³¹ COM(2006) 567 van 4.10.2006.

³² Zodra ACS-landen een EPO hebben gesloten, kunnen andere ACS-landen natuurlijk vragen tot de overeenkomst toe te treden.

verder bij te stellen. Daarbij geldt als fundamenteel beginsel dat de resulterende EPO's in overeenstemming moeten zijn met de visie van de Overeenkomst van Cotonou, namelijk dat zij de ontwikkeling in de ACS-landen en -regio's moeten bevorderen. Landen die niet klaar zijn om de verplichtingen van met de WTO verenigbare overeenkomsten aan te gaan, kunnen, als zij daarvoor in aanmerking komen, ervoor kiezen onder het SAP te vallen. Deze oplossing levert echter niet hetzelfde ontwikkelingspotentieel op als de EPO's, met name niet op het punt van regionale integratie, meer investeringen en een beter ondernemingsklimaat.

Als reactie op de Arabische lente heeft de EU ook een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart aangekondigd, dat veel verder gaat dan markttoegang alleen en een diepgaandere integratie met de landen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied en bevordering van de mensenrechten, goed bestuur en democratische hervormingen beoogt³³. Wij zullen onderhandelingen openen over diepgaande en uitgebreide vrijhandelsovereenkomsten met Egypte, Tunesië, Jordanië en Marokko. Ook zullen wij de handelsbetrekkingen met onze oostelijke buurlanden Armenië, Georgië en Moldavië nauwer aanhalen. Het uiteindelijke doel is om te helpen een gebied van gedeelde welvaart tot stand te brengen dat landen in beide regio's het vooruitzicht biedt om, wanneer zij aan de voorwaarden voldoen, deel uit te maken van de interne markt van de EU³⁴.

4.1.5. Een op waarden gebaseerde handelsagenda om duurzame ontwikkeling te stimuleren

Een van de basisdoelstellingen van de EU is ervoor te zorgen dat economische groei en ontwikkeling hand in hand gaan met sociale rechtvaardigheid, waaronder fundamentele arbeidsnormen, en met duurzame milieupraktijken, ook via extern beleid. Dit is bijzonder relevant in een ontwikkelingscontext, waar landen zich voor aanzienlijke uitdagingen geplaatst zien.

Het SAP+-stelsel is het vlaggenschipinstrument van het EU-handelsbeleid en draagt bij aan duurzame ontwikkeling en goed bestuur in de ontwikkelingslanden. De Commissie heeft voorgesteld dit stelsel aantrekkelijker te maken door graduatie af te schaffen voor SAP+-landen, de economische toetredingscriteria te versoepelen en landen toe te staan te allen tijde een aanvraag in te dienen. Tegelijk zullen de toezichts- en intrekingsmechanismen worden versterkt om een doeltreffende uitvoering van de door de begunstigde landen aangegane verbintenissen te waarborgen.

In recente vrijhandelsovereenkomsten van de EU zijn systematisch bepalingen over handel en duurzame ontwikkeling opgenomen. Daarbij is het de bedoeling dat partnerlanden worden betrokken in een samenwerkingsproces, dat ook het maatschappelijk middenveld omvat, en dat nationale en internationale arbeids- en milieunormen beter worden nageleefd. De bepalingen voorzien ook in een onafhankelijke en onpartijdige toetsing. Naarmate deze overeenkomsten in werking treden, zullen wij erop moeten letten dat deze mechanismen op doeltreffende wijze worden gebruikt en in onze ontwikkelingssamenwerking op passende wijze worden ondersteund.

Wij hebben ons ertoe verbonden het effect van handelsinitiatieven op de EU en haar handelspartners, met inbegrip van de ontwikkelingslanden, beter te beoordelen³⁵. Wij

³³ "Een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met het zuidelijke Middellandse Zeegebied", COM(2011) 200 van 8.3.2011.

³⁴ "Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden", COM(2011) 303 van 25.5.2011.

³⁵ COM(2010) 612.

zullen erop toezien dat de analyses bij de ontwikkeling van nieuw beleid (effectbeoordeling), bij de onderhandelingen over een overeenkomst (duurzaamheidseffectbeoordeling) of bij de tenuitvoerlegging van een overeenkomst (evaluatie achteraf) alle belangrijke gevolgen op economisch, sociaal en milieugebied en op het gebied van de mensenrechten omvatten en voortbouwen op een brede raadpleging van belanghebbenden. Dergelijke analyses moeten ook helpen bij het ontwerp van begeleidende AfT-maatregelen.

Wij hebben maatregelen vastgesteld om het duurzame beheer van bepaalde belangrijke natuurlijke hulpbronnen, zoals hout en vis die naar de EU worden uitgevoerd, te bevorderen³⁶. Wij zullen de ontwikkelingslanden waarmee wij handel drijven, bijstaan bij de uitvoering van deze maatregelen, zodat zij hun potentieel voor duurzame groei kunnen maximaliseren. Voorts zullen wij samenwerken met andere landen die een belangrijke markt voor natuurlijke hulpbronnen zijn om de toepassing van soortgelijke normen te bevorderen.

Wij zullen de opheffing van tarifaire en niet-tarifaire belemmeringen voor de handel in goederen en diensten bevorderen, wat tot milieuvoordelen kan leiden. Ons streven naar een verbeterde toegang tot groene technologie voor de ontwikkelingslanden zal hierdoor worden gesteund.

Gunstige handelsvoorwaarden vloeien niet alleen voort uit overheidsoptreden, maar ook uit een verschuiving naar duurzamere producten op de markt. Particuliere op duurzaamheid gerichte regelingen (bv. fair trade, ethische handel of de handel in biologische producten) kunnen een doeltreffende manier zijn om een duurzame en inclusieve groei in de ontwikkelingslanden te stimuleren³⁷. Overheden kunnen deze initiatieven stimuleren. Wij zullen meer steun geven aan producenten in ontwikkelingslanden die aan duurzamehandelsregelingen deelnemen door meer samenwerking tot stand te brengen, met inbegrip van AfT-maatregelen. Voorts zullen wij het toezicht op gerelateerde activiteiten verbeteren en onze partnerlanden blijven aansporen fair trade en ethische handel te bevorderen. Wij zijn eveneens voornemens om ethische en fairtradeaankopen door overheidsdiensten in Europa in het kader van de aanstaande herziening van de richtlijnen over overheidsopdrachten verder te vergemakkelijken.

Ook maatschappelijk verantwoord ondernemen is op internationaal niveau steeds belangrijker, aangezien ondernemingen aan een inclusieve en duurzame groei kunnen bijdragen door beter rekening te houden met de mensenrechten en met de sociale en milieugevolgen van hun activiteiten. Wij moedigen ondernemingen aan om de internationaal erkende richtsnoeren en beginselen op dit gebied³⁸, zoals de richtsnoeren voor multinationale ondernemingen van de OESO, te onderschrijven en wij stimuleren onze handelspartners om zich ook hieraan te houden. Voorts nemen wij in onze overeenkomsten bepalingen op om een verantwoord zakelijk gedrag door investeerders te bevorderen.

³⁶ De zgn. houtverordening (Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad, 20.10.2010) en de verordening betreffende de bestrijding van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad, 29.10.2008).

³⁷ "Bijdragen aan een duurzame ontwikkeling: de rol van Fair Trade en niet-gouvernementele handelsgerelateerde programma's om duurzaamheid te waarborgen", COM(2009) 215 van 5.5.2009.

³⁸ "Een vernieuwde EU-strategie 2011-2014 ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen", COM(2011) 681 van 25.10.2011.

4.1.6. Kwetsbare landen helpen hun weerstandsvermogen te vergroten en beter op crisissituaties te reageren

MOL's en andere kwetsbare landen zijn gevoeliger voor crisissituaties, die hun ontwikkelingsinspanningen op lange termijn in gevaar kunnen brengen. Dat geldt met name voor landen met een op uitvoer gebaseerde groeistrategie, aangezien wereldwijde prijsschokken voor basisproducten of natuurrampen in eigen land tot ernstige problemen op de betalingsbalans kunnen leiden wanneer de inkomsten uit uitvoer teruglopen of de kosten van invoer sterk stijgen. Wij kunnen ertoe bijdragen landen beter bestand te maken tegen externe schokken en hun vermogen om adequaat te reageren vergroten:

- **Natuurrampen kunnen toevoerketens en handel en economie danig verstoren.** Na de overstromingen in Pakistan in juli 2010 stelde de EU voor dit land extra preferenties toe te kennen, maar uit de ervaring bleek dat deze aanpak niet tot een voldoende snelle reactie leidde. Ook ontstond bezorgdheid over het mogelijke effect van een verlegging van de handel op andere arme landen. In de toekomst willen wij voor landen in een crisissituatie gebruikmaken van tijdelijke afwijkingen van de nieuwe oorsprongsregels van het SAP. Om ervoor te zorgen dat landen beter voorbereid zijn op natuurrampen, zullen wij trachten bij de beoordeling van de behoeften in de context van het humanitairehulpbeleid van de EU rekening te houden met de kwetsbaarheid op handelsgebied. De EU draagt ook bij aan de ontwikkeling van een op een index gebaseerde innovatieve weerrisicoverzekering in partnerlanden. Er zijn geslaagde voorbeelden waarbij weegerelateerde risico's naar de financiële markt zijn overgebracht, bijvoorbeeld door het gebruik van catastrofeobligaties om zich in te dekken tegen het financiële risico voor de overheidsbegroting bij een aardbeving. Wij kunnen hiervan leren.
- **Verscheidene ontwikkelingslanden kampen met conflicten, die vaak verband houden met de zeggenschap over natuurlijke hulpbronnen.** De Commissie heeft een tweetal ontwerprichtlijnen voorgelegd om de openbaarmaking te bevorderen van betalingen aan regeringen voor de winning van delfstoffen en de bosbouw, zowel door in de EU beursgenoteerde ondernemingen³⁹ als door andere grote EU-ondernemingen⁴⁰. Dit is een eerste stap naar een transparanter investeringsklimaat dat het risico van corruptie en belastingontwijking kan beperken. In aansluiting op de ervaringen die zijn opgedaan in het Kimberleyproces en bij het initiatief inzake transparantie van de winningsindustrieën (EITI), het Actieplan voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) en de houtverordening, zullen wij onderzoeken hoe de transparantie in de toevoerketen kan worden verbeterd, waarbij ook zorgvuldigheidsaspecten aan bod zullen komen. Tegelijk zullen wij ons inzetten voor meer steun voor en een ruimere toepassing van de onlangs bijgewerkte OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen en de OESO-aanbevelingen voor zorgvuldigheid en verantwoord toeleveringsbeheer. Dat zijn zaken die wij ook buiten de OESO moeten bevorderen. Daarnaast zullen wij op het gebied van duurzame mijnbouw, geologische kennis en een goed bestuur bij het beheer van natuurlijke

³⁹ Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereglementeerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG.

⁴⁰ Voorstel voor een richtlijn betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en relevante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, COM(2011) 684.

hulpbronnen blijven samenwerken met de ontwikkelingslanden waarmee wij handel drijven en zullen wij onze steun aan hen voortzetten⁴¹.

- **Wanneer de grondstofprijzen sterk schommelen, heeft dat gevolgen voor de overheidsbegrotingen van partnerlanden.** Wij kunnen partnerlanden helpen om gebruik te maken van marktgeoriënteerde verzekeringsmechanismen, zoals de termijngoederenmarkt, waarmee zij zich kunnen indekken tegen tegenvallende inkomsten. Voortbouwend op het kwetsbaarheids-FLEX-mechanisme (V-FLEX), dat in 2009 werd opgericht om de gevolgen van de wereldwijde voedselcrisis en financiële crisis voor de ACS-landen te verzachten, zullen wij ernaar streven een nieuwe regeling in te voeren om landen beter bestand te maken tegen algemenere, door externe factoren veroorzaakte schokken met een internationale dimensie⁴².

4.2. Binnenlandse hervormingen en goed bestuur zijn essentieel voor groei door handel

De voornaamste impuls voor economische groei moet uit eigen land komen. Goed bestuur is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van de particuliere sector en voor een aanhoudende groei die door handel en investeringen wordt gestuurd. Goed bestuur begint met stabiele politieke instellingen en praktijken, een onafhankelijke rechterlijke macht, bescherming van de mensenrechten, transparantie van de overheidsfinanciën, -voorschriften en -instellingen en een krachtige stellingname tegen fraude en corruptie. Ook is het van cruciaal belang dat de ontwikkeling van de particuliere sector, fatsoenlijke banen en het concurrentievermogen op de exportmarkt door beleid, regelgeving en instellingen worden geschraagd. Binnenlandse hervormingen zijn nodig om de toeleveringscapaciteit en het beschikbare kapitaal (inclusief menselijk kapitaal) te verbeteren, vervoerskosten te beperken, de productiviteit van landbouw en industrie te vergroten, de toepassing van bepaalde arbeids- en milieunormen te verbeteren en een gunstiger investeringsklimaat tot stand te brengen. Zij zijn van essentieel belang om een potentiële derving van tariefinkomsten te ondervangen en om door middel van doeltreffende belastingheffing, herverdelingsinstrumenten en vangnetfaciliteiten de nodige aanpassingen mogelijk te maken. Zonder deze hervormingen kunnen de voordelen van economische groei niet worden omgezet in een uitbanning van de armoede.

Buitenlandse hulp en handelsovereenkomsten kunnen dit proces ondersteunen. In veel landen trachten hervormers bilaterale of regionale handelsovereenkomsten te sluiten als anker voor hun eigen binnenlandse agenda en als kader voor binnenlandse hervormingen. Dergelijke overeenkomsten bereiken hun doel alleen als zij voorschriften bevatten die de transparantie, voorspelbaarheid en verantwoordingsplicht bevorderen.

Zonder eigen verantwoordelijkheid is succes niet mogelijk. Oplossingen kunnen niet van buitenaf worden opgelegd. Uiteindelijk moeten de ontwikkelingslanden zelf bepalen wat zij willen. Peru en Colombia, Midden-Amerika en de Cariforumlanden hebben gekozen voor een kwalitatieve verandering: zij hebben ambitieuze overeenkomsten met de EU gesloten die aanzetten tot structurele economische veranderingen en niet op unilaterale handelspreferenties berusten. Deze overeenkomsten zullen bijdragen tot een consolidatie van enkele van de

⁴¹ Mededeling over grondstoffen en grondstoffenmarkten, COM(2011) 25 van 2.2.2011.

⁴² Meerjarig financieel kader betreffende de financiering van de EU-samenwerking met de ACS-landen en de LGO voor de periode 2014-2020 (Elfde Europees Ontwikkelingsfonds).

belangrijkste hervormingen die de Latijns-Amerikaanse landen sinds de dagen van het invoersubstitutiebeleid hebben uitgevoerd. Dit is er een duidelijk voorbeeld van dat politieke wil belangrijker is dan ontwikkelingsniveau, aangezien landen als Honduras, Nicaragua en Haïti zeker niet rijk zijn.

4.3. De multilaterale agenda tot 2020

Een sterk multilateraal handelstelsel is essentieel voor de belangen van ontwikkelingslanden op lange termijn, zowel door de voorschriften die ermee gepaard gaan als door de markttoegang die het op alle belangrijke markten garandeert. Die markten liggen steeds vaker in de ontwikkelingslanden zelf. Voor het eerst in de moderne geschiedenis overtreft de Zuid-Zuid-handel de Noord-Zuid-handel, hoewel de belemmeringen voor de Zuid-Zuid-handel aanzienlijk groter zijn dan voor toegang tot de markten van ontwikkelde landen⁴³. Multilateraal overleg is daarom van groot belang. Wij moeten ervoor zorgen dat lopende onderhandelingen met succes worden afgerond, dat zij een stevige basis vormen voor toekomstige onderhandelingen en dat zij het multilaterale stelsel verder verbeteren zodat handel nog meer tot de ontwikkeling kan bijdragen.

4.3.1. Verwezenlijking van de ontwikkelingsdimensie van de Doha-ontwikkelingsagenda (DDA)

De multilaterale agenda blijft een prioriteit voor de EU. De besprekingen over de DDA zitten muurvast. Toch zijn er voor de ontwikkelingslanden in het algemeen en de MOL's in het bijzonder zoveel potentiële voordelen dat de hoop niet mag worden opgegeven. De EU blijft streven naar succes bij de DDA en het specifieke pakket maatregelen voor de MOL's. Wij zijn van oordeel dat de WTO-leden in 2012 en daarna verder moeten onderhandelen waar dat mogelijk is, bijvoorbeeld over onderwerpen met een belangrijke ontwikkelingsdimensie die deel uitmaken van het DDA-mandaat, zoals handelsbevordering, niet-tarifaire belemmeringen en geschillenbeslechting.

Een overeenkomst over handelsbevordering biedt aanzienlijke ontwikkelingsvoordelen, omdat hierdoor de onderlinge coherentie van hervormingen in alle WTO-landen om de handel in binnen- en buitenland te bevorderen wordt gegarandeerd. Terwijl alle WTO-leden hierbij baat zullen hebben, zullen de echte winnaars de ontwikkelingslanden zijn, met name die zonder kustlijn. De uitvoering van de overeenkomst zou worden afgestemd op de behoeften en capaciteiten van elk land, zo nodig ondersteund door buitenlandse hulp. Een snelle afsluiting van de besprekingen hierover is in ieders belang.

Wij zullen blijven aandringen op concrete resultaten die ten goede komen aan de MOL's. Wij mogen niet aanvaarden dat de WTO-leden er almaar niet in slagen bestaande besluiten over rechtenvrije en contingentvrije toegang ten uitvoer te leggen, terwijl die toch van essentieel belang zijn om nieuwe, zekere handelskansen voor de MOL's te scheppen. Voorts is het belangrijk om bij de landbouwonderhandelingen een positief resultaat voor katoen te bereiken. In aansluiting op onze recente hervorming van de oorsprongsregels zullen wij streven naar meer samenhang bij de preferentiële oorsprongsregels voor de MOL's, met inbegrip van grotere transparantie, meer eenvoud en betere markttoegang. De ontheffing voor diensten ten behoeve van de MOL's, waarover in december 2011 tijdens de achtste

⁴³ Bijna drie keer zo groot volgens de schattingen van P. Kowalski en B. Shepherd (2006), "South-South Trade In Goods", OECD Trade Policy Working Papers, nr. 40.

ministeriële conferentie van de WTO overeenstemming werd bereikt en die WTO-leden de mogelijkheid biedt aan MOL's een preferentiële behandeling voor diensten toe te kennen, is een eerste stap op weg naar een pakket maatregelen voor de MOL's.

Om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk landen van het stelsel kunnen profiteren, zullen wij, afgezien van de DDA-onderhandelingen, de toetreding van MOL's tot de WTO blijven steunen en vergemakkelijken en zullen wij actief bijdragen aan de herziening van de toetredingsrichtsnoeren, zodat in juli 2012 passende aanbevelingen hieromtrent kunnen worden gedaan. Hoewel het toetredingsproces nuttig is en tot hervormingen aanzet, is het vaak ook een lange en zware weg. Zonder afbreuk te doen aan de integriteit van de WTO-voorschriften, zullen wij op het gebied van marktopening de nodige terughoudendheid betrachten en de MOL's bijstaan bij het in hun wetgeving opnemen en uitvoeren van nieuwe regelingen. Voorts zullen wij bij ons onderzoek naar de behoeften en vereisten van de MOL's in verband met het uitvoeren van de WTO-Overeenkomst inzake handelsaspecten van de intellectuele eigendom (TRIP's) verzoeken om verlenging van de oorspronkelijke uitvoeringstermijn (2013) in welwillende overweging nemen en de nodige technische bijstand verlenen.

4.3.2. Een stevige grondslag voor de toekomst leggen

De handhaving en versterking van het multilaterale handelstelsel moet voor ons absoluut prioritair zijn. Een zwakkere WTO zou ten koste gaan van haar kleinste en kwetsbaarste leden. Dat is vooral een groot gevaar in tijden van crisis, als de verleiding groot is om naar protectionistische maatregelen te grijpen.

De huidige impasse bij de DDA laat een fundamentele zwakte van het WTO-kader zien, dat niet met de economische realiteit is meeontwikkeld. De grote economische machtsverschuiving tussen belangrijke handelspartners komt nog niet volledig tot uiting in het WTO-systeem. Er is een toenemend gebrek aan evenwicht tussen de bijdrage van grote opkomende landen aan het multilaterale handelstelsel en de voordelen die dit stelsel hun brengt. Armere landen, die de kloof tussen hen en de opkomende landen steeds groter zien worden, ondervinden steeds meer de gevolgen van deze situatie. Hoewel deze ontwikkeling al zichtbaar was toen de DDA-besprekingen van start gingen, is zij sindsdien veel duidelijker geworden en zal zij ook in de toekomst niet aflaten.

De differentiëring en de rol van de opkomende economieën zijn onderwerpen die moeten worden aangepakt in het belang van het multilaterale handelstelsel en de ontwikkeling. Opkomende economieën moeten blijf geven van meer leiderschap en moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor de openstelling van hun markten, niet alleen voor de MOL's door middel van preferentiële regelingen, maar ook op niet-discriminerende basis voor de overige WTO-leden, waarbij het bij vier op de vijf om een ontwikkelingsland gaat.

Volgens ons betekent dat niet dat de DDA moet leiden tot volledige wederkerigheid van verbintenissen met ontwikkelde landen, maar dat de bijdrage van de opkomende economieën evenrediger moet zijn aan de voordelen die zij aan het systeem ontleen.

4.3.3. Nieuwe uitdagingen aanpakken

De ontwikkelingslanden hebben baat bij duidelijke en afdwingbare multilaterale regels. In de moderne wereldeconomie wordt de handel steeds minder belemmerd door tarieven en steeds meer door onnodig belastende of onderling onverenigbare reguleringsmaatregelen, die

voor de armste ontwikkelingslanden en voor landen met een zeer beperkte administratieve capaciteit vaak veel problematischer zijn dan voor andere landen.

Er moet meer aandacht worden besteed aan de wisselwerking tussen handel en andere aangelegenheden die voor de armste ontwikkelingslanden van groot belang zijn. Met betrekking tot het onderlinge verband tussen handel en voedselzekerheid is dit al gedaan, met name in de context van de – tot dusver onbeantwoord gebleven – oproep van de G20 en de VN om de voedselaankopen van het Wereldvoedselprogramma voor humanitaire doeleinden blijvend vrij te stellen van uitvoerrestricties en heffingen. Andere punten waarop verbetering mogelijk is, zijn bijvoorbeeld de transparantie van voedselgerelateerde uitvoerrestricties, de inachtneming van de gevolgen hiervan en de raadpleging van andere WTO-leden. Arme ontwikkelingslanden zien zich op het wereldtoneel nog voor andere uitdagingen gesteld, zoals een toereikende en betrouwbare energievoorziening, aanpassing van hun economische systeem aan het veranderende klimaat in de wereld en aan bedreigingen van hun natuurlijke hulpbronnen, of bevordering en bescherming van het concurrentievermogen van hun ondernemingen op de wereldmarkt. De WTO-leden zullen in de komende jaren meer aandacht hiervoor moeten hebben. Een doeltreffende samenwerking met opkomende landen zal van essentieel belang zijn.

5. CONCLUSIE

Het toenemend gewicht van de opkomende landen is een krachtig signaal dat ontwikkeling mogelijk is en dat open markten in een steeds meer geïntegreerde wereldeconomie een belangrijke rol hierbij spelen. Veel ontwikkelingslanden hebben evenwel nog altijd een grote achterstand. Zij hebben hulp nodig en dat betekent dat de EU haar sterke inzet moet handhaven en vergroten, met een duidelijkere toespitsing op de meest behoeftige landen.

Ondersteuning heeft de vorm van een partnerschap waarin de ontwikkelingslanden ook zelf keuzen moeten maken en verantwoordelijkheden moeten nemen om de langetermijnvoordelen van handel en investeringen te consolideren. Eigen verantwoordelijkheid en goed bestuur staan hierbij centraal. Wij zullen door middel van ontwikkelingssamenwerking ondersteuning bieden en handels- en investeringsovereenkomsten aanbieden die een kader vormen voor de voor ontwikkeling noodzakelijke institutionele veranderingen en deze schragen.

Op langere termijn moeten alle partijen zich aanpassen aan de verschuiving van de economische macht die in de afgelopen tien jaar heeft plaatsgehad. Voor het eerst is de Zuid-Zuid-handel groter dan de Noord-Zuid-handel. Van veel ontwikkelde en opkomende landen zijn de markten nog lang niet zo open voor handel met armere ontwikkelingslanden als die van de EU. Dat betekent dat zowel multilaterale actie, inclusief de DDA en wat daarna komt, als een grondige herziening van de basis voor het multilaterale overleg van groot belang is. Grote opkomende landen moeten meer leiderschap en verantwoordelijkheidszin in het multilaterale handelsstelsel tonen in het belang van het stelsel zelf en van de ontwikkeling in de wereld.

Tijdens de conferentie van MOL's in Istanbul in mei 2011 werd als ambitieus doel gesteld om het aandeel van de MOL's in de wereldexport in de periode tot 2020 te verdubbelen. De in deze mededeling uiteengezette aanpak kan tot de verwezenlijking van dat doel bijdragen. Dit streven moet tot uiting komen bij de belangrijke internationale conferenties die voor de komende tijd op het programma staan, met name UNCTAD XIII in

Doha in april 2012 en de Rio+20-conferentie over duurzame ontwikkeling in juni 2012, die een nieuwe koers moeten aangeven op weg naar een groene economie.