



Suikerziek?

Het Suikerbeleid van de Europese Unie
ten opzichte van Afrika.
Trends, actoren en evolutie.

Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen

Vakgroep Politieke Wetenschappen

Academiejaar 2006-2007

Luc Junior Content

Promotor: Dr. Jan Orbie



Inzagerecht in de scriptie/masterproef

Ondergetekende, Luc Junior Content, geeft hierbij toelating aan derden, niet-behorend tot de examencommissie, om zijn proefschrift in te zien.

Deze toelating geeft aan derden tevens het recht om delen uit de scriptie/masterproef te reproduceren of te citeren, uiteraard mits correcte bronvermelding.

Gent, 7 augustus 2007

Luc Junior Content

Woord vooraf

Deze thesis is het eindresultaat van een zeer intense periode, waarin discipline en hard werken de kernelementen waren. Graag zou ik dan ook enkele mensen willen bedanken die mij in deze moeilijke periode bijzonder gesteund hebben. Zonder hun hulp zou ik het nooit tot een goed einde hebben gebracht.

In de eerste plaats wil ik graag mijn promotor Dr. Jan Orbie bedanken, die mij altijd op een uiterst rationele en hartelijke manier heeft bijgestaan met aanwijzingen en suggesties, die vooral op structureel vlak een grote bijdrage hebben geleverd aan de opbouw van mijn thesis. Ook Professor Dr. Hendrik Vos zou ik hier willen bedanken, omdat hij diegene was die mijn sluimerende liefde voor de Europese Unie tot volle bloei heeft gebracht.

Ook mijn ouders ben ik zeer dankbaar. Zij hebben mij immers de kans gegeven om te studeren, en hebben mij tijdens elke examenperiode op alle mogelijke en onmogelijke manieren geholpen.

Als laatste wil ik mijn vrienden bedanken voor hun aanmoediging en hun onvoorwaardelijke steun in de periodes waar ik ze het meeste nodig had.

Inhoudstabel

Woord vooraf	1
Inhoudstabel	2
Inleiding	
1. Onderzoeksopzet.....	5
2. Structuur van het onderzoek.....	7
3. Status Quaestionis.....	8
DEEL I Historisch Overzicht van het Europese Suikerbeleid	11
1. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: het begin.....	11
1.1. Doelstellingen van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid.....	12
1.2. De Conferentie van Stresa.....	13
1.3. Conclusie	14
2. De Gemeenschappelijke Marktordening voor Suiker.....	14
2.1. Economische Instrumenten van de GMO Suiker.....	15
2.1.1. Instrumenten van prijs- en inkomenspolitiek.....	15
2.1.2. Productiequota.....	17
2.1.2.1. Quotasuiker.....	17
2.1.2.2. Niet-quotasuiker.....	17
2.1.3. Invoerbepalingen	18
2.1.4. Exportrestituties	19
2.1.5. Zelffinanciering van de GMO Suiker	20
2.2. Impact van de economische instrumenten van de GMO Suiker op de Afrikaanse landen	21
2.2.1. Beperken van de toegang tot de Europese markt	21
2.2.2. Negatief effect op de stabiliteit van de wereldmarktprijs.....	22
2.2.2.1. Dumping op de wereldmarkt	22
2.3. Conclusie	24
3. De Uruguayronde en het begin van de hervormingen binnen het GLB	25
3.1. The Agreement on Agriculture	26
3.1.1. Markttoegang voor landbouwproducten.....	26
3.1.1.1. Tarificatie	26
3.1.1.2. Special Safeguard Mechanism	27
3.1.2. Binnenlandse ondersteuning van de landbouw	27
3.1.3. Exportsubsidies voor de landbouw	28
3.2. De Uruguayronde en zijn impact op het Europese suikerregime.....	28
3.2.1. Invloed van de Uruguayronde op de MacSharryhervorming van 1992.....	29
3.2.2. MacSharry en de GMO Suiker	30
3.3. Agenda 2000	30
3.3.1. De verdere hervorming van het GLB en het Europese suikerbeleid onder Agenda 2000	31
3.4. Conclusie	32
4. Preferentiële handelsakkoorden die relevant zijn voor de Afrikaanse landen	33
4.1. De Verdragen van Lomé: het tijdperk van solidariteit	33
4.1.1. Redenen voor de totstandbrenging van preferentiële akkoorden met de ACP-landen.....	34

4.2.	Het ACP-EU Suikerprotocol.....	35
4.2.1.	Garanties en principes van het Suikerprotocol	36
4.3.	Special Preferential Sugar Agreement.....	38
4.3.1.	Impact van het Special Preferential Sugar Agreement op de ACP-landen.....	39
4.4.	Van Lomé naar Cotonou.....	40
4.5.	Het Verdrag van Cotonou: doelstellingen en impact op het Suikerprotocol.....	43
4.5.1.	Het Verdrag van Cotonou en zijn impact op het Europese suikerregime en op de ACP-groep	44
4.6.	Conclusie	45
DEEL II	Recente hervormingen van het Europese suikerbeleid	47
5.	Recente evolutie van de preferentiële akkoorden die relevant zijn voor Afrika	47
5.1.	Het Everything But Arms-initiatief: doelstellingen	48
5.1.1.	Context en invloeden waarin EBA is ontstaan	49
5.1.1.1.	De multilaterale context	49
5.1.1.2.	Lobbygroepen, EBA en suiker	50
5.1.2.	Bijkomende veiligheidsmaatregelen in het EBA-systeem.....	51
5.2.	De Economic Partnership Agreements.....	52
5.2.1.	Problemen met de EPAs.....	54
5.2.2.	Mogelijke gevolgen voor de ACP-landen.....	54
5.2.3.	EPAs en suiker	56
5.3.	Conclusie	58
6.	Recente hervormingen van de GMO Suiker.....	59
6.1.	Hervorming van het suikerbeleid: evolutie en doelstellingen	59
6.1.1.	Begin van de onderhandelingen over een daadwerkelijke hervorming	60
6.1.2.	Resultaten van de hervormingsonderhandelingen	63
6.1.3.	Het concrete hervormingsvoorstel van 2005	65
6.1.3.1.	Aspecten van de hervorming	65
6.2.	Context en invloeden waarin de hervorming tot stand is gekomen	69
○	De internationale context: de Doha-ronde, de WTO-veroordeling en het EBA-initiatief.....	69
6.2.1.	De WTO Doha-ontwikkelingsronde.....	69
6.2.1.1.	Het Doha Framework Agreement	70
6.2.1.1.1.	Markttoegang voor landbouwproducten.....	71
6.2.1.1.2.	Binnenlandse ondersteuning van de landbouw	72
6.2.1.1.3.	Exportsubsidies voor de landbouw	72
6.2.1.2.	De Doha-ronde en de impact op de verdere hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	72
6.2.1.3.	De Doha-ronde en de impact op de hervorming van het Europese suikerbeleid.....	73
6.2.2.	Veroordeling van het Europese suikerbeleid door de WTO.....	74
6.2.2.1.	De Commissie gaat in beroep.....	75
6.2.2.2.	Impact van de veroordeling op de hervorming van de GMO Suiker	76
6.2.3.	Het EBA-initiatief.....	77
○	Communautaire context: de suikerlobbygroepen, de Fischlerhervormingen en de uitbreiding van de EU.....	78
6.2.4.	De kracht van de suikerlobbygroepen	78
6.2.4.1.	Europese suikerlobbygroepen	79
6.2.4.2.	Suikerlobby's uit de ACP-landen	82

6.2.5.	De Fischlerhervormingen en hun impact op de suikerhervorming.....	84
6.2.5.1.	De Fischlerhervormingen en de GMO Suiker	85
6.2.6.	De Uitbreiding van de EU	86
6.3.	Conclusie	87
DEEL III	Impact van de hervorming van het Europese suikerbeleid op de Afrikaanse landen, en op Swaziland in het bijzonder	89
7.	Impact van de hervorming van het Europese suikerbeleid op de Afrikaanse landen en de erosie van de preferentiële relatie met de ACP-groep	90
7.1.	De mogelijke impact van de hervorming van de GMO Suiker op de wereldmarktprijs.....	90
7.1.1.	Recente stijging van de suikerprijs op de wereldmarkt.....	91
7.2.	Afhankelijkheid van de suikerexporten naar de EU	92
7.3.	Productiekosten	95
7.4.	De effecten van de hervormingen op de Afrikaanse MOLs onder het EBA-initiatief	97
7.4.1.	Toevlucht tot de regionale Afrikaanse markten.....	98
7.5.	Effect van EBA op het SPS Agreement en de ACP-landen.....	99
7.6.	Effect van het EBA-initiatief op de investeringen in Afrikaanse landen	101
7.6.1.	Waarom is EBA zo aantrekkelijk voor investeerders?	102
7.6.1.1.	Keerzijde van de investeringspolitiek.....	103
7.7.	Stijgende concurrentie van de Europese voedingsindustrie	104
7.8.	Gevolgen van de suikerhervormingen op het micro-economische niveau van de Afrikaanse landen.....	104
7.9.	Antwoord van de EU op de erosie van de preferentiële suikerhandel	105
7.10.	Conclusie: zullen alle Afrikaanse landen evenveel verliezen bij de hervormingen van de GMO Suiker?	108
8.	Casestudy: Swaziland	109
8.1.	Algemene beschrijving van Swaziland.....	110
8.2.	Structuur van de Swazi-suikerindustrie.....	111
8.2.1.	Belangengroepen in de Swazi-suikerindustrie	113
8.3.	Suikerproductie- en export in Swaziland.....	113
8.3.1.	Suikerproductie, binnenlandse consumptie, export en import	114
8.3.2.	Afhankelijkheid van de Swazi-suikerindustrie van de export naar de EU	115
8.4.	Impact van de hervorming van het Europese suikerbeleid op Swaziland.....	116
8.4.1.	Gevolgen van de lokale muntopwaardering in Swaziland	116
8.4.2.	Verlies aan SPS-inkomsten voor Swaziland.....	119
8.4.3.	De gevolgen van de suikerhervorming op de sociale voorzieningen in Swaziland.....	120
8.5.	Antwoord op de suikerhervormingen	121
8.6.	Conclusie	122
9.	Algemeen besluit	123
9.1.	Terugkoppeling naar Deel I en Deel II	123
9.2.	Conclusie onderzoek	127
10.	Bibliografie	130
10.1.	Monografieën, artikels en wetgeving	130
10.2.	Bronnen van het internet	138

Inleiding

1. Onderzoeksopzet

De afgelopen vijftien jaar is de internationale kritiek enorm toegenomen op het protectionistische beleid waarmee bepaalde Westerse industrielanden hun landbouwmarkten afschermen. Zo was dit ook al geruime tijd het geval voor de manier waarop de Europese marktordening voor suiker is georganiseerd. Al veertig jaar lang weet de EU zijn communautaire suikermarkt af te schermen door middel van het hanteren van een aantal protectionistische maatregelen. Hiertoe behoren onder andere het verschaffen van garantieprijzen voor communautaire suiker (waardoor de Europese suikerproducenten een prijs voor hun suikerproductie ontvangen die tot drie maal boven de gewone wereldmarktprijs ligt), het instellen van invoerbepalingen aan de Europese grenzen (waardoor veel suikerproducerende landen hun exportpotentieel niet ten volle kunnen benutten), en het verstrekken van exportrestituties voor de uitvoer van communautaire suiker (waardoor de Europese suikerexport gestimuleerd wordt, en de Europese lidstaten de kans krijgen om hun suikeroverschotten goedkoop op de wereldmarkt te dumpen). Deze protectionistische handelsmaatregelen hebben vaak een negatief effect gehad op de sociale en economische stabiliteit van de suikerproducerende ontwikkelingslanden, en op het evenwicht van de wereldmarkt in zijn geheel.

Voor veel Afrikaanse ontwikkelingslanden is suiker één van de grootste nationale exportproducten, waardoor het dan ook vaak een belangrijke bron is voor buitenlandse inkomsten. De inkomsten uit de suikerexport worden vaak gebruikt om industriegoederen aan te kopen die de verdere economische ontwikkeling van deze landen moeten ondersteunen. Een goed functionerende suikerindustrie betekent niet alleen een kans voor een verdere economische ontwikkeling, maar ook een gelegenheid om de levensstandaard van de arme Afrikaanse huishoudens te verbeteren. In Mozambique en Malawi bv. stelt de suikersector tienduizenden seizoensarbeiders tewerk, en verschaft het een leefbaar inkomen voor de arme plattelandsgemeenschappen die vaak zeer afhankelijk zijn van de inkomsten van hun suikerproductie.

Sinds het begin van de hervormingsonderhandelingen in de periode 2002-2003 zijn de mogelijke consequenties die de suikerhervormingen met zich kunnen meebrengen onderwerp van discussie en speculatie. Vooral de suikerproducerende

ontwikkelingslanden die sinds 1975 een preferentiële handelsrelatie op het vlak van suiker onderhouden met de EU vrezen een negatieve impact van de hervormingen op hun sociale en economische welvaart. Deze bevoorrechte relatie, die wordt vormgegeven door het ACP-EU Suikerprotocol en het *Special Preferential Sugar Agreement*, voorziet in een niet-wederkerige tariefvrije toegang tot de Europese markt voor een vastgelegde hoeveelheid suiker uit deze landen. De landen die tot het Suikerprotocol behoren, hebben niet alleen het voordeel dat ze niet belemmerd worden door de hoge Europese tariefbarrières, maar ook dat ze dezelfde hoge garantieprijs voor hun suiker krijgen die voorzien wordt voor de Europese suikerproducenten. Het is dan ook niet meer dan logisch dat deze groep van begunstigde ontwikkelingslanden zich ernstig zorgen maakt over de mogelijke gevolgen die de erosie van de preferentiële handelsrelatie met zich kan meebrengen.

In deze scriptie zal dan ook onderzocht worden wat de mogelijke impact zal zijn van de recente hervormingen van het Europese suikerbeleid op de suikerproducerende Afrikaanse landen. Meer specifiek zal hier gekeken worden naar de impact van de hervormingen op het sociale en het economische vlak van deze landen. Over het algemeen wordt aangenomen dat de hervorming van de Europese marktordering voor suiker een grote rol zal spelen in de verdere ontwikkeling van de Afrikaanse suikerindustrieën, en hun competitiviteit op zowel globaal als regionaal niveau. Vooral de erosie van de preferentiële suikerhandel tussen de EU en de ACP-landen, zal van groot belang zijn voor de verdere sociale en economische evolutie van de suikerproducerende Afrikaanse landen.

Omdat de landen en de regio's van het Afrikaanse continent onderling sterk van elkaar verschillen op het vlak van suikerproductie, heb ik ervoor gekozen om mijn onderzoeksoepzet af te bakenen tot de suikerproducerende landen in de zuidelijke en oostelijke regio's van Afrika. De reden hiervoor is omdat deze regio's de grootste suikerproducenten en -exporteurs in Afrika zijn. Zij zullen bijgevolg dus waarschijnlijk ook de grootste economische en sociale weerslag ondervinden van de geplande Europese hervormingen. Voornamelijk de gevolgen voor de Afrikaanse landen (zowel de minst ontwikkelde landen als de niet-minst ontwikkelde landen) die tot het ACP-EU Suikerprotocol behoren, zullen hier worden besproken. Het uiteindelijke doel van deze scriptie is om aan de hand van een aantal factoren een onderscheid te kunnen maken tussen de Afrikaanse landen die zullen winnen bij een verdere hervorming van het suikerbeleid, en de Afrikaanse landen die hierbij zullen verliezen.

Ik heb ervoor gekozen om in dit onderzoek niet enkel de handelsrelatie tussen Europa en Afrika op het vlak van suiker te schetsen, maar tevens ook de bredere historische, economische en politicologische context weer te geven waarin de evolutie en de hervormingen van deze handelsrelatie hebben plaatsgevonden. Voor het politicologische uitgangspunt van mijn thesis zal vooral gekeken worden naar de verschillende actoren en niveaus die een duidelijke impact gehad hebben op de hervormingen. Zo zal ondermeer de invloed van de laatste twee WTO-onderhandelingsrondes worden besproken, alsook de invloed van de interne hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de grote suikerlobby's uit zowel de EU als uit de ACP-landen, en de uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa. Ook de politicologische en economische context waarin de historische en de recente ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Europese suikerbeleid zich hebben afgespeeld, zullen in dit onderzoek uitvoerig aan bod komen. De bedoeling van deze brede onderzoeksopzet is om een soort van totaalbeeld te schetsen waarin zoveel mogelijk relevante factoren zijn opgenomen, die een bijdrage hebben geleverd aan deze complexe handelsrelatie.

2. Structuur van het onderzoek

In het eerste deel van dit onderzoek zal voornamelijk gekeken worden naar de historische context waarin het Europese suikerbeleid tot stand is gekomen. Zowel het interne vormingsproces (de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid, de instelling van economische protectiemaatregelen, ...), als het internationale vormingsproces (de invloed van de GATT-besprekingen tijdens de Uruguayronde, de preferentiële handelsrelaties met de ACP-landen, ...) zullen hier uitvoerig aan bod komen. Het is vooral de bedoeling om een gestructureerd overzicht te creëren van alle relevante facetten die gerelateerd zijn met de traditionele handelsrelatie tussen de EU en de suikerproducerende Afrikaanse landen. Aan de hand van dit overzicht (waarin vooral de gevolgen van de protectiemaatregelen die van toepassing zijn in de marktordening voor suiker, en de preferentiële handelsrelatie van de EU met de ACP-landen, van direct belang zijn voor de onderzoeksopzet), zullen de mogelijke gevolgen van de hervorming van dit systeem (die in Deel III worden besproken) beter kunnen ingeschat worden.

In het tweede deel van dit onderzoek zullen de recente hervormingen van de GMO Suiker worden besproken. Ook de parallel lopende evolutie van de preferentiële handelsrelaties met de ACP-landen zal hier uitvoerig aan bod komen. Het is de bedoeling om in dit deel niet enkel de doelstellingen en de loutere ontwikkelingen van het

hervormingsproces te beschrijven, maar tevens ook om de bredere internationale en communautaire context weer te geven waarin deze ontwikkelingen zich hebben afgespeeld. Speciale aandacht zal hier gaan naar de verschillende actoren en niveaus die een rol hebben gespeeld in de totstandkoming van de nieuwe Europese suikerregeling. Ook de recente ontwikkelingen op het vlak van de preferentiële handel met de ACP-landen (waarvan de historische dimensie in Deel I wordt besproken) zullen hier worden toegelicht.

In het derde deel van dit onderzoek zal de mogelijke impact worden besproken van de hervorming van de GMO Suiker op de suikerproducerende Afrikaanse landen. Ook de verdere uitholling van de preferentiële handelsrelatie met de ACP-groep en de consequenties hiervan voor de Afrikaanse landen die tot de groep van minst ontwikkelde landen behoren en de ontwikkelingslanden die niet tot deze groep behoren, zullen hier aan bod komen. Het is mijn uiteindelijke bedoeling geweest om in dit deel een onderscheid weer te geven tussen de landen die als winnaar uit het hervormingsproces zullen komen, en landen die eerder als verliezers zullen worden bestempeld. Aan de hand van een aantal karakteristieken die eigen zijn aan de verschillende suikerproducerende Afrikaanse landen, zal de impact van de suikerhervorming zo duidelijk mogelijk geschetst worden. Op basis van deze karakteristieken zal dan een onderscheid gemaakt worden tussen de mogelijke winnaars en verliezers van het hervormingsverhaal.

In het tweede hoofdstuk van het derde deel zullen de algemene bevindingen van de impact van de hervormingen verder worden verduidelijkt aan de hand van een casestudy.

Als casestudy heb ik voor Swaziland gekozen, omdat dit land niet alleen één van de meest veelzijdige suikerexporterende landen in Afrika is, maar tevens ook omdat aan de hand van de bevindingen van een recente gebeurtenis in dit land (de opwaardering van de lokale Swazi-munt met 37%), de mogelijke gevolgen van de beoogde suikerhervorming beter ingeschat kunnen worden dan voor andere landen.

3. Status Quaestionis

Wat mij tijdens mijn zoektocht naar literatuur vooral opgevallen is, is dat nergens een synthese terug is te vinden die zowel de historische, de politieke en de economische relatie onderzoekt tussen de EU en de Afrikaanse landen op het vlak van suiker. Het is dan ook in de eerste plaats mijn bedoeling geweest om via dit onderzoek een totaalbeeld te schetsen waarin zoveel mogelijk relevante en diverse facetten van deze complexe handelsrelatie zijn opgenomen. Omdat mijn bronnenlijst nogal aan de omvangrijke kant

is, zal ik mij in mijn beknopte status quaestionis beperken tot de voornaamste bronnen die ik gebruikt heb om de historische, politieke en economische kant te onderzoeken van de relatie tussen de EU en Afrika op het vlak van suiker.

Voor het historische luik van mijn onderzoek heb ik mij vooral gebaseerd op enkele algemene standaardwerken zoals die van Michelle Cini, Grant Wyn en Christopher Ritson. De overzichtswerken van deze drie auteurs bevatten allemaal een mooie chronologische schets van de historische ontwikkelingen binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Gemeenschappelijke Marktordening voor Suiker. Ook het stichtingsverdrag van de EEG en de verordeningen en voorstellen van de Europese instellingen zijn een grote hulp geweest in het achterhalen van de precieze historische doelstellingen, instrumenten en structuren van het Europese landbouwbeleid en van het Europese suikerregime. Vooral "*A description of the Common Organisation of the Market in Sugar*", een document van het Directoraat-Generaal Landbouw uit 2004, is in dit opzicht van groot nut geweest.

Voor het historische gedeelte van de preferentiële handelsrelatie tussen de EU en de ACP-landen, heb ik mij dan weer vooral gebaseerd op de werken van Marjorie Lister, Stephen Hurt en Richard Gibb. Deze drie auteurs geven in hun studies een mooi overzicht (uit zowel politicologisch als economisch oogpunt) van de verschillende plausibele verklaringen die aangeven waarom en op welke manier de preferentiële handelsrelatie tussen de EU en de ACP-landen tot stand is gekomen. De artikels van deze twee laatste auteurs behandelen tevens ook de redenen waarom de EU in de periode 1999-2000 overschakelt van de traditionele Loméconventies naar een nieuw samenwerkingsakkoord met de ACP-landen onder de vorm van het Verdrag van Cotonou. Ook het boek van Genevra Forwood met als titel "*The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé*", is in dit opzicht zeer nuttig gebleken, omdat het deze evolutie vanuit politicologisch oogpunt analyseert.

Ook de website van de ACP Sugar Group (www.acpsugar.org) is in dit opzicht zeker het vermelden waard, omdat hier een beknopte (maar zeer treffende) samenvatting te vinden is van de evolutie van de preferentiële relatie tussen de EU en de ACP-landen, op het vlak van suiker.

Voor de recente evolutie van de preferentiële handelsrelaties en de mogelijke consequenties hiervan op de Afrikaanse ACP-landen, is vooral het rapport van Kalle Laaksonen en Jaakko Pulli "*The Sugar Markets and the Everything But Arms (EBA) of the European Union*", van groot nut geweest. In dit omvangrijke rapport wordt uitvoerig ingegaan op de verschillende impact van het Everything But Arms-initiatief op zowel de

MOLs als de niet-MOLs. Ook het onderzoek van Sheila Page en Adrian Hewitt "*The New European Trade Preferences: Does EBA Help the Poor?*" is in dit opzicht zeer interessant om te raadplegen. In dit artikel wordt namelijk de invloed besproken die de Europese suikerlobbygroepen hebben gehad op de uiteindelijke inhoud en implementatie van het Everything But Arms-initiatief. Ook in "*Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries*" van Oxfam International, en "*Global economic Effects of the Common Agricultural Policy*" van Brent Borrell en Lionel Hubbard, wordt op deze kwestie verder ingegaan.

Over de mogelijke economische consequenties van de suikerhervorming voor de suikerproducerende Afrikaanse landen was niet veel literatuur terug te vinden. De plausibele reden hiervoor is omdat het Commissievoorstel waarin de concrete doelstellingen voor de hervorming van de GMO Suiker zijn vastgelegd, pas zeer recent werd goedgekeurd (in november 2005 pas werd door de Raad een politiek akkoord over dit voorstel bereikt). De studies die zich baseerden op de doelstellingen van het eerste Commissievoorstel in 2004 (zoals de verschillende rapporten die door het LMC International werden gepubliceerd), zijn in dit opzicht dus niet meer relevant omdat ze uitgaan van verkeerde parameters, en hierdoor ook conclusies bevatten die voor dit onderzoek niet langer bruikbaar zijn. Meer recente studies die van zeer groot nut zijn geweest in het bepalen van de mogelijke economische impact van de hervormingen, zijn ondermeer "*Reform of the EU Sugar Market*" van Matthias Busse en Franziska Jerosch, waarin de mogelijke stijging van de wereldmarktprijs voor suiker wordt besproken die het gevolg zou zijn van de afbouw van de Europese suikerexporten, en "*Who gains from sugar quotas?*" van Benjamin Garside, waarin een mooi overzicht wordt gegeven van de mogelijke impact van de erosie van de preferentiële handelsrelatie op de Afrikaanse landen die respectievelijk een groot exportquotum bezitten om naar de EU uit te voeren, en Afrikaanse landen die een klein exportquotum hebben. Ook de studie van Chris Milner is in dit opzicht zeer interessant gebleken, omdat hier de verschillende factoren worden besproken die zullen bepalen of een land al dan niet als winnaar uit de hervormingen zal komen.

Voor het analyseren van de mogelijke impact van de suikerhervormingen op mijn casestudy Swaziland, heb ik vooral geput uit de verschillende studies van Paul Goodison. In zijn "*The ACP Experience of Preference Erosion in the Banana and Sugar Sectors*" bespreekt hij de mogelijke gevolgen voor Swaziland aan de hand van de bevindingen van de opwaardering van de lokale Swazi-munt met 37%. Door deze originele invalshoek kunnen de mogelijke gevolgen van de suikerhervorming voor Swaziland beter ingeschat worden dan voor andere landen.

DEEL I Historisch Overzicht van het Europese Suikerbeleid

In het eerste deel van dit onderzoek zal de bredere politieke, historische en economische context belicht worden, waarin het Europese suikerbeleid tot stand is gekomen. Zowel het interne vormingsproces (de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid, de instelling van economische protectiemaatregelen, ...), als het internationale vormingsproces (de invloed van de GATT-besprekingen tijdens de Uruguayronde, de preferentiële handelsrelaties met de ACP-landen, ...) komen hier aan bod. Op deze manier zal een dieper inzicht verkregen worden over hoe de handelsrelatie tussen de EU en de Afrikaanse suikerproducerende landen zich heeft gevormd en welke consequenties dit voor deze landen met zich heeft meegebracht. Het is noodzakelijk voor dit onderzoek om een duidelijke omschrijving weer te geven van hoe de Europese marktordening voor suiker georganiseerd is. Een overzichtelijk beeld van de traditionele protectiemaatregelen die in deze marktordening worden gebruikt, en de preferentiële handelsrelatie met de ACP-landen, zal ons beter in staat stellen om de mogelijke impact op de Afrikaanse landen te bepalen wanneer dit oude systeem (dat ongeveer veertig jaar lang praktisch ongewijzigd werd verlengd) zal worden hervormd.

In de eerste twee hoofdstukken van dit deel worden de evolutie en de historische context van de Gemeenschappelijke Marktordening voor Suiker geschetst. Ook de structuur en de economische instrumenten van deze marktordening, en hun impact op de Afrikaanse landen zullen hier worden besproken.

In de laatste twee hoofdstukken van dit deel zal meer de nadruk gelegd worden op de internationale en communautaire context van de marktordening voor suiker. Zo zullen ondermeer de invloed van het internationale niveau (GATT-WTO), en de preferentiële handelsrelaties tussen de EU en de ACP-landen toegelicht worden.

1. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: het begin

In 1957 werd het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) opgenomen als een onderdeel van het Verdrag van Rome. Het Verdrag, waarmee de EEG formeel werd opgericht, hield ondermeer in dat "*The Common Market shall extend to agriculture and trade in agricultural products*" (artikel 38 van het Verdrag), en bepaalde tevens dat "*The Community shall be based upon a Customs Union ...*" (artikel 9 van het Verdrag). Deze *Customs Union* (douane-unie) hield een economische integratie in waardoor op termijn

alle handelsbarrières tussen de Europese lidstaten zouden wegvallen en er een gemeenschappelijke handelsbarrière tot stand zou komen ten opzichte van derde landen. Ook het GLB zou onder deze regel gaan vallen¹.

1.1. Doelstellingen van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid

In de eindtekst van het Verdrag van Rome werden vijf doelstellingen opgenomen die de basis voor het GLB zouden gaan vormen en die tevens de grondslagen legden voor de latere onderhandelingen in Stresa. Met name zijn dit²:

1. Het verhogen van de landbouwproductie door ondermeer het bevorderen van de technische innovaties op agrarisch vlak³.
2. Het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de plattelandsgemeenschap, met name door de inkomens van de personen die tot deze gemeenschap behoren te verhogen en te garanderen.
3. Het stabiliseren van de markten. Dit objectief zou in de toekomst een zware budgettaire kost voor Europa met zich meebrengen en voor een aanzienlijke verstoring van de wereldmarkt zorgen (cfr. infra)⁴.
4. De veiligstelling van de Europese voedselvoorziening.
5. Garanderen dat de consumenten in de Europese Gemeenschap goederen afkomstig uit de agrarische sector aan een redelijke prijs kunnen aanschaffen.

Wat hier zeer opmerkelijk is, is dat één van deze objectieven gedurende het jarenlange hervormingsproces, langzaam maar zeker de richting ging bepalen waarin het GLB geïmplementeerd zou worden. Deze doelstelling, met name de bescherming van de levensstandaard van de plattelandsgemeenschap, wordt nagestreefd door de vastlegging van een Europese referentieprijis voor de meeste landbouwgoederen (waaronder ook suiker). Deze referentieprijzen worden gehandhaafd door enerzijds het hanteren van invoerheffingen op landbouwgoederen die afkomstig zijn uit derde landen (op deze manier kunnen de meestal duurdere Europese landbouwgoederen zich staande houden ten opzichte van de goedkopere buitenlandse goederen), en anderzijds het gebruik van

¹ RITSON, C., HARVEY, D.R., The Common Agricultural Policy. Wallingford, 1998, pp. 1-3

² Treaty Establishing the European Community, Part III, Title II, article 39. Rome, 25 maart 1957

³ Dit dient volledig geïnterpreteerd te worden in de tijdsgeest van de jaren '50, toen de naoorlogse heropbouw van Europa in volle vaart was en er voornamelijk onproductieve, kleinschalige landbouw was terug te vinden.

⁴ WYN, G., The Common Agricultural Policy. Basingstoke, 1997, p. 65

interventieprijzen⁵. Bij het systeem van de interventieprijzen is het de bedoeling dat nationale interventiebureaus de landbouwoverschotten gaan opkopen aan de vastgelegde interventieprijzen wanneer de interne marktprijzen voor Europese goederen onder de wereldmarktprijs dreigen te zakken (door bv. overproductie of een dalende vraag). De klassieke economie leert ons dat het aanbod van de goederen op deze manier weer gaat dalen, waardoor de prijzen weer zullen gaan stijgen tot ze een stabiel niveau hebben bereikt⁶.

1.2. De Conferentie van Stresa

Het was de bedoeling van de Commissie om (van zodra het Verdrag van Rome in werking trad) een conferentie tussen de zes toenmalige lidstaten⁷ te organiseren en op deze manier enkele gemeenschappelijke principes inzake het GLB vast te leggen. Ze zouden dit doen door de verschillen in elkanders landbouwbeleid te vergelijken, en zo een beeld proberen te verwerven van elkanders behoeften en productiemogelijkheden⁸.

Deze conferentie werd in juli 1958 in Stresa georganiseerd en had drie principes als uitkomst die algemeen beschouwd worden als de hoofdprincipes het GLB⁹:

1. Creëren van één gemeenschappelijke markt: dit kwam erop neer dat er geen enkele handelsbarrière mocht bestaan tussen de Europese lidstaten op het vlak van landbouwproducten.
2. Bevoordelen van de Europese Gemeenschap: dit hield in dat de productievoorraden binnen de EEG bevoordeeld zouden worden boven deze van derde landen. In de praktijk kwam deze doelstelling erop neer dat de Gemeenschap haar markten ging afschermen met toltarieven (waardoor goedkopere buitenlandse importproducten op hetzelfde prijsniveau werden gebracht van de duurdere Europese producten), en exportrestituties begon te verstrekken voor de export van Europese landbouwgoederen.

⁵ CINI, M., European Union Politics. Oxford, 2003, pp. 341-342

⁶ RITSON, C., HARVEY, D.R., Op. Cit., pp. 2-4

⁷ Deze zes lidstaten waren België, Nederland, Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Italië.

⁸ WYN, G., Op. Cit., pp. 65-66

⁹ HOWARTH, R., The CAP: History and attempts at reform. In: Economic Affairs, 2000, vol. 20, nr. 2, p. 5

3. Financiële Solidariteit: de financiering van het GLB gebeurt via het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw. Een belangrijk deel van de middelen die op de Algemene Begroting van de Europese Unie worden uitgetrokken, is voor dit Fonds bestemd¹⁰.

Deze principes en doelstellingen van het GLB, die in de jaren '60 in werking treden, zullen een enorme impact hebben op de vorming en de implementatie van het latere Europese suikerregime.

1.3. Conclusie

De evolutie van het GLB is onlosmakelijk verbonden met de manier waarop de Gemeenschappelijke Marktordening voor Suiker tot stand is gekomen. De doelstellingen en de principes die het GLB kenmerken, vormen de basis voor de latere doelstellingen en principes van de marktordening voor suiker. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, zijn de economische principes van Stresa de leidraad geweest bij de ontwikkeling van de protectie-instrumenten voor de Europese suikermarkt.

2. De Gemeenschappelijke Marktordening voor Suiker

In 1962 kwamen de eerste Europese marktordeningen in de landbouwsector tot stand. Het streefdoel was om ook voor suiker een marktordening tot stand te brengen waar één gemeenschappelijke Europese suikerprijs zou gelden.

Op 1 juli 1968 werd de Gemeenschappelijke Marktordening voor Suiker (GMO Suiker) opgericht¹¹. De hoofddoelstellingen van de GMO Suiker waren tweevoudig: enerzijds wilde de Gemeenschap voorzien in een stabiel inkomen voor de Europese suikerboeren en anderzijds moest de productie verzekerd worden van een bepaalde hoeveelheid suiker die tegemoet diende te komen aan de voorraadbehoeften van de Unie¹².

¹⁰ <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l60024.htm> op 7 mei 2007

¹¹ Verordening van de Raad nr. 1009/67/EEG van 18 december 1967 houdende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB B 308 van 18 december 1967, p. 1

¹² Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Reforming the European Union's sugar policy. Summary of impact assessment work. Brussel, 2003, p. 8

Verder werden er nog enkele specifieke bepalingen opgenomen waarvan dit de belangrijkste zijn¹³:

- Een prijssysteem waarbij de Raad, op voorstel van de Commissie, elk jaar de minimumprijs voor suikerbieten en een interventieprijs voor witte suiker vastlegt.
- Een productiequotaregeling die bestaat uit een A-quotum en een B-quotum. De Raad legt deze quota vast op voorstel van de Commissie voor een bepaalde periode die gewoonlijk 5 tot 7 jaar bedraagt.
- Een exportprogramma waarbij quotasuiker en geraffineerde preferentiële rietsuiker uit de ACP-landen en India die niet op de EU-markt verkocht zijn (en dus als overschot gelden), met exportrestituties kunnen worden uitgevoerd naar de wereldmarkt. Bij deze regeling beslist de Commissie elke week, of om de twee weken, over de restitutietarieven op basis van de offertes van de suikerhandelaren.
- Een systeem van zelffinanciering dat bestaat uit productieheffingen die de kosten van de exportrestituties verhalen op de suikerindustrie zelf. Ook werden opslagheffingen ingevoerd om de financiële steun te recupereren die verleend wordt aan ondernemingen die hun suiker opslaan.
- Een importprogramma voor rietsuiker afkomstig uit de ACP-landen en India tegen preferentiële tarieven.

Deze bepalingen zullen in de volgende paragrafen nader worden toegelicht.

2.1. Economische Instrumenten van de GMO Suiker

Het Europese suikerbeleid gebruikt een aantal economische instrumenten die de doelstellingen van de GMO Suiker mogelijk moeten maken. De basisprincipes en instrumenten die in de GMO Suiker van toepassing zijn, zijn sinds de oprichting in 1968 gedurende veertig jaar grotendeels onveranderd gebleven.

2.1.1. Instrumenten van prijs- en inkomenspolitiek

Jaarlijks wordt op 1 augustus een interventieprijs voor suiker vastgelegd door de Europese Raad van Landbouwministers. Deze interventieprijs is de minimumprijs waaraan de Europese interventiebureaus verplicht zijn om alle quotumsuiker (die in het A- en het B-quotum wordt geproduceerd; cfr. infra) die hen door de Europese suikerboeren wordt aangeboden, op te kopen indien de interne Europese marktprijs onder de vastgelegde

¹³ Verordening van de Raad nr. 318/2006/EG van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB L 58 van 28 februari 2006, pp. 2-3; p. 12

garantieprijs daalt¹⁴. Concreet betreft het hier een protectionistisch instrument dat de Europese suikerboeren bescherming biedt indien de suikerprijs op de wereldmarkt onder de interventieprijs daalt. Het gevolg van deze situatie is dat de competitiviteit van de Europese suikerproducenten op de wereldmarkt wordt aangetast. In dit geval kunnen de suikerboeren hun suiker aanbieden aan speciale interventiebureaus die alle aangeboden suiker verplicht gaan opkopen aan de vastgelegde interventieprijs¹⁵. Deze prijs ligt doorgaans twee tot drie maal hoger dan de prijs op de wereldmarkt¹⁶.

De opgekochte suiker wordt vervolgens geëxporteerd als gesubsidieerde suiker naar derde landen, opgeslagen in silo's of gewoonweg vernietigd. De vastgelegde garantieprijs bedraagt 631,9 euro per ton voor witte suiker, en 523,7 euro per ton voor ruwe suiker¹⁷.

Deze interventieprijs is vooral een theoretische prijs die gebruikt wordt als basis om de minimumprijs voor suikerbieten uit af te leiden. Deze minimumprijs is de prijs die de suikerfabrikanten verplicht zijn te geven voor de afzet van de Europese suikerboeren. Ze wordt bepaald door de Raad, en bedraagt 46,72 euro per ton voor A-bieten (die gebruikt worden om suiker binnen het A-quotum te produceren) en 32,42 euro per ton voor B-bieten (die gebruikt worden om suiker binnen het B-quotum te produceren). Deze prijsbepaling heeft als doel een rechtvaardige inkomensverdeling te verkrijgen tussen de suikerbientelers enerzijds en de suikerfabrikanten anderzijds¹⁸.

Hoewel deze prijzen jaarlijks door de Raad worden vastgelegd, zijn ze in werkelijkheid al sinds het productiejaar 1984-1985 bevroren. In de laatste twee decennia is er slechts eenmaal gebruik gemaakt van dit interventiesysteem, namelijk in 1986 toen er 15.000 ton suiker aan de interventiebureaus werd aangeboden. Sindsdien is er geen gebruik meer gemaakt van de interventieregeling, wat te danken is aan de flexibiliteit van de productiequota die afgestemd kunnen worden op de wereldmarktprijzen, het interne verbruik van de Gemeenschap en de import uit derde landen (cfr. infra)¹⁹.

¹⁴ VAUGHAN, A., Sugar, trade and Europe. A discussion paper on the impact of European sugar policies on poor countries. London, 2000, p. 4

¹⁵ CINI, M., Op. Cit., pp. 341-342

¹⁶ Door deze garantieprijs wordt in de EU aan de ene kant een gunstig financieel en stabiel ondernemingsklimaat gecreëerd voor de bietentelers en de suikerfabrikanten, maar aan de andere kant brengt dit ook een suikerprijs met zich mee die de Europese consumenten twee tot drie maal de wereldmarktprijs voor suiker laat betalen.

¹⁷ Africa-Europe Faith and Justice Network (AEFJN), The European agriculture reform and its impact on Africa. An indicative product: sugar. Brussel, 2004, p. 8

¹⁸ European Commission, Directorate-General for Agriculture, A description of the Common Organisation of the Market in Sugar. Brussel, September 2004, pp. 5-6

¹⁹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker. Brussel, 4 oktober 2000, p. 2. COM(2000) 604 def.

2.1.2. Productiequota

Een tweede instrument dat gehanteerd wordt onder de GMO Suiker, is het gebruik van productiequota voor suiker die door de EU om de vijf jaar voor elke lidstaat afzonderlijk worden vastgelegd²⁰. Dit systeem van productiequota heeft als voornaamste doel om het ontstaan van suikeroverschotten te voorkomen. Boeren die hun overschotten kwijt kunnen aan de hoge Europese garantieprijs hebben natuurlijk belang bij een zo groot mogelijke productie, aangezien ze in het geheel ongevoelig zijn voor de fluctuerende vraag op de wereldmarkt. Deze quota moeten het enthousiasme van de Europese suikerboeren wat intomen, en zo mogelijke overproductie beperken²¹.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten quota: quotasuiker en niet-quotasuiker.

2.1.2.1. Quotasuiker²²

De interne suikerprijzen die binnen de EU van kracht zijn, gelden enkel voor quotasuiker. Deze quotasuiker wordt onderverdeeld in een A- en een B-quotum.

- In het A-quotum wordt een bepaalde hoeveelheid suiker geproduceerd die aan de interne vraag van de Europese markt moet voldoen.
- Het B-quotum was oorspronkelijk bedoeld als reserve voor de jaren waarin er onvoldoende suiker werd geproduceerd in het A-quotum, en er dus een tekort in de productie was om aan de Europese suikerbehoefte tegemoet te komen. Het speelt een rol als veiligheidsmechanisme om oogstfluctuaties op te vangen. In de praktijk echter wordt de B-suiker met behulp van exportrestituties uitgevoerd naar landen buiten de EU. Deze subsidies zijn nodig om het verschil tussen de hoge Europese garantieprijs (631,9 euro per ton) en de lage wereldmarktprijzen (doorgaans minder dan 200 euro per ton) te overbruggen.

2.1.2.2. Niet-quotasuiker

Wat boven deze toegelaten quota geproduceerd wordt (overschotten dus), wordt C-suiker genoemd of surplussuiker. Voor suiker die buiten de quota wordt geprodu-

²⁰ De lidstaat in kwestie verdeelt zijn quotum (dat bestaat uit een A-quotum en een B-quotum) dan over de nationale suikerproducenten. Deze zullen dan op hun beurt contracten afsluiten met de suikerboeren die de benodigde hoeveelheden ruwe suiker dienen te leveren. Het totale quotum bedroeg in 2004 voor de EU-25 ongeveer 17,4 miljoen ton suiker.

²¹ FRANDSEN, S., JENSEN, H., YU, W., e.a., Reform of EU sugar policy: price cuts versus quota reductions. In: European Review of Agricultural Economics, 2003, vol. 30, nr. 1, pp. 2-6

²² VAUGHAN, A., Op. Cit., p. 4

ceerd, is geen steun beschikbaar. Bovendien mag deze ook niet vrijelijk binnen de Gemeenschap op de markt worden gebracht. De extra hoeveelheden moeten worden "overgedragen" naar het volgende verkoopseizoen, of worden uitgevoerd zonder restitutie. Deze "overdracht" houdt in dat suikerproducenten die meer geproduceerd hebben dan hun quota, het overschot tenminste twaalf maanden dienen op te slaan, waarna zij de betrokken suiker in het volgende productiejaar als A-suiker mogen beschouwen en ze bijgevolg met exportrestituties kan uitgevoerd worden. De surplus-suiker die niet wordt overgedragen, dient verplicht door de lidstaten op de wereldmarkt te worden afgezet zonder restitutie en aan de geldende wereldmarktprijs²³.

In werkelijkheid wordt C-suiker echter nog altijd gesubsidieerd, doordat deze het voordeel heeft van een *cross-subsidisation* van de A- en B-suiker. Door de hoge Europese garantieprijsen die de producenten krijgen voor de suiker die binnen het A- en de B-quotum wordt geproduceerd, kunnen deze hun suikeroverschotten die buiten deze quota vallen (de C-suiker dus) onder de productiekosten op de wereldmarkt verkopen²⁴. In economisch jargon heet deze praktijk dumping op de wereldmarkt (cfr. infra).

2.1.3. Invoerbepalingen

Bescherming aan de grenzen van de Unie verzekert de coherentie van de GMO Suiker en houdt de prijzen binnen de EU artificieel op een hoog niveau dat tot drie maal boven de wereldmarktprijs uitstijgt²⁵. Deze maatregel belet dat de Europese markt overspoeld wordt door suikerexporten uit derde landen die zich aangetrokken voelen door de hoge interne garantieprijsen.

De bescherming in 1968 nam de vorm aan van variabele invoerheffingen die aangepast konden worden aan de schommelingen van de wereldmarktprijs. Het was de bedoeling om de fluctuaties van de wereldmarktprijs om te zetten in een vaste (hoge) binnenlandse prijs voor geïmporteerde suiker. Op deze manier werd de goedkopere importsuiker van op de wereldmarkt even duur gemaakt als de interne Europese suiker²⁶.

De EU maakt dus gebruik van importtarieven om de invoer van lager geprijsde suiker uit derde landen te beperken. Deze tarieven bevatten een vaste heffing van 419 euro per ton witte suiker en 339 euro per ton ruwe suiker. Wetende dat de wereldmarktprijs voor

²³ Europe Rapid Press Release, Commissie opent debat over hervorming suikerbeleid EU. Brussel, 23 september 2003, IP/03/1286, p. 3

²⁴ GOHIN, A., BUREAU, J-C., Modelling the EU sugar supply to assess sectoral policy reforms. In: European Review of Agricultural Economics, 2006, vol. 33, nr. 2, pp. 227-232

²⁵ European Commission, Directorate-General for Agriculture, Op. Cit., p. 15

²⁶ COLMAN, D., YOUNG, T., Principles of Agricultural Economics. Cambridge, 1989, pp. 279-280

suiker doorgaans zo'n 200 euro per ton bedraagt en dat de interne Europese garantie-prijzen voor witte suiker en ruwe suiker respectievelijk 631,9 euro per ton en 523,7 euro per ton bedragen, is het optelsommetje van de vaste heffingen en de wereldmarktprijs vlug gemaakt. Daarnaast bestaat er in de EU nog een speciale vrijwaringclausule die een bijkomende heffing toelaat wanneer suikerprijzen op de wereldmarkt uitzonderlijk laag zijn²⁷.

2.1.4. Exportrestituties

Exportrestituties worden door de EU verstrekt met als bedoeling om het verschil te dekken tussen de suikerprijs binnen de Gemeenschap en de prijs op de wereldmarkt²⁸. De suikerproductie ligt in de EU veel hoger dan wat er in werkelijkheid geconsumeerd wordt. De gemiddelde consumptie bedroeg in de periode 2000-2005 gemiddeld zo'n 14,7 miljoen ton ruwe suiker²⁹, terwijl de productiequota een productie van 17,4 miljoen ton suiker per jaar toelieten (ut supra). Een deel van deze suikeroverschotten werd dus gebruikt als export naar derde landen.

Aangezien er gegarandeerde interventieprijzen gelden voor de suiker die binnen het A- en het B-quotum wordt geproduceerd (de reeds genoemde 631,9 euro per ton voor witte suiker, en 523,7 euro per ton voor ruwe suiker), en de suikerprijs op de wereldmarkt meestal veel lager ligt (ongeveer 200 euro per ton), zal het verschil tussen deze prijzen gecompenseerd worden door het toekennen van exportrestituties. Deze restituties worden gefinancierd door het instellen van heffingen op de quotasuiker (ut supra).

De hoogte van de restituties wordt elke week, of om de twee weken, door de Commissie vastgelegd op basis van de offertes die door exporteurs worden ingediend. Ook de situatie van de wereldmarkt en de verwachte maximum hoeveelheid suiker die gedurende een marktjaar kan geëxporteerd worden, spelen een rol bij de bepaling van de restituties³⁰.

De gemiddelde exportprijs voor communautaire witte suiker bedroeg in het verkoopseizoen 2002-2003 zo'n 223 euro per ton. Er worden zowel restituties betaald voor riet- en bietsuiker die binnen de EU worden geproduceerd, als voor suiker die wordt ingevoerd uit de landen die het ACP-protocol en de overeenkomst met India hebben onder-

²⁷ European Commission, Directorate-General for Agriculture, *Op. Cit.*, pp. 15-16

²⁸ HARRIS, S.A., TANGERMANN, S., *A Review of the EC Sugar Regime*. In: MARKS, S.V., MASKUS, K.E., (eds.), *The Economics and Politics of World Sugar Policies*. Ann Arbor, 1993, pp. 109-133

²⁹ OECD, *Agricultural Outlook Tables, 1970-2014*. 2005

³⁰ Verordening van de Commissie nr. 1138/2005/EG van 15 juli 2005 betreffende een permanente inschrijving voor het verkoopseizoen 2005/2006 voor de vaststelling van heffingen en/of restituties bij uitvoer van witte suiker, PB L 158 van 16 juli 2005, pp. 3-7

tekend (cfr. infra). Voor het verkoopseizoen 2002-2003 bedroegen de restituties 485 euro per ton en voor de periode 2003-2004 was dit bedrag zo'n 512 euro per ton³¹.

2.1.5. Zelffinanciering van de GMO Suiker

De kosten die het Europese suikerbeleid met zich meebrengt, worden door de Europese suikerfabrikanten en suikerboeren zelf betaald. Via productieheffingen op suiker die binnen het A- en het B-quotum wordt geproduceerd, worden ondermeer de exportrestituties gefinancierd, en vormt het suikerregime, in tegenstelling tot veel andere regimes voor landbouwproducten, geen zware last voor het Europese landbouwbudget. De suikerboeren nemen 60% van deze productieheffingen voor hun rekening, en de suikerfabrikanten de resterende 40%. De maximale heffing voor A-suiker bedraagt 2% van de vastgelegde interventieprijs, en voor B-suiker is dit 37,5%. De heffing op B-suiker is groter dan deze voor A-suiker, omdat B-suiker in de praktijk geëxporteerd wordt naar landen die buiten de EU liggen. Dit betekent dus dat ze gebruik maakt van exportrestituties en meer financiering vergt dan de A-suiker die enkel voor de Europese interne markt is bestemd. Indien dit bedrag onvoldoende blijkt te zijn om de totale kosten te dekken, wordt een bijkomende heffing opgelegd op zowel het A- als het B-quotum³². Logischerwijs kan men dan ook afleiden dat voor A-suiker een hogere garantieprijs zal gelden dan voor B-suiker, omdat op deze laatste een hogere productieheffing van toepassing is³³.

In werkelijkheid is het echter een mythe dat het Europese suikerregime volledig zelf instaat om al zijn kosten te financieren. De Europese Rekenkamer is van mening dat de productieheffingen die door de boeren en de fabrikanten betaald worden, voor een groot deel doorverrekenend worden in de consumentenprijs voor suiker. In 2000 bedroeg de netto jaarlijkse kost van de suikeroverschotten zo'n 800 miljoen euro. Deze 800 miljoen is het resultaat van de totale jaarlijkse kost voor de export van de suikeroverschotten (zo'n 1600 miljoen euro) minus het totaal van de productieheffingen die door de verwerkende industrie werd betaald (zo'n 800 miljoen euro). Binnen het zelffinancieringssysteem betalen de boeren en fabrikanten dus maar ongeveer de helft van de exportkosten. De andere helft verrekenen ze door in hun suikerprijzen, zodat de totale kosten

³¹ European Commission, Directorate-General for Agriculture, Op. Cit., pp. 21-22

³² Verordening van de Raad nr. 1260/2001/EG van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB L 178 van 30 juni 2001, p. 3, p. 12 en p. 18

³³ CUPPENS, J., Suiker in cijfers. In: Europabericht, 2005, nr. 299, p. 5

van de suikeroverschotten voor een groot deel gedragen worden door de Europese consumenten³⁴.

2.2. Impact van de economische instrumenten van de GMO Suiker op de Afrikaanse landen

Het gebruik van deze economische instrumenten maakt van de Europese suikersector één van de best beschermde markten binnen het GLB. Het spreekt voor zich dat deze bescherming een nefaste invloed zal hebben op de Afrikaanse ontwikkelingslanden (OL) die de concurrentie met de EU op het vlak van suikerhandel vaak niet aankunnen. De economische instrumenten die van toepassing zijn onder de GMO Suiker treffen de Afrikaanse landen op een aantal manieren.

2.2.1. Beperken van de toegang tot de Europese markt

Door het instellen van hoge invoertarieven en strikte importquota wordt het voor de Afrikaanse suikerexporterende landen vaak zeer moeilijk gemaakt om winstgevend suiker naar de EU uit te voeren³⁵. Het gevolg van de belemmerde toegang tot de Europese markt is dat deze landen vaak een zwaar inkomensverlies ondervinden doordat hen een groot deel aan potentiële inkomsten wordt ontzegd die ze kunnen ontvangen voor de export van hun landbouwproducten. Gegeven dat de meeste Afrikaanse landen vaak enorm afhankelijk zijn van hun inkomsten uit de export van primaire goederen, kan een verminderde toegang tot een grote potentiële afzetmarkt zoals de EU ernstige gevolgen met zich meebrengen. Zo werd Mozambique, een Afrikaans land waar de suikersector een zeer groot deel van de bevolking tewerkstelt, door de Europese importquota zo'n 38 miljoen dollar aan exportinkomsten uit de suikerhandel ontzegd in het marktjaar 2004-2005. Berekend werd dat Mozambique zijn exporthoeveelheid met zo'n 80.000 ton kan uitbreiden, maar door de Europese invoerbelemmeringen verhinderd wordt om dit te doen. Ook Malawi heeft het potentieel om zijn exporthoeveelheid met 68.000 ton uit te breiden. Doch, door de belemmerde toegang tot de Europese markt werd geschat dat dit land in 2004 zo'n 32 miljoen dollar aan exportinkomsten is misgelopen. Het spreekt voor zich dat dit een funest gevolg

³⁴ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 20/2000 over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, vergezeld van de antwoorden van de Commissie, PB C 50 van 15 februari 2001, p. 14

³⁵ VAN DER LINDE, M., MINNE, V., WOONING, A., e.a., Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector. Rotterdam, 2000, p. 2

heeft op de werkgelegenheid in de suikerexporterende Afrikaanse landen en op de stabiliteit van de lokale huishoudinkomens³⁶.

2.2.2. Negatief effect op de stabiliteit van de wereldmarktprijs

De GMO Suiker heeft een negatieve invloed op de stabiliteit van de wereldmarktprijs als gevolg van zijn protectionistisch karakter. Door het instellen van hoge interne garantie-prijzen voor quotasuiker kunnen de Europese suikerproducenten onder de productieprijs produceren, wat hen een enorm concurrentieel voordeel oplevert ten opzichte van de rest van de wereld (ut supra).

De suikerproducenten kunnen hun vaste productiekosten (waaronder machines, raffinaderijen, enz. worden gerekend) ruimschoots financieren via de inkomsten die ze verkrijgen uit de suikerverkoop op de interne markt en op de preferentiële markten (cfr. infra). De wereldmarktprijzen hoeven dus enkel maar de variabele kosten (waaronder arbeidslonen, energiekosten, enz. worden gerekend) van hun overproductie te dekken. In het geval van de EU wordt deze overproductie (zolang ze binnen het A- en het B-quotum valt), met behulp van exportrestituties naar de wereldmarkt geëxporteerd³⁷.

2.2.2.1. Dumping op de wereldmarkt

Doordat de overproductie (het jaarlijkse verschil tussen wat er geconsumeerd wordt op de Europese markt en wat er effectief geproduceerd wordt) met behulp van exportrestituties wordt uitgevoerd, kunnen de Europese suikerproducenten hun suikeroverschotten onder de productiekosten op de wereldmarkt verkopen. Dit fenomeen wordt dumping genoemd en is fundamenteel in strijd met de reguleringen die gemaakt werden in GATT-WTO-kader (cfr. infra)³⁸.

De prijzen op de wereldmarkt worden door deze dumpingpraktijken zodanig omlaag gedrukt dat het voor veel Afrikaanse suikerproducenten niet meer mogelijk is om nog winstgevend te kunnen concurreren³⁹. Hierdoor lopen ze een groot deel van de noodzakelijke deviezen mis waarmee ze industriële goederen uit industrielanden (IL) kunnen

³⁶ Oxfam International (b.), Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries. Maart 2004, p. 35-36

³⁷ European Fair Trade Association (EFTA), Fair Trade Jaarboek 2001. Hoofdstuk 7, pp. 103-104

³⁸ STANBROOK, C., BENTLEY, P., Dumping and Subsidies. The law and procedures governing the imposition of anti-dumping and countervailing duties in the European Community. Kluwer Law International, 1996, p. 31

³⁹ De klassieke economie leert ons dat de prijzen voor een bepaald product dalen wanneer het aanbod ervan wordt vergroot. Door de overproductie van Europese suiker en het verstrekken van exportrestituties worden de Europese suikerboeren aangemoedigd om grotere hoeveelheden naar de wereldmarkt te exporteren. Dit heeft als gevolg dat het suikeraanbod stijgt en de wereldmarktprijs daalt.

importeren. De import van deze industriegoederen betekent een mogelijkheid voor deze landen om hun economieën, die voornamelijk op de productie en de export van primaire goederen gericht zijn, verder te diversifiëren (cfr. infra). De snelle groei van de Europese suikerexporten in het begin van de jaren '80 heeft sterk bijgedragen tot de ineensstorting van de suikerprijzen op de wereldmarkt. Door de gesubsidieerde suikerexporten zijn de prijzen op de wereldmarkt naar schatting met zo'n 12% gedaald. Vanwege deze dramatische daling zagen veel arme suikerboeren in de Afrikaanse regio's zich genoodzaakt om hun suikerproductie te staken, omdat ze niet langer in hun levensonderhoud konden voorzien. Een enorme werkloosheidsgolf en een verdere daling van de levensstandaard waren hier het gevolg van⁴⁰.

Mozambique verliest door de Europese dumpingpraktijken jaarlijks meer dan 100 miljoen euro aan potentiële inkomsten uit zijn suikersector. Een bedrag dat ongeveer gelijkstaat met het ganse nationale budget dat wordt uitgetrokken voor landbouw en plattelandsontwikkeling. Ook Zuid-Afrika kent een jaarlijks verlies van om en bij de 35 miljoen euro, terwijl in Swaziland duizenden kleine suikerboeren hun job verloren omdat ze de zware concurrentie van de goedkope Europese suiker niet langer aankonden⁴¹.

Het dumpen van goedkope suiker heeft niet enkel een negatief effect op de wereldmarktprijzen, het heeft ook een negatieve impact op de binnenlandse goederenmarkten van de Afrikaanse landen. Door het jaarlijks dumpen van duizenden tonnen goedkope Europese suikeroverschotten op de Afrikaanse markten, worden de lokale suikerboeren uit hun markten weggeconcurrereerd zonder daar veel aan te kunnen veranderen⁴². Niet enkel de gesubsidieerde suikeroverschotten die binnen de quota werden geproduceerd, worden gedumpt, maar ook de zogenaamde C-suiker die zonder restituties verplicht door de Europese suikerproducenten aan de geldende wereldmarktprijzen op de wereldmarkt moet worden afgezet (ut supra). In maart 2003 werd dit omstreden beleid bij de WTO aangeklaagd door Australië, Brazilië en Thailand. Hoewel door de EU altijd ontkend werd dat deze C-suiker met subsidies op de wereldmarkt werd afgezet, kwam het Suikerpanel dat door de WTO was aangesteld om de klacht van Australië, Brazilië en Thailand te onderzoeken, in april 2005 tot de conclusie dat de jaarlijkse export van zo'n 2,7 miljoen ton C-suiker in werkelijkheid nog steeds gesubsidieerd werd door een *cross-subsidisation* van de A- en de B-suiker. De hoge garantieprijzen die de suikerproducen-

⁴⁰ European Fair Trade Association (EFTA), Op. Cit., p. 107

⁴¹ FRITH, M., EU subsidies deny Africa's farmers of their livelihoods. In: The Independent, 16 mei 2006

⁴² African Industrial Association (IAI), AIA's Position Paper on Sugar. AIA Secrétariat Européen, Brussel, oktober 2004, p. 1

ten krijgen voor de suiker die ze binnen het A- en het B-quotum produceren, laten hen toe om hun overtollige C-suiker ook onder de productieprijis op de wereldmarkt te dumpen⁴³. Het WTO-panel kwam eveneens tot de conclusie dat de EU jaarlijks zo'n 1,6 miljoen ton preferentiële suiker importeerde uit de ACP-landen en India, en die vervolgens herexporteerde met behulp van exportrestituties. Dit betekende dus dat ook deze hoeveelheid ACP-suiker op de wereldmarkt werd gedumpt. De EU was hierdoor fundamenteel in strijd met de verplichtingen die gemaakt werden tijdens de Uruguayronde. Ze overschreed namelijk de tijdens deze onderhandelingsronde vastgelegde Europese exportlimiet van 1,273 miljoen ton witte suiker (cfr. infra)⁴⁴.

De precieze impact van de Uruguayronde en de WTO-veroordeling op de hervorming van het Europese suikerbeleid worden respectievelijk verder besproken in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 6.2.2.

Een ander nadeel van het dumpingfenomeen is dat ook de potentiële alternatieve afzetmarkten van de Afrikaanse suikerexporterende landen overspoeld worden met goedkope gesubsidieerde Europese suiker. In 2001 exporteerde de EU zo'n 770.000 ton witte suiker naar Algerije, 150.000 ton naar Nigeria, en zo'n 120.000 ton naar Mauritanië. Allemaal landen die een potentiële afzetmarkt vormen voor de meest competitieve suikerexporterende Afrikaanse landen zoals Malawi, Zambia en Mozambique (cfr. infra)⁴⁵. Ook dit fenomeen draagt ertoe bij dat de competitiviteit van de Afrikaanse landen verder wordt aangetast.

2.3. Conclusie

Uit het bovenstaande hoofdstuk kan besloten worden dat het gebruik van de economische instrumenten van de GMO Suiker meer verliezers kent dan winnaars. Verliezers zijn ondermeer de Europese suikerconsumenten die via belastingen bijdragen aan de financiering van de suikersubsidies, en die door de Europese garantieprijsen een hogere prijs betalen voor de suiker die ze kopen. Ook de suikerproducenten in het Zuiden die de concurrentiestrijd met de EU op dit vlak niet aankunnen, worden door dit beleid zwaar getroffen. Niet alleen wordt hen de toegang tot de Europese suikermarkt grotendeels ontzegd door de instelling van Europese douanetarieven en importquota, ook de wereld-

⁴³ Oxfam International, An end to EU sugar dumping? Implications of the WTO panel ruling in the dispute against EU sugar policies brought by Brazil, Thailand and Australia. Augustus 2005, pp. 1-2

⁴⁴ KERKELÄ, L., HUAN-NIEMI, E., Trade preferences in the EU sugar sector: winners and losers. Helsinki, 2005, p. 6

⁴⁵ Coopération International pour le Développement et la Solidarité-APRODEV (CIDSE-APRODEV), Position Paper: Reform of the Sugar Regime in the European Union. Policy Recommendations from a development perspective. Brussel, april 2005, p. 5

marktprijzen worden omlaag gedrukt door de aanmoediging van de Europese suiker-
exporten via het verstrekken van uitvoerrestituties. Hierdoor lopen veel Afrikaanse
landen de nodige inkomsten mis die noodzakelijk zijn voor de verdere ontwikkeling van
hun economieën. Ook de kleine Afrikaanse suikerboeren worden door de Europese
dumpingexport van hun lokale markten verdrongen, wat een daling in hun levens-
standaard en een stijgende werkloosheid tot gevolg heeft gehad.

De enige winnaars lijken de grote Europese suikerbedrijven te zijn die het merendeel van
de subsidies binnenhalen, en door het protectionistisch karakter van de GMO Suiker
beschermd worden tegen de prijschommelingen op de wereldmarkt en de invoer van
goedkope suiker uit derde landen.

Het is dan ook de vraag of de hervorming van de GMO Suiker de negatieve effecten van
deze protectie-instrumenten teniet zal doen, en de voordelen van de suikerhandel meer
gelijkmatig over Noord en Zuid zal verdelen.

3. De Uruguayronde en het begin van de hervormingen binnen het GLB

De Uruguayronde vond plaats van 1986 tot 1994, en was inhoudelijk de meest verre-
gaande en complexe ronde van de acht onderhandelingsrondes die onder de *General
Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) hebben plaatsgevonden. Ze beoogde in de
eerste plaats een grotere liberalisering en expansie van de internationale handel, en een
verdere institutionele versterking van de GATT zelf (wat uiteindelijk resulteerde in de
omvorming van de GATT tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in 1995)⁴⁶.

Ze is voor ons van belang omdat met deze ronde het domein van de landbouw voor het
eerst op de internationale agenda terechtkwam⁴⁷. De bevindingen hiervan werden
opgenomen in de "Agreement on Agriculture", dat op 1 januari 1995 van kracht werd en
een grote internationale stimulans betekende voor de verdere hervormingen van het
GLB in 1992 en 1999.

In het tweede deel van dit hoofdstuk zullen deze twee hervormingen en hun impact op
de GMO Suiker, uitvoerig worden toegelicht.

⁴⁶ CUYVERS, L., EMBRECHTS, R., RAYP, G., *Internationale Economie*. Antwerpen-Apeldoorn, 2002, pp. 245-247

⁴⁷ Landbouw kwam op de GATT-agenda terecht onder druk van bepaalde actoren die grote belangen in de landbouwsector hadden en de geleidelijke afschaffing van de landbouwbescherming eisten. Bij deze actoren waren ondermeer de VS en de Cairnsgroep. Deze laatste werd in 1986 opgericht op initiatief van Australië en omvat thans 18 landen die een groot aandeel van de landbouwexporten in de wereld vertegenwoordigen.

3.1. The Agreement on Agriculture

Velen beschouwen de Agreement on Agriculture als de voornaamste verworvenheid van alle onderhandelingen die binnen het GATT-WTO-kader zijn gehouden. Landbouw is essentieel voor de verdere ontwikkeling van de meeste landen in de wereld. Het speelt niet alleen een vitale rol in de veiligstelling van de voedselvoorziening, het is tevens ook een stimulerende kracht voor de sociale cohesie van kleine plattelandsgemeenschappen, en betekent voor veel OL vaak de enige bron van inkomsten⁴⁸.

Toch focust de Agreement on Agriculture zich voornamelijk op drie grote pijlers die vooral economisch van aard zijn, en de multifunctionele rol van de landbouw grotendeels links laten liggen. Deze drie domeinen zijn van groot belang voor onze onderzoeksopzet, omdat hiermee het internationale kader werd gecreëerd dat het beginpunt zal vormen voor de verdere hervormingen van het GLB.

3.1.1. Markttoegang voor landbouwproducten

De eerste pijler van de Agreement on Agriculture handelt over de vrijmaking van de markttoegang voor landbouwproducten.

3.1.1.1. Tarificatie⁴⁹

In de eerste plaats gingen de WTO-lidstaten akkoord met de regeling dat er voortaan enkel nog gebruik mocht worden gemaakt van invoertarieven om de importen naar hun land toe te regelen. Dit betekende dus dat de bestaande niet-tarifaire belemmeringen (NTBs) zoals bv. importquota verplicht omgevormd moesten worden naar een equivalent vast invoertarief. Dit proces wordt de tarificatie genoemd, en heeft als doel om de protectiegraad van de WTO-lidstaten duidelijk zichtbaar en berekenbaar te maken (iets wat met bv. importquota niet mogelijk is). Voor de EU bracht dit met zich mee dat de variabele invoerheffingen op landbouwproducten, en andere invoermaatregelen en -belastingen die gelden in het kader van de Gemeenschappelijke Marktordeningen (GMOs), vervangen moesten worden door een vast gemeenschappelijk douanetarief. Enkel voor bepaalde producten uit de GMO Suiker werd de toepassing van de douane-

⁴⁸ Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), World Trade Organization Agreement on Agriculture Basics. Minneapolis, 2003, p. 2

⁴⁹ World Trade Organization (WTO), Agreement on Agriculture, Part III, artikel 4, paragraaf 1-2; artikel 5, paragraaf 1-4

tarieven geschorst, om zo mogelijke problemen te voorkomen op het vlak van de suiker-voorziening voor de Gemeenschappelijke markt⁵⁰.

Verder dienden de IL hun invoertarieven tegen 2000 met gemiddeld 36% te verlagen, met een minimum tariefreductie van 15% voor elk landbouwproduct. Ook moesten ze een minimumtoegang van 5% vastleggen voor producten waarvan het binnenlands verbruik in de basisperiode 1986-1988 minder dan 3% was.

3.1.1.2. Special Safeguard Mechanism⁵¹

Het *Special Safeguard Mechanism* is een bijzonder vrijwaringsmechanisme dat ook binnen de eerste pijler van de Agreement on Agriculture werd opgenomen. Het laat importerende landen toe om tijdelijk hun douanetarieven te verhogen wanneer de invoer van een bepaald product schadelijke effecten heeft op de binnenlandse industrie. Het is een tijdelijk beschermingsmechanisme dat de EU al sinds 1995 onafgebroken gebruikt om zijn markt af te schermen voor de invoer van niet-preferentiële suiker (cfr. infra).

3.1.2. Binnenlandse ondersteuning van de landbouw⁵²

De tweede pijler van de Agreement on Agriculture handelt over de binnenlandse steunmaatregelen die landen verstrekken voor de landbouw. De WTO deelt de binnenlandse subsidies op in drie categorieën of *boxes*⁵³:

- De Amber Box: in deze *box* zitten de binnenlandse steunmaatregelen die de productie en de handel het zwaarst verstoren. Het zijn vooral maatregelen die de binnenlandse prijzen ondersteunen of rechtsreeks verband houden met de productie van landbouwgoederen⁵⁴. Na verloop van tijd dienen alle subsidies die zich in de Amber Box bevinden, afgeschaft te worden.
- De Blue Box: deze *box* wordt de Amber Box met voorwaarden genoemd. Ze bevat steunmaatregelen die de handel minder verstoren, en als doel hebben om de landbouwers aan te moedigen hun productie te beperken. Een voorbeeld

⁵⁰ Verordening van de Raad nr. 3290/94/EG van 22 december 1994 inzake de aanpassingen en de overgangsmaatregelen in de landbouwsector voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten in het kader van de multilaterale handelsbesprekingen van de Uruguay-Ronde, PB L 349 van 31 december 1994, Bijlage IV, artikel 15, paragraaf 1; artikel 16, paragraaf 1-3

⁵¹ VAN TONGEREN, F., Special safeguard for agricultural products: concerns and options for developing countries. Wageningen, oktober 2004, pp. 3-5

⁵² World Trade Organization (WTO), Agreement on Agriculture, Part IV, artikel 6, paragraaf 1-5

⁵³ http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm op 4 juli 2007

⁵⁴ In het geval van de EU kunnen we zien dat deze maatregelen geleid hebben tot een overproductie van landbouwgoederen, met melkplassen, boterbergen, enz. als gevolg.

hiervan is de directe inkomenssteun voor Europese boeren die gebaseerd is op het aantal hectaren land dat de boer bewerkt en de omvang van zijn veestapel⁵⁵.

- **De Green Box:** in deze *box* tenslotte bevinden zich de steunmaatregelen die niet of nauwelijks handelsverstoring zijn. Ze moeten door de overheid zelf worden verstrekt (ze mogen dus niet doorgerekend worden in de vorm van hogere prijzen voor landbouwgoederen) en mogen niet gekoppeld zijn aan de productie. Het voornaamste doel van de Green Box is om het multifunctioneel karakter van de landbouw te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn ondermeer de steun die verleend wordt voor het behalen van de Europese milieunormen, onderhoud van het landbouwlandschap, en de voedselveiligheid.

De regeling die voor deze pijler in de Agreement on Agriculture werd voorzien, stelde dat de binnenlandse steunmaatregelen door de IL binnen de zes jaar met 20% gereduceerd dienden te worden. Deze verlaging hoeft echter niet evenredig over alle landbouwproducten verdeeld te worden⁵⁶. De meeste landen benutten deze ruimte die hen gelaten wordt dan ook om hun suikersector verder te blijven ondersteunen, terwijl ze andere sectoren verder liberaliseren.

3.1.3. Exportsubsidies voor de landbouw⁵⁷

Bij de derde pijler van de Agreement on Agriculture kwamen de IL overeen dat ze de waarde van hun exportsubsidies met 36% zouden reduceren over een periode van zes jaar. De productiehoeveelheden die gesubsidieerd werden, moesten met 21% worden gereduceerd.

3.2. De Uruguayronde en zijn impact op het Europese suikerregime

Hoewel de Uruguayronde een zeer verregaande impact heeft gehad op de internationale landbouwmarkt, liet het de fundamenten van het Europese suikerregime ongewijzigd. De Agreement on Agriculture vereiste dat de EU zijn tarieven op suiker met slechts 20% verlaagde. Het laagste percentage van al de landbouwgoederen die in het GLB zijn opgenomen⁵⁸. En hoewel de EU volgens de conclusies van de Agreement zijn variabele invoerheffingen diende te tarificeren, slaagt ze er in om een vaste tarifiering voor suiker te

⁵⁵ Europese Commissie, Directoraat-Generaal Landbouw, De Vijftien in de WTO: een sterkere positie door eensgezindheid. Brussel, Newsletter nr. 16, oktober 1999, p. 2

⁵⁶ UNCTAD, Prospects for the world sugar economy in the light of the Uruguay Round Agreements. Genève, 1996, p. 8

⁵⁷ World Trade Organization (WTO), Agreement on Agriculture, Part IV, artikel 9, paragraaf 1-3

⁵⁸ De maximumreductie per product bedraagt 36% en de minimumreductie 15%.

omzeilen door sinds 1995 onafgebroken gebruik te maken van het *Special Safeguard Mechanism* (ut supra). Dit mechanisme laat de EU toe om een bijkomende douaneheffing op te leggen telkens wanneer de invoerprijzen voor suiker uit bepaalde landen onder de Europese garantieprijs vallen. Gezien de constante hoge interne Europese prijs en de lage wereldmarktprijs, is het voor landen die geen preferentiële handelsrelatie onderhouden met de EU praktisch onmogelijk om winstgevend suiker naar de EU te exporteren⁵⁹. Zoals reeds gezegd vormt het *Special Safeguard Mechanism* dus een vitaal middel om de Europese markt te blijven afschermen voor de invoer van niet-preferentiële suiker.

De Agreement on Agriculture vereiste ook dat de EU zijn exportsubsidies voor suiker afbouwde. Alsook de hoeveelheden suiker die gesubsidieerd werden moesten worden gereduceerd. Volgens het verdrag zou dit neerkomen op een exportvolume van 1,273 miljoen ton witte suiker per jaar, terwijl de waarde van de gesubsidieerde exporten onder het limiet van 499,1 miljoen euro per jaar moeten blijven. De EU voldoet aan deze voorwaarde door jaarlijks een *temporary cut* in de productiequota in te stellen telkens deze het vastgelegde WTO-limiet van de exportsubsidies dreigen te overstijgen. Voor de jaarlijkse import van de 1,3 miljoen ton ACP-suiker werden er door de EU geen reducties voorgesteld, wat door de andere WTO-lidstaten werd goedgekeurd⁶⁰.

3.2.1. Invloed van de Uruguayronde op de MacSharryhervorming van 1992

Op het ogenblik dat de EU steeds meer onder druk kwam te staan in de Uruguayronde om zijn exportsubsidies te reduceren, werden er een aantal voorstellen naar voor geschoven die een verdere hervorming van het GLB tot doel hadden. Initiatiefnemer hiervan was de toenmalige Europees Commissaris voor Landbouw- en Plattelandsontwikkeling Ray MacSharry⁶¹. Het is niet geheel duidelijk of dit hervormingsproces al dan niet op gang is gekomen onder druk van de GATT, maar het is zeer aannemelijk dat ze er een grote stimulans voor heeft gevormd⁶².

⁵⁹ SWINBANK, A., JORDAN, K., BEARD, N., Implications for Developing Countries of likely Reforms of the Common Agricultural Policy of the European Union. London, 1999, p. 29

⁶⁰ VAN BERKUM, S., ROZA, P., VAN TONGEREN, F., Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries. Den Haag, 2005, pp. 29-30

⁶¹ CAP Monitor, Part one: Policy. Agra Europe, 26 september 2005, p. 4

⁶² COLEMAN, W.D., TANGERMANN, S., The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing linked policy games. In: Journal of Common Market Studies, september 1999, vol. 37, nr. 3, pp. 386-387

De MacSharryhervormingen waren een pakket maatregelen die in 1992 werden goedgekeurd, en die als doel hadden om het GLB meer marktgeoriënteerd te maken. Het kernidee bij deze hervorming was om de Europese interventieprijs te laten dalen en om de directe steunbetalingen aan de Europese boeren te verhogen⁶³.

3.2.2. MacSharry en de GMO Suiker

Hoewel de MacSharryhervorming een succes was voor veel landbouwproducten binnen het GLB (zoals bv. voor graan), weigerde de Raad de voorstellen van Commissaris MacSharry om de GMO Suiker te hervormen⁶⁴.

Ook bij de eerste hervorming van de GMO Suiker in 1995 (onder impuls van de Agreement on Agriculture), kantte de EU zich tegen al te grote hervormingen in het quotasysteem dat zo typerend is voor het Europese suikerbeleid. De reden hiervoor was het feit dat het suikerregime geen zware financiële last vormde voor het Europese landbouwbudget (ut supra). Het regime is voor een groot deel zelffinancierend waardoor er geen grote druk aanwezig was om de steun aan suikerindustrie te verlagen, noch om de financiering van deze steun te verleggen van de consument naar de belastingbetaler, zoals wel gebeurd is bij bv. de graanindustrie⁶⁵.

3.3. Agenda 2000

In 1997 lanceerde de Commissie een mededeling die een gedetailleerde strategie uitstippelde over de versterking en de uitbreiding van de Unie aan het begin van de 21ste eeuw, meer bepaald voor de periode 2000-2006. Agenda 2000 is een allesomvattende strategie voor de versterking van de economische groei, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid. Tevens werd met Agenda 2000 een nieuwe fase ingeluid in de verdere hervorming van het GLB. Er werd besloten om in 2003 een *Mid-Term Review* te houden die als een soort tussenbalans zou dienen om de hervormingen die onder Agenda 2000 werden gemaakt, te beoordelen en indien nodig aan te passen⁶⁶.

⁶³ DAUGBJERG, C., SWINBANK, A., The Politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance. In: *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, nr. 1, p. 7-8

⁶⁴ VAN DER LINDE, M., MINNE, V., WOONING, A., e.a., Op. Cit., p. 1

⁶⁵ International Policy Council on Agriculture, Food and Trade (IPCFT), Sugar Policy in the Post-Uruguay Round Era. IPC Position Paper no. 1. Washington D.C., augustus 1996, p. 5

⁶⁶ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie, Agenda 2000 – Vol. I: Voor een sterkere en grotere Unie. Brussel, 15 juli 1997. COM(97) 2000 def.

3.3.1. De verdere hervorming van het GLB en het Europese suikerbeleid onder Agenda 2000

Het doel van de Commissie was om via de hervorming van het GLB het concurrentievermogen van de Europese landbouw op de wereldmarkt te verbeteren, de voedselveiligheid en de voedselkwaliteit voor de consument te waarborgen en de landbouwsector milieuvriendelijker te maken door een nieuwe prioriteit te geven aan de uitbouw van de Plattelandsontwikkeling. De hervormingsvoorstellen van de Commissie gaan terug op de hervormingen die doorgevoerd werden in 1992 door MacSharry. Deze maakten het mogelijk om de landbouwoverschotten te verminderen zonder dat dit ten koste ging van de inkomens van de landbouwbevolking.

Bij de uitwerking van haar hervormingsvoorstellen diende de Commissie rekening te houden met de toekomstige uitbreiding van de Unie naar Centraal- en Oost-Europa toe. Deze uitbreiding zou waarschijnlijk een verdubbeling van het landbouwareaal en het aantal arbeidskrachten in de agrarische sector met zich meebrengen. De Commissie was van mening dat indien de marktondersteunende prijzen en de directe inkomenssteun, die in het kader van het GLB werden gehandhaafd, ook van toepassing zouden worden in de Centraal- en Oost-Europese landen, er grote inkomensverschillen en andere sociale distorsies zouden ontstaan in deze landen als gevolg van de buitensporige hoeveelheid liquide middelen die naar de plattelandsgebieden stromen. Een ander gevolg hiervan zou zijn dat de suiker-, melk- en vleesoverschotten van de Unie zouden blijven toenemen⁶⁷.

Hoewel Agenda 2000 zeer ambitieus werd opgevat en zeer verre gaande voorstellen deed inzake de hervormingen van het GLB, bleef de GMO Suiker opnieuw buiten schot. De reden waarom de suikersector wederom ongewijzigd verlengd werd, kan alleen gevonden worden in het succes van de sterke suikerlobby, die zowel de bietenproducenten als de gehele suikereconomie en de suikerhandel vertegenwoordigt (cfr. infra)⁶⁸.

In 2001 werd de GMO Suiker opnieuw ongewijzigd verlengd tot 30 juni 2006. Er werd in de verordening opgenomen dat er in 2003 een *mid-term review* van het regime diende te

⁶⁷ <http://ec.europa.eu/agenda2000/overview/nl/agenda.htm> op 11 juli 2007

⁶⁸ European Commission, Directorate-General for Agriculture, Agenda 2000: CAP reform decisions. Impact analyses. Brussel, februari 2000, p. 94

komen (cfr. infra), waarin voorstellen konden worden gedaan om het suikerbeleid te hervormen en deze uiteindelijk in overeenstemming te brengen met de WTO-reguleringen⁶⁹.

Het begin van de Europese suikerhervormingen en de impact hiervan op de Afrikaanse landen zullen in Deel II en Deel III verder worden besproken.

3.4. Conclusie

Hoewel de Agreement on Agriculture een grote invloed heeft gehad op de verdere hervormingen van het GLB in 1992 met MacSharry en in 1999 met Agenda 2000, liet het de fundamenten van het Europese suikerregime grotendeels ongewijzigd. De Agreement vereiste immers dat de EU zijn tarieven op suiker slechts met 20% verlaagde, wat het laagste percentage is van alle landbouwgoederen binnen het GLB, en ook de eis om een vaste tarifiering voor alle landbouwproducten in te stellen, wordt door de EU in het geval van suiker al sinds 1995 omzeild door onafgebroken gebruik te maken van het *Special Safeguard Mechanism*. Dit instrument laat de EU toe om een bijkomende douaneheffing in te stellen telkens de invoerprijzen voor suiker uit bepaalde landen onder de Europese garantieprijs vallen. Dit maakt het voor landen die geen preferentiële handelsrelatie met de EU onderhouden vaak zeer moeilijk om nog winstgevend suiker naar de EU te exporteren. Toch is de uitkomst van de Uruguayronde van groot belang geweest voor de manier waarop de latere suikerhervormingen zullen doorgevoerd worden. Niet alleen werden de internationale krijtlijnen getrokken die bepaalden in welke richting de GMO Suiker hervormd diende te worden, ook de internationale druk op de EU om zijn handelsverstorende suikerregime in overeenstemming te brengen met de internationale handelsreguleringen, werd hierdoor opgevoerd. De resultaten hiervan en de toenemende internationale druk in de Doha-onderhandelingsronde zullen in Deel II verder aan bod komen.

Ook tijdens de twee grote hervormingen van het GLB bleef de hervorming van de GMO Suiker volledig buiten schot. De redenen hiervoor moeten gezocht worden in de geringe last die het suikerbeleid vormt voor het Europese landbouwbudget, en in het succes van de suikerlobby's uit zowel de EU als uit de ACP-landen. Op deze laatste factor zal dieper worden ingegaan in hoofdstuk 6.2.4 van Deel II. Niettemin de GMO Suiker tijdens de MacSharryhervorming en de hervormingen onder Agenda 2000 ongewijzigd werd verlengd, werd de druk op de EU om zijn suikersector in overeenstemming te brengen met de gelijklopende hervormingen van zijn landbouwbeleid, echter wel opgevoerd. Ook het vervolg van dit verhaal zal in Deel II verder worden besproken.

⁶⁹ Verordening van de Raad nr. 1260/2001/EG van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB L 178 van 30 juni 2001, p. 31

4. Preferentiële handelsakkoorden die relevant zijn voor de Afrikaanse landen

De EU heeft een lange voorgeschiedenis op het vlak van preferentiële handel met de ACP-landen. Deze landen onderhouden een bevoorrechte band met de EU en vormen een handelsblok dat bestaat uit 79 landen⁷⁰ uit Afrika, het Caribische gebied en de Pacificische Oceaan. Vaak gaat het om voormalige kolonies van de Europese lidstaten⁷¹. In het geval van de suikersector betekent deze preferentiële handelsrelatie een geprivilegieerde toegang voor 18 suikerproducerende ACP-landen⁷² die hun suiker tegen een nultarief op de Europese markt mogen afzetten. De landen krijgen hierbij een minimale gegarandeerde prijs die gelijk is aan de Europese interventieprijs voor ruwe suiker (523,7 euro per ton) en een afgeleide interventieprijs⁷³ voor witte suiker (645,5 euro per ton)⁷⁴.

Deze unieke samenwerking tussen de EU en de ACP-landen wordt vormgegeven door talloze verdragen en afspraken waarvan hier de belangrijkste en meest relevante voor onze onderzoeksopzet zullen worden besproken. Ook zal in dit hoofdstuk dieper worden ingegaan op de bredere politieke en economische context waarin de hervormingen van de preferentiële handelsrelaties tot stand zijn gekomen.

4.1. De Verdragen van Lomé: het tijdperk van solidariteit

De Conventie van Lomé is een handels- en ontwikkelingsovereenkomst tussen 71 ACP-landen en de EU, waarbij de ACP-lidstaten ondermeer genieten van een bevoorrechte toegang voor hun export naar de EU toe. De Conventie kende een aanvang met het eerste Loméverdrag dat in 1975 werd getekend, en een einde met de ondertekening van het Verdrag van Cotonou in 2000 (cfr. infra). De belangrijkste kenmerken van deze verdragen zijn het preferentiële partnerschapsprincipe tussen de EU en de ACP-landen, de contractuele aard van deze relatie, en de unieke combinatie van ontwikkelingshulp, handel en politieke aspecten⁷⁵. Partnerschap en solidariteit vormen dus de rode draad in de Loméconventie.

⁷⁰ http://www.acpsec.org/en/acp_states.htm op 29 juni 2007

⁷¹ McQUEEN, M., The EU's Free-trade Agreements with Developing Countries: A Case of Wishful Thinking? In: *The World Economy*, 2002, vol. 25, nr. 9, p. 1369

⁷² <http://www.acpsugar.org/Overview.html> op 29 juni 2007

⁷³ Deze prijs is gelijk aan de Europese interventieprijs vermeerderd met een schatting van de transportkosten van de suikerhandel tussen de surplus- en de deficitgebieden binnen de EU.

⁷⁴ European Commission, Directorate-General for Agriculture, Op. Cit., pp. 16-17

⁷⁵ HURT, S.R., Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention. In: *Third World Quarterly*, 2003, vol. 24, nr. 1, pp. 161-163

4.1.1. Redenen voor de totstandbrenging van preferentiële akkoorden met de ACP-landen

Toen het eerste Loméverdrag op 28 februari 1975 werd ondertekend, betekende dit een opvolging van de Conventie van Yaoundé⁷⁶. Er kwam een grotere institutionele basis voor de samenwerking, alsook werd het aantal actoren opmerkelijk uitgebreid. De oprichting van het verdrag was het gevolg van een drievoudige ontwikkeling op internationaal vlak die bepalend zou zijn voor de latere relaties tussen de EU en de Afrikaanse landen.

- De eerste reden voor het creëren van de Loméconventie was de toenmalige uitbreiding van de EU van zes landen naar negen landen. Met name waren dit Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Vooral de toetreding van het Verenigd Koninkrijk was van groot belang omdat hierdoor de Britse Commonwealthlanden ook toenadering begonnen te zoeken om eveneens een bevoorrechte band met de EU te creëren. Met Lomé I breidde het aantal landen dat een preferentiële band onderhield met de EU uit van 18 Afrikaanse landen tot 46 landen verspreid over Afrika, het Caribische gebied en de Pacifische Oceaan⁷⁷. In 1999, met het einde van het vierde Loméverdrag en de aankomende ondertekening van het Verdrag van Cotonou, zal dit aantal landen al opgelopen zijn tot 77 (cfr. infra).
- De tweede reden vindt zijn oorsprong in bepaalde ontwikkelingen op internationaal vlak die zich in het begin van de jaren '70 voordeden. Tijdens de periode van 1973-1975 vond er een enorme prijsstijging plaats op de wereldmarkt voor goederen uit de Derde Wereld, waaronder ook voor suiker. Het was zodoende in het belang van de EU om een goede relatie te onderhouden met de landen waar deze goederen relatief overvloedig te vinden waren, en op deze manier de Europese markt van een betrouwbare bevoorrading van deze goederen te verzekeren⁷⁸.
- De derde reden voor het creëren van de Loméconventie was de wens van Europa om de relaties en toekomstige onderhandelingen met zijn voormalige kolonies te vereenvoudigen door deze te verenigen in één handelsblok. Hoewel er een grote diversiteit bestaat in ontwikkeling en groei tussen deze landen, is de ACP-groep

⁷⁶ De Conventie van Yaoundé dateert van 1963 toen zes Europese lidstaten (de *founding fathers* van de EU) een handelsakkoord afsloten met 18 voormalige Afrikaanse kolonies. Dit akkoord voorzorg in een bevoorrechte toegang tot de Europese markt voor exportproducten uit deze Afrikaanse landen.

⁷⁷ GIBB, R., *Post-Lomé: the European Union and the South*. In: *The Third World Quarterly*, 2000, vol. 21, nr. 3, pp. 461-462

⁷⁸ Ibidem

toch in staat gebleken om gedurende de jarenlange evolutie de stem en de eisen van het Zuiden te laten doorklinken op Europees niveau⁷⁹.

De handel in suiker tussen de ACP-landen en de EU wordt hoofdzakelijk gereguleerd door twee handelsovereenkomsten: het ACP-EU Suikerprotocol en de *Special Preferential Sugar Agreement*. Deze twee verdragen zullen in de volgende paragrafen verder worden toegelicht.

4.2. Het ACP-EU Suikerprotocol

Titel II van de Loméconventie, "*Opbrengsten uit de export van basisproducten*", bevat twee hoofdstukken: het eerste hoofdstuk handelt over de stabilisatie van de exportstromen en de oprichting van een systeem die de exportopbrengsten van de ACP-landen moest stabiliseren. Met Lomé werd het principe van niet-wederkerige handelspreferenties voor exporten, dat reeds onder Yaoundé gevormd was, bijgevolg verder uitgebreid en gekoppeld aan een systeem dat Stabex⁸⁰ werd genoemd⁸¹.

Het tweede hoofdstuk van Titel II handelt over de "*Bijzondere bepalingen betreffende suiker*". Suiker was in het begin van de jaren '70 vooral van groot belang voor het Verenigd Koninkrijk en de Commonwealth. Zonder het akkoord van de EEG om adequate regelingen te treffen voor de suikerproducenten uit de Commonwealthlanden, bestond er een grote kans dat het Verenigd Koninkrijk zich niet bij de Gemeenschap zou voegen⁸². In Protocol 22 van de *UK Treaty of Accession* stond zelfs geschreven dat: "*The Community will have as its firm purpose the safeguarding of the interests of the countries referred to in this Protocol whose economies depend to a considerable extent on the export of primary products, and particularly of sugar. The question of sugar will be settled within this framework, bearing in mind, with regards to exports of sugar, the importance of this production for the economies of several of these countries and of the Commonwealth countries in particular.*"⁸³

De reden waarom het Verenigd Koninkrijk zo'n groot belang hechtte aan het opnemen van verregaande garanties voor de suikerproducerende landen, was de overeenkomst die ze reeds in 1951 met de suikerproducerende Commonwealthlanden had gesloten.

⁷⁹ Ibidem

⁸⁰ Het was de bedoeling dat Stabex de exportverliezen zou opvangen van de agrarische producten afkomstig uit de ACP-landen, die veroorzaakt waren door prijsschommelingen op de wereldmarkt.

⁸¹ A.C.S.-E.E.G.-overeenkomst van Lomé, Titel II, Hoofdstuk 1, artikel 16, PB L 25 van 30 januari 1976

⁸² LISTER, M., The European Community and the Developing World. The Role of the Lomé Convention. Aldershot, 1988, p.82

⁸³ <http://www.acpsugar.org/History.html> op 2 juli 2007

De *Commonwealth Sugar Agreement* (CSA) voorzag in een preferentiële toegang voor suikerexporten naar het Verenigd Koninkrijk toe, en vormde de directe basis voor de latere onderhandelingen inzake het Suikerprotocol⁸⁴. Het was de bedoeling om de belangen te beschermen van de OL die zeer afhankelijk waren van de inkomsten uit hun export van primaire goederen, en dan in het bijzonder van suiker.

Het oorspronkelijke plan om de suikersector onder te brengen in het Stabex-systeem werd uiteindelijk niet uitgevoerd, omdat men van mening was dat de regelingen voor deze sector veel verder gingen. Het idee was niet enkel de exportopbrengsten van de ACP-landen op het vlak van suiker te stabiliseren, maar ook om de suikerproducenten in de ACP dezelfde garantieprijzen te geven als de Europese suikerproducenten⁸⁵. Het Suikerprotocol werd buiten de Loméconventie onderhandeld en er vervolgens in opgenomen⁸⁶.

4.2.1. Garanties en principes van het Suikerprotocol

De garanties die in het Suikerprotocol werden opgenomen luiden als volgt: "*Onverminderd de andere bepalingen van deze Overeenkomst verbindt de Gemeenschap zich ertoe, voor een onbepaalde periode tegen gegarandeerde prijzen bepaalde hoeveelheden ruwe of witte rietsuiker van oorsprong uit de rietsuikerproducerende en -exporterende A.C.S.-staten, tot levering waarvan deze Staten zich verbinden, te kopen en in te voeren.*"⁸⁷

Dit verdrag garandeert dus een volledige vrijstelling van invoerheffingen op ACP-suiker voor een onbepaalde periode, en verzekert bijgevolg een vrije markttoegang naar de EU toe. Dankzij het Suikerprotocol, dat later bij het Verdrag van Cotonou zal gevoegd worden (cfr. infra), zijn er op dit ogenblik 18 ACP-landen (waarvan er vijf vermeld staan op de wereldlijst van de 49 minst ontwikkelde landen) die genieten van een geprivilegieerde toegang tot de Europese markt voor een vaste hoeveelheid suiker die jaarlijks neerkomt op zo'n 1,3 miljoen ton. Voor deze exporthoeveelheid zijn er gegarandeerde prijzen voorzien (die in de praktijk overeenkomen met de garantieprijzen die in de EU gelden). Op deze manier kunnen de suikerproducerende ACP-landen winsten bekomen die hoger zullen liggen dan in het geval ze hun suiker zouden afzetten op de

⁸⁴ WEBB, C., *Case Study: Sugar Politics in the European Communities*. In: *Government and Opposition*, oktober 1976, vol. 11, nr. 4, pp. 465-466

⁸⁵ Commission of the European Communities, *The Europe-South Dialogue*. Luxembourg, 1989, p. 27

⁸⁶ Naast het Suikerprotocol werden nog drie andere goederenprotocollen opgenomen, zijnde het Bananenprotocol, het Rumprotocol en het Protocol voor Rund- en Kalfsvlees.

⁸⁷ *A.C.S.-E.E.G.-overeenkomst van Lomé*, Titel II, Hoofdstuk 2, artikel 25, paragraaf 1, PB L 25 van 30 januari 1976

wereldmarkt of op hun lokale markten, waar de suikerprijzen lager liggen. Dit gegarandeerde inkomen voor deze landen bedraagt ongeveer 1 miljard euro per jaar. Zonder deze preferentiële toegang zou het inkomen van de 18 ondertekenaars van het Suikerprotocol “slechts” 400 miljoen euro per jaar bedragen. Het Suikerprotocol vertegenwoordigt dus een essentieel financieel inkomen voor deze landen van ongeveer 600 miljoen euro per jaar⁸⁸. Het totale inkomenseffect van het Protocol voor de Afrikaanse ACP-landen bedroeg in 1997 zo’n 260 miljoen dollar⁸⁹.

Het verschil tussen de hoge garantieprijs die ze krijgen als ze exporteren naar de EU en de wereldmarktprijs of de prijzen op hun lokale markt, moedigt sommige landen aan om zoveel mogelijk van hun eigen productie naar de EU te exporteren, ook al betekent dit dat ze daarna hun eigen behoefte moeten dekken door het aankopen van goedkope witte suiker op de wereldmarkt (dit wordt arbitrage of driehoekshandel genoemd; cfr. infra)⁹⁰.

		1975-76 (per ton)	2003-04 (per ton)			1975-76 (per ton)	2003-04 (per ton)
1.	Mauritius	487.200	491.031	11.	St. Kitts & Nevis	14.800	15.591
2.	Fiji	163.600	165.348	12.	Madagaskar	10.000	10.760
3.	Guyana	157.700	159.410	13.	Congo	10.000	10.186
4.	Jamaica	118.300	118.696	14.	Tanzania	10.000	10.186
5.	Swaziland	116.000	117.845	15.	Ivoorkust	-	10.186
6.	Barbados	49.300	32.097	16.	Kenia	5.000	5.000
7.	Trinid. & Tobago	69.000	43.751	17.	Oeganda	5.000	-
8.	Belize	39.400	40.349	18.	Suriname	4.000	-
9.	Zimbabwe	-	30.225	19.	Zambia	-	7.215
10.	Malawi	20.000	20.824	20.	Mozambique	-	6.000
		1975-76 (per ton)				2003-04 (per ton)	
Totaal		1.304.300				1.304.700	

Tabel 1: Suikerquota voor de ACP onder het Suikerprotocol (Bron: www.acpsugar.org/acpstats.htm; DEARDEN, S., The European Union and the Commonwealth Caribbean. Burlington, 2002, p. 134)

⁸⁸ <http://www.subel.be/emc.asp?pageld=246> op 2 juli 2007

⁸⁹ LAAKSONEN, K., MÄKI-FRÄNTI, P., VIROLAINEN, M., Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000. Pellervo Economic Research Institute, working paper nr. 06/20, 2005, p. 14

⁹⁰ DEARDEN, S., The European Union and the Commonwealth Caribbean. Burlington, 2002, pp. 133-141

		Aantal mensen die tewerkgesteld worden			Aantal mensen die tewerkgesteld worden
1.	Mauritius	37.000	11.	St. Kitts & Nevis	3.100
2.	Fiji	35.000	12.	Madagaskar	9.000
3.	Guyana	23.500	13.	Congo	2.000
4.	Jamaica	42.000	14.	Tanzania	32.000
5.	Swaziland	9.000	15.	Ivoorkust	5.000
6.	Barbados	3.500	16.	Kenia	n/a
7.	Trinid. & Tobago	19.000	17.	Oeganda	n/a
8.	Belize	9.000	18.	Suriname	n/a
9.	Zimbabwe	25.000	19.	Zambia	25.000
10.	Malawi	14.400	20.	Mozambique	n/a

Tabel 2: Aantal mensen die in de ACP-landen in de suikersector zijn tewerkgesteld tijdens de Loméconventies (Bron: LAAKSONEN, K., MÄKI-FRÄNTI, P., VIROLAINEN, M., *Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000*. Pellervo Economic Research Institute, working paper nr. 06/20, 2005, p. 12

4.3. Special Preferential Sugar Agreement

De tweede belangrijke preferentiële handelsovereenkomst inzake suiker is de *Special Preferential Sugar Agreement* (SPS Agreement). In tegenstelling tot het Suikerprotocol variëren de suikerquota onder de SPS-regeling jaarlijks, en zijn ze gebaseerd op een systeem dat de "maximale voorzieningsbehoefte" (*maximum supply needs*) wordt genoemd⁹¹.

Ten tijde van de toetreding van Portugal en Spanje tot de EU in 1986, verzochten de ACP-landen de Commissie om het deficit van ruwe suiker in Portugal te mogen opvullen. Het voorstel tot verordening van de Commissie dat in 1992 volgde, opperde voor het eerst het idee om een "maximale voorzieningsbehoefte" in te stellen die als doel zou hebben om de Europese suikerraffinaderijen die een tekort ondervinden in hun ruwe suikervoorraad, van een voldoende voorraad te voorzien⁹².

Daarom legde de Gemeenschap in 1995 een "maximale voorzieningsbehoefte" vast voor zeven Europese suikerraffinaderijen uit het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Frankrijk en Finland. Wanneer de gebruikelijke toevoer van ruwe suiker naar de EU⁹³ ontoereikend

⁹¹ <http://www.acpsugar.org/SPS.html> op 3 juli 2007

⁹² GIBB, R., *The European Union's 'Everything But Arms' development initiative and sugar: Preferential access or continued protectionism?* In: *Applied Geography*, 2006, vol. 26, nr. 1, p. 6

⁹³ De normale invoer van ruwe suiker is afkomstig uit de Franse Overzeese Departementen (FOD's), de preferentiële suiker onder het ACP-EU Suikerprotocol, een kleine hoeveelheid MBN-suiker voor Finland, en een grote hoeveelheid afkomstig uit India. Omdat de toevoer van suiker uit deze landen jaarlijks verschilt, verandert ook jaarlijks de hoeveelheid SPS die wordt ingevoerd.

blijkt te zijn, mag een extra hoeveelheid suiker aangevoerd worden vanuit de ACP-landen en India. Het is deze additionele toevoer die de *Special Preferential Sugar* (SPS) wordt genoemd⁹⁴. De invoer van SPS is in de praktijk niet onderhevig aan importtarieven, en genoot voor de periode 1999-2000 van een minimumprijs gelijk aan 496,8 euro per ton. Deze minimumprijs wordt betaald door de Europese suikerindustrie en bedraagt zo'n 85% van de garantieprijs die onder het Suikerprotocol geldt⁹⁵. De voorwaarden voor de SPS-exporten zijn dus iets minder gunstig dan de voorwaarden die van toepassing zijn onder het Suikerprotocol.

		SPS-quota per land (per ton)			SPS-quota per land (per ton)
1.	Barbados	2.841,20	10.	Malawi	10.000,00
2.	Belize	4.985,20	11.	Mauritius	41.980,10
3.	Congo	2.519,20	12.	St. Kitts & Nevis	1.831,30
4.	Ivoorkust	10.000,00	13.	Swaziland	30.000,00
5.	Fiji	19.181,08	14.	Tanzania	2.485,90
6.	Guyana	19.931,70	15.	Trinidad & Tobago	5.592,20
7.	Jamaica	15.926,80	16.	Zambia	12.731,50
8.	Kenia	11.023,40	17.	Zimbabwe	25.000,00
9.	Madagaskar	2.550,00			
				Totaal	215.580,30

Tabel 3: Verdeling van de SPS-quota onder de ACP-landen (Bron: Agritrade, *Sugar: Executive Brief*, April 2007, http://agritrade.cta.int/en/commodities/sugar_sector/executive_brief)

4.3.1. Impact van het Special Preferential Sugar Agreement op de ACP-landen

In januari 2001 zochten de ACP-landen toenadering tot de EU om het SPS Agreement te hernieuwen, dat zou verstrijken op 30 juni 2001. De reden voor deze toenadering lag in het feit dat dit preferentiële akkoord de ACP-industrieën in staat had gesteld om fundamentele additionele investeringen te maken in hun productie-efficiëntie, in beschermings-

⁹⁴ Verordening van de Raad nr. 1101/95/EG van 24 april 1995 tot wijziging van verordening nr. 11785/81/EEG houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker en van verordening nr. 1010/86/EEG houdende vaststelling van de algemene voorschriften inzake de restitutie bij de productie voor bepaalde in de chemische industrie gebruikte producten van de sector suiker, PB L 110 van 17 mei 1995, pp. 1-8

⁹⁵ Verordening van de Commissie nr. 1436/1999/EG van 30 juni 1999 houdende opening van tariefcontingenten voor de invoer van bijzondere preferentiële ruwe rietsuiker uit de ACS-staten en uit India voor de voorziening van de raffinaderijen in de periode van 1 juli 1999 tot en met 29 februari 2000, PB L 166 van 30 juni 1999, pp. 62-63

maatregelen voor het milieu en in hun sociale arbeidsvoorwaarden⁹⁶. Het akkoord werd dan ook verlengd voor een periode van vijf jaar tot 30 juni 2006.

De *International Sugar Organization* (ISO) berekende in 2002 dat de prijs voor de ruwe suikerexporten naar de EU onder het SPS Agreement 2,27 keer de wereldprijs bedroeg⁹⁷. Net als het Suikerprotocol betekent de export van SPS naar de EU dus een groot financieel voordeel voor de ACP-staten, aangezien ze ook in dit geval aan een hoge interne Europese prijs kunnen leveren.

Bijna 60% van alle SPS is afkomstig uit de zogenaamde *Southern African Development Community*-landen (SADC), waarvan Swaziland, Zimbabwe en Malawi de grootste exporteurs zijn⁹⁸.

De importhoeveelheid van SPS voor de periode 2000-2001 bedroeg 313.000 ton ruwe suiker. Voor de periode 2002-2003 was deze al gedaald tot 214.000 ton. De belangrijkste reden voor deze daling was de verhoogde invoer van suiker uit de 49 minst ontwikkelde landen (MOLs) onder het Everything But Arms-initiatief (cfr. infra). Door het toenemende aantal suikerimporten onder Everything But Arms zal het belang van de extra importen onder het SPS Agreement sterk afnemen (cfr. infra), waardoor er een grote kans bestaat dat de EU het in de nabije toekomst niet meer nodig zal achten om dit akkoord te verlengen⁹⁹. De exacte impact van het Everything But Arms-initiatief op het SPS Agreement zal in Deel II verder worden besproken.

4.4. Van Lomé naar Cotonou

Na het einde van de Uruguayronde in het GATT-WTO-kader en de ondertekening van de Agreement on Agriculture (ut supra) in 1995, kwam er grote druk op de EU te staan om zijn niet-wederkerig en discriminatoir handelsbeleid, die het hanteerde onder de Lomé-conventies, aan te passen aan het multilateraal handelssysteem. Het preferentiële partnerschap tussen de EU en de ACP is namelijk fundamenteel in strijd met de basisprincipes van de WTO, zijnde: het verbod op handelsdiscriminatie tussen WTO-lidstaten,

⁹⁶ <http://www.acpsugar.org/Recent%20developments.html#Renewal> op 8 juli 2007

⁹⁷ International Sugar Organization (ISO), *Everything But Arms Initiative (EBA): Implications for the World Sugar Market*. ISO Market evaluation, Consumption and Statistics Committee, MECAS (02)18, 2002

⁹⁸ MALZBENDER, D., *Reforming the EU sugar regime: will Southern Africa still feature?* Tralac working paper nr. 12/2003, oktober 2003, p. 3

⁹⁹ SCOLLAY, R., *Draft: Towards a pacific ACP negotiating position on sugar in EPA negotiations with the European Union*. APEC Study Centre, 2003, p. 15

beter gekend als het Meest Begunstigde Natie-principe (MBN)¹⁰⁰, en de wederkerigheid van concessies, wat inhoudt dat er een feitelijk verbod geldt op een niet-wederkerig handelsbeleid. Doch, na het oordeel van een GATT-panel in 1994 dat de Lomé-conventie inconsistent was met de principes van de GATT, verkreeg de EU toch een *Article IX waiver*¹⁰¹. Deze *waiver* liet hen toe om de handelspreferenties die onder de Loméconventie van toepassing waren, verder te zetten tot 2000¹⁰². De druk tot hervorming die van dan af op de schouders van de EU terechtkomt, zal uiteindelijk uitmonden in onderhandelingen omtrent de overschakeling van de niet-wederkerige handelspreferenties naar *Economic Partnership Agreements* (EPAs) tegen 2008. Deze EPAs zouden conform de WTO-reguleringen moeten zijn (cfr. infra)¹⁰³.

Een tweede belangrijke oorzaak voor de toenemende druk op de Loméconventie kan gevonden worden in de uitbreiding van de EU in 1995 met de "Noordelijke" Europese staten Finland, Zweden en Oostenrijk. Zowel geografisch als historisch gezien, valt het niet te verwonderen dat deze lidstaten meer interesse stellen in de politieke, sociale en economische ontwikkeling van de Centraal- en Oost-Europese landen, dan in de verdere ontwikkeling van de voormalige kolonies van de hoofdzakelijk West-Europese landen. De toetreding van Finland, Zweden en Oostenrijk tot de EU had als gevolg dat het aantal lidstaten die een meer globale visie van ontwikkelingshulp voorstonden (zoals Duitsland en Nederland) de overhand kregen op de lidstaten die wilden vasthouden aan het verstrekken van "regionalistische" ontwikkelingshulp aan een bepaalde groep van traditionele handelspartners (zoals België en Frankrijk). Dit kwam er dus op neer dat de preferentiële handelsrelatie met de traditionele ACP-partners diende afgezwakt zou worden, en er een meer globale opvatting van ontwikkelingssamenwerking zou worden gecreëerd, die aan een grotere groep landen zou tegemoetkomen¹⁰⁴.

De derde belangrijke reden voor de hervorming van de Loméconventie waren de conclusies van het Groenboek van de Commissie uit 1996, die de relatie tussen de EU en de ACP analyseerde en de verschillende mogelijkheden voor een nieuw toekomstig

¹⁰⁰ Het MBN houdt in dat elk voordeel dat een WTO-lidstaat toekent aan een andere lidstaat, ipso facto moet toegekend worden aan alle andere leden. De preferentiële band tussen de EU en de ACP wordt dus als discriminerend beschouwd.

¹⁰¹ Een *waiver* is een vrijstelling van een door de WTO opgelegde verplichting die na stemming door de Algemene Raad wordt toegestaan aan zijn leden. Deze procedure is opgenomen in artikel IX van de WTO-overeenkomst.

¹⁰² GIBB, R., *Post-Lomé: the European Union and the South*. In: *The Third World Quarterly*, 2000, vol. 21, nr. 3, pp. 465-468

¹⁰³ FORWOOD, G., *The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé*. In: *Journal of Common Market Studies*, september 2001, vol. 39, nr. 3, p. 427

¹⁰⁴ ARTS, K., *Changing interests in development cooperation*. In: ARTS, K., DICKSON, A.K., (eds.), *EU Development Cooperation. From Model tot Symbol*. Manchester, 2004, p. 103

partnerschap diende te onderzoeken. Het Groenboek stelde dat de handelsvoordelen die onder de Loméconventie van toepassing waren, in het algemeen van groot nut zijn geweest voor de inkomsten van de ACP-groep. Een belangrijk deel van de inkomsten van deze landen kwam voort uit de winsten die ze behaalden onder de vier goederenprotocollen (ut supra)¹⁰⁵.

Doch, de bevindingen van het Groenboek over de impact van de Loméconventie op andere domeinen dan dat van inkomsten, waren echter van een heel andere toonaard: *"Furthermore, as regards impact, in general the Lomé trade preferences have not been sufficient to enhance export growth and increase diversification. A simple glance at the statistics seems to confirm this assessment. ACP countries' export performance and their performance in attracting foreign direct investment (FDI) deteriorated during the period in which they most enjoyed those preferences."*¹⁰⁶

Voor Afrika was er zelfs een daling in de buitenlandse directe investeringen (BDI) van 6% naar 4% van alle BDI die naar de OL stromen (China niet meegerekend).

Alsook: *"During the course of the Lomé Conventions the ACP countries failed to increase or even maintain market share in the EU, while less preferred exporters were able to raise their market share. The EU market remained relatively important for the ACP countries, which still depend on the EU for about 40% of their export earnings. Dependency on trade with Europe varies among ACP regions, being higher for Africa (46%) than for the Caribbean and the Pacific (18% and 23%, respectively)."*¹⁰⁷

Eén van de redenen voor deze slechte prestaties wordt toegeschreven aan het onvermogen van de ACP-landen om hun industrie en hun exportaanbod te diversifiëren. De export van primaire producten naar de EU beslaat zo'n 60% van alle ACP-exporten. Het aandeel van suiker hierin bedraagt ongeveer 10%¹⁰⁸. Hun afhankelijkheid van de uitvoer van hoofdzakelijk primaire producten, maakt hun economieën enorm gevoelig voor externe prijsschommelingen op de wereldgoederenmarkt. Een oplossing zou hier dus een verdere diversificatie van hun industrieën kunnen zijn¹⁰⁹.

¹⁰⁵ European Commission, Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century. Challenges and options for a new partnership. Brussel, 1996, Chapter II, paragraph B 6

¹⁰⁶ Ibidem

¹⁰⁷ Ibidem

¹⁰⁸ Ibidem

¹⁰⁹ MARINKOV, M., BURGER, P., The various dimensions of commodity dependence in Africa. In: South African Journal of Economics, juni 2005, vol. 73, nr. 2, p. 269

De andere redenen die in het Groenboek worden aangehaald, hebben vooral betrekking op het gebrek aan onmisbare factoren in de ACP-landen, zoals een goed uitgebouwde economische infrastructuur, weinig hooggeschoolde arbeid, een onderontwikkelde financiële sector, enz.

Op basis van dit Groenboek zullen er een reeks discussies en onderhandelingen volgen die zullen uitmonden in de ondertekening van het Verdrag van Cotonou.

4.5. Het Verdrag van Cotonou: doelstellingen en impact op het Suikerprotocol

Op 23 juni 2000 werd het nieuwe partnerschapsakkoord ondertekend tussen de EU en de ondertussen al tot 77 landen opgelopen ACP-groep (waartoe 48 Afrikaanse landen behoren). De overeenkomst vormt een nieuwe fase in de samenwerking tussen de ACP-landen en de EU, en vervangt de traditionele Loméconventies. Het verdrag geldt voor twintig jaar en bevat een clause die toelaat dat het om de vijf jaar wordt herzien¹¹⁰.

De belangrijkste doelstellingen die in de overeenkomst zijn opgenomen, zijn de bestrijding van armoede en de geleidelijke integratie van de ACP-landen in de wereld-economie. Hierbij zal rekening worden gehouden met hun verdere duurzame ontwikkeling. Het is de bedoeling dat de nieuwe economische samenwerking volledig conform de WTO-reguleringen zal zijn¹¹¹.

De belangrijkste pijler in het Verdrag van Cotonou is de economische samenwerking tussen de EU en de ACP op handelsvlak. Omdat de niet-wederzijdse handelspreferenties, die onder de Loméconventies werden gehanteerd, slechts een matig succes kenden en omdat er een aanpassing van het beleid nodig was aan de internationale ontwikkelingen en de ingrijpende maatschappelijke veranderingen in de ACP-landen, zal het verdrag een nieuwe aanpak introduceren voor de samenwerking op handelsvlak¹¹². Zoals eerder aangehaald zal het nieuwe kader het bestaande samenwerkingsstelsel op een aantal belangrijke punten hervormen om het in overeenstemming te brengen met de WTO-reguleringen en om de ACP-landen een volwaardige kans te bieden om te kunnen deelnemen aan het internationale handelsverkeer. Het nieuwe verdrag voorziet in de afschaffing van de niet-wederkerige handelspreferenties die nog van kracht zullen blijven tot 31 december 2007. Deze preferenties zullen vanaf dan

¹¹⁰ ABASS, A., The Cotonou Trade Régime and WTO Law. In: *European Law Journal*, 2004, vol. 10, nr. 4, p. 440

¹¹¹ The Cotonou Agreement, Part 3, Title II, Chapter 1, article 34, paragraph 1-4, 23 juni 2000

¹¹² <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/r12101.htm> op 9 juli 2007

geleidelijk aan vervangen worden door zogenaamde *Economic Partnership Agreements* (EPAs; cfr. infra) die als voornaamste doel hebben om het handelsverkeer tussen de twee landengroepen verder te liberaliseren en conform de WTO-reguleringen te maken¹¹³. Dit zal vanzelfsprekend een ongelooflijke impact hebben op de ACP-landen aangezien hun preferentiële band met de EU hierdoor verder wordt uitgehouden (cfr. infra).

Het is evenwel de bedoeling van het Verdrag van Cotonou om verder te gaan dan de louter economische relatie die voornamelijk rond vrijhandelsakkoorden opgebouwd is. De politieke dimensie van het verdrag beoogt een nauwere samenwerking met de ACP-landen waarbij deze meer inspraak zouden krijgen in de besluitvorming. Ook wordt de grootschalige corruptie in deze landen veroordeeld en wil het verdrag de strategieën herzien die gebruikt worden om de armoede te bestrijden. Het argument voor het doorvoeren van deze politieke dimensie ligt in de armzalige exportresultaten van de ACP-landen, desondanks hun preferentiële behandeling. De EU hoopt door meer gerichte aandacht te besteden aan de politieke situatie van deze landen, dat de economische resultaten in de nasleep hiervan zullen verbeteren¹¹⁴.

4.5.1. Het Verdrag van Cotonou en zijn impact op het Europese suikerregime en op de ACP-groep

Met het Verdrag van Cotonou werd het ACP-EU Suikerprotocol toegevoegd onder Annex V van het verdrag¹¹⁵.

Artikel 36 van dit verdrag stelt dat de goederenprotocollen door de EU herzien moeten worden "*in the context of the new trading arrangements, in particular as regards their compatibility with WTO rules, with a view to safeguarding the benefits derived therefrom, bearing in mind the special legal status of the Sugar Protocol.*"¹¹⁶

Dit betekent dus dat de EU zoveel mogelijk in het werk zal trachten te stellen om de ACP-landen bij te staan die op een negatieve manier getroffen worden door de hervorming van de Europese suikerregeling. De EU is immers van mening dat de suikerhervorming voor bepaalde ACP-landen ingrijpende veranderingen zal teweegbrengen in de voor hen tot dan toe gunstige marktvoorwaarden. Tevens stelt ze dat de aanpassing van het Suikerprotocol een grote impact zal hebben op de sociaal-econo-

¹¹³ [The Cotonou Agreement](#), Part 3, Title II, Chapter 2, article 37, paragraph 1-6, 23 juni 2000

¹¹⁴ BORRMANN, A., BUSSE, M., [The Institutional Challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements](#). In: *Development Policy Review*, 2007, vol. 25, nr. 4, pp. 403-404

¹¹⁵ [The Cotonou Agreement](#), Annex V, Protocol 3, article 1-10, 23 juni 2000

¹¹⁶ [The Cotonou Agreement](#), Part 3, Title II, Chapter 2, article 36, paragraph 4, 23 juni 2000

mische situatie van een aantal ACP-landen die zeer afhankelijk zijn van hun suikerexporten naar de EU toe. Het is daarom dat de EU het aanpassingsproces van de landen die tot het Suikerprotocol behoren, wil ondersteunen, zodat deze maximale kansen krijgen om hun beleid op de nieuwe marktvoorwaarden af te stemmen. Deze steun wordt zeer breed geïnterpreteerd en omvat zowel technische bijstand, als financiële bijstand en begrotingssteun. Het is de bedoeling dat deze steun het concurrentievermogen van hun suikerrietsector verbetert, de ontwikkeling van alternatieve economische activiteiten stimuleert, en de aanpassing aan de veranderingen op sociaal-economisch en milieuvlak vergemakkelijkt (cfr. infra)¹¹⁷.

In Deel II worden de recente hervormingen in de preferentiële relatie tussen de EU en de ACP-groep verder belicht. In Deel III zal er verder worden ingegaan op wat de precieze impact op de Afrikaanse ACP-landen zal zijn indien de EU de preferentiële band verder blijft uithollen.

4.6. Conclusie

De preferentiële Lomé-akkoorden met de EU zijn altijd al van groot belang geweest voor de ACP-landen. Er werd geschat dat ongeveer 94% van de totale hoeveelheid ACP-exporten zonder handelsrestricties binnen de EU wordt afgezet. Dit zou de ACP-landen vooral op landbouwwak een enorm competitief voordeel moeten opleveren, aangezien de meeste andere OL die geen preferentiële relatie met de EU onderhouden, tegen de hoge Europese tariefbarrières aankijken die een mogelijke lucratieve handel met de EU belemmeren. Het grootste doel van deze bevoorrechte relatie is voornamelijk om de duurzame economische en sociale ontwikkeling van de OL te bevorderen, en tevens om deze landen te integreren in de internationale economie¹¹⁸.

Op het vlak van suikerhandel manifesteert deze preferentiële band zich in twee overeenkomsten. De eerste overeenkomst is het ACP-EU Suikerprotocol dat ervoor zorgt dat op dit ogenblik 18 ACP-landen kunnen genieten van een geprivilegieerde toegang tot de Europese markt voor de export van zo'n 1,3 miljoen ton ACP-suiker per jaar. Voor deze exporthoeveelheid zijn er gegarandeerde prijzen voorzien (die in de praktijk overeenkomen met de garantieprijzen die in de EU gelden), waardoor de suikerproducerende ACP-landen winsten bekomen die hoger liggen dan in het geval ze hun suiker zouden

¹¹⁷ Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 266/2006/EG van 15 februari 2006 tot instelling van begeleidende maatregelen voor landen van het Suikerprotocol die getroffen zijn door de hervorming van de suikerregeling van de Europese Unie, PB L 50 van 21 februari 2006, p. 1

¹¹⁸ GIBB, R., Post-Lomé: the European Union and the South. In: *The Third World Quarterly*, 2000, vol. 21, nr. 3, p. 463

afzetten op de wereldmarkt of op hun lokale markten (waar de suikerprijzen een stuk lager liggen). Dit zorgt voor een jaarlijkse inkomst van ongeveer 1 miljard euro. Een aanzienlijk bedrag dus, dat noodzakelijk geacht wordt voor de verdere economische en sociale ontwikkeling van deze OL (cfr. infra).

De tweede overeenkomst is het SPS Agreement, waarbij jaarlijks ongeveer zo'n 215.580 ton suiker naar de EU wordt geëxporteerd aan een preferentiële prijs (die weliswaar iets lager ligt dan de garantieprijzen onder het Suikerprotocol). Ook deze exporthoeveelheid beslaat dus een serieus aandeel van de exportinkomsten van de ACP-landen.

Hoewel de Loméconventie zo'n 25 jaar lang heeft standgehouden, kwam vanaf 1995 een kentering in de overtuiging dat deze overeenkomst onder dezelfde vorm moest worden verder gezet. Onder impuls van ondermeer de WTO en de bevindingen van het Groenboek van 1997, begint een discussie op gang te komen waarin gesteld werd dat de hoofddoelstellingen van de Loméverdragen in het geheel niet bereikt waren, en dat de bevoorrechte band tussen de ACP-landen en de EU in overeenstemming moest worden gebracht met de multilaterale handelsreguleringen. Er moest dus een fundamentele herziening komen van deze overeenkomst, wat uiteindelijk zal resulteren in de ondertekening van het Verdrag van Cotonou. Het Verdrag van Cotonou zal dus het traditionele Loméregime gaan vervangen, en betekent in dit opzicht dan ook het beginpunt waarin de preferentiële handelsrelatie tussen de EU en de ACP zal beginnen verwateren. Welke gevolgen dit zal hebben voor de suikerhandel en voor de Afrikaanse landen, zal in Deel II en Deel III uitvoerig verder behandeld worden.

DEEL II Recente hervormingen van het Europese suikerbeleid

In het tweede deel van dit onderzoek zullen de recente hervormingen van de GMO Suiker worden besproken. Ook de parallel lopende evolutie van de preferentiële handelsrelaties met de ACP-landen zal hier uitvoerig aan bod komen. Het is de bedoeling om in dit deel niet enkel de doelstellingen en de loutere ontwikkelingen van het hervormingsproces te beschrijven, maar tevens ook de bredere internationale en communautaire context weer te geven waarin deze ontwikkelingen zich hebben afgespeeld. Het is verrassend te zien hoeveel verschillende niveaus en actoren betrokken zijn geweest bij de hervorming van het Europese suikerbeleid.

In het eerste hoofdstuk van dit deel worden de verdere ontwikkelingen op het vlak van de preferentiële handel met de ACP-landen toegelicht. Ook de context waarin deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, en de onderlinge invloed van de preferentiële handelsinstrumenten (en de impact hiervan op de Afrikaanse suikerproducenten) zullen hier geanalyseerd worden.

In het tweede hoofdstuk worden de evolutie en de doelstellingen van de recente hervormingen van het Europese suikerbeleid besproken. Ook de verschillende trends en actoren die een rol hebben gespeeld in het hervormingsproces zullen hier aan bod komen.

5. Recente evolutie van de preferentiële akkoorden die relevant zijn voor Afrika

Zoals in Deel I al werd besproken, valt het grote belang van de ACP-handelsakkoorden met de EU op het vlak van suiker niet te ontkennen. In 2001 werd de preferentiële relatie tussen de ACP-landen en de EU uitgebreid met het Everything But Arms-initiatief. Deze nieuwe regeling zal vooral belangrijk blijken te zijn voor de verdere toekomst van de Afrikaanse MOLs op het vlak van de suikerhandel.

Naast de doelstellingen en de consequenties van het Everything But Arms-initiatief voor de Afrikaanse landen (zowel de MOLs als de niet-MOLs), zullen hier ook de bredere politieke en economische context aan bod komen waarin dit initiatief zich heeft ontwikkeld. De bedoeling hiervan is om een duidelijk beeld te creëren van de verschillende belangen die een rol hebben gespeeld in dit hervormingsproces.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt de geplande liberalisering van de preferentiële suikerhandel, onder de vorm van *Economic Partnership Agreements*, besproken. Hoewel de onderhandelingen over de totstandkoming van deze vrijhandelsakkoorden nog altijd bezig zijn, is het onontbeerlijk voor dit onderzoek om de doelstellingen van dit geplande beleid en de mogelijke consequenties voor de Afrikaanse landen op het vlak van suiker even kort toe te lichten.

5.1. Het Everything But Arms-initiatief: doelstellingen

In februari 2001 nam de Raad een verordening aan die een nieuwe impuls zou geven aan de verdere uitbreiding en hervorming van de bestaande preferentiële relaties die de EU onderhoudt met de ACP-landen en de MOLs¹¹⁹. Deze verordening, die bekend staat als het Everything But Arms-initiatief (EBA), garandeert de MOLs een tariefvrije en quotavrije toegang tot de Europese markt voor al hun exportproducten, met uitzondering van wapens en munitie. Voor de drie exportproducten bananen, rijst en suiker werd echter een overgangperiode voorzien voor de geleidelijke tariefafbraak die, in het geval van suiker, in 2006 zou beginnen en in 2009 zou moeten uitmonden in een volledige liberalisering van de suikerhandel tussen de EU en de ACP-landen. De overgangperiode voor suiker trad later in werking dan deze voor bananen, omdat 2006 het laatste jaar was waarvoor financiële vooruitzichten waren gesteld voor de GMO Suiker (ut supra). Het was de bedoeling om vanaf de inwerkingtreding van deze verordening (in het marktjaar 2001-2002) voor een daadwerkelijke markttoegang te zorgen door steeds grotere hoeveelheden ruwe suiker uit de MOLs te importeren tot aan het moment van volledige liberalisering¹²⁰. Er kan bijgevolg dus gesteld worden dat het EBA-initiatief veel verder gaat dan de vorige Commissievoorstellen op het vlak van handelsliberalisering met de MOLs.

De EU is de grootste importeur ter wereld van producten die afkomstig zijn uit de MOLs. In 1998 importeerde de EU voor zo'n 8.714 miljoen euro aan goederen uit de MOLs, terwijl andere grote landen zoals de VS en Japan respectievelijk "maar" voor 5.586 miljoen euro en 942 miljoen euro importeerden uit deze landen¹²¹.

¹¹⁹ Sinds 1971 onderhoudt de EU een zogenaamd *Generalised System of Preferences* (GSP) met een bepaald aantal OL. Deze GSP garandeert de landen die onder dit systeem vallen ofwel een tariefvrije toegang tot de Europese markt, ofwel een aanzienlijke tariefvermindering voor bepaalde van hun exportproducten. De opname van het EBA-initiatief in het GSP sinds 2001, is vooral van belang voor de 49 MOLs die onder dit systeem vallen.

¹²⁰ Verordening van de Raad nr. 416/2001/EG van 28 februari 2001 tot wijziging van verordening nr. 2820/98/EG houdende toepassing, voor de periode van 1 juli 1999 tot en met 31 december 2001 van een meerjarenschema van algemene tariefpreferenties, teneinde de douanevrijstelling zonder enige kwantitatieve beperking uit te breiden tot producten van oorsprong uit de minst ontwikkelde landen, PB L 60 van 1 maart 2001, p. 43

¹²¹ Europe Rapid Press Release, Commission authorises Pascal Lamy to adapt "Everything But Arms" initiative in order to facilitate approval by Council of Ministers. Brussel, 7 februari 2001, IP/01/166, p. 2

		2001-02 (per ton)	2002-03 (per ton)	2003-04 (per ton)	2004-05 (per ton)
1.	Benin	0	0	0	6.063
2.	Burkina Faso	7.073	7.237	7.672	8.023
3.	Congo	0	0	0	11.680
4.	Ethiopië	14.298	14.689	15.249	13.796
5.	Malawi	10.402	10.661	10.959	22.582
6.	Mozambique	8.331	8.384	10.116	27.603
7.	Soedan	16.257	17.037	16.979	16.358
8.	Tanzania	9.065	9.317	9.940	1.668
9.	Togo	0	0	0	6.547
10.	Zambia	8.758	9.017	9.538	9.181
Totaal		74.185	85.313	98.110	112.827

Tabel 4: Suikerexporten uit de Afrikaanse MOLs onder het EBA-initiatief
(Bron: <http://www.acpsugar.org/ldc/ebastats.htm>)

5.1.1. Context en invloeden waarin EBA is ontstaan

Bij de totstandkoming van het EBA-initiatief kunnen twee niveaus ontleed worden die een grote invloed hebben gehad op de uiteindelijke vorm en de implementering van dit voorstel. Het eerste niveau dat hier zal besproken worden, is de internationale context vanuit het GATT-WTO-kader. Het tweede niveau is dat van de diverse lobbygroepen.

5.1.1.1. De multilaterale context

Na de Tokyoronde in 1979 kwam er een belangrijke verandering in het non-discriminatie-principe van de GATT (ut supra). De GATT-leden introduceerden hier de zogenaamde *Enabling Clause* die voor het eerst een verschil maakte tussen de verscheidene soorten landen die tot de GATT behoorden. Zo werd er een onderscheid gemaakt tussen IL, OL en MOLs. De procedure had als voornaamste doel dat er een soort hiërarchie ontstond waarin de IL weinig tot geen voordelen konden bekomen bij de handelsnegotiaties, de OL bepaalde voordelen werden toegekend (bv. een langere implementatieperiode voor GATT-reguleringen), en de MOLs de meeste vrijheid genoten en gewoon naar best vermogen de GATT-reguleringen dienden te volgen¹²².

Gebruik makend van dit internationale beleid kende het Europese GSP sinds 1985 een verbeterde markttoegang toe aan de MOLs. In 1997 gingen er vervolgens voor het eerst stemmen op die opperden om dit beleid verder uit te breiden. Het eerste voorstel (dat

¹²² http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/repertory_e/e1_e.htm op 16 juli 2007

omschreven werd als een beleidsobjectief en niet als een officieel document) hield een vrije markttoegang voor de MOLs in voor "*all goods*", terwijl de andere voorstellen die sindsdien besproken werden het hebben over "*essentially all goods*". De semantische betekenis van deze tweede omschrijving komt er in essentie op neer dat de "gevoelige" quotagoederen zoals bananen, rijst en suiker, niet in de latere voorstellen werden opgenomen¹²³. Deze verzwakking van het initiële voorstel is vooral te wijten aan de druk die tijdens de onderhandelingen werd uitgeoefend door de *National Farmers' Union* en de multinationale suikerindustrie (cfr. infra).

Het Europese voorstel van 1997 was het gevolg van de *High-level Meeting for the Least Developed Countries* die de WTO in oktober 1997 had georganiseerd. Daarin werd gesteld dat het vooral de grote OL waren geweest die het meeste hadden geprofiteerd van de Uruguaydoelstellingen, en dit vaak ten nadele van de MOLs¹²⁴. Deze trend had ertoe geleid dat de MOLs zwaar ontgoocheld waren in het internationaal handelsregime zoals het vorm werd gegeven door de WTO. Als reactie hierop namen de IL en de meer ontwikkelde OL zich voor om verbeterde handelsvoordelen aan de MOLs toe te kennen. Dit betekende dus een grote internationale stimulans die uiteindelijk zal uitmonden in het EBA-initiatief¹²⁵.

5.1.1.2. Lobbygroepen, EBA en suiker

De impact van de lobbygroepen op de uiteindelijke vorm van het EBA-initiatief valt niet te ontkennen. Ze zijn er namelijk in geslaagd om de oorspronkelijke geest van het voorstel, waar het de bedoeling was om vrije toegang voor de MOLs te verlenen tot de Europese markt voor "*all goods*", uit te hollen tot "*essentially all goods*". Concreet kwam dit er voor de suikersector op neer dat in een overgangperiode werd voorzien die in 2009 zou moeten uitmonden in een volledige liberalisering (ut supra).

De reden voor deze lobbydruk kan gevonden worden in de parallel lopende Cotonou-onderhandelingen (1997-2000), waar het ACP-EU Suikerprotocol opnieuw werd verlengd, en de EU zich dus bijgevolg opnieuw voor een onbepaalde periode ertoe verbond om bepaalde hoeveelheden suiker uit de ACP-landen te importeren. Door het bindende karakter van deze overeenkomst was het voor de EU niet mogelijk om de verplichte ACP-hoeveelheden voor een deel te vervangen door de eventuele verhoogde

¹²³ PAGE, S., HEWITT, A., The New European Trade Preferences: Does EBA Help the Poor? In: Development Policy Review, 2002, vol. 20, nr. 1, p. 92

¹²⁴ World Trade Organization (WTO), WTO launches trade initiative for least-developed countries. In: WTO Focus, november 1997, nr. 24, pp. 1-2

¹²⁵ PAGE, S., HEWITT, A., Op. Cit., pp. 92-93

suikerimporten uit de MOLs onder het EBA-initiatief. Dit leverde het gevaar op dat de Europese markt eensklaps overspoeld zou worden door suiker uit deze twee landen-groepen, en dat de budgetkosten die deze regelingen met zich meebrengen enorm zouden toenemen in een periode waar het landbouwbudget zwaar onder vuur werd genomen. Dit mogelijke scenario veroorzaakte de vrees aan zowel EU-zijde als aan ACP-zijde, dat het Suikerprotocol dan toch niet zo'n lang leven was beschoren als men aanvankelijk had aangenomen¹²⁶.

Vooraf het Directoraat-Generaal Landbouw (DG Landbouw), de *National Farmer's Union* (NFU)¹²⁷ en de Britse suikerindustrie hebben een grote rol gespeeld op lobbyvlak. Het DG Landbouw heeft zijn invloed voornamelijk aangeworven om ervoor te zorgen dat het landbouwbudget niet te zeer overbelast zou worden. De NFU en de Britse suikerindustrie daarentegen omdat ze van mening waren dat de opname van de suikersector in het EBA-initiatief nefaste gevolgen zou hebben voor de suikerbietboeren in het Verenigd Koninkrijk (cfr. infra)¹²⁸.

De uiteindelijke versie van het EBA-voorstel voorziet in een quotasysteem dat de toegang voor suiker afkomstig uit de MOLs beperkt tot het marktjaar 2008-2009. Het was de bedoeling om vanaf het marktjaar 2001-2002 (waarin het quotum voor EBA-suiker zo'n 74.000 ton bedroeg) jaarlijks de importhoeveelheden te verhogen met 15%. Dit betekent dat de EBA-suikerimporten tegen 2009 slechts 1,2% van de volledige Europese suikerproductie zullen innemen¹²⁹. In de periode 2006-2009 begint men met de importheffingen gradueel te reduceren, zodat deze tegen 2009 volledig afgeschaft kunnen worden.

5.1.2. Bijkomende veiligheidsmaatregelen in het EBA-systeem

In het EBA-voorstel zijn nog vier belangrijke bijkomende beperkingen gesteld op de toegang voor de MOLs tot de Europese suikermarkt¹³⁰:

1. De eerste maatregel betreft de opname van een *safeguard clause* in het GSP waar EBA toe behoort. Deze *safeguard clause* laat de EU toe om de preferen-

¹²⁶ PAGE, S., HEWITT, A., *Op. Cit.*, pp. 94-95

¹²⁷ De *National Farmers' Union* is een Britse lobbygroep die de belangen van ongeveer 60.000 Britse boeren vertegenwoordigt.

¹²⁸ Oxfam International, *Everything But Arms and Sugar?* Oxfam Parliamentary Briefing, december 2000, nr. 13, p. 1

¹²⁹ European Research Office (ERO), *Implications of the reform of the EU sugar regime for Southern African countries. Part II: Reform of the EU sugar regime.* Brussel, 2001, p. 8

¹³⁰ YU, W., JENSEN, T.V., *Tariff Preferences, WTO Negotiations and the LDCs: The Case of the 'Everything But Arms' Initiative.* In: *The World Economy*, 2005, vol. 28, nr. 3, p. 382

tiële suikerimporten uit de MOLs op te schorten indien deze een nadelig effect hebben op de Europese markten.

2. De tweede maatregel omvat een 'tijdelijke terugtrekkingsclausule' die toelaat om de tarieven te herzien in het geval de administratieve samenwerking tussen de twee landengroepen niet naar behoren functioneert, of indien er fraude wordt gepleegd¹³¹.
3. De derde maatregel komt erop neer dat EBA geen onderhandeld verdrag is, zoals dat bij Cotonou wel het geval is. Dit impliceert dus dat de EU zich te allen tijde eenzijdig uit deze overeenkomst kan terugtrekken.
4. De vierde en meest belangrijke maatregel is dat de EBA-quota, die voor de periode 2001-2009 zijn vastgelegd, gebaseerd zullen zijn op de bestaande "maximale voorzieningsbehoeftes", die op hun beurt de basis vormen voor de SPS-quota (ut supra). Dit betekent dus dat de EBA-quota ten koste zullen gaan van de suikerimporten onder het SPS Agreement, en dus een daling in de exportinkomsten zullen teweegbrengen van de ACP-landen die tot dit verdrag behoren (cfr. infra).

5.2. De Economic Partnership Agreements

Op 27 september 2002 openden de EU en de ACP-landen officieel de onderhandelingen over de zogenaamde *Economic Partnership Agreements* (EPAs). Deze onderhandelingen lopen parallel met de multilaterale handelsbesprekingen in de WTO Doha-ronde¹³² (cfr. infra), en vormen een onderdeel van de bredere Europese liberaliseringsagenda, welke verreikende handelsconcessies vereist van de OL¹³³. De Commissie had hiervoor een mandaat tot onderhandelen verkregen van de Raad¹³⁴.

In het Verdrag van Cotonou werd reeds een vijfjarige formele onderhandelingsperiode voor de EPAs vastgelegd, die uiterlijk op 31 december 2007 zou moeten afgerond zijn. Vervolgens is het de bedoeling dat deze nieuwe handelsakkoorden vanaf 1 januari 2008

¹³¹ Verordening van de Raad nr. 416/2001/EG van 28 februari 2001 tot wijziging van verordening nr. 2820/98/EG houdende toepassing, voor de periode van 1 juli 1999 tot en met 31 december 2001 van een meerjarenschema van algemene tariefpreferenties, teneinde de douanenvrijstelling zonder enige kwantitatieve beperking uit te breiden tot producten van oorsprong uit de minst ontwikkelde landen, PB L 60 van 1 maart 2001, p. 45

¹³² De Doha-ronde is de nieuwe reeks van WTO-handelsbesprekingen die in 2001 gestart zijn en eind 2007 afgerond moeten worden. Doch, er bestaat veel twijfel of dit ook effectief het geval zal zijn.

¹³³ KENNETH, K., *Economic Partnership Agreements. Hopes, fears and challenges*. In: The Courier ACP-EU, november-december 2002, nr. 195, p. 21

¹³⁴ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Aanbeveling voor een besluit van de Raad waarbij de Commissie wordt gemachtigd te onderhandelen over economische partnerschapsovereenkomsten met de ACS-landen en -regio's. Brussel, 9 april 2002, SEC(2002) 351

in werking zullen treden¹³⁵. Met de EPA-onderhandelingsronde werd voor het eerst voorzien in een regionaal onderhandelingsproces tussen de EU en de zes verschillende regionale groepen uit de ACP-landen¹³⁶.

De hoofddoelstelling van de EPAs is om alle resterende handelsbelemmeringen (quota, tarieven, ...) tussen de ACP-landen en de EU op een progressieve manier te verwijderen, en zo te komen tot nieuwe handelsovereenkomsten die verenigbaar zijn met de internationale WTO-reguleringen (met name met het verbod op handelsdiscriminatie en de verplichte wederkerigheid van concessies; ut supra). In essentie komt dit er dus op neer dat er een omschakeling zal plaatsvinden van het oude systeem van niet-wederkerige handelspreferenties (waarbij de ACP-landen eenzijdig hun goederen aan voordelige voorwaarden op de Europese markt mogen afzetten) naar nieuwe bilaterale vrijhandelsakkoorden, waarbij ook de ACP-landen hun markten volledig zullen moeten opengooien voor de import van Europese producten. Tevens moeten de onderhandelingen als doel hebben om de ACP-landen meer in de wereldeconomie te integreren. Het opzet van de EPAs is dus om het traditionele systeem en de preferentiële relaties die van toepassing waren onder de Loméconventie, te vervangen door een nieuw regime dat in overeenstemming zal zijn met de multilaterale WTO-regels¹³⁷.

Hoewel de niet-wederkerige handelspreferenties tussen de ACP en de EU fundamenteel in strijd zijn met de WTO-principes, is de EU er toch in geslaagd om tijdens de Doharonde in november 2001 een *waiver* te bekomen die de EU toelaat om de preferentiële handelsrelatie met de ACP te handhaven tot eind 2007. Het argument dat de EU hiervoor gebruikte, was dat een plotse afschaffing van de preferentiële handelsvoordelen rampzalige gevolgen zou hebben voor de EU, de ACP, en zelfs voor de wereld in zijn geheel. De periode 2001-2007 zou dus moeten dienen als een transitieperiode waarin de omschakeling van de niet-wederkerige handelspreferenties naar EPAs kan voorbereid worden¹³⁸.

¹³⁵ The Cotonou Agreement, Part 3, Title II, Chapter 2, article 37, paragraph 1-9, 23 juni 2000

¹³⁶ De EU deelde de ACP-landen op in zes regio's om zo de EPA-onderhandelingen eenvoudiger te maken. Deze regio's zijn: de Centraal-Afrikaanse regio, de West-Afrikaanse regio, de Oostelijk en Zuidelijk Afrikaanse regio, de Zuid-Afrikaanse regio, de Caribische regio en de Pacifische regio.

¹³⁷ CONCORD Cotonou Werkgroep, Waarom de EU benadering ten opzichte van regionale handelsoverhandelingen met ontwikkelingslanden slecht voor ontwikkeling is. Brussel, januari 2004, p. 1

¹³⁸ BORRMANN, A., BUSSE, M., Op. Cit., p. 404

5.2.1. Problemen met de EPAs

Sinds het begin van de onderhandelingen is het duidelijk dat de ACP-landen niet allemaal met dezelfde overtuiging achter de totstandbrenging van de EPAs staan. Mochten de onderhandelingen uitdraaien op een mislukking, dan beschikken de MOLs die tot de ACP-groep behoren nog altijd over het EBA-initiatief dat hen een tariefvrije en quotavrije toegang tot de EU-markten verstrekt. De niet-MOLs in de ACP-groep daarentegen zullen moeten terugvallen op de algemene regelingen die voor hen gelden in het GSP. Deze zijn beduidend minder voordelig dan de voordelen die van toepassing zijn onder het EBA-initiatief. Dit is dan ook de reden waarom de MOLs weigerachtiger staan ten opzichte van de EPAs dan de niet-MOLs. De niet-MOLs hebben namelijk minder om op terug te vallen wanneer de onderhandelingen uitdraaien op een fiasco¹³⁹.

5.2.2. Mogelijke gevolgen voor de ACP-landen

De gevaren van deze vrijhandelsakkoorden liggen vooral in de schade die de verhoogde exporten uit de EU zullen teweegbrengen. Waar de ACP-landen vroeger een bevoorrechte positie innamen, is er nu de mogelijkheid dat ze met de vrijmaking van de handel het gevaar lopen om overrompeld te worden door de toenemende importen uit de EU. De ACP-producenten worden niet gestimuleerd om hun productie te diversifiëren, noch om te investeren in nieuwe productiecapaciteit. Hierdoor wordt hun afhankelijkheid van de export van voornamelijk primaire producten, hun zwakke punt. Wanneer hun markten met de inwerkingtreding van de EPAs volledig zouden worden opengesteld voor de import van goedkopere Europese landbouwproducten (goedkoper door een meer efficiënt productieproces en de financiële ondersteuning van de EU), zou dit wel eens een zeer nefast effect kunnen hebben op de lokale ACP-economieën. De vrees bestaat dat de lokale landbouwproducenten uit hun markten zouden geconcurrereerd worden door de verhoogde toestroom van goedkope Europese importproducten¹⁴⁰. In het geval van Kenia bv. wordt gesteld dat de inwerkingtreding van deze vrijhandelsakkoorden de verdere ontwikkeling van het industrialiseringsproces in gevaar zal brengen. Ook de heropleving van de Keniaanse landbouwsector zou hierdoor ernstige schade kunnen ondervinden. Er wordt geopperd dat Kenia in deze periode van economische heropbouw en uitbreiding van zijn industrie voldoende tijd en ruimte moet worden gelaten om zich op een grondige manier voor te bereiden op de aankomende Europese concurrentie

¹³⁹ BORRMANN, A., BUSSE, M., *Op. Cit.*, p. 408

¹⁴⁰ PricewaterhouseCoopers, *Sustainability Impact Assessment of Trade Negotiations of the EU-ACP Economic Partnership Agreements. Key findings, recommendations and lessons learned*. Paris, mei 2007, pp. 16-17

onder de EPA-akkoorden. Een argument dat ook door de meeste landen in de zuidelijke en oostelijke regio's van Afrika wordt gebruikt¹⁴¹.

De ACP-landen kunnen zich wapenen tegen de mogelijke negatieve effecten van de liberalisering door fondsen aan te leggen die hen in staat moeten stellen om hun fundamentele aanpassingskosten te financieren op het niveau van het productieproces en op sociaal vlak. Iets wat niet vanzelfsprekend is, aangezien de ACP-landen een substantieel deel van hun fiscale inkomsten verliezen door de afschaffing van de importtarieven wanneer de EPAs in voege treden¹⁴².

Honderden Afrikaanse verenigingen lieten hun visie op de EPAs doorschijnen in de verklaring van Maputo in juni 2004. Ze lieten hierover het volgende weten: "*We emphasise strongly that EPAs must be instruments for ACP development and poverty eradication. In this regard, negotiations of EPAs must firstly focus on addressing capacity and infrastructural constraints confronting ACP countries. EPAs must also enhance ACP regional integration. Further, we believe that ACP countries should have recourse to simple and pre-emptive safeguards for sensitive products within EPA arrangements.*"¹⁴³

De reden voor deze grote terughoudendheid van de ACP-landen omtrent de instelling van EPAs kan ongetwijfeld gevonden worden in het opgelopen trauma van de liberalisering die onder de *Structural Adjustment Programs* (SAPs)¹⁴⁴ aan de OL werden opgelegd in de jaren '80. Tienduizenden mensen in de OL raakten hierdoor hun werk kwijt, en de armoede steeg als nooit tevoren. Velen zijn dan ook bang dat met de komst van de EPAs dit scenario zich wederom zal herhalen¹⁴⁵.

Dit liberaliseringstrauma en de concrete voorwaarden die door de OL tijdens de onderhandelingen worden gesteld, zullen ongetwijfeld de kans op een positieve uitkomst van de EPA-onderhandelingen verder bezwaren.

¹⁴¹ <http://www.epawatch.net/general/text.php?itemID=308&menuID=6> op 18 juli 2007

¹⁴² CONCORD Cotonou Werkgroep, *Op. Cit.*, pp. 3-4

¹⁴³ 4th Summit of ACP Heads of State and Government, The Maputo Declaration. Maputo, juni 2004, p. 6

¹⁴⁴ De SAPs waren aanpassingsprogramma's die verplicht door de Wereldbank en het IMF aan de OL werden opgelegd, in ruil voor leningen waarmee hun oude schulden konden worden afbetaald. Eén van de kernelementen waaraan de OL moesten voldoen, was een verdere liberalisering van hun handel door hun import- en exportrestricties op te heffen.

¹⁴⁵ <http://www.epawatch.net/general/text.php?itemID=283&menuID=28> op 18 juli 2007

5.2.3. EPAs en suiker

De Commissie stelde in zijn mededeling van 2004 (cfr. infra) dat het Suikerprotocol zou moeten worden opgenomen in de EPAs zonder dat dit afbreuk zou doen aan de EBA-verbintenissen van de EU inzake de volledig vrije markttoegang voor suiker afkomstig uit de MOLs vanaf 2009¹⁴⁶.

Hoewel de instelling van de EPAs waarschijnlijk heel wat problemen voor de Afrikaanse OL met zich zal meebrengen, kan dit proces ook gebruikt worden om de verdere ontwikkeling van de suikersector in deze landen te bevorderen. Door het aanmoedigen van een regionaal handelsbeleid, wordt een grote stimulans gegeven om de betrekkingen tussen de verschillende landen in eenzelfde regio te verbeteren. Dit kan vervolgens leiden tot een bevordering van de onderlinge regionale handel, waarbij er mogelijk extra afzetmarkten voor suiker zullen worden gecreëerd. Vooral de ACP-landen die reeds een groot potentieel bezitten om hun suikerproductie en -export verder uit te breiden, zullen hiervan kunnen profiteren¹⁴⁷.

Concreet gezien verschaffen de EPAs een taksvrije en quotavrije toegang tot de Europese markt aan alle ACP-landen. Deze overeenkomst geldt vanaf haar inwerking-treding voor alle producten, behalve voor suiker en rijst. Voor deze twee producten werd een transitieperiode voorzien waarin geleidelijk aan alle belemmeringen zullen worden weggenomen. Voor suiker werd een overgangperiode in drie fasen vastgelegd die als volgt zal verlopen¹⁴⁸:

- De eerste fase loopt van 1 januari 2008 tot en met 30 september 2009. Tot het einde van deze periode blijft het Suikerprotocol nagenoeg in dezelfde vorm bestaan (gekenmerkt dus door het verstrekken van garantieprijzen). Voor het marktjaar 2008-2009 wordt voorzien in een verbeterde markttoegang voor de MOLs door het toelaten van additionele hoeveelheden suiker die, bovenop de voorziene quota die onder het EBA-initiatief van toepassing zijn, naar de EU mogen geïmporteerd worden. Ook voor de ACP-landen die niet tot het Suikerprotocol behoren, zullen de marktvoorwaarden op het vlak van suiker verbeterd worden.

¹⁴⁶ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB-hervorming van de suikersector. Brussel, 14 juli 2004, p. 11. COM(2004) 499 def.

¹⁴⁷ Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Action plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the EU sugar regime. Brussel, 17 januari 2005, p. 9. SEC(2005) 61

¹⁴⁸ European Commission, Directorate-General for External Trade, EC market access offer in Economic Partnership Agreements. Brussel, 4 april 2007

- De tweede fase loopt van 1 oktober 2009 tot en met 30 september 2015. Voor deze periode is in een vrije markttoegang voor ACP-suiker voorzien, met als enige voorwaarde dat deze importen onderhevig zijn aan een *volume safeguard clause*. Het gebruik van deze *safeguard clause* houdt in dat wanneer de verhoogde toevoer van de suikerexporten uit de ACP-landen een verstorend effect hebben op de Europese suikermarkt, deze tijdelijk mogen worden opgeschort. Deze regeling geldt evenwel niet voor de MOLs die tot de ACP-groep behoren.

In deze tweede fase worden de Europese importeurs van ACP-suiker verondersteld om tot 2012 een minimumprijs (die naderhand nog niet bepaald is) te betalen aan de ACP-suikerexporteurs. Na 2012 zal er een informatiesysteem voor suikerprijzen gecreëerd worden die als doel zal hebben om de transparantie van de suikermarkt te verhogen. Ook zal een lijst opgesteld van landbouwproducten die een grote hoeveelheid suiker bevatten. Deze producten zullen door een waarnemingsmechanisme streng in de gaten gehouden worden om mogelijke omzeilingen van het nieuwe importregime te vermijden.

- De derde fase loopt vanaf 1 oktober 2015 en heeft vooralsnog geen einddatum voor een eventuele herziening gekregen. In deze laatste fase wordt een volledig taksvrije en quotavrije markttoegang verschaft voor de invoer van ACP-suiker. De *safeguard clause* blijft ook in deze periode van kracht.

Hoewel dit scenario veelbelovend lijkt te zijn voor de liberalisering van de suikermarkt, zijn er een aantal Afrikaanse landen die hier een andere kijk op hebben. Ze zijn ervan overtuigd dat de EPA-onderhandelingen tegen 2008 nog lang niet zullen afgerond zijn. Vooral suikerproducenten uit Swaziland, Zimbabwe, Mauritius en Madagaskar maken zich hier zorgen over. Vóór de inwerkingtreding van de EPAs dienen eerst nog een aantal zaken opgelost te worden in de zuidelijke en Centraal-Afrikaanse regio's. Veel landen uit deze regio's voelen zich nog niet klaar om op zo'n korte tijd de strijd aan te gaan met de grote Europese suikerproducenten. Ze stellen dat ze niet genoeg tijd en niet genoeg middelen hebben gekregen om hun landbouwsectoren op een duurzame manier voor te bereiden op het nieuwe tijdperk. Tevens staven de Afrikaanse landen hun vermoedens dat de EPA-onderhandelingen niet tijdig zullen afgerond worden, met de verklaringen van de Raad Landbouw en Visserij van 16 april 2007¹⁴⁹. Daarin uitten de delegaties van Frankrijk, Polen, Oostenrijk, België, Spanje, Italië, Cyprus en Portugal (allen min of meer grote landbouwlanden) hun bezorgdheid over de voorstellen van de Commissie om een

¹⁴⁹ Africa Research Bulletin, EPAs behind schedule. Van 16 april 2007 tot 15 mei 2007, p. 17361

volledig vrije markttoegang aan de ACP-landen te verstrekken, vooral dan op het vlak van suiker¹⁵⁰. Verder veroordelen de Afrikaanse landen nog de *safeguard clause* die de ACP-landen die niet tot de MOLs behoren, overlaten aan de gunst van de Europese suikerboeren die niet erg happig zijn op de import van ACP-suikerriet waarmee bio-ethanol¹⁵¹ kan worden geproduceerd. De export van suikerriet om biobrandstoffen mee te vervaardigen, wordt in de ACP-landen overigens in het algemeen gezien als één van de weinige manieren waarmee ze hun lokale suikerindustrieën kunnen diversifiëren en in leven houden na de liberalisering van de suikerhandel (cfr. infra)¹⁵².

5.3. Conclusie

Met het introduceren van EBA in 2001, werd een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de preferentiële handelsrelatie tussen de EU en de ACP-landen. Deze nieuwe regeling heeft als voornaamste doel om de MOLs voor al hun exportproducten een tariefvrije en quotavrije toegang tot de Europese markt te verschaffen. Voor suiker werd echter een overgangsperiode bekomen, waardoor de volledige liberalisering van de suikerhandel maar pas tegen 2009 volledig zal afgerond zijn. De reden voor dit uitstel lag in de vrees van de suikerlobby's die verwachtten dat met de instelling van de EBA-regel de Europese markt zou overspoeld worden met suiker uit de MOLs. Hieruit kan dus afgeleid worden dat de voordelen van het EBA-initiatief vooral ten goede zullen komen aan de suikerproducerende MOLs, en dit vaak ten koste van de suikerproducerende niet-MOLs. Er wordt immers verwacht dat EBA langzamerhand de import van SPS zal verdringen. Zoals in Deel I al besproken, is de hoeveelheid SPS die naar de EU wordt geëxporteerd al flink gereduceerd ten gevolge van de geleidelijke toename van de EBA-exporten. Dit betekent dus een bijkomend gevaar voor de exportinkomsten van de niet-MOLs die onder het SPS Agreement jaarlijks een aanzienlijke hoeveelheid suiker naar de EU mogen exporteren. In Deel III zal meer concreet op deze kwestie worden ingegaan door de gevolgen van deze trend te illustreren aan de hand van enkele concrete voorbeelden van Afrikaanse landen die op deze manier getroffen worden.

De tweede evolutie op preferentieel handelsvlak was de start van het onderhandelingsproces omtrent de totstandkoming van de EPAs. Deze nieuwe vrijhandelsakkoorden hebben als doel om het oude systeem van de niet-wederkerige handelspreferenties te vervangen, waardoor het Europees handelsbeleid ten opzichte van de ACP-landen in

¹⁵⁰ Council of the European Union, 2793rd Council Meeting of Agriculture and Fisheries. Luxembourg, 16 april 2007, press release, p. 15

¹⁵¹ Bio-ethanol is één van de voornaamste biobrandstoffen, en wordt voornamelijk uit suikerriet geproduceerd.

¹⁵² Africa Research Bulletin, *Op. Cit.*, p. 17362

overeenstemming zal worden gebracht met de internationale WTO-reguleringen. Het is duidelijk dat bij deze evolutie veel weerstand wordt geboden vanuit ACP-hoek (waarbij de MOLs minder verzet tonen dan de niet-MOLs). De reden voor deze weerstand ligt bij de vrees van veel ACP-landen, dat indien ze hun grenzen volledig zullen openstellen voor de exporten uit de EU (waar bedrijven meestal veel efficiënter georganiseerd zijn en aan lagere productiekosten kunnen produceren), hun lokale en regionale markten overspoeld zouden worden door Europese producten, zonder dat ze daar veel aan zouden kunnen veranderen. Zo ook in het geval van suiker. Er wordt dan ook geopperd dat de ACP-landen voldoende ruimte en tijd moet worden gelaten om zich op een grondige manier te kunnen voorbereiden op de aankomende Europese concurrentie onder de EPA-akkoorden.

6. Recente hervormingen van de GMO Suiker

In dit hoofdstuk worden zowel de evolutie, de doelstellingen als de context belicht van de hervormingen van de GMO Suiker. Het doel hiervan is om een zo precies mogelijk beeld weer te geven van de manier waarop de hervormingen zijn ontstaan en onder invloed van welke actoren en evoluties ze vaste vorm hebben gekregen.

6.1. Hervorming van het suikerbeleid: evolutie en doelstellingen

Op 4 oktober 2000 keurde de Commissie voor het eerst een voorstel tot wijziging van de marktordening voor suiker goed. Door de niet aflatende problemen omtrent de overproductie en de druk van de strikte WTO-beperkingen op het vlak van gesubsidieerde suiker stelde de Commissie voor om de Europese productiequota permanent te verlagen met zo'n 115.000 ton per jaar. Alsook werd het idee opgevat om de GMO Suiker in zijn geheel te vereenvoudigen door de regels te herschikken en verouderde bepalingen in te trekken (*cutting red tape*). Bij wijze van overgangsmatregelen bleven de zelffinanciering van de uitvoerrestituties door de suikerfabrikanten en de suikerboeren, de quota-regeling en de preferentiële invoerregeling voor suiker uit de ACP-landen en India ongewijzigd gehandhaafd tot het marktjaar 2002-2003. Daarna was het de bedoeling dat de Commissie, op basis van wetenschappelijke studies en de toenmalige begrotings-situatie, zou onderzoeken of een daadwerkelijke fundamentele wijziging van de GMO Suiker mogelijk was¹⁵³.

¹⁵³ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker. Brussel, 4 oktober 2000, p. 5. COM(2000) 604 def.

De toelichting op het voorstel die de toenmalige Europese Commissaris voor Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Visserij Franz Fischler gaf, geeft ons een diepere kijk op wat de Commissie met deze eerste hervormingsvoorstellen in het vooruitzicht stelde: *"Deze gewijzigde quotaregeling is minder omslachtig, vergroot de concurrentie en zal de reële suikerprijzen verder doen dalen. Maar ook komt hierdoor de extra tijd beschikbaar die nodig is voor een zorgvuldige analyse van alle alternatieven voor de quotaregeling. In 2002 zal de tijd rijp zijn om na te denken over een meer ingrijpende hervorming van de suikerregeling. Tegen die tijd zullen wij studies hebben uitgevoerd over de concurrentie in de levensmiddelenindustrie en over de gevolgen van veranderingen van de quotaregeling voor de consumenten, de suikermarkt en concurrerende gewassen."*¹⁵⁴

In een mededeling van juni 2002 gaf de Commissie aan dat ze had besloten om een verslag op te stellen waarin ze een werkelijk diepgaande analyse zou uitvoeren van de mogelijke gevolgen die een suikerhervorming met zich zou kunnen meebrengen. Aangezien een hervorming van de GMO Suiker belangrijke consequenties zou meebrengen voor het beleid van andere communautaire domeinen, vertrouwde de Commissie dit onderzoek toe aan een stuurgroep waar in totaal veertien Directoraten-Generaal en Diensten waren vertegenwoordigd¹⁵⁵.

6.1.1. Begin van de onderhandelingen over een daadwerkelijke hervorming

In september 2003 presenteerde de Commissie de bevindingen van haar onderzoek in twee documenten. Het ene document was het rapport van de hierboven vermelde stuurgroep waarin de gevolgen werden belicht van de voorgestelde hervormingsscenario's voor de GMO Suiker. Het tweede document was een mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement waarin de drie onderzochte hervormingsscenario's werden opgenomen. Het was de bedoeling van de Commissie om, alvorens tot een formeel voorstel te komen, op basis van deze uitgebreide effectbeoordeling een discussie op gang te brengen over wat de feitelijke doelstellingen van het Europese suikerbeleid zouden moeten zijn in deze nieuwe context¹⁵⁶.

Om een duidelijk beeld te schetsen van het gehele evolutieproces van de hervorming, worden de drie hervormingsscenario's hierna even kort toegelicht.

¹⁵⁴ Europe Rapid Press Release, De Commissie stelt een hervorming van de marktordening voor suiker voor. Brussel, 4 oktober 2000, IP/00/1109, p. 1

¹⁵⁵ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling. Brussel, 5 juni 2002, 20 p. COM(2002) 276 def.

¹⁵⁶ Europese Rapid Press Release, Commissie opent debat over hervorming suikerbeleid EU. Brussel, 23 september 2003, IP/03/1286, p. 1

1. De Status Quo-optie¹⁵⁷: deze optie kwam neer op een feitelijke verlenging van het toenmalige suikerbeleid na de afloop op 30 juni 2006. Dit betekende dus dat de GMO Suiker praktisch ongewijzigd zou gehandhaafd blijven op basis van het oude systeem van flexibele quota en prijsinterventies. De enige wijzigingen zouden zijn dat de Europese markt zich zou openstellen voor suikerimporten overeenkomstig de verschillende internationale verbintenissen, en dat de douanetarieven, de productiequota en de suikerprijzen op de interne markt zouden worden verlaagd. Hoewel de interne prijzen een daling zouden ondergaan om in overeenstemming gebracht te worden met de prijsafspraken die in WTO-kader werden gemaakt, zou het niveau van de garantieprijzen nog steeds ongeveer drie keer zo hoog liggen als de prijzen op de wereldmarkt.

Per definitie zou deze praktisch ongewijzigde verlenging van de GMO Suiker erop neerkomen dat geen enkele correctie zou worden doorgevoerd in de meest controversiële aspecten van het suikerbeleid, en er bijgevolg dus ook geen einde zou komen aan de niet aflatende kritiek die hierop werd geleverd. Deze optie werd dan ook algemeen beschouwd als niet meteen voor de hand liggend.

2. De Lagere Prijzen-optie¹⁵⁸: het tweede scenario impliceert een ondersteuning van de interne Europese suikerprijzen via de vaststelling van een gepaste tariefbescherming. Op deze manier zou het kwantitatieve evenwicht op de Europese suikermarkt behouden blijven doordat het Europese suikeraanbod zich in dit scenario automatisch aan de prijzen zou aanpassen. Deze aanpak was nodig aangezien het de bedoeling was om op termijn de productiequota geleidelijk aan af te schaffen van zodra de invoer- en productieniveaus zich hadden gestabiliseerd.

Met het verdwijnen van de quota werd vooral een positief effect beoogd op de Europese concurrentie en de intracommunautaire handel. Een effect dus waar de meest competitieve producenten het meest van zouden profiteren (minder sterke producenten zouden door de grotere spelers uit de markt geduwd worden door de lagere interne suikerprijs).

Het interventiemechanisme (waar in het geval van suiker de afgelopen twee decennia geen gebruik van werd gemaakt) zou in dit scenario enkel nog de functie

¹⁵⁷ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Werkdocument van de diensten van de Commissie: Overwegingen bij de hervorming van het suikerbeleid van de Europese Unie. Resultaten van het onderzoek naar de gevolgen van de hervorming. Brussel, 23 september 2003, pp. 18-20. SEC(2003) 1022

¹⁵⁸ Ibidem, pp. 21-22

vervullen van veiligheidsvangnet in het geval de interne suikerprijzen in extreme mate zouden dalen.

De gevolgen van het scenario van een lagere Europese suikerprijs (die naar schatting ongeveer 450 euro per ton zou bedragen) zouden het sterkst voelbaar zijn voor de Europese suikerbietboeren en de suikerexporterende landen die gekenmerkt worden door hoge productiekosten (waaronder een groot aantal ACP-landen). Het verdere nadeel van deze optie ligt erin dat de mogelijke compenseringsmiddelen (bv. het verstrekken van rechtstreekse inkomenssteun) die voor deze actoren kunnen worden uitgetrokken, een zware last zouden kunnen gaan vormen voor de Europese Begroting.

3. *De Liberaliseringsoptie*¹⁵⁹: het liberaliseringsscenario houdt in dat de prijsondersteuning voor suiker en suikerbieten op de interne markt op termijn volledig afgeschaft zal worden, en dat er tevens een einde zal worden gemaakt aan de productiequota en de kwantitatieve en tarifaire beperkingen van de suikerhandel.

Deze optie wordt ondermeer verdedigd door de meest competitieve suikerriet-exporterende landen (zoals Brazilië), door een deel van de agro-voedingsindustrie, door NGO's die actief zijn op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, door de consumentenorganisaties en door internationale organen zoals de OESO die voortdurend kritiek leveren op het gebrek aan concurrentie in het Europese suikerbeleid.

Aangezien beschermingsmaatregelen in dit scenario ontbreken, zouden de interne prijzen zich richten naar de prijzen op de wereldmarkt. Bij dat prijsniveau zou de Europese markt aantrekkelijk blijven als afzetmarkt voor de meest competitieve exportlanden. Deze exporten zouden dan in de plaats komen van de preferentiële suikerexporten uit de ACP-landen en India, en de toevoer van suiker naar de EU verzekeren. Hier kan dus uit worden afgeleid dat het liberaliseringsscenario mogelijk als gevolg kan hebben dat er zich een beperking zal voordoen van het aantal voorzieningsbronnen voor suiker. Dit zou met zich meebrengen dat zowel de Europese markt als de wereldmarkt kwetsbaarder zouden worden voor de economische, politieke en klimatologische ontwikkelingen in één van de grote exportlanden die door hun concurrentievoordeel de belangrijkste suikerleveranciers voor de Europese markt zouden worden.

¹⁵⁹ Ibidem, pp. 25-26

Wegens het gebrek aan reguleringsinstrumenten in dit scenario, zouden in de eerste plaats de minder competitieve Europese suikerfabrikanten de directe gevolgen ondervinden van de reductie van de productiecapaciteit. Ook kan een drastische daling verwacht worden van de preferentiële inkomsten van de ACP-landen en de MOLs, die in dit scenario hun suiker eveneens aan de lage wereldmarktprijzen zullen moeten exporteren.

De Commissie stelde dat er in dit scenario hoogstwaarschijnlijk maatregelen zullen moeten worden getroffen om de herstructurering van de suikersector te begeleiden en om de sociale gevolgen van de mogelijke sluitingen van suikerfabrieken op regionaal niveau op te vangen.

Het is dus duidelijk dat de Commissie zich tijdens de hervormingsonderhandelingen niet enkel bezorgd toonde over het lot van de Europese suikerboeren en suikerproducenten, maar ook over dat van de suikerboeren en suikerproducenten uit de ACP-landen. Ze liet dan ook in haar mededeling opnemen dat in het kader van de hervorming nauwlettend moest worden onderzocht wat de mogelijke impact zou kunnen zijn op de OL in het algemeen, en op de ACP-landen die tot het Suikerprotocol behoren in het bijzonder¹⁶⁰.

6.1.2. Resultaten van de hervormingsonderhandelingen

Na de twee documenten in 2003, waarin de verschillende hervormingsopties waren opgenomen, volgde op 14 juli 2004 het langverwachte antwoord in een mededeling van de Commissie waarin ze haar ideeën over een toekomstige suikerregeling ontvouwde. Ze stelde een ingrijpende wijziging van de Europese suikerregeling voor door zowel de Europese suikerexporten als de uitvoerrestituties aanzienlijk te verminderen, het interventiemechanisme af te schaffen, de steunbetalingen aan de suikerbietentelers los te koppelen van de productie (*decoupling*), en de Europese suikerproductie en suikerprijs te verlagen¹⁶¹.

De geest van de mededeling kan samengevat worden als volgt: *"Er moeten duurzame beleidsperspectieven op lange termijn worden geboden. Die moeten op hun beurt gebaseerd zijn op een verbeterd concurrentievermogen, een sterkere marktoriëntatie en een duurzaam marktevenwicht. Dit allemaal in overeenstemming met de EU-verbindenissen met derde landen en de internationale handelsvoorschriften. Bij de verwezen-*

¹⁶⁰ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB – de sectoren tabak, olijfolie, katoen en suiker. Brussel, 23 september 2003, p. 23. COM(2003) 554 def.

¹⁶¹ Europe Rapid Press Release, Suiker: de Commissie stelt een meer op de markt, de consument en de handel gerichte regeling voor. Brussel, 14 juli 2004, IP/04/915, p. 1

*lijking van deze doelstellingen moet worden gegarandeerd dat rekening wordt gehouden met de inkomens van de producenten, de belangen van de consument en de situatie van de verwerkende sector, en met name met de noodzaak van een overgangperiode voor de nodige aanpassingen. Deze doelstellingen zullen worden bereikt via een hervorming die stoelt op een combinatie van een aantal elementen, zoals een significante prijsvermindering, de afschaffing van interventie, een quotavermindering en de overdraagbaarheid van quota."*¹⁶²

Het was dus de bedoeling om via een hervorming een realistisch toekomstperspectief te bieden aan de Europese suikersector en de OL. Voorts kwam hier een sterkere markt-oriëntering bij die in het belang was van de consumenten (deze zouden dus een lagere prijs moeten betalen voor communautaire suiker), en zouden de OL minder te maken krijgen met verstoringen van de handel.

Concreet stelde de Commissie in haar mededeling van 2004 het volgende voor¹⁶³:

- Een aanzienlijke verlaging van de ondersteuningsprijs voor EU-suiker in twee fasen over drie jaar gespreid (tot 2008). De garantieprijs moest van 631,9 euro per ton dalen naar 421 euro per ton.
- Ook de minimumprijs voor suikerbieten moest over een periode van drie jaar gedaald zijn van 46,72 euro per ton tot 27,4 euro per ton.
- Er moest een verlaging komen van de exporthoeveelheid gesubsidieerde suiker met 2 miljoen ton (van 2,4 miljoen ton naar 0,4 miljoen ton).
- De invoering van een gedeeltelijke compensatie voor suikerproducenten in de vorm van een van de productie losgekoppelde rechtstreekse betaling. Deze compensatie zou 60% bedragen van het geschatte inkomensverlies.
- Een vereenvoudiging van de quotaregeling door de A- en B-quota samen te voegen tot één quotum en dit quotum geleidelijk aan te verminderen met het oog op de ontwikkeling van een duurzaam evenwicht op de Europese suikermarkt. Concreet zouden de productiequota met 2,8 miljoen ton moeten dalen (van 17,4 miljoen ton naar 14,6 miljoen ton) gespreid over een periode van vier jaar (tot 2009). De bepalingen inzake C-suiker zouden ongewijzigd blijven (deze

¹⁶² Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB-hervorming van de suikersector. Brussel, 14 juli 2004, p. 4. COM(2004) 499 def.

¹⁶³ Ibidem, pp. 5-6

dienen dus nog altijd verplicht zonder exportrestituties op de wereldmarkt te worden afgezet aan de geldende wereldmarktprijzen).

Het was ook de bedoeling dat deze mededeling als basis zou dienen voor een gestructureerde dialoog over de hervorming van de suikersector met de Europese handelspartners in de OL. Hierbij zou worden nagegaan op welke manier de EU het best kan bijdragen tot de noodzakelijke en onvermijdelijke aanpassingen van de suikerproductie in de ACP-landen en India.

6.1.3. Het concrete hervormingsvoorstel van 2005

Op 22 juni 2005 werd dan eindelijk het formele Commissievoorstel inzake de verregaande hervorming van de GMO Suiker gelanceerd¹⁶⁴. Het was de bedoeling om de geldende suikerregeling, die ongeveer veertig jaar ongewijzigd is gebleven, te moderniseren, en de Europese suikersector op deze manier competitiever en marktgerichter te maken. Zo zou de sector een levensvatbare toekomst worden gegarandeerd en zou de onderhandelingspositie van de EU in de WTO-handelsbesprekingen verstevigd worden¹⁶⁵.

6.1.3.1. Aspecten van de hervorming

Op basis van dit Commissievoorstel werd op 24 november 2005 een politiek akkoord bereikt tussen de ministers van Landbouw van de Europese Unie over de veelomvattende hervorming van de GMO Suiker¹⁶⁶. Europees Commissaris voor Landbouw en Plattelandsontwikkeling Mariann Fischer Boel liet hierover het volgende weten: *"Ik ben verheugd over dit historische akkoord. Ik feliciteer de ministers met hun moedige en ingrijpende besluit een sector te hervormen die in het verleden niemand heeft kunnen of willen hervormen. Het was moeilijk, maar het gezonde verstand heeft gezegevierd. Dit akkoord geeft de suikersector in de EU een levensvatbare toekomst op basis van concurrentiekracht. Er is nu gehandeld terwijl wij nog beschikken over de middelen om de absoluut noodzakelijke maar pijnlijke herstructurering van de sector te verzachten en ook de landbouwers te compenseren. De gemaakte afspraken bieden de sector*

¹⁶⁴ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker; Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van verordening nr. 1782/2003/EG tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers; Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening nr. 1258/1999/EG betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Brussel, 22 juni 2005, 78 p. COM(2005) 263 def.

¹⁶⁵ Europe Rapid Press Release, Hervorming zal concurrentiekracht EU-suikersector duurzaam verbeteren. Brussel, 22 juni 2005, IP/05/776, p. 1

¹⁶⁶ Council of the European Union, 2692nd Council Meeting of Agriculture and Fisheries. Brussel, 22-24 november 2005, press release, 23 p.

*zekerheid op lange termijn. Zij zullen geen cent overheidsgeld extra kosten. Ook ten opzichte van derde landen zijn zij zeer belangrijk. Ons nieuwe beleid is handelsvriendelijk, wat onze positie versterkt op de ministeriële conferentie van de WTO die volgende maand in Hongkong plaatsvindt. De landbouwers zullen rechtstreekse steun ontvangen die grotendeels is ontkoppeld van de productie. Vanaf 2009 zullen de armste landen in de wereld volledig vrije toegang tot onze markt hebben. Voor ontwikkelingslanden blijft de EU een aantrekkelijke afzetmarkt voor hun suiker en wij zullen onze ACP-partners financiële steun bieden om zich aan de veranderingen aan te passen. Dit akkoord zal er ook voor zorgen dat wij snel kunnen voldoen aan de recente uitspraak van het WTO-panel."*¹⁶⁷

Tijdens de onderhandelingen over de hervorming is zeer veel rekening gehouden met de inkomens van de suikerboeren en met de belangen van zowel de consumenten als van de suikerindustrie. Met de hervorming van de GMO wordt voor de Europese suikerproducenten een lange periode van zekerheid verschaft over de regels die voor hen van toepassing zijn. De hervorming legt namelijk een economisch en juridisch kader voor de Europese suikersector vast dat van kracht blijft tot 2014-2015 en tussentijds niet zal herzien worden.

Concreet komen de hervormingen van de GMO Suiker hier op neer:

- De garantieprijs voor witte suiker wordt over een periode van vier jaar (van 2006-2007 tot 2009-2010) met 36% verlaagd¹⁶⁸. Dit zou dus neerkomen op een afbouw van de garantieprijs van 631,9 euro per ton witte suiker tot 404,4 euro per ton. De prijs voor de ruwe ACP-suiker zou verlaagd worden van 523,7 euro per ton tot 335 euro per ton¹⁶⁹. In het oorspronkelijke voorstel was echter een prijsreductie van 39% voorgesteld, doch onder de immense druk van de ACP-landen (die voor een daling van slechts 19% ijverden, omdat ze jaarlijks anders zo'n 300 miljoen euro aan exportinkomsten zouden mislopen) en de Europese suikerlobby, zwichtte de EU door de oorspronkelijke prijsdaling met 3% te verminderen¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Europe Rapid Press Release, Door een ingrijpende hervorming biedt de EU haar suikersector een langdurig toekomstperspectief op basis van concurrentiekracht. Brussel, 24 november 2005, IP/05/1473, pp. 1-2

¹⁶⁸ Dit houdt een verlaging in van 20% in het eerste jaar, 27,5% in het tweede jaar, 35% in het derde jaar en 36% in het vierde en tevens laatste jaar.

¹⁶⁹ Council of the European Union, Proposal for a Council Regulation on the common organisation of the markets in the sugar sector; Proposal for a Council Regulation amending Regulation No. 1782/2003/EC establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers; Proposal for a Council Regulation establishing a temporary scheme for the restructuring of the sugar industry in the European Community and amending Regulation No. 1258/1999/EC on the financing of the common agricultural policy. Brussel, 30 november 2005, 14982/05, p. 2

¹⁷⁰ <http://www.euractiv.com/en/trade/eu-settles-sugar-price-cuts/article-149807> op 20 juli 2007

Periode	Prijs per ton	Verandering percentage	in
Regime vóór 2006-2007	€523.7	0%	
2006-2007	€496.8	- 5,1%	
2007-2008	€496.8	- 5,1%	
2008-2009	€434.1	-17,1%	
2009-2010	€335.0	-36%	

Tabel 5: Prijsreductie voor ruwe ACP-suiker in de periode 2006-2010
(Bron: Agritrade, *Sugar: Executive Brief*. April 2007,
http://agritrade.cta.int/en/commodities/sugar_sector/executive_brief)

Bij de stemming over het voorstel waren er oorspronkelijk 11 van de 25 lidstaten tegen de opgenomen voorwaarden gekant. Het is maar pas na deze kleine toegeving dat de oppositie tegen het voorstel gereduceerd werd tot drie landen: Polen, Griekenland en Letland. Deze drie landen (waarvan Polen het grootste landbouwland is en tevens de derde grootste suikerbietenproducent van de EU) bleven bij hun stelling dat een te grote daling van de suikerprijzen een noodlottig gevolg zal hebben op hun lokale suikerindustrieën. Ze ijverden dan ook voor een langere transitieperiode waarin de suikerprijzen gradueel zouden worden verlaagd ¹⁷¹.

Ook werd beslist om het interventiemechanisme waarbij de suikeroverschotten van de Europese boeren door interventiebureaus werden opgekocht, af te schaffen na een overgangsperiode van vier jaar. De interventieprijs zal vervangen worden door een referentieprijs ¹⁷².

- De prijsverlaging van 36% zal gepaard gaan met de oprichting van een Herstructureringsfonds dat gedurende vier jaar werkzaam zal zijn en waarmee drie hoofdoelen worden nagestreefd. In de eerste plaats worden de minst competitieve suikerfabrikanten ertoe aangezet om geleidelijk aan de sector te verlaten door elk jaar meer van de hen toegewezen quota terug in te leveren. Wanneer ze dit doen kunnen ze rekenen op een "genereuze" vergoeding. Het tweede doel is om financiële steun te verstrekken die de sociale gevolgen en de gevolgen voor het milieu moeten helpen opvangen in het geval regionale suikerfabrieken hun deuren moeten sluiten. Het derde doel van het fonds is om de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid in de zwaarst getroffen regio's financieel te ondersteunen (bv. het ondersteunen van suikerbietentelers die getroffen worden

¹⁷¹ <http://www.theparliament.com/EN/News/200602/4df356fd-57bd-4d87-985b-8f1357cee360.htm> op 22 juli 2007

¹⁷² Council of the European Union, *Op. Cit.*, p. 3

door de sluiting van een fabriek). Vier jaar lang kunnen Europese suikerfabrikanten dus op vrijwillige basis een beroep doen op het Herstructureringsfonds.

De steun bedraagt 730 euro per ton voor de quota die in het eerste en het tweede jaar worden ingeleverd, 625 euro per ton voor het derde jaar en 520 euro per ton voor het vierde en tevens laatste jaar¹⁷³.

- De Europese suikerboeren zullen gemiddeld voor zo'n 64,2% van de prijsverlaging gecompenseerd worden door een van de productie losgekoppelde steunbetaling die opgenomen zal worden in de bedrijfstoeslag. Dit laatste betekent dat de ontvangers van de steunbetalingen voortaan normen op het vlak van milieu en grondbeheer zullen moeten naleven, indien ze verder steun willen blijven ontvangen. Deze maatregel staat beter bekend als de *cross-compliance*¹⁷⁴. Een bijkomende voorwaarde in deze regeling is dat landen die meer dan de helft van hun productiequotum inleveren, gedurende vijf jaar aanvullende aan de productie gekoppelde steun mogen blijven uitbetalen aan hun suikerboeren¹⁷⁵.
- Het A-quotum en het B-quotum zullen op termijn samengevoegd worden tot één Europees productiequotum. Het is de bedoeling om tijdens de herstructureringsperiode geen verplichte quotaverlagingen op te leggen. Aan het einde van de herstructureringsperiode zullen indien nodig verlagingen worden doorgevoerd door het totale quotum van elke lidstaat met een forfaitair percentage in te korten.
- Parallel aan het voorstel voor de hervorming van de GMO Suiker diende de Commissie ook een voorstel in die in een bijstandsregeling voorziet waarbij de EU de problemen die de ACP-landen tijdens het transitieproces ondervinden financieel op wil vangen. Er werd voorgesteld om een bedrag van 40 miljoen euro vrij te maken voor 2006. Verdere steun zal verleend worden in de periode 2007-2013, afhankelijk van het resultaat van de besprekingen over de financiële vooruitzichten (cfr. infra)¹⁷⁶.

Niettemin deze vergoeding in het vooruitzicht werd gesteld van de suikerexporterende ACP-landen, kwam uit deze hoek enorm veel kritiek. Ze stelden dat de 40 miljoen euro die hen werd beloofd in het niets verviel bij de 8 miljard euro

¹⁷³ Council of the European Union, *Op. Cit.*, pp. 9-15

¹⁷⁴ Europe Rapid Press Release, Door een ingrijpende hervorming biedt de EU haar suikersector een langdurig toekomstperspectief op basis van concurrentiekracht. Brussel, 24 november 2005, IP/05/1473, p. 1

¹⁷⁵ Council of the European Union, *Op. Cit.*, p. 16

¹⁷⁶ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van begeleidende maatregelen voor landen van het suikerprotocol die getroffen zijn door de hervorming van de suikerregeling van de EU. Brussel, 22 juli 2005, pp. 5-6; p. 9. COM(2005) 266 def.

compensering die de EU uittrok voor de Europese suikerboeren en suikerindustrie. Ze beschouwden zich als de grootste verliezers in het hervormingsverhaal die achtergelaten worden met de gevolgen van een dramatische prijsdaling voor hun exporten en een "schamele" vergoeding van 40 miljoen euro die ze onder elkaar moeten verdelen¹⁷⁷.

6.2. Context en invloeden waarin de hervorming tot stand is gekomen

In het volgende deel zullen de bredere context en de invloeden belicht worden die de hervorming van de GMO Suiker mee hebben vormgegeven. In wezen kan worden gesteld dat de druk om te hervormen in twee grote groepen kan worden opgedeeld. Enerzijds is er de internationale context die vooral gedreven wordt door het verlangen om de impact op te heffen van de handelsdistorsies die door de GMO Suiker veroorzaakt worden op de wereldmarkt en op de suikerproducerende landen. Deze zaken zullen voornamelijk in WTO-kader worden behandeld. Anderzijds is er de interne druk binnen de EU die zich vooral focust op het in overeenstemming brengen van de GMO Suiker met de recente hervormingen van het GLB, de uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa toe en de belangen van de suikerlobbygroepen.

Het is belangrijk voor het politicologische uitgangspunt van dit onderzoek om een duidelijk inzicht te verkrijgen van de onderlinge krachtsverhoudingen die hun stempel hebben gedrukt op de hervorming van de GMO Suiker.

○ De internationale context: de Doha-ronde, de WTO-veroordeling en het EBA-initiatief

6.2.1. De WTO Doha-ontwikkelingsronde

Veel OL waren teleurgesteld met de beperkte resultaten van de Agreement on Agriculture (ut supra). Veel van hun bezorgdheden en ontevredenheden kwamen daarom terug in de nieuwe WTO-onderhandelingsronde die in november 2001 in Doha begon en op dit moment nog steeds bezig is. Ondanks de grote belangenverschillen tussen de OL, slaagden ze er toch in om tijdens de ministeriële samenkomst in Cancún in 2003, als

¹⁷⁷ General Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP sugar group biggest losers of EU sugar reform; they deplore the insensitivity of the EU to their case. Brussel, 24 november 2005, press release, p. 1

één hecht blok naar voren te treden (vooral dan onder de vorm van de G-20¹⁷⁸). Gedreven door hun jarenlange frustraties en het besef van hun verdubbelde slagkracht op de onderhandelingen door zich te verenigen, focusten deze OL zich vooral op de beperkte markttoegang tot de IL (waardoor de handelsmogelijkheden van exporterende OL ingeperkt worden), en op de verstrekking van landbouwsubsidies die de wereldmarktprijzen laag houden en IL de kans geven om hun landbouwoverschotten op de wereldmarkt te dumpen. Vooral de bescherming en de steun die de VS en de EU aan hun agrarische sectoren bieden, worden als oneerlijk beschouwd aangezien de meeste OL op handelsvlak niet kunnen concurreren met deze economische grootmachten¹⁷⁹.

6.2.1.1. Het Doha Framework Agreement

Het is dus duidelijk dat de onderhandelingen op het vlak van landbouw tijdens de Doharonde om dezelfde drie pijlers draaien die ook tijdens de Uruguayronde werden behandeld. Met name zijn dit de afbouw van binnenlandse steunmaatregelen, de bevordering van de markttoegang en het verlagen van de exportsubsidies.

Tot op vandaag zijn er nog altijd geen eindconclusies in de Doha-ronde bereikt. Bij elke ministeriële samenkost blijkt landbouw één van de grootste struikelblokken te zijn, waardoor de verwachte eindconclusies in 2004 doorgeschoven werden naar eind 2006. Doch, ook na de ministeriële samenkost in Genève in 2006, struikelden landen over de verdere afbouw van de landbouwsubsidies en de verlaging van hun douanetarieven, waardoor ook deze bijeenkomst op een mislukking uitdraaide¹⁸⁰.

Nadat India en Brazilië, na een debacle met de EU en de VS, hadden besloten om zich terug te trekken uit de ministeriële vergadering, draaiden ook de laatste onderhandelingen tijdens de bijeenkomst in Potsdam in juni 2007 op niets uit. Wederom was het domein van de landbouw hier het grote struikelblok. De VS en de EU beschuldigden India en Brazilië ervan geen serieuze markttoegang voor industriegoederen aan te bieden in ruil voor de voorgestelde vermindering van de landbouwsubsidies in de VS en

¹⁷⁸ De G-20 (of Groep van 20) is een informeel forum van OL die een open en constructieve dialoog promoot tussen de ministers van Financiën en de gouverneurs van de Centrale Banken van alle IL en OL die op weg naar industrialisering zijn. Ze vertegenwoordigt ongeveer twee derden van de wereldbevolking. Ze houdt zich voornamelijk bezig met zaken die van essentieel belang worden geacht voor de internationale economie en het monetair systeem, zoals bv. de afschaffing van subsidies in de IL.

¹⁷⁹ FABIOSA, J., BEGHIN, J., ELOBEID, A., e.a., The Doha Round of the World Trade Organization and Agricultural Markets Liberalization: Impacts on Developing Countries. In: Review of Agricultural Economics, september 2005, vol. 27, nr. 3, p. 318

¹⁸⁰ http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/mod06_summary_24july_e.htm op 21 juli 2007

de verlaging van de douanetarieven in de EU. India en Brazilië konden hier niet in berusten en trokken zich terug uit de onderhandelingen¹⁸¹.

In juli 2004 (drie jaar na de start van de Doha-onderhandelingsronde dus) werd na een ministeriële WTO-samenkomst in Genève een *Framework Agreement* voor een verdere liberalisering gesloten waarin het werkprogramma en de uiteindelijke agenda van de Doha-ronde werden vastgelegd. De doelstellingen van de Doha-ronde op het vlak van landbouw waren de volgende: een fundamentele vermindering van de handelsverstorende binnenlandse steunmaatregelen, een graduele afbouw van de exportsubsidies met het oog op een uiteindelijke afschaffing, en wezenlijke verbeteringen in de verdere opening van de markttoegang van de lidstaten. Ondanks deze ambitieuze doelstellingen bleven de voorstellen in het *Framework Agreement* zeer vaag. Zo werden er geen concrete cijfers of percentages opgenomen die als leidraad konden dienen voor de voorgestelde verlagingen¹⁸².

Niettemin dit alles werden in dit raamverdrag de nieuwe toekomstperspectieven voor het domein landbouw vastgelegd in de vorm van de drie pijlers die reeds in de Uruguay-ronde werden behandeld. In de volgende paragrafen worden de bevindingen hiervan nader toegelicht.

6.2.1.1.1. Markttoegang voor landbouwproducten¹⁸³

In het *Framework Agreement on Agriculture* werd bepaald dat alle WTO-lidstaten hun douanetarieven zullen moeten verlagen volgens het principe dat landen met hogere tarieven meer moeten verlagen dan landen met lage tarieven. De MOLs moeten deze regeling geen navolging geven, en voor de OL zullen er minder verstrekkende verplichtingen worden voorzien. De concrete cijfers over hoeveel elk land zijn tarieven precies dient te verlagen, zijn nog steeds onderwerp van discussie.

In de nieuwe regeling omtrent de markttoegang hebben de lidstaten de mogelijkheid om een aantal zogenaamde "gevoelige producten" aan te duiden waar uitzonderingen op kunnen worden gemaakt met betrekking tot het verlagen van de tariefbarrières. OL krijgen hier bovenop nog eens het recht om een aantal "speciale producten" aan te duiden waar ze een additionele flexibiliteit op genieten.

¹⁸¹ BEATTIE, A., Splits and acrimony among G4 partners dash trade deal hopes. In: The Financial Times, 22 juni 2007

¹⁸² VAN BERKUM, S., ROZA, P., VAN TONGEREN, F., Op. Cit., p. 30

¹⁸³ World Trade Organization (WTO), Doha Work Programme. Decision adopted by the General Council on 1 august 2004. Annex A, paragraph 28-46

Verder moeten alle IL en OL een taksvrije en quotavrije toegang aan de MOLs verlenen wanneer ze de mogelijkheid hebben om dit te doen.

6.2.1.1.2. Binnenlandse ondersteuning van de landbouw¹⁸⁴

De handelsversturende binnenlandse steunmaatregelen moeten (volgens hetzelfde principe dat van toepassing is voor de markttoegang voor landbouwproducten) gereduceerd worden naargelang de hoogte van de steun in de verschillende lidstaten. Landen met een hoger steunniveau moeten dus meer afbouwen dan landen met een lager steunniveau. Wederom werden hiervoor nog altijd geen concrete cijfers afgesproken.

De steunmaatregelen binnen de Amber Box moeten verlaagd worden, al is nog niet bekend met hoeveel. Voor de Blue Box werd afgesproken dat de steun die hieronder valt maximum 5% mag bedragen van de waarde van de totale agrarische productie in een lidstaat. Voor de Green Box werd geen dergelijk plafond ingesteld. Wel zullen de criteria die in deze box gelden, herzien worden.

Er werd ook afgesproken dat de OL een zekere mate van flexibiliteit zullen blijven genieten op de steunmaatregelen die onder de Amber Box vallen.

6.2.1.1.3. Exportsubsidies voor de landbouw¹⁸⁵

Voor de exportsubsidies die de lidstaten aan hun agrarische sectoren verstrekken, werd afgesproken dat deze na een bepaalde overgangperiode volledig afgeschaft moeten worden. Deze regeling geldt voor elke vorm van exportsubsidies. Hieronder vallen dus niet alleen de exportkredieten, maar ook bv. de steun die verleend wordt voor voedselhulp¹⁸⁶. Er wordt gestreefd naar een parallelle afbouw van alle vormen van exportsteun.

Voor de OL werd wederom een langere implementatieperiode voorzien, waarin ze bepaalde steunmaatregelen verder mogen blijven gebruiken.

6.2.1.2. De Doha-ronde en de impact op de verdere hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het spreekt voor zich dat de onderhandelingen in de Doha-ronde van groot belang zijn voor de verdere hervormingen van het GLB. Na de ministeriële conferentie in Hongkong in december 2005 werd een overeenkomst tussen de deelnemende lidstaten gesloten

¹⁸⁴ World Trade Organization (WTO), Doha Work Programme. Decision adopted by the General Council on 1 august 2004. Annex A, paragraph 6-16

¹⁸⁵ Ibidem, Annex A, paragraph 17-22

¹⁸⁶ Dit geldt vooral voor de VS die zwaar onder vuur genomen wordt, omdat het onder het mom van voedselhulp zijn agrarische sector verdoken blijft subsidiëren.

over de verdere afbouw van de beschermingsmaatregelen van de nationale landbouwsectoren¹⁸⁷. Hoewel deze overeenkomst niet echt een grote vooruitgang betekende (er ontbraken nog altijd concrete streefcijfers), vormde het toch een mooie basis voor de verdere onderhandelingen.

De resultaten die op deze conferentie bereikt werden, betekenden een internationale stimulans voor de EU om zijn GLB verder aan te passen. In essentie betekende de uitkomst van deze onderhandelingsronde dat de EU tegen 2013 elke vorm van exportsubsidie die aan de Europese landbouwproducten worden verstrekt, moet afgeschaft hebben. Ook de binnenlandse steunmaatregelen voor de Europese boeren en de tariefbarrières voor landbouwproducten zullen verder moeten worden afgebouwd. De door de EU voorgestelde 70% reductie van de handelsversturende landbouwsubsidies en de 60% reductie van de hoogste tariefbarrières, werden door de VS en de G-20 afgewezen wegens niet verregaand genoeg¹⁸⁸.

6.2.1.3. De Doha-ronde en de impact op de hervorming van het Europese suikerbeleid

In praktisch alle Commissievoorstellen en mededelingen die relevant zijn voor de hervorming van de GMO Suiker wordt sinds 2003 verwezen naar de noodzaak om het beleid in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen die opgelegd worden door de WTO. Zo staat in de Commissiemededeling van 2004 te lezen dat: "*De resultaten van de Doha-ronde, de betwisting van bepaalde elementen van de huidige suikerregeling in een panel van de Wereldhandelsorganisatie (...) geven allemaal aan dat de EU-suikermarkt moet worden herzien zodra meer duidelijkheid bestaat over deze punten.*"¹⁸⁹ De invloed die de internationale context uitoefent op de verdere hervormingen van de GMO is dus van onmiskenbaar belang. De EU zal op termijn zijn exportsubsidies voor de uitvoer van quotasuiker moeten afschaffen, alsook de afscherming van de Europese markt voor de invoer van niet-preferentiële suiker zal op termijn moeten sneuvelen.

In 2001 wist de EU bij het begin van de Doha-onderhandelingsronde een *waiver* te bekomen die de preferentiële handelsrelatie met de ACP-landen en de MOLs niet in strijd achtte met de internationale handelsreguleringen tot de afloop hiervan op 31 december

¹⁸⁷ World Trade Organization (WTO), Ministerial Declaration. Doha Work Programme. Ministerial Conference, Hong Kong, 18 december 2005, pp. 1-2

¹⁸⁸ http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/doha_da/index_en.htm op 23 juli 2007

¹⁸⁹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB – hervorming van de suikersector. Brussel, 14 juli 2004, p. 4. COM(2004) 499 def.

2007¹⁹⁰. Dit betekende dus dat de EU zijn suikerbeleid ten opzichte van zijn preferentiële partners zonder problemen kon verder zetten, en in tussentijd overgangsmaatregelen kon treffen die de overschakeling naar een volledige liberalisering van de suikersector minder bruusk zouden maken.

Doch, in 2003 legden de drie grote suikerexporterende landen Australië, Brazilië en Thailand klacht neer bij de WTO en stelden dat deze bekomen *waiver* illegaal was, en bijgevolg terug ingetrokken moest worden.

6.2.2. Veroordeling van het Europese suikerbeleid door de WTO

In maart 2003 maakten Australië, Brazilië en Thailand een zaak aanhangig bij de WTO omtrent de exportrestituties die door de EU verleend worden voor de export van suiker. Deze praktijk is volgens hen de reden waarom de wereldmarktprijzen voor suiker zo laag zijn, wat als gevolg heeft dat andere suikerexporterende landen dan de EU (die geen last heeft van deze lage prijzen omdat ze werkt met een systeem van gegarandeerde suikerprijzen) jaarlijks miljoenen aan inkomsten uit hun suikerexport verliezen. In 2002 bedroegen deze verliezen voor Brazilië zo'n 357 miljoen euro en voor Thailand zo'n 109 miljoen euro¹⁹¹. Het is duidelijk dat deze competitieve suikerexporterende landen alleen maar kunnen winnen bij een verhoging van de wereldmarktprijzen.

De EU liet hierop weten dat het de beslissing van Australië, Brazilië en Thailand betreurde om een WTO-panel aan te stellen die de GMO Suiker onder de loep moest nemen. Ze stelde dat dit een regelrechte aanval was op de preferentiële handelsrelatie die de EU met enkele OL onderhoudt, en dat de verplichte afbouw van de export-subsidies voor suiker een dramatische impact zal hebben op de OL die volkomen afhankelijk zijn van hun inkomsten uit de preferentiële suikerexport¹⁹².

De WTO gaat hierop een Suikerpanel oprichten die deze praktijk zal onderzoeken. Op 4 augustus 2004 kwam er een voorlopige uitspraak die oordeelde dat de Europese suikerexport in strijd was met de gangbare WTO-reguleringen. De officiële uitspraak op 8 september 2004 bevestigde de conclusies van het rapport uit augustus¹⁹³.

¹⁹⁰ World Trade Organization (WTO), European Communities – The ACP-EC Partnership Agreement. Ministerial Conference, Doha, 14 november 2001, p. 4

¹⁹¹ Oxfam International, EU sugar subsidies ruled illegal. Press release, 4 augustus 2004

¹⁹² Europe Rapid Press Release, "WTO challenges against EU sugar will hurt developing countries", says European Commission. Brussel, 10 juli 2003, IP/03/993, p. 1

¹⁹³ <http://www.euractiv.com/en/trade/wto-confirms-earlier-verdict-eu-sugar-export/article-129880> op 22 juli 2007

De bekendmaking van het panelrapport volgde op 15 oktober 2004 met het weinig verrassende oordeel dat de EU meer suiker exporteerde met behulp van exportrestituties dan feitelijk toegelaten is onder de WTO-verplichtingen. Hierdoor werden de internationale handelsakkoorden door de EU fundamenteel met de voeten getreden. Concreet stelde het WTO-suikerpanel dat de EU al sinds 1995 zijn jaarlijkse exportlimiet van 1,273 miljoen ton witte suiker ruimschoots overschrijdt. Meer bepaald werd er jaarlijks ongeveer zo'n 2,8 miljoen ton¹⁹⁴ C-suiker illegaal gesubsidieerd, doordat deze het voordeel heeft van een *cross-subsidisation* van de A- en de B-suiker. Door de hoge garantieprijzen die de Europese producenten krijgen voor de suiker die binnen het A- en de B-quotum wordt geproduceerd, kunnen deze hun suikeroverschotten die buiten deze quota vallen (de C-suiker dus) onder de productiekosten op de wereldmarkt verkopen, waardoor de EU zich feitelijk schuldig maakt aan dumpingpraktijken¹⁹⁵.

Ook was het Suikerpanel van oordeel dat de 1,6 miljoen ton suiker die de EU jaarlijks importeert uit de ACP-landen en India en vervolgens terug uitvoert naar de wereldmarkt met behulp van exportrestituties, onder de totale hoeveelheid suiker valt die volgens de WTO-reguleringen gesubsidieerd mag worden. Voordien werd deze hoeveelheid niet door de EU in rekening gebracht bij de berekening van de jaarlijkse gesubsidieerde exporthoeveelheden¹⁹⁶.

Het Panel raadde de EU dan ook aan om zich zo vlug mogelijk in orde te stellen en zijn suikerregime in overeenstemming te brengen met de verplichtingen die van toepassing zijn onder de Agreement on Agriculture.

6.2.2.1. De Commissie gaat in beroep

Na de bekendmaking van het rapport liet de EU in een persmededeling weten dat het de beslissing van het WTO-suikerpanel zou aanvechten. Toenmalig Europees Commissaris voor Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Visserij Franz Fischler liet hierover het volgende weten: "*We are dissatisfied with this ruling and will appeal it ...*"¹⁹⁷

Voormalig Europees Commissaris voor Handel Pascale Lamy voegde hier het volgende aan toe: "*The WTO decision calls into question the texts and commitments unanimously agreed upon by all WTO Members during the Uruguay Round. The EU will abide by its*

¹⁹⁴ Dit cijfer is het verschil tussen de toegelaten exportlimiet, zijnde 1.273 miljoen ton, en het werkelijke exportvolume, zijnde 4.097 miljoen ton.

¹⁹⁵ World Trade Organization (WTO), European Communities – Export Subsidies on Sugar. Complaint by Australia. Report of the Panel. 15 oktober 2004, p. 165

¹⁹⁶ Ibidem, p. 150

¹⁹⁷ Europe Rapid Press Release, Commission appeals against WTO sugar ruling. Brussel, 15 oktober 2004, IP/04/1237, p. 1

international obligations. But at the same time we will defend the legitimate interests of EU sugar producers and the preferential access enjoyed by developing countries into the EU."¹⁹⁸

Doch, desondanks de enorme strijdvaardigheid die de EU in deze zaak aan de dag legde, bevestigde het *Appellate Body* (het beroepsorgaan van de WTO) op 28 april 2005 de voorgaande uitspraak van het Suikerpanel¹⁹⁹. De Commissie laat hierop weten dat het de beslissing van de WTO wederom betreurt, maar dat het zijn internationale verplichtingen zal nakomen en nauw met de EU-lidstaten zal samenwerken om de opgelegde hervormingen succesvol te implementeren²⁰⁰.

6.2.2.2. Impact van de veroordeling op de hervorming van de GMO Suiker

Hoewel de EU al sinds 2001 voorstellen aan het voorbereiden was om de GMO Suiker grondig te hervormen, is het zeer aannemelijk dat de WTO-veroordeling het hervormingsproces in een stroomversnelling heeft gebracht. Zo liet de Commissie in zijn voorstel van 2005 om de GMO Suiker te hervormen optekenen dat: "*Wegens de recente bevindingen van het voor de beoordeling van de EU-uitvoerregeling voor suiker gevormde Panel van de Wereldhandelsorganisatie, welke bevindingen zijn bevestigd door de Beroepsinstantie van de WTO, is bovendien een aantal wijzigingen van de EU-uitvoerregeling voor suiker noodzakelijk om aan de internationale verbintenissen van de EU te voldoen.*"²⁰¹

De EU zal er ongetwijfeld ook zijn voordeel mee doen door de hervormingen te versnellen, aangezien ze hierdoor een stevigere onderhandelingspositie zal verkrijgen in de nog steeds aan de gang zijnde Doha-ontwikkelingsronde. Deze verstevigde onderhandelingspositie zal op zijn beurt de EU ongetwijfeld van nut zijn om op andere onderhandelingsdomeinen concessies los te krijgen van de WTO-lidstaten. Ook heeft de Commissie hiermee een stok achter de deur om de Europese lidstaten die zich tegen de hervorming verzetten (Polen, Griekenland en Letland), de mond te snoeren.

¹⁹⁸ Ibidem

¹⁹⁹ WRIGHT, T., EU ordered to stop dumping its sugar on global markets. In: The International Herald Tribune, 29 april 2005

²⁰⁰ Europe Rapid Press Release, European Commission regrets attack on EU sugar regime, but will abide by WTO Appellate Body ruling. Brussel, 28 april 2005, IP/05/506, p. 1

²⁰¹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker; Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van verordening nr. 1782/2003/EG tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers; Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening nr. 1258/1999/EG betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Brussel, 22 juni 2005, p. 1 COM(2005) 263 def.

Een ander punt (dat niet meteen met de GMO Suiker is gerelateerd) is dat het hierdoor ook duidelijk wordt dat de grote OL, zoals Brazilië, een steeds grotere slagkracht krijgen op de internationale handelsoverhandelingen. Een trend die de internationale democratie bevordert, maar tevens een zware druk legt op de al dan niet succesvolle afloop van de WTO-onderhandelingsrondes (getuige het mislukken van onder andere de ministeriële samenkomst in Potsdam).

6.2.3. Het EBA-initiatief

Een andere internationale factor die bepalend is geweest in de beslissing om de GMO Suiker grondig te herstructureren, was het uitzicht op een verstoring van de Europese suikermarkt door de unilaterale importconcessies van de EU aan de MOLs via het EBA-initiatief vanaf 2007²⁰². Met de inwerkingtreding van EBA worden de Europese markten geleidelijk aan opengesteld voor tariefvrije en quotavrije suikerimporten uit de MOLs (met een geplande volledige liberalisering in 2009). Omdat de EU op het vlak van suikerproductie meer dan zelfvoorzienend genoeg is, kan elke toename van suikerimporten een onevenwicht op de Europese interne markt veroorzaken die een ernstige ontwrichting en achteruitgang van de Europese suikersector met zich kan meebrengen. Enerzijds is de meerderheid van de MOLs netto-invoerder van suiker, maar anderzijds zijn er enkele suikerproducerende MOLs die een enorm groot exportpotentieel bezitten waardoor het aannemelijk is te geloven dat vanaf 2009 miljoenen tonnen suiker onder het EBA-initiatief naar de EU zullen worden geëxporteerd. Een bijkomend gevaar voor de Europese markt is dat deze MOLs hun hele productie naar de EU exporteren, terwijl ze zelf goedkope suikervoorraden op de wereldmarkt importeren voor hun interne verbruik²⁰³. Deze praktijk wordt arbitrage of driehoekshandel genoemd en kan zich enkel voordoen wanneer het verschil tussen de Europese prijs aan de ene kant en de wereldmarktprijs aan de andere kant gunstig uitvallen voor het EBA-land in kwestie. Zelfs bij de geschatte prijsdaling voor ruwe suiker tot 335 euro per ton in 2009 en een lichte prijsstijging op de wereldmarkt blijft arbitrage een zeer aantrekkelijke praktijk. Er wordt echter wel verwacht dat de impact van deze driehoekshandel na de volledige inwerkingtreding van EBA in 2009 beperkt zal blijven. De reden hiervoor is het feit dat de huidige grensbescherming van veel EBA-landen

²⁰² Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB – de sectoren tabak, olijfolie, katoen en suiker. Brussel, 23 september 2003, p. 22. COM(2003) 554 def.

²⁰³ BUREAU, J.C., MATHEWS, A., *EU Agricultural Policy: What Developing Countries Need to Know*. Dublin, 2005, Institute of International Integration Studies (IIIS) discussion paper nr. 91, p. 23-24

geen invoer van goedkope wereldmarktsuiker toelaten, en er aangenomen wordt dat dit in veel landen ook het geval zal blijven²⁰⁴.

De stimulans voor de hervorming van de GMO Suiker ligt hier dus in het gevaar dat veel EBA-landen zich aangetrokken zullen voelen door de hoge Europese garantieprijs, met als mogelijk gevolg dat de Europese markt overspoeld zou worden met EBA-suiker. Een graduele verlaging van de Europese suikerprijzen vóór de definitieve inwerkingtreding van EBA lag dus voor de hand.

○ **Communautaire context: de suikerlobbygroepen, de Fischlerhervormingen en de uitbreiding van de EU**

6.2.4. De kracht van de suikerlobbygroepen

Als er één constante terug te vinden is die de hervormingen van de GMO Suiker gedurende vier decennia heeft verhinderd, is het wel de macht van de suikerlobbygroepen. Doordat de GMO Suiker voor een groot deel door de suikerindustrie zelf gefinancierd wordt (en hierdoor geen grote last vormt voor het Europese landbouwbudget) ontbrak het ook aan politieke wil bij de Europese instellingen om zich al te zeer tegen deze lobbygroepen te verzetten. Dit gebrek aan politieke actie was vooral in het voordeel van een relatief kleine groep suikerproducenten, en in het nadeel van een grote groep Europese suikerconsumenten (die een hogere suikerprijs dienden te betalen) en de suikerproducerende OL die geen preferentiële band met de EU onderhouden. Deze kleine groep bevoordeelde producenten had dus reden genoeg om zich te verenigen in grote suikerlobby's die de bescherming van de Europese suikerindustrie in stand trachtten te houden²⁰⁵.

Het is niet meer dan logisch dat de meest voortvarende landbouwregio's in de EU, zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, de grootste begunstigden zijn van het Europese systeem van suikersubsidies. Een studie van Oxfam uit 2004 schatte dat de gemiddelde steun voor de suikerbietboeren in het Verenigd Koninkrijk zo'n 206,91 euro per ton suikerbieten bedroeg. Dat bleek slechts maar een klein gedeelte te zijn van de volledige Europese steun die voor de suikersector wordt uitgetrokken. De meeste steun gaat naar de grote suikerfabrikanten die zich, zoals reeds vermeld, gedurende de jaren verenigd hebben in grote suikerlobby's²⁰⁶. Niet alleen slaagden deze lobbygroepen erin

²⁰⁴ VAN BERKUM, S., ROZA, P., VAN TONGEREN, F., Op. Cit., pp. 11-12

²⁰⁵ BORRELL, B., HUBBARD, L., Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy. In: Economic Affairs, 2000, vol. 20, nr. 4, p. 26

²⁰⁶ Oxfam International (b.), Op. Cit., p. 1

om de GMO Suiker praktisch ongewijzigd te verlengen tijdens de twee grote hervormingen van het GLB in 1992 met de MacSharryhervormingen en in 1999 met Agenda 2000 (ut supra), ze wisten ook de oorspronkelijke geest van het EBA-initiatief uit te hollen en de uiteindelijke inwerkingtreding van dit voorstel op het vlak van suiker te verlengen tot 2009 (ut supra).

6.2.4.1. Europese suikerlobbygroepen

Verspreid over de gehele EU zijn er vier grote suikerproducenten die bijna de helft van de totale suikerbietenproductie in de EU controleren, en bijgevolg dus ook de grootste invloed kunnen uitoefenen op de Europese besluitvorming²⁰⁷. Deze vier suikerfabrikanten hebben zich gegroepeerd in twee grote Europese lobby's die in de volgende paragrafen verder zullen worden toegelicht. Ook de lobby van de Europese suikerverwerkende industrie, en de lobby's van de suikerproducerende OL zullen hier aan bod komen.

1. Comité Européen des Fabricants de Sucre (CEFS): deze Europese suikerlobbygroep wordt over het algemeen beschouwd als de grootste in de EU. Het is een industrieel orgaan dat drie van de vier machtigste suikerproducenten in de EU vertegenwoordigt. Deze drie suikerproducenten zijn de Duitse suikerfabrikant Südzucker²⁰⁸, de Deense suikerfabrikant Danisco²⁰⁹ en het Frans-Italiaanse Beghin-Say²¹⁰. Danisco is een direct lid van de CEFS, terwijl Südzucker en Beghin-Say in dit orgaan vertegenwoordigd worden door hun nationale suikerassociaties²¹¹. Jaarlijks halen Südzucker en Beghin-Say respectievelijk zo'n 201 miljoen euro en 236 miljoen euro van de totale Europese exportsubsidies binnen. Dit maakt van hen de grootste ontvangers van exportsubsidies in de EU²¹².

Aan het begin van de hervormingsonderhandelingen publiceerde de CEFS in 2002 een document waarin het zijn standpunt over de geplande hervormingen en de organisatie van het Europese suikerbeleid uiteenzet. In grote lijnen gesteld kwam deze visie erop neer dat er helemaal niets hoefde veranderd te worden aan

²⁰⁷ WYN, G., Op. Cit., p. 142

²⁰⁸ Deze Duitse suikerfabrikant is de grootste producent van witte suiker in Europa en de rest van de wereld. Hij bezit ongeveer een kwart van de suikerquota die door de EU onder zijn lidstaten wordt verdeeld.

²⁰⁹ Deze Deense suikerfabrikant controleert verschillende grote suikerbedrijven die over gans Europa verspreid zijn, en heeft zelfs een monopolie op de suikerverwerking in Denemarken, Finland en Zweden. Hij wordt gerekend tot één van de vijf grootste suikerproducenten in Europa.

²¹⁰ Het Frans-Italiaanse Beghin-Say bezit ongeveer 1/3 van de suikerquota die aan Frankrijk werden toegewezen, en ongeveer de helft van het totale suikerquotum dat aan Italië werd toegewezen. Genoeg dus om één van de grootste spelers op Europees niveau te zijn.

²¹¹ <http://www.cefs.org> op 22 juli 2007

²¹² Oxfam International (a.), Op. Cit., p. 2

de geldende regeling voor de Europese suikermarkt. Integendeel, de EU moest zich verder blijven beschermen tegen de onstabiele prijsschommelingen op de wereldmarkt, omdat de Europese suikerbevoorrading anders in gevaar zou kunnen komen. Verder werd nog gesteld dat de beschermingsmaatregelen binnen de GMO Suiker geen financiële last vormden voor de Europese suikerconsument, dat de hervorming van de preferentiële handelsrelatie met de ACP-landen een dramatische impact zou hebben op de ACP-economieën, en dat het Europese suikerbeleid volledig in overeenstemming was met zijn internationale verplichtingen jegens de WTO²¹³.

Kortom, allemaal zaken die op basis van voorgaande bevindingen in dit onderzoek volledig kunnen weerlegd worden. Hoewel er geen relevante studies voorhanden zijn die de precieze impact van het lobbywerk van deze machtige Europese suikerlobby meten, kan enkel vermoed worden dat de uiteindelijke hervorming van de GMO Suiker een stuk minder radicaal doorgevoerd zal worden dan oorspronkelijk gepland was.

2. The National Farmers' Union (NFU): de NFU is een Britse landbouwlobby die ongeveer de helft van de Engelse suikerbietboeren vertegenwoordigt. Zo vertegenwoordigt ze ook de Engelse suikerfabrikant British Sugar. British Sugar heeft een monopolie op de verwerking van suikerbieten in het Verenigd Koninkrijk. Op deze manier behoudt ze de effectieve controle over de verdeling van de Europese suikerbietquota onder de Engelse suikerbietboeren. Deze suikergigant behoort tot één van de grootste suikerlobby's in de EU die ijveren voor de verdere instandhouding van de GMO Suiker²¹⁴. De kracht van deze lobby ligt niet alleen in de invloed die ze uitoefent op zowel het Europese beleid als op het nationale beleid, maar ook in de invloed die ze uitoefent op de publieke opinie. Met het opzetten van de "Save Our Sugar"-campagne (wellicht de grootste en best gefinancierde campagne van alle nationale campagnes die er zijn geweest), slaagden de NFU en British Sugar erin om duizenden mensen (waaronder vooral suikerbietboeren) voor hun zaak te winnen en zich tegen de drastische hervormingen van het Europese suikerbeleid te kanten²¹⁵.

Hoewel de NFU en British Sugar in hun gezamenlijke *position paper* uit september 2005 erkennen dat de GMO Suiker fundamenteel moet hervormd

²¹³ Comité Européen des Fabricants de Sucre (CEFS), The European Sugar Regime. Paris, 2002, <http://www.cefs.org/en/cefs/regime.htm> op 22 juli 2007

²¹⁴ Oxfam International (a.), Op. Cit., p. 2; pp. 14-15

²¹⁵ Oxfam International (b.), Op. Cit., p. 43

worden om de duurzaamheid van de suikersector te garanderen, zijn hun aanbevelingen toch eerder aan de conservatieve kant. Zo kantten ze zich tegen de toenemende suikerimporten onder het EBA-initiatief, en vinden ze dat de prijsreductie van de Europese suiker te drastisch is en dit een nefast gevolg zal hebben op zelfs de meeste efficiënt producerende landbouwgebieden in de EU²¹⁶. Een weinig verrassend standpunt dus die, gezien de grootte van deze lobbygroep, vast en zeker zijn impact zal hebben gehad op de verwatering van de suikerhervorming. Hoewel niet bekend is wat er door de NFU werd geadviseerd, staat het wel vast dat deze op 12 mei 2003 geconsulteerd werd door de stuurgroep die de Commissie in 2002 had aangeduid met de taak om de mogelijke gevolgen van een diepgaande suikerhervorming te onderzoeken (ut supra)²¹⁷.

3. Committee of Industrial Users of Sugar (CIUS): CIUS is de Europese lobbyvereniging die de belangen van de Europese voedings- en drankindustrie vertegenwoordigt. Ze heeft meer dan 3.000 leden die op hun beurt werk verschaffen aan zo'n 450.000 mensen. De CIUS-leden verbruiken jaarlijks zo'n 9 miljoen ton suiker, wat goed is voor ongeveer 70% van de totale Europese suikerconsumptie²¹⁸. Een grote speler dus op de Europese suikermarkt.

Uit de toelichting van zijn standpunt op de voorgestelde hervormingsmaatregelen in juni 2005 kan begrepen worden dat CIUS een grote voorstander is van een drastische reorganisering van de GMO Suiker. Door de verlaging van de Europese suikerprijs wordt immers ook de prijs goedkoper van het inputproduct suiker (dat één van de belangrijkste basisgrondstoffen is in de voedings- en drankindustrie). Dit betekent dus een verbetering van het concurrentievermogen van de Europese voedselverwerkende industrie ten opzichte van de rest van de wereld. Een fenomeen dat vooral van belang zal zijn voor kleine bedrijven, aangezien er op deze manier geld vrijkomt waar ze additionele investeringen mee kunnen maken²¹⁹. Ook CIUS werd door de stuurgroep van de Commissie geconsulteerd, hoewel het eveneens niet bekend is wat de juiste impact van deze besprekingen is geweest²²⁰.

²¹⁶ <http://www.britishsugar.co.uk/RVEb09af2f75b404fb9bc6c030d22b75617...aspx> op 23 juli 2007

²¹⁷ Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Reforming the European Union's sugar policy. Summary of impact assessment work. Brussel, 2003, p. 40

²¹⁸ <http://www.globalsugaralliance.org/resources.php?action=viewResource&id=19> op 23 juli 2007

²¹⁹ Committee of Industrial Users of Sugar (CIUS), The point of view of Europe's sugar using industry. Brussel, 13 juli 2005, p. 1

²²⁰ Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Reforming the European Union's sugar policy. Summary of impact assessment work. Brussel, 2003, p. 40

6.2.4.2. Suikerlobby's uit de ACP-landen

De belangen van de suikerexporterende ACP-landen worden vertegenwoordigd door twee grote suikerlobby's. Met name zijn dit de ACP Sugar Group en de LDC Sugar Group. Hoewel de relatie tussen deze twee groepen en de ACP-suikerindustrieën eerder obscuur is (bij de ACP Sugar Group is bv. nergens een lijst met de leden te vinden), staat het wel vast dat deze suikerlobby's vooral gedreven worden door de belangen van de ACP-suikerbedrijven (en dus veel minder door de belangen van de ACP-landen zelf). Wat opvalt in de standpunten van deze twee groeperingen is dat ze vaak gebruik maken van veralgemeningen door voortdurend te veronderstellen dat de Europese suikerhervormingen een negatieve impact zullen hebben op alle ACP-landen, terwijl er toch een nuance dient te worden gemaakt tussen ACP-landen die zullen winnen bij een verdere hervorming, en ACP-landen die zullen verliezen (cfr. infra). Hun argumenten zijn grotendeels gebaseerd op het *infant industry*-argument²²¹ waarbij gesteld wordt dat de ACP-suikerindustrieën zich enkel verder kunnen ontwikkelen indien de Europese suikerprijzen een voldoende hoog niveau blijven aanhouden²²².

1. ACP Sugar Group: de ACP Sugar Group vertegenwoordigt de 18 ACP-landen die lid zijn van het ACP-EU Suikerprotocol. Deze landen hebben meer dan drie decennia genoten van een preferentiële suikerhandel met de EU waarbij hen suikerprijzen werden gegarandeerd op hetzelfde hoge niveau als de suikerprijzen binnen de EU zelf. Het is dus logisch dat deze landen hun toevlucht zoeken tot lobbywerk ten einde de impact van de hervormingen op hun economieën zo beperkt mogelijk te houden. De kern van hun discours is dat de erosie van de preferentiële handelsrelatie een hele hoop negatieve gevolgen voor de ACP-landen met zich zal meebrengen (van macro-economische instabiliteit tot een verhoging van het criminaliteitscijfer)²²³.

In oktober 2004 publiceerde de ACP Sugar Group een document waarin haar standpunt omtrent de hervormingen werd uiteengezet. In grote lijnen gesteld, kwam dit standpunt erop neer dat een verlaging van de Europese garantieprijzen voor suiker op een socio-economisch drama zal uitdraaien voor het merendeel van de suikerproducerende ACP-landen. Ze eisen dan ook een minder drasti-

²²¹ Het *infant industry*-argument komt erop neer dat landen hun jonge economieën mogen beschermen door het instellen van protectiemaatregelen. Voorwaarde voor de geldigheid van dit argument is echter dat deze bescherming dient afgebouwd te worden naarmate de economieën competitiever worden.

²²² GARSIDE, B., HILLS, T., MARQUES, J.C., e.a., *Research Project: Who Gains from Sugar Quotas?* Overseas Development Institute-London School of Economics and Political Sciences (ODI-LSE), 2005, p. 6

²²³ <http://www.acpsugar.org/SOS.html> op 5 augustus 2007

sche verlaging van de suikerprijs en een langere transitieperiode waarin ze zich beter kunnen voorbereiden²²⁴. Hoewel niet exact kan worden bepaald welke invloed de visies van de ACP Sugar Group op de suikerhervorming hebben gehad, kan wel vastgesteld worden dat de Commissie in zijn formele hervormingsvoorstel van 2005 de oorspronkelijke prijsreductie van 39% heeft teruggebracht tot 36% (ut supra). Het is dan ook zeer aannemelijk dat het lobbywerk van de ACP Sugar Group hier een rol in heeft gespeeld.

De invloed van de ACP-groep kan eveneens gevoeld worden na de golf van kritiek op de “schamele” vergoeding van 40 miljoen euro die door de EU werden uitgetrokken om het overgangsproces van de ACP-landen te ondersteunen (ut supra). De EU gaat als reactie hierop dit bedrag in zijn Budget voor 2007 optrekken naar 165 miljoen euro. De exacte steun voor de periodes na 2007 werd vooralsnog niet bepaald²²⁵.

2. LDC Sugar Group: deze suikerlobby vertegenwoordigt de belangen van de suikerproducerende MOLs die lid zijn van het EBA-akkoord. De komst van de EBA-landen op lobbyvlak is redelijk recent, aangezien het EBA-initiatief maar sinds 2001 in werking is getreden. Volgens de MOLs zullen de gelijklopende hervormingen van de GMO Suiker de handelsvoordelen die hen onder het EBA-initiatief geboden worden, uithollen. De MOLs beschouwen de beoogde reductie van de Europese suikerprijzen met 36% als een grote belemmering voor de verdere ontwikkeling van het EBA-initiatief, aangezien zij hierdoor net als alle andere ACP-landen een lagere prijs voor hun suikerexporten zullen ontvangen²²⁶.

In oktober 2004 publiceerden de MOLs hun standpunt in een rapport dat door het LMC International werd voorbereid. In een poging om de impact van de prijsreducties voor suiker tot een minimum te herleiden, stelden de MOLs voor om hun jaarlijkse suikerexporten naar de EU te beperken tot 1,62 miljoen ton in ruil voor het behoud van een hoge Europese garantieprijs²²⁷.

²²⁴ ACP Sugar Group, ACP Submission on the European Commission's Communication of 14 July 2004 Concerning the Reform of the EU Sugar Regime. Brussel, oktober 2004, pp. 5-6

²²⁵ Definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2007, PB L 77 van 16 maart 2007, p. II/1160

²²⁶ LMC International (a.), EU Sugar Reform. The LDC Proposal – The Development Dimensions. Oxford, 2005, p. 4

²²⁷ LMC International (b.), EU Sugar Reform: The Implications for the Development of LDCs – Report. Oxford, 2004, p. 5

Hoewel wederom niet kan worden gemeten hoe groot de impact van de ACP-suikerlobby's op het hervormingsproces is geweest, is het zeer aannemelijk om te stellen dat deze invloed niet gering zal zijn geweest.

6.2.5. De Fischlerhervormingen en hun impact op de suikerhervorming

Na het vastleggen van Agenda 2000 op de Europese Raad van Berlijn in 1999 werd besloten om in de periode 2002-2003 een *Mid-Term Review* te houden. Het was de bedoeling om via deze tussenbalans het Agenda 2000-hervormingsproces van het GLB te beoordelen en indien nodig aan te passen. De op til staande uitbreiding van de EU naar de Centraal- en Oost-Europese landen in 2004, de toenmalige voedselcrisis²²⁸, de internationale kritiek op het Europese landbouwbeleid en de "Strategie voor een Duurzame Ontwikkeling" die tijdens de Europese Raad van Göteborg in 2001 werd vastgelegd²²⁹, verhoogden de druk op de EU om zijn landbouwbeleid fundamenteel te hervormen²³⁰.

De Commissie stelde zijn ideeën over de hervorming van het GLB in juli 2002 voor in een mededeling aan de Raad en het Parlement²³¹. Op basis van deze mededeling zou Europees Commissaris voor Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Visserij Franz Fischler in januari 2003 het definitieve Commissievoorstel inzake de verdere hervorming van het GLB uitwerken. De algemene tendens van deze verdere hervorming was om de Europese landbouw competitiever en marktgerichter te maken, het GLB aanzienlijk te vereenvoudigen, de uitbreiding van de EU beter te begeleiden, en een stevigere onderhandelingspositie te verwerven in de Doha-ontwikkelingsronde²³².

De belangrijkste elementen van dit hervormingsvoorstel kwamen op het volgende neer: de rechtstreekse steunbetalingen aan de Europese boeren zouden losgekoppeld worden van de productie, tevens zouden deze betalingen enkel maar aan de boeren toekomen indien ze de normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn

²²⁸ Dit was in dezelfde periode als de dioxinecrisis.

²²⁹ De Europese "Strategie voor Duurzame Ontwikkeling" heeft als hoofddoel om het levensbestaan van de huidige en de komende generaties te verbeteren. Met name dient bij de verdere hervormingen van de gemeenschappelijke Europese beleidsdomeinen (waartoe ook het GLB behoort) te worden onderzocht op welke manier ze een bijdrage kunnen leveren aan de duurzame ontwikkeling.

²³⁰ European Commission, Directorate-General for Agriculture, Draft: CAP Reform Summary. Brussel, 2003, pp. 15-16

²³¹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Brussel, 10 juli 2002, 39 p. COM(2002) 394 def.

²³² Europe Rapid Press Release, De Commissie stelt een landbouwhervorming voor om de landbouwers een langetermijnperspectief op duurzame landbouw te bieden. Brussel, 22 januari 2003, IP/03/99, p. 1

naleven (de *cross-compliance*). Verder zou er een krachtige impuls worden gegeven aan de verdere uitbouw van de Plattelandsontwikkeling als tweede pijler van het hervormde GLB, door een fundamentele heroriëntering van de landbouwuitgaven in de richting van de Plattelandsontwikkeling. Ook de rechtstreekse betalingen aan grote landbouwbedrijven zullen verlaagd worden (degressieve toekenning) om zo meer geld beschikbaar te kunnen stellen voor de Plattelandsontwikkeling²³³.

Op 26 juli 2003 bereikte de Raad Landbouw en Visserij een compromis over de Fischler-voorstellen. Onder druk van Frankrijk (die hier gesteund werd door Duitsland) moest de Commissie zijn oorspronkelijke voorstellen inzake de volledige loskoppeling van de rechtstreekse steunbetalingen van de productie, bijstellen. Concreet kwam dit erop neer dat de Europese lidstaten een bepaald niveau van subsidies aan hun agrarische sector zouden mogen blijven verstrekken, mits ze aan een aantal wel gedefinieerde voorwaarden voldoen. Ook hebben de lidstaten de mogelijkheid om de inwerkingtreding van het systeem van de rechtstreekse steun in 2005 uit te stellen tot 2007²³⁴.

6.2.5.1. De Fischlerhervormingen en de GMO Suiker

In het verlengde van de eerste Fischlerhervorming in 2003 (zie bovenstaande stuk) en de tweede Fischlerhervorming in 2004²³⁵, kwam de Europese Commissaris met een nieuw voorstel aangaande de hervorming van de Europese suikersector. Deze hervorming staat ook bekend als Fischler III²³⁶. De invloed van de Fischlerhervormingen op de aanpassing van de GMO Suiker ligt erin dat na de *Mid-Term Review* van 2003 gesteld werd dat het toenmalige suikerbeleid in overeenstemming moest worden gebracht met de nieuwe koers die de EU was ingeslagen op het vlak van landbouw. In haar mededeling van 2004 liet de Commissie hierover weten dat: "*Als het EU-suikerbeleid niet wordt gewijzigd, zal het gaan afwijken van de fundamentele beginselen van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) namelijk marktoriëntatie, van de productie*

²³³ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van steunregelingen voor producenten van bepaalde gewassen; Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening nr. 1257/1999/EG inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot intrekking van verordening nr. 2826/2000/EG. Brussel, 21 januari 2003, pp. 9-13

²³⁴ <http://www.euractiv.com/en/cap/cap-mid-term-review-updated/article-109964> op 24 juli 2007

²³⁵ Bij Fischler II in 2004 werd de ontkoppeling van de rechtstreekse steun uitgebreid tot de landbouwsectoren katoen, tabak, olijfolie en hop.

²³⁶ SWINBANK, A., Developments in the Doha Round and WTO dispute settlement: some implications for EU agricultural policy. In: *European Review of Agricultural Economics*, 2005, vol. 32, nr. 4, p. 553

losgekoppelde inkomenssteun voor de landbouwers en een beter evenwicht tussen de twee pijlers van het GLB via een versterkte plattelandsontwikkeling."²³⁷

Het is duidelijk dat een ongewijzigde verderzetting van de toenmalige Europese suikerregeling door de Commissie onhoudbaar werd geacht in het licht van de parallel lopende hervorming van het GLB. De conclusie was hier dus dat de GMO Suiker aan een fundamentele hervorming moest worden onderworpen.

6.2.6. De Uitbreiding van de EU

Ook de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa heeft een stimulans gevormd voor het doorvoeren van de suikerhervorming. Door de uitbreiding van de EU met acht nieuwe Centraal- en Oost-Europese landen werd het agrarische aanzicht van de EU compleet veranderd. Doordat deze landen in een niet zo ver verleden nog onder communistische invloed stonden, worden hun agrarische sectoren vaak nog sterk gekenmerkt door de inefficiënte erfenis van het communisme. De omschakeling van het communistische systeem naar het systeem van de vrije markt verloopt voor de meeste Centraal- en Oost-Europese landbouwsectoren dan ook veel trager dan voor de andere economische sectoren²³⁸.

Bij de uitwerking van de hervormingsvoorstellen voor het GLB tijdens de Agenda 2000-onderhandelingen hield de Commissie zeer veel rekening met de toekomstige uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa. Er werd geschat dat deze uitbreiding waarschijnlijk een verdubbeling van het landbouwareaal en het aantal arbeidskrachten in de agrarische sector met zich zou meebrengen. De Commissie was hierdoor van mening dat als hetzelfde hoge niveau van de marktondersteunende prijzen en de directe inkomenssteun ook aan de Centraal- en Oost-Europese landen zou toekomen, de duurzaamheid van het GLB en de Europese goederenprotocollen ernstig in gedrang zou komen. De toenmalige visie op de integratie van de landbouwsectoren van de Centraal- en Oost-Europese landen in het GLB kwam er in grote lijnen dus op neer dat dit zou leiden tot aanzienlijke budgettaire en handelspolitieke problemen binnen de EU. Er werd geschat dat de extra budgettaire kosten voor de directe inkomenssteun en de uitvoer van de productieoverschotten naar de wereldmarkt met behulp van exportrestituties zouden variëren tussen de 5 en de 50 miljard euro. Een zware bijkomende last dus voor de

²³⁷ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB – hervorming van de suikersector. Brussel, 14 juli 2004, p. 2. COM(2004) 499 def.

²³⁸ KOSIOR, K., *New Stakeholders in the Common Agricultural Policy: A Real Burden to Reform Processes in the Enlarged European Union?* In: *European Law Journal*, september 2005, vol. 11, nr. 5, p. 566

Europese Begroting in een tijd waar de druk om te besparen op de landbouwsubsidies steeds groter werd. Hierbij kwam ook nog eens het probleem dat de EU de tijdens de Uruguayronde vastgestelde plafonds voor exportsubsidies en gesubsidieerde exporthoeveelheden, door de uitbreiding ruimschoots zou overstijgen²³⁹.

Hoewel er gesteld werd dat het Europees Budget door de uitbreiding onder zware druk zou komen te staan, werden er op het vlak van suiker geen problemen verwacht voor de interne marktstabiliteit. In een rapport van de EU uit 2003 werd berekend dat de totale suikerproductie van de toenmalige kandidaat-lidstaten zo'n 3,199 miljoen ton bedroeg in de periode 1998-2000 (waarvan Polen twee derden voor zijn rekening nam), terwijl de totale suikerconsumptie neerkwam op zo'n 2,892 miljoen ton. Dit betekent dus dat de totale suikerexport uit deze landen ongeveer zo'n 0,3 miljoen ton bedroeg. Een hoeveelheid die niet direct grote consequenties met zich zal meebrengen voor de marktstabiliteit²⁴⁰.

6.3. Conclusie

Met dit hoofdstuk is vooral betracht om een duidelijk beeld weer te geven van zowel de internationale context als de communautaire context waarin het proces van de suikerhervormingen heeft plaatsgevonden. Zoals gezien, is dit een zeer complex proces geweest, waaruit kan besloten worden dat de uiteindelijke hervormingsplannen van de GMO Suiker een stuk minder radicaal zijn, dan aanvankelijk werd geëist door de WTO en de grote suikerproducerende landen in de wereld, zoals Brazilië, Thailand en Australië. Hoewel de stimulans van het internationale niveau enorm belangrijk is geweest voor de manier waarop de GMO Suiker geherstructureerd zal worden (zie de bepalingen van het *Framework Agreement* van de Doha-ronde en de veroordeling van het Europese suikerbeleid door de WTO), kan de invloed van de suikerlobby's uit zowel de EU als uit de ACP-landen in het geheel niet worden ontkend. Niettegenstaande veel bepalingen van de suikerhervorming nadelig zullen zijn voor de Europese suikerindustrieën en de suikerindustrieën uit de ACP-landen, zijn deze er toch in geslaagd om via gericht lobbywerk de oorspronkelijke voorwaarden die onder de nieuwe GMO van toepassing zouden zijn, te verwateren. Niet alleen de schijnbaar kleine reductie van het verlagingspercentage voor de nieuwe Europese suikerprijs (van 39% naar 36%) werd door intens lobbywerk bekomen, maar ook de instelling van een overgangperiode voor

²³⁹ Europees Parlement, Directoraat-Generaal Studies, Feiten over de Europese Unie. Luxemburg, 2001, pp. 186-187

²⁴⁰ Commission of the European Communities, Sugar: International Analysis – Production Structures within the EU. Brussel, 2003, pp. 44-46

de suikerinvoer onder het EBA-initiatief (met eindfase in 2009) is het werk geweest van de machtige suikerlobby's.

Ook op communautair vlak is de stimulans om te hervormen enorm groot geweest. Zo werd de EU op een bepaald moment geconfronteerd met de inconsistentie van de GMO Suiker en de doorgedreven hervormingen van het GLB. Hierdoor ontstond de stimulans om de marktordening voor suiker zo snel mogelijk in overeenstemming te brengen met de voorwaarden die gecreëerd werden onder het nieuwe Europese landbouwbeleid. Ook de uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa heeft een rol gespeeld in het hervormingsproces. Door de uitbreiding veranderde het agrarische landschap van de EU volledig van uitzicht. Gevreesd werd dat indien hetzelfde hoge niveau van marktondersteuning zou geboden worden aan de grote landbouwregio's uit Centraal- en Oost-Europa, de duurzaamheid van het GLB en de goederenprotocollen in het gedrang zou komen. Om een overbelasting van het Europese landbouwbudget te voorkomen, moest het systeem van de hoge garantieprijzen en de exportrestituties dus dringend hervormd worden.

DEEL III Impact van de hervorming van het Europese suikerbeleid op de Afrikaanse landen, en op Swaziland in het bijzonder

In het derde deel van dit onderzoek zal de mogelijke impact worden besproken van de hervorming van de GMO Suiker op de Afrikaanse suikerproducerende landen. Ook de verdere uitholling van de preferentiële handelsrelatie met de ACP-groep en de consequenties hiervan voor de Afrikaanse MOLs en niet-MOLs zullen hier aan bod komen. Het is mijn uiteindelijke bedoeling geweest om in dit deel een onderscheid weer te geven tussen de landen die als winnaar uit het hervormingsproces zullen komen, en landen die eerder als verliezers zullen worden bestempeld. Aan de hand van een aantal karakteristieken die eigen zijn aan de verschillende suikerproducerende Afrikaanse landen, zal de impact van de suikerhervorming zo duidelijk mogelijk geschetst worden. Op basis van deze karakteristieken zal dan verder een onderscheid worden gemaakt tussen de mogelijke winnaars en verliezers.

In het eerste hoofdstuk van dit deel worden de drie factoren besproken die de mate zullen bepalen waarin de Afrikaanse suikerproducerende landen kunnen getroffen worden. Ook de verdere impact van het EBA-initiatief op deze landen zal hier aan de hand van enkele concrete voorbeelden nader worden toegelicht.

Er zal aandacht besteed worden aan de gevolgen van de hervormingen op zowel economisch als op sociaal vlak.

In het tweede hoofdstuk zullen de bedenkingen en de conclusies van het eerste hoofdstuk concreet worden toegepast aan de hand van een casestudy. Ik heb hier voor Swaziland gekozen, omdat dit land één van de meest veelzijdige suikerexporterende landen in Afrika is, maar tevens ook omdat aan de hand van de bevindingen van een recente gebeurtenis in dit land (de opwaardering van de lokale Swazi-munt met 37%), de mogelijke gevolgen van de beoogde suikerhervorming beter ingeschat kunnen worden dan voor andere landen.

7. Impact van de hervorming van het Europese suikerbeleid op de Afrikaanse landen en de erosie van de preferentiële relatie met de ACP-groep

In dit hoofdstuk zal de mogelijke impact van de recente Europese suikerhervormingen op de suikerproducerende Afrikaanse landen worden toegelicht.

In het eerste deel (van 7.1. tot 7.3.) worden de drie factoren belicht die de grootte van de impact zullen bepalen die de hervorming van de GMO Suiker en de liberalisering van de preferentiële handelsrelatie met zich zullen meebrengen voor de Afrikaanse landen.

De eerste factor die besproken zal worden, is de verwachte stijging van de suikerprijs op de wereldmarkt (nadat de EU zijn suikerproductie en zijn suikerexporten zal hebben ingekrompen). De tweede factor is de mate waarin de Afrikaanse landen afhankelijk zijn van de inkomsten die ze halen uit de preferentiële suikerhandel met de EU. De derde factor tenslotte is de hoogte van de productiekosten in de Afrikaanse suikerindustrieën (deze zullen de competitiviteit van de landen bepalen op de regionale markten en op de wereldmarkt).

In het tweede deel (van 7.4. tot 7.8.) zullen de effectieve gevolgen van de hervormingen worden besproken. Ook de mogelijke impact van de uitdoving van de preferentiële suikerhandel en de onderlinge invloed van de drie preferentiële handelsinstrumenten (het Suikerprotocol, EBA en het SPS Agreement) zullen hier uitvoerig aan bod komen. Tenslotte worden ook hier de mogelijke gevolgen voor de lokale bevolking en de plattelandsgemeenschappen, en het antwoord van de EU op de erosie van de handelspreferenties toegelicht.

7.1. De mogelijke impact van de hervorming van de GMO Suiker op de wereldmarktprijs

De verwachte stijging van de wereldmarktprijs voor suiker is de algemene hoofdfactor die zal bepalen in welke mate de Afrikaanse landen zullen getroffen worden na de hervormingen. De stijging van de wereldmarktprijs is in dit opzicht belangrijk, omdat ze zal bepalen in welke mate de Afrikaanse ACP-landen, na de daling van de Europese garantieprijs, zullen gecompenseerd worden door het exporteren van hun suiker naar de wereldmarkt.

Het merendeel van de marktanalisten en de economen verwacht een stijging van de wereldmarktprijs vanaf het moment dat de EU zijn suikerproductie en zijn export-subsidies zal beginnen inkrimpen. Als gevolg hiervan zal de exporthoeveelheid

Europese suiker die voor de wereldmarkt is bestemd, opmerkelijk verminderen. Zoals de klassieke economie ons leert, betekent een vermindering van het aanbod van een bepaald product een stijging in de prijs. Aangezien de EU één van de grootste suikerproducenten en suikerexporteurs ter wereld is²⁴¹, zal de hervorming een beduidende impact hebben op de wereldmarktprijs (hoewel nog niet duidelijk is hoe groot deze impact precies zal zijn). De meeste studies verwachten een prijsstijging van om en bij de 30%. Hierbij dient wel in acht te worden genomen dat Brazilië (de grootste suikerproducent ter wereld) in de periode 1995-1996 tot 2004-2005 zijn suikerexporten bijna heeft verviervoudigd (van 5.500.000 ton tot 19.200.000 ton). Als de Braziliaanse suikerexporten aan deze snelheid zullen blijven doorgroeien, is het mogelijk dat de stijging van de wereldmarktprijs na de verlaging van de Europese suikerexporten, verwaarloosbaar blijkt te zijn²⁴².

Hoe dan ook, wanneer we de uitkomst van het merendeel van de economische studies blijven volgen (met een prijsstijging op de wereldmarkt van 30%), zullen de hervormingen zowel winnaars als verliezers onder de Afrikaanse landen met zich meebrengen. Terwijl sommige Afrikaanse Suikerprotocollanden zeker hun voordeel zullen doen bij de verdere vrijmaking van de toegang tot de Europese suikermarkt en de stijging van de wereldmarktprijs, zullen andere landen niet opgewassen zijn tegen de toegenomen concurrentie en hierdoor serieuze inkomstenverliezen oplopen²⁴³. Veel zal afhangen van de afhankelijkheid van de inkomsten die de landen halen uit de suikerexport naar de EU. Ook de productiekosten van de nationale suikerindustrieën zullen bepalend zijn voor het concurrentievermogen van deze landen na de uitdoving van de preferentiële relatie met de EU (cfr. infra).

7.1.1. Recente stijging van de suikerprijs op de wereldmarkt

Nog voor de hervorming van de GMO Suiker een aanvang had genomen, was er al een geleidelijke stijging van de suikerprijs op de wereldmarkt merkbaar. De reden die hiervoor kan worden aangehaald, was de stijging van de wereldwijde vraag naar alternatieve brandstoffen, als gevolg van de aanhoudende hoge olieprijsen. Het was vooral de toegenomen vraag naar de biobrandstof ethanol (die uit suikerriet wordt geproduceerd) die de suikerprijzen op de wereldmarkt heeft doen stijgen. Hierdoor bereikte de wereld-

²⁴¹ In het marktjaar 2005-2006 produceerde de EU ongeveer 22 miljoen ton suiker en was goed voor een export van zo'n 8,1 miljoen ton. Dit maakt van de EU de tweede grootste suikerproducent- en exporteur ter wereld, na Brazilië.

²⁴² BUSSE, M., JEROSCH, F., Reform of the EU Sugar Market. In: *Intereconomics*, maart 2006, vol. 41, nr. 2, p. 106

²⁴³ *Ibidem*, p. 106

marktprijs voor ruwe suiker in januari 2006 zijn hoogste pijl in 25 jaar met zo'n 329 euro per ton. De onafgebroken hoge prijs voor olie in gedachten houdende, wordt door marktanalisten verwacht dat de wereldmarktprijs voor suiker nog voor een onbepaalde periode op een relatief hoog niveau zal blijven hangen. Gegeven de verwachting dat de suikerprijs na de inkrimping van de Europese suikerproductie en -exporten nog meer zal stijgen, wordt het mogelijk geacht dat de kloof tussen de nieuwe Europese garantieprijs en de wereldmarktprijs zeer klein zal worden. Dit kan een voordeel betekenen voor de ACP-landen die op deze manier hun verlies van de preferentiële handelsprijs kunnen compenseren met een hogere wereldmarktprijs²⁴⁴.

De mate waarin de Afrikaanse landen al dan niet zullen kunnen genieten van de gestegen wereldmarktprijs, wordt bepaald door twee factoren: de afhankelijkheid van de Afrikaanse landen van hun suikerexporten naar de EU toe, en de productiekosten van hun nationale suikerindustrieën. Beide factoren en hun mogelijke voordelen en nadelen zullen in de volgende paragrafen verder worden besproken.

7.2. Afhankelijkheid van de suikerexporten naar de EU

De tweede factor die zal bepalen of de suikerindustrieën in de verschillende suikerproducerende Afrikaanse landen de hervorming van de GMO Suiker en de uitdoving van de preferentiële handelsrelatie zullen overleven, is de mate van afhankelijkheid van deze landen van de inkomsten die ze verwerven uit de preferentiële suikerexporten naar de EU. De EU beoogt namelijk een verlaging van zijn garantieprijs voor ruwe suiker met 36%, gespreid over een periode van vier jaar (2006-2010; ut supra)²⁴⁵. De afhankelijkheid van deze inkomsten verschilt van land tot land, waardoor al vroeg kan besloten worden dat de impact van de hervormingen niet voor elk Afrikaans land gelijk zal zijn.

Sommige Afrikaanse landen zullen praktisch niets voelen van de erosie van de preferentiële handelsrelatie met de EU. Zo zijn Kenia, Oeganda en Tanzania bv. allemaal netto-invoerders van suiker (met slechts een heel kleine suikerexport). De suikerprijzen op de beschermde interne markten van Kenia en Oeganda liggen zelfs nog hoger dan de garantieprijzen die in de EU worden voorzien. De afhankelijkheid van deze landen ten opzichte van de EU is dus tot een minimum beperkt, waaruit dan ook afgeleid kan worden dat zij de impact van de hervormingen minder hard zullen voelen aankomen,

²⁴⁴ Ibidem, p. 107

²⁴⁵ Deze verlaging zou in 2009-2010 voor de ACP-landen neerkomen op 335 euro per ton.

en zelfs voordeel kunnen vinden in de verdere vrijmaking van de Europese suikermarkt en de verwachte stijging van de wereldmarktprijs²⁴⁶.

Een ander voorbeeld van een Afrikaans land dat niet zozeer afhankelijk is van de EU, is Malawi. Dit land exporteert zo'n 32,2% van zijn totale suikerproductie, en verkoopt de rest op zijn binnenlandse markt. Zo'n 16,5% van deze exporten zijn bestemd voor de Europese markt. Hierbij komt nog dat Malawi het voordeel heeft een sterke speler te zijn op de regionale Afrikaanse markt doordat ze suiker uitvoert naar Kenia, Zuid-Afrika, Tanzania, Mozambique en Zimbabwe. Ook op dit vlak kan men dus besluiten dat de suikerindustrie in Malawi relatief gezien niet zozeer afhankelijk is van de Europese markt, aangezien er slechts maar een klein deel van de totale suikerproductie naar de EU wordt uitgevoerd en er meerdere alternatieve regionale markten beschikbaar zijn waar Malawi zijn suikerexporten kan afzetten indien de EU door zijn prijsverlaging niet langer meer de aantrekkelijkste afzetmarkt is²⁴⁷.

Ook Zimbabwe is zo'n land die zijn afhankelijkheid van de Europese suikermarkt zoveel mogelijk tracht te beperken in het licht van de komende hervormingen. De export naar de EU bedraagt zo'n 4,2% van de totale Zimbabwaanse suikerexporten. Een recente trend in de suikerindustrie van Zimbabwe is dat het aantal exporten naar de Afrikaanse regionale markten enorm is gestegen. Zo importeren Namibië en Botswana meer dan de helft van hun suikervoorraad uit Zimbabwe²⁴⁸. Deze trend kan meer dan waarschijnlijk verklaard worden als een poging van de Zimbabwaanse suikerindustrie om in het licht van de komende suikerliberalisering een meer concurrentiële positie te verwerven op de regionale Afrikaanse suikermarkt, en op deze manier zijn suikerafzet te verzekeren.

Swaziland is dan weer een suikerproducent die zeer afhankelijk is van de inkomsten die gehaald worden uit de suikeruitvoer naar de EU. Zo'n 35% van de totale suikerproductie wordt uitgevoerd naar Europa. Het is echter niet omdat Swaziland afhankelijker is van zijn Europese suikerexporten dan andere Afrikaanse landen, dat dit land bij voorbaat verloren is bij een verdere liberalisering van de preferentiële handelsrelatie. Door de lage productiekosten die de Swazi-suikerindustrie kenmerken, is het voor dit land nog steeds mogelijk om zich op termijn te ontwikkelen als een competitieve actor op de Afrikaanse suikermarkt (cfr. infra).

²⁴⁶ GARSIDE, B., HILLS, T., MARQUES, J.C., e.a., Op. Cit., p. 12

²⁴⁷ Ibidem, p. 13

²⁴⁸ Africa-Europe Faith and Justice Network (AEFJN), Op. Cit., p. 16

Men kan dus besluiten dat de graad van afhankelijkheid van de suikerexporten naar de EU, een belangrijke factor is in het bepalen van de impact van de hervormingen op de Afrikaanse landen. Eenvoudig gesteld komt het erop neer dat hoe minder een land afhankelijk is van de EU (hoe minder suiker het dus naar de EU exporteert), hoe minder kans het heeft om zwaar getroffen te worden door de verwatering van de preferentiële ACP-EU-relatie. Mauritius bv. is het Afrikaanse land dat het meeste profiteert van de voorwaarden onder het Suikerprotocol. Het staat in voor 1/3 van de totale ACP-suikerexporten naar de EU (zo'n 491.030 ton)²⁴⁹, en is hiermee het grootste naar de EU exporterende ACP-land. Deze hoeveelheid is goed voor ongeveer 90% van de totale Mauritiaanse suikerexporten. Hier bovenop komt nog eens dat Mauritius gekenmerkt wordt door een suikerindustrie die kampt met hoge productiekosten, wat een serieuze handicap voor de competitiviteit van dit land zal betekenen bij de verdere vrijmaking van de suikerhandel²⁵⁰. De inkomsten uit de suikerexport zijn goed voor zo'n 6,3% van het Mauritiaanse BBP, en de gehele suikerindustrie stelt zo'n 60.000 mensen tewerk. Mauritius is in dit opzicht dus zeer afhankelijk van zijn preferentiële handelsrelatie met de EU, en er wordt dan ook algemeen aangenomen dat Mauritius de grootste verliezer in dit verhaal zal zijn. Als reactie op de geleidelijke uitdoving van de preferentiële band, plant de Mauritiaanse regering een grondige herstructurering van zijn suikerrietindustrie door het aantal werknemers te reduceren en de suikerrietproductie te verminderen. Dit wordt algemeen beschouwd als de enige mogelijkheid om de suikerindustrie in Mauritius verder in leven te houden²⁵¹.

Hoe men het ook bekijkt, de daling van de suikerprijs onder het ACP-EU Suikerprotocol zal alle begunstigde Afrikaanse ACP-landen treffen, maar weliswaar niet in dezelfde mate. Voor de hoofdregio's in dit onderzoek (de zuidelijke en oostelijke Afrikaanse regio's) wordt door de daling van de preferentiële prijs een jaarlijks verlies voor de suikerexporteurs verwacht van ongeveer 156 miljoen euro²⁵².

²⁴⁹ Voor concrete cijfers van de ACP-suikerquota voor alle landen, zie tabel 6

²⁵⁰ Oxfam International (b.), Op. Cit., p. 39

²⁵¹ GARSIDE, B., HILLS, T., MARQUES, J.C., e.a., Op. Cit., p. 16

²⁵² GOODISON, P., The European Union: New Start or Old Spin? In: Review of African Political Economy, 2005, vol. 32, nr. 103, p. 172

		Quota onder het Suiker-protocol (per ton)	Huidige winsten (in euro)	Verwachte winsten in 2006-2008 (in euro)	Verwachte winsten in 2008-2009 (in euro)	Verwachte winsten in 2009-2010 (in euro)
1.	Congo	10.186,1	5.334.461	5.060.454	4.421.786	3.412.344
2.	Ivoorkust	10.186,1	5.334.461	5.060.454	4.421.786	3.412.344
3.	Kenia	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
4.	Madagaskar	10.760	5.635.012	5.345.568	4.670.916	3.604.600
5.	Malawi	20.824,4	10.905.738	10.345.561	9.039.872	6.976.174
6.	Mauritius	491.030	257.152.411	243.943.704	213.156.123	164.495.050
7.	Swaziland	117.844,5	61.715.164	58.545.147	51.156.297	39.477.907
8.	Tanzania	10.186,1	5.334.461	5.060.454	4.421.786	3.412.344
9.	Zambia	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
10.	Zimbabwe	30.224,8	15.828.727	15.015.680	13.120.585	10.125.308

Tabel 6: Geschatte verliezen voor de Afrikaanse ACP-landen bij de geplande verlagingen van de Europese garantieprijs voor suiker.

(Bron: http://agritrade.cta.int/en/resources/extended_comment/eu_sugar_sector_reform_implications_for_acp_countries op 27 juli 2007)

7.3. Productiekosten

De derde factor die zal bepalen in welke mate de Afrikaanse landen getroffen zullen worden door de hervormingen, zijn de totale productiekosten van de suikerindustrieën per land. In veel Afrikaanse MOLs worden de kosten van de suikerproductie voornamelijk bepaald door problemen zoals de geringe vruchtbaarheid van de landbouwgronden, het niet volledig benutten van de totale productiecapaciteiten (waardoor ze als het ware gaan onderproduceren) en de kleinschaligheid van de nationale en lokale suikerbedrijven. Hieruit kan men afleiden dat de meeste Afrikaanse MOLs niet met onoverkomelijke problemen te kampen hebben en er bijgevolg veel potentieel is om de productiekosten, mits enige aanpassingen, verder te verlagen²⁵³.

De productiekosten in de suikerindustrieën van de landen uit de zuidelijke regio van Afrika zijn over het algemeen laag. Malawi en Zambia hebben zich door hun lage productiekosten al opgewerkt tot grote spelers op de wereldsuikermarkt. Voor landen zoals Tanzania en Swaziland, die een minder competitieve positie innemen op de wereldmarkt, maar hun suiker wel aan relatief lage kosten kunnen produceren, betekent dit een enorm potentieel voordeel²⁵⁴. De voorwaarde tot succes is echter wel dat dit potentieel voordeel volledig geëxploiteerd dient te worden door de landen in kwestie. Een suikerindustrie die gekenmerkt wordt door lage productiekosten is één van de

²⁵³ LMC International (a.), Op. Cit., p. 18

²⁵⁴ Ibidem, p. 14

weinig kansen die de Afrikaanse landen wordt geboden om zich na de hervorming te onderscheiden van minder efficiënte suikerproducerende landen. Op deze manier kunnen ze hun concurrentievermogen verstevigen op zowel de regionale Afrikaanse markten als op de wereldmarkt. Bovendien blijven ze in staat om hun suiker winstgevend naar de EU te blijven uitvoeren op het moment dat deze zijn garantieprijs begint te verlagen. Een volledige benutting van het productiepotentieel zal uiteraard enkel maar mogelijk zijn indien het ondersteund zal worden door financiële en technische bijstand uit de EU, en door additionele investeringen van grote suikerbedrijven in de nationale suikerindustrieën (cfr. infra).

Landen zoals Tanzania (die tot de categorie landen met gemiddelde productiekosten behoort, zie tabel 7), kunnen ook een competitieve positie op de wereldmarkt verwerven indien ze erin slagen om hun productie voor de export te verhogen. Tot nu toe werd het exportpotentieel van Tanzania beperkt door de lage quotahoeveelheid die hen door de EU werd toegekend (zo'n 10.186,1 ton). Wat dus eerst als een handicap werd ervaren, kan nu resulteren in een tweevoudige positieve verbetering. De eerste verbetering houdt in dat Tanzania door de erosie van de preferentiële handelsrelatie (m.a.w. de liberalisering van de suikermarkt) zijn exportpotentieel kan uitbreiden, met alle positieve economische gevolgen van dien²⁵⁵. De tweede verbetering (eigenlijk meer een voordeel dan een verbetering) is dat Tanzania door zijn laag exportquotum *au fond* minder afhankelijk is van zijn inkomsten uit de preferentiële suikerhandel met de EU. Hieruit kan dus afgeleid worden dat de impact van de hervormingen op dit land beperkt zal blijven.

Bij sommige Afrikaanse landen worden de productiekosten bepaald door hun interne politieke situatie. In Madagaskar en de Ivoorkust bv., worden de hogere productiekosten van hun suikerindustrieën gedeeltelijk weerspiegeld door het klimaat van politieke onzekerheid²⁵⁶. Door deze onzekerheid blijven de noodzakelijke private investeringen in de vaak verouderde en niet-efficiënte infrastructuur van de suikerindustrieën uit (cfr. infra). Enkel een lange periode van politieke stabiliteit kan voor deze landen leiden tot een verbetering van het investeringsklimaat en de daaruit volgende verbetering van het productiepotentieel²⁵⁷.

²⁵⁵ Ibidem, p. 14

²⁵⁶ Madagaskar kende in 2002 een politieke crisis toen de strijd tussen de nieuwe regering en de oppositie zo hoog oplaaide dat er op een bepaald moment twee regeringen aan de macht waren. Hierbij komt nog dat Madagaskar in 2003 en 2004 zwaar getroffen werd door twee cyclonen. De Ivoorkust kende in 2002-2003 een korte maar heftige burgeroorlog, waarvan het nog steeds herstellende is.

²⁵⁷ LMC International - Oxford Policy Management, Addressing the Impact of Preference Erosion in Sugar on Developing Countries. Oxford, 2004, p. 23

De conclusie die men uit de voorgaande bedenkingen kan trekken, is dat Afrikaanse landen die gekenmerkt worden door een suikerindustrie met lage productiekosten en die de mogelijkheid bezitten om hun exportpotentieel uit te breiden, een veel grotere kans zullen hebben op een positieve uitkomst op het moment wanneer de suikermarkt geliberaliseerd zal worden. Landen zoals Mauritius zullen echter een ingrijpende herstructurering van hun suikerindustrie moeten doorvoeren om een competitief niveau te bereiken. Een proces waar zeker financiële aanpassingssteun van de EU of een verhoging van de investeringen in de lokale suikerindustrieën aan te pas zullen moeten komen (cfr. infra).

Landen met lage productiekosten (< 300 euro per ton)	Landen met gemiddelde productiekosten (301-500 euro per ton)	Landen met hoge productiekosten (> 501 euro per ton)
Landen die tot het Suikerprotocol behoren: Malawi, Swaziland, Zambia, Zimbabwe	Landen die tot het Suikerprotocol behoren: Belize, Congo, Ivoorkust, Mauritius, Tanzania	Landen die tot het Suikerprotocol behoren: Madagaskar
Landen die tot het EBA-initiatief behoren: Ethiopië, Soedan	Landen die tot het EBA-initiatief behoren: Burkina Faso, Mozambique	Landen die tot het EBA-initiatief behoren: -

Tabel 7: Productiekosten van de suikerexporterende Afrikaanse ACP-landen. Landen die zowel tot het ACP-Suikerprotocol behoren als tot de groep MOLs onder het EBA-initiatief zijn: Congo, Madagaskar, Malawi, Tanzania en Zambia (Bron: LMC International, Appendix 4: Assessing the Implications of EU policy reform on ACP and LDC sugar suppliers. Oxford, 2002, p. 145; VAN BERKUM, S., ROZA, P., VAN TONGEREN, F., Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries. Den Haag, 2005, p. 48)

7.4. De effecten van de hervormingen op de Afrikaanse MOLs onder het EBA-initiatief

Zoals reeds gesteld verkrijgen de MOLs onder het EBA-initiatief een verbeterde markttoegang voor hun suikerexporten naar de EU, die in 2009 moet resulteren in een volledige tariefvrije toegang. Op het eerste zicht lijken zij hiermee de grote winnaars te zijn van de verdere evolutie van het suikerbeleid op preferentieel vlak. Doch, het probleem dat zich hier stelt, is dat de gelijklopende hervormingen van de GMO Suiker deze gunstige handelsrelatie voor de MOLs serieus kunnen uithollen. De reden hiervoor kan gevonden worden in de beoogde verlaging van de garantieprijzen voor ruwe suiker met 36%, gespreid over een periode van vier jaar (tot 2010). Wel zou de EU nog steeds dezelfde hoeveelheid ACP-suiker als voordien blijven importeren (de reeds vermelde 1,3 miljoen ton)²⁵⁸. De suikerexporterende MOLs beschouwen deze reductie van de

²⁵⁸ http://agritrade.cta.int/en/resources/extended_comment/eu_sugar_sector_reform_implications_for_acp_countries op 27 juli 2007

Europese suikerprijs als een grote belemmering voor de verdere ontwikkeling van het EBA-initiatief, aangezien zij met de hernieuwde GMO ook een lagere prijs voor hun suikerexporten zullen ontvangen. Dit kan een ernstige bedreiging vormen voor de duurzaamheid en de verdere ontwikkeling van hun lokale suikerindustrieën, en zelfs voor hun nationale economieën (naargelang hun afhankelijkheidsgraad van suikerinkomsten)²⁵⁹.

Volgens een studie van het German Development Institut zou het gevolg van deze trend zijn dat enkel de meest competitieve Afrikaanse MOLs zoals Soedan, Malawi en Mozambique hun suiker winstgevend zouden kunnen blijven exporteren naar de Europese markt. De suikerindustrieën in deze landen worden gekenmerkt door lage productiekosten en zullen in het opzicht van de EU dan ook veel interessanter zijn om als suikerleverancier te dienen. Andere landen zoals Ethiopië en Congo, die minder competitief zijn, zullen zich meer genoodzaakt voelen om uit te wijken naar andere (regionale of nationale) markten waar de suikerprijzen hoger liggen, en de afname van een bepaalde hoeveelheid van hun suikerproductie verzekerd wordt²⁶⁰. Door de mogelijkheid om uit te wijken naar andere afzetmarkten, wordt de waarde van de suikerexporten naar de Europese markt voor deze MOLs dan ook minder belangrijk. Ze kunnen op deze manier immers een deel van hun verlies aan exportopbrengsten compenseren²⁶¹.

7.4.1. Toevlucht tot de regionale Afrikaanse markten

Wanneer de Europese marktprijzen in de eindfase van de hervorming met 36% zullen gedaald zijn, zal dit als gevolg hebben dat de Europese markt minder aantrekkelijk wordt voor de Afrikaanse suikerexporterende landen. Daarom zullen veel van deze landen hun toevlucht zoeken tot de naburige regionale markten waar de prijzen mogelijk op een aantrekkelijker niveau kunnen liggen. De meest aantrekkelijke regionale markten in dit opzicht zijn Zuid-Afrika en Kenia, die beiden, gezien de huidige wisselkoersen, een hogere suikerprijs zullen hanteren dan de Europese garantieprijs in het post-hervormingstijdperk. Dit brengt het gevaar met zich mee dat de miljoenen tonnen suiker die voorheen naar de EU werden geëxporteerd, nu op de regionale Afrikaanse markten zullen worden afgezet. Dit kan leiden tot een ernstige verstoring van het regionale marktevenwicht en van de nationale Afrikaanse suikerprijzen. Een toekomstige

²⁵⁹ LMC International (a.), Op. Cit., p. 4

²⁶⁰ BRÜNTRUP, M., Everything But Arms (EBA) and the EU-sugar market reform – Development Gift or Trojan Horse? Bonn, German Development Institute, 2006, pp. 6-7

²⁶¹ MILNER, C., MORGAN, W., ZGOVU, E., Would all ACP Sugar Protocol exporters lose from sugar liberalisation? In: The European Journal of Development Research, 2004, vol. 16, nr. 4, pp. 797-798

uitdaging voor de Afrikaanse suikerindustrie is dan ook om dit interne marktevenwicht zo goed mogelijk te blijven bewaren²⁶².

De reden waarom de Zuid-Afrikaanse markt zo aantrekkelijk is, ligt in het feit dat ze de grootste suikerproducent is van de gehele zuidelijke Afrikaanse regio. Hierbij komt nog dat er geen gevaar bestaat dat Zuid-Afrika zwaar getroffen zal worden door de uitholling van de preferentiële suikerhandel, om de eenvoudige reden dat Zuid-Afrika niet tot de groep van ACP-Suikerprotocollanden behoort die een preferentieel akkoord met de EU onderhouden op het vlak van suiker. Het merendeel van de Zuid-Afrikaanse suikerproductie wordt dus verkocht op de regionale Afrikaanse markten en op de wereldmarkt. De binnenlandse suikerprijzen liggen er zo hoog dat ze een aantrekkelijk alternatief kunnen vormen op het ogenblik dat de Europese markt, als gevolg van de hervormingen, minder profijtelijk wordt²⁶³.

Ook kunnen potentiële afzetmarkten gezocht worden die buiten de Afrikaanse regio's gelegen zijn. In 2001 exporteerde de EU zo'n 770.000 ton witte suiker naar Algerije, 150.000 ton naar Nigeria, en 120.000 ton naar Mauritanië (ut supra). Als gevolg van zijn voornemen om de Europese suikerexporten drastisch terug te schroeven, worden steeds meer delen van de suikermarkten van andere landen beschikbaar voor de suikerexport uit Afrikaanse landen. De enige voorwaarde waaraan deze landen moeten voldoen indien ze hun nationale suikertekorten willen opvullen met Afrikaanse exportsuiker, is dat hun prijzen op een aantrekkelijker niveau zullen moeten liggen dan de prijzen op de Europese markt²⁶⁴.

7.5. Effect van EBA op het SPS Agreement en de ACP-landen

Bij de totstandkoming van het EBA-initiatief was er, zoals eerder al gezegd, een grote vrees aan ACP-zijde dat deze de preferentiële band met de EU zou kunnen ondermijnen ten voordele van de MOLs. Een op het eerste zicht wat vreemde gedachte aangezien het EBA-initiatief in de eerste plaats tot doel heeft om de MOLs die tot de ACP-groep behoren een verbeterde markttoegang te verlenen tot de EU. Doch, enige tijd na de instelling van EBA bleek de vrees van de niet-MOLs van de ACP-groep al vlug gegrond te zijn. In de eerste plaats werden de ACP-landen die tot het SPS Agreement behoren, getroffen toen bleek dat de hoeveelheden SPS die naar de EU werden geëxporteerd,

²⁶² Agritrade, *Op. Cit.*, http://agritrade.cta.int/en/commodities/sugar_sector/executive_brief

²⁶³ MALZBENDER, D., *Op. Cit.*, p. 10

²⁶⁴ MALZBENDER, D., *Op. Cit.*, p. 13

terugvielen van 313.000 ton in de periode 2000-2001 (vlak voor EBA dus werd geïntroduceerd), tot 214.000 ton in de periode 2002-2003²⁶⁵. De jaarlijkse graduele stijging van de EBA-suikerquota betekent bijgevolg dus een forse vermindering in de winsten van de Afrikaanse ACP-landen die tot het SPS Agreement behoren.

De hele last die EBA voor de EU zou kunnen betekenen (overspoeling van de Europese markt met EBA-suiker, hoge kosten, ...), wordt dus ironisch genoeg afgewenteld op de niet-MOLs van de ACP-groep. Er werd berekend dat EBA geleidelijk aan het niveau zal verminderen van de inkomstenstransfers die door de ACP-landen onder het SPS Agreement werden bekomen (om in 2009 aan een reductie van ongeveer 66% te komen). In totaal hebben de SPS-landen in de periode 2001-2006 zo'n 159,7 miljoen euro aan transferinkomsten misgelopen, als direct gevolg van het EBA-initiatief²⁶⁶.

In dit opzicht kijken vooral Zimbabwe en Swaziland tegen een groot verlies aan, aangezien hun aandeel SPS respectievelijk 45% en 20% beslaat van hun totale preferentiële suikeruitvoer naar de EU. Voor Swaziland komt dit verlies neer op bijna 6 miljoen euro. Het spreekt voor zich dat deze inkomsten van cruciaal belang zijn voor de kwetsbare en *landlocked* economieën van sommige SPS-OL²⁶⁷. Mauritius zal ook in dit geval het land zijn dat het zwaarst wordt getroffen, aangezien ze over het grootste SPS-exportquotum beschikt. De Mauritiaanse SPS werd al gehalveerd van zo'n 82.000 ton in 2003 tot 41.980,1 ton in 2007²⁶⁸.

		SPS-quota (per ton)	Winsten vóór 2006 (aan 523,7euro per ton)	Winsten na de eerste hervormingsfase (in euro)	Inkomensverlies na de eerste fase
1.	Malawi	10.000,00	5.237.000,00	3.290.000,00	-2.747.000,00
2.	Mauritius	41.980,10	21.984.987,00	13.811.452,00	-8.173.526,00
3.	Swaziland	30.000,00	15.711.000,00	9.870.000,00	-5.841.000,00
4.	Tanzania	2.485,90	1.301.865,80	817.861,10	-484.004,70
5.	Zimbabwe	25.000,00	13.092.500,00	8.225.000,00	-4.767.000,00
6.	Zambia	12,731,50	6.667.486,50	4.188.663,50	-2.478.823,00
	Totaal				-24.491.353,70

Tabel 8: Verlies aan SPS-inkomsten na de suikerhervorming (Bron: GOODISON, P., STONEMAN, C., *Europe: Partner or Exploiter of Africa? The G-90 and the ACP*. In: *Review of African Political Economy*, 2004, vol. 31, nr. 102, p. 729)

²⁶⁵ LAAKSONEN, K., PULLI, J., *The Sugar Markets and the Everything But Arms (EBA) of the European Union*. Pellervo Economic Research Institute, report nr. 186, 2003, p. 34

²⁶⁶ GIBB, R., *The European Union's 'Everything But Arms' development initiative and sugar: Preferential access or continued protectionism?* In: *Applied Geography*, 2006, vol. 26, nr. 1, p. 10-13

²⁶⁷ Agritrade, *Sugar: Executive Brief*. April 2007, http://agritrade.cta.int/en/commodities/sugar_sector/executive_brief

²⁶⁸ MALZBENDER, D., *Op. Cit.*, p. 9 + Tabel 8

7.6. Effect van het EBA-initiatief op de investeringen in Afrikaanse landen

Eén van de belangrijkste factoren die in acht moet worden genomen om een duidelijk beeld te verkrijgen van de impact van het EBA-initiatief op de Afrikaanse OL, zijn de investeringen die hierdoor aangetrokken worden in de suikerindustrieën van de MOLs. Voor sommige MOLs zouden kleine aanpassingen in hun bestaande infrastructuur al voldoende zijn om hun productieproces efficiënter te maken (ut supra) en op deze manier hun output te vergroten. Dit kan bovendien doorgevoerd worden aan een relatief lage kostprijs, omdat het geen fundamentele herstructurering van de infrastructuur inhoudt²⁶⁹.

Er kan dus gesteld worden dat de investeringen in de Afrikaanse suikerindustrieën van cruciaal belang zijn voor hun verdere voortbestaan. De reden hiervoor is dat ze het reeds besproken productiepotentieel van de suikerproducerende landen volledig kunnen ontwikkelen. Een zeer belangrijke factor dus die bepalend zal zijn voor de competitiviteit van de Afrikaanse suikerproducenten na de vrijmaking van de suikerhandel.

Het EBA-initiatief heeft een grote invloed op het private investeringspatroon in de suikersectoren van de voornamelijk zuidelijke en oostelijke Afrikaanse regio's. Sinds de introductie van EBA in 2001 is er een enorme toename van investeringen geweest in de MOLs uit de zuidelijke Afrikaanse regio. Vooral de Zuid-Afrikaanse suikerbedrijven Illovo²⁷⁰ en Tongaat-Hulett²⁷¹ hebben aan dit proces bijgedragen. Door deze toename van de investeringen, is de suikerproductie in Mozambique gestegen van 44.000 ton in 1999 (dus net voor de introductie van EBA) tot 265.000 ton in 2005. Alsook de Mozambiquaanse exporthoeveelheid van ruwe suiker kende in 2006 een recordhoogte met 175.837 ton. Verwacht wordt dat de suikerproductie in Mozambique tegen 2012 nog zal toenemen tot 500.000 ton²⁷².

Ook in de Zambiaanse suikerindustrie verrichtte Illovo veel investeringen, met als gevolg dat ook hier de suikerproductie werd uitgebreid van 186.000 ton in 1999 tot 250.000 ton in 2006. Door deze uitbreiding van het productiepotentieel maakt Zambia plannen om de suikerexport die voor de Europese markt bestemd is, te verhogen van 38.000 ton in 2006

²⁶⁹ LMC International (b.), *Op. Cit.*, p. 33

²⁷⁰ Illovo is de grootste suikerproducent van Afrika met een jaarlijkse suikerrietproductie van om en bij de 5,5 miljoen ton. Illovo heeft vestigingen in zes Afrikaanse landen; met name zijn dit Zuid-Afrika, Malawi, Zambia, Swaziland, Tanzania en Mozambique.

²⁷¹ Tongaat-Hulett is één van de grootste suikerbedrijven in Zuid-Afrika.

²⁷² GOODISON, P., *The ACP Experience of Preference Erosion in the Banana and Sugar Sectors. Possible Policy Responses to Assist in Adjusting to Trade Changes*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), mei 2007, issue paper nr. 7, p. 24

tot zo'n 229.000 ton in 2010. Ook investeringen in de suikerindustrieën van Malawi (waar Illovo de enige *mill*er is) en Tanzania hebben tot gevolg gehad dat de suikerproductie hier enorm ging stijgen. Voor Malawi betekende dit een productietoename van 207.801 ton in 2001 tot zo'n 256.706 ton in 2005, en voor Tanzania werd een stijging geraamd van 270.000 ton in 2006 tot 440.000 ton in 2010²⁷³.

Additionele investeringen van dergelijke grote suikerbedrijven zoals Illovo zijn een grote noodzaak voor deze landen, omdat het één van hun weinige kansen is om hun suikerindustrieën competitiever te maken dan de industrieën van landen die minder productiepotentieel bezitten. De investeringen laten de suikerproducerende Afrikaanse landen voornamelijk toe om hun industrieën te diversifiëren en efficiënter te organiseren, zodat de productiekosten verlaagd kunnen worden. Vervolgens kan hierdoor de totale productiehoeveelheid worden uitgebreid, en het exportpotentieel verhoogd. Allemaal noodzakelijke voorwaarden dus die de verdere competitiviteit van de Afrikaanse suikerindustrieën zullen bepalen, en die door het al dan niet aantrekken van investeringen realiseerbaar zullen zijn.

7.6.1. Waaron is EBA zo aantrekkelijk voor investeerders?

Dr. Paul Goodison weet de aantrekkelijkheid van het EBA-initiatief voor investeerders mooi samen te vatten in een citaat uit 2006 van Don Macleod, de *chief executive officer* van Illovo: "*...because we will be able to supply duty-free into the EU and that does give us a good basis for expansion projects because it is not that often that you get a good opportunity to expand your business against known prices (...) by 2009 in respect of the LDCs in which four of our operations work, that is Malawi, Mozambique, Tanzania and Zambia, will have duty-free access and therefore we would be able to supply whatever tonnage we make into the EU at a particular laid-down price which is the bulk price. But we are hoping to be able to add value to that by producing specials or refining the sugar, so that we can in fact, share in the value chain within the EU as well.*"²⁷⁴

Het is dus zo dat grote suikerfabrikanten, zoals Illovo, vooral aangetrokken worden door landen die reeds een gunstige basis bezitten om hun suikerindustrie uit te breiden (wat feitelijk gezien niet meer dan logisch is). Hieronder vallen dus ook de EBA-landen die vanaf 2009 het voordeel zullen hebben om hun suiker tariefvrij en quotavrij naar de EU te mogen uitvoeren. De investeringen die in deze "Illovo-landen" worden verricht, hebben, zoals reeds besproken, dus een zeer grote impact op de efficiëntie van het

²⁷³ Ibidem, p. 25

²⁷⁴ Ibidem, p. 25

productieproces, terwijl het expansiepotentieel van de lokale suikerindustrieën gewaarborgd wordt door de jarenlange opgebouwde *know-how* van Illovo. De voordelen die uit deze investeringen worden gehaald, lopen in twee richtingen: de "uitverkoren" Afrikaanse landen profiteren van Illovo om hun suikerindustrieën competitiever te maken (wat hen beter in staat zal stellen om de schok op te vangen nadat de preferentiële handelsrelatie met de EU opgeheven is), terwijl Illovo op zijn beurt meer winsten haalt uit zijn investeringen in landen die de potentie hebben om uit te groeien tot grote spelers op de wereldmarkt²⁷⁵.

7.6.1.1. Keerzijde van de investeringspolitiek

De keerzijde van deze investeringspolitiek is echter dat niet-MOL ACP-landen, die dus niet kunnen genieten van de EBA-voordelen en geconfronteerd worden met een beperkte toegang tot de Europese markt die bepaald wordt door hun exportquotum. Door deze nadelen zijn ze dus minder interessant voor de grote suikerfabrikanten, waardoor velen de noodzakelijke investeringen mislopen die hun suikerindustrieën kunnen voorbereiden op de liberalisering van de preferentiële suikerhandel. Vooral Swaziland zou hierdoor zwaar worden getroffen. Het mogelijke gevolg van deze investeringspolitiek is dat de regionale concurrentie tussen de suikerproducerende niet-MOLs en de suikerproducerende MOLs zal toenemen. Dit kan resulteren in het opwerpen van wederzijdse tariefbarrières tussen de twee verschillende landengroepen, wat als gevolg kan hebben dat de regionale Afrikaanse suikerhandel genoodzaakt zal zijn om uit te wijken naar andere afzetmarkten die gunstigere vooruitzichten bieden.

De gezamenlijke productiegroei in de MOLs Malawi, Tanzania en Zambia alleen al kan tot zo'n 600.000 ton suiker oplopen die naar de EU kan worden uitgevoerd. Zelfs in de allerarmste MOLs zoals Ethiopië en Soedan maakt de regering plannen om de suikerexport naar de EU te verdriedubbelen (tot 1 miljoen ton). Het is waarschijnlijk dat dit zal uitdraaien op een prijzenoorlog tussen de suikerexporterende MOLs en de niet-MOLs die tot het Suikerprotocol behoren. Een factor die het behoud van de traditionele voordelen die onder het Suikerprotocol werden genoten ongetwijfeld verder zal aantasten²⁷⁶.

²⁷⁵ GARSIDE, B., HILLS, T., MARQUES, J.C., e.a., *Op. Cit.*, p. 13

²⁷⁶ GOODISON, P., *Op. Cit.*, pp. 25-26

7.7. Stijgende concurrentie van de Europese voedingsindustrie

De hervorming van de GMO Suiker kan ook indirecte gevolgen hebben voor de Afrikaanse landen. Door de daling van de Europese suikerprijs wordt immers verwacht dat de productiekosten van de suikerverwerkende Europese voedingsindustrieën (zoals koekjesfabrikanten of frisdrankgiganten) een scherpe daling zullen maken. Suiker beslaat in deze industrie als grondstof immers ongeveer 30 tot 50% van de totale productiekosten, waardoor een daling van de suikerprijzen een verbetering van het Europese concurrentievermogen zal betekenen. Dit zal bijgevolg een stijging in de export van Europese suikerhoudende voedingsproducten teweegbrengen. Door deze verhoogde export bestaat het gevaar dat de Afrikaanse markten overspoeld zullen worden met goedkope Europese voedingsproducten, waardoor de lokale en regionale Afrikaanse suikerverwerkende voedingsindustrieën mogelijk met een onoverkomelijke Europese concurrentie zouden worden geconfronteerd. In deze context kunnen suikerproducerende ACP-landen die hun lokale suikerverwerkende voedingsindustrieën verder willen ontwikkelen, onderhandelingen met de EU aangaan over het inbouwen van *special safeguard provisions* die hun lokale markten zouden moeten beschermen tegen een mogelijke plotse instroom van goedkope Europese producten²⁷⁷.

7.8. Gevolgen van de suikerhervormingen op het micro-economische niveau van de Afrikaanse landen

De handel in suiker is vaak van cruciaal belang op het vlak van sociale voorzieningen in de suikerproducerende Afrikaanse landen. Veel van deze landen worden zwaar geteisterd door HIV/AIDS (Zuid-Afrika Swaziland, ...), burgeroorlogen (de Ivoorkust, ...), en een gebrek aan moderne infrastructuur en de nodige investeringen om deze infrastructuur te moderniseren. De inkomsten uit de suikerhandel zijn dus vaak van groot belang om de armoede, de honger en de sociale en economische heropbouw van bepaalde Afrikaanse landen te financieren²⁷⁸.

Op het micro-economische niveau zal de impact het grootst zijn op de kleine leefgemeenschappen die afhankelijk zijn van hun inkomsten uit de suikerproductie, en op de lokale suikerfabrieken. Het voortbestaan van de suikerindustrieën is enorm belangrijk voor de levensstandaard van de lokale bevolkingsgroepen, aangezien tienduizenden

²⁷⁷ Agritrade, *Op. Cit.*, http://agritrade.cta.int/en/commodities/sugar_sector/executive_brief

²⁷⁸ Oxfam International, *A Sweeter Future? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in Southern Africa*. November 2004, p. 4

mensen tewerkgesteld zijn in de suikerfabrieken en op de suikerrietplantages. De teloorgang van de lokale Afrikaanse suikerindustrieën zou dan ook dramatische gevolgen met zich meebrengen voor de duizenden arbeiders en boeren die vaak geen alternatieve jobmogelijkheden voor ogen hebben. Niet alleen het verlies aan cruciale arbeidsinkomsten speelt hier een grote rol, ook de logistieke en materiële voordelen die de suikerbedrijven aan de lokale bevolking verschaffen, zullen hierdoor verdwijnen of zwaar worden teruggeschroefd. Vooral in de zuidelijke Afrikaanse regio is het de gewoonte dat de suikerfabrieken hun arbeiders voorzien van huisvesting, stromend water, elektriciteit, medische verzorging (dit speelt vaak een grote rol in gebieden die zwaar geteisterd worden door HIV/AIDS) en scholing voor de kinderen van de werknemers. Kortom, de suikerbedrijven verschaffen een rudimentaire vorm van sociale zekerheid die door de overheid van het land vaak zelf niet kan worden verstrekt. Als gevolg van de erosie van de preferentiële handelsrelatie is er een grote kans dat de suikerindustrieën deze vorm van sociale zekerheid zullen terugschroeven, teneinde zoveel mogelijk te besparen om de competitiviteit van het bedrijf te behouden²⁷⁹. Dit is een maatregel die niet te overschatten valt in landen waar mensen vaak minder dan \$ 2 per dag verdienen, en dus niet zelfstandig kunnen voorzien in de zaken die door de suikerbedrijven worden verschaft. In de casestudy van Swaziland zal op deze kwestie verder worden ingegaan.

7.9. Antwoord van de EU op de erosie van de preferentiële suikerhandel

In januari 2005 stelde de Commissie zijn *"Action plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the EU sugar regime"* voor, waarin ze uiteenzet op welke manier ze de ACP-landen wil ondersteunen in hun aanpassing aan de nieuwe marktsituatie na de hervorming van de GMO Suiker. De Commissie erkent in dit werkdocument wel degelijk dat de suikerhervorming grote aanpassingen van de Suikerprotocollanden zullen vergen in de voor hen tot dan toe gunstige marktvoorwaarden. Hierdoor verplicht de Commissie er zichzelf toe *"to support ACP countries in their path to poverty reduction and sustainable development"*. De Afrikaanse landen die hier in aanmerking komen voor het ontvangen van Europese financiële en technische

²⁷⁹ LMC International - Oxford Policy Management, Op. Cit., p. 39

bijstand zijn Congo, de Ivoorkust, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia en Zimbabwe²⁸⁰.

De doelstellingen die in dit werkdocument werden opgenomen (de bevordering van de competitiviteit van deze landen op het vlak van suiker, het ondersteunen van de industriële diversificatie en het beperken van de negatieve implicaties voor de levensstandaard van de lokale bevolkingen) zullen als basis dienen voor het voorstel dat de Commissie in juni 2005 gaat voorleggen aan de Raad en het Parlement. Dit voorstel heeft als doel om begeleidende maatregelen in te stellen voor de Suikerprotocollanden die door de suikerhervormingen worden getroffen. De Commissie verbindt er zich in de eerste plaats toe om zowel handelsbijstand als ontwikkelingsbijstand te verschaffen die de landen van het Suikerprotocol moeten helpen bij hun omschakeling. De maatregelen omtrent de handelsbijstand werden opgezet in het kader van de EPA-onderhandelingen (ut supra), terwijl de ontwikkelingsbijstand onderwerp was van dit Commissievoorstel²⁸¹.

De Europese steun wordt zeer breed geïnterpreteerd en omvat zowel technische bijstand, financiële bijstand als begrotingssteun. Het is de bedoeling dat deze steun het concurrentievermogen van de ACP-suikerrietsectoren verbetert, de ontwikkeling van alternatieve economische activiteiten stimuleert, en de aanpassing aan de veranderingen op sociaal-economisch en milieuvlak vergemakkelijkt²⁸².

De Commissie stelde voor om in 2006 al met de uitvoering van de bijstandsregeling te beginnen, aangezien vroege investeringen de betrokken landen de beste kansen zullen bieden op een geslaagd aanpassingsproces. Om de duurzaamheid van deze regeling te verzekeren, werd voorgesteld om de in 2006 aangeboden steun deel te laten uitmaken van een achtjarenprogramma. Concreet werd voorgesteld om een bedrag van 40 miljoen euro vrij te maken voor de periode 2006. Verdere steun zal verleend worden in de periode 2007-2013, afhankelijk van het resultaat van de besprekingen over de financiële vooruitzichten. Gezien de grote verschillen tussen de ACP-landen wordt het verlenen van de Europese steun gebaseerd op een karakteristieke, meerjarige aanpassingsstrategie die in het betrokken land zelf ontworpen moet worden in samenspraak

²⁸⁰ Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Action plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the EU sugar regime. Brussel, 17 januari 2005, p. 5. SEC(2005) 61

²⁸¹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van begeleidende maatregelen voor landen van het Suikerprotocol die getroffen zijn door de hervorming van de suikerregeling van de EU. Brussel, 22 juli 2005, p. 2. COM(2005) 266

²⁸² Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 266/2006/EG van 15 februari 2006 tot instelling van begeleidende maatregelen voor landen van het Suikerprotocol die getroffen zijn door de hervorming van de suikerregeling van de Europese Unie, PB L 50 van 21 februari 2006, p. 1

met de Commissie. Het belangrijkste criterium dat zal bepalen of een ontworpen strategie al dan niet goedgekeurd wordt, is de duurzaamheid ervan op lange termijn²⁸³. Op 23 januari 2006 werd dit voorstel tijdens de Raadszitting van Landbouw en Visserij als een A-punt goedgekeurd²⁸⁴.

Na de goedkeuring van het voorstel tot hervorming van de GMO Suiker door de Raad in november 2005, kwam er een golf van kritiek uit zowel NGO-hoek als ACP-hoek. Beide kanten vertelden grotendeels hetzelfde verhaal. Ze stelden dat de 40 miljoen euro die de ACP-landen voor 2006 beloofd werd, in het niets verviel bij de 8 miljard euro compensering die uitgetrokken werd voor de Europese suikerboeren en suikerindustrie. De ACP-landen beschouwden zich als de grootste verliezers in het hervormingsverhaal, die achtergelaten worden met de gevolgen van een dramatische prijsdaling voor hun suikerexporten en een "schamele" vergoeding van 40 miljoen euro die ze onder elkaar moeten verdelen²⁸⁵.

Als reactie hierop gaat de EU in zijn Budget voor 2007 dit bedrag optrekken naar 165 miljoen euro. De exacte steun voor de periodes na 2007 werd vooralsnog niet bepaald²⁸⁶.

Een voorbeeld van deze steunverlening is Tanzania. Tanzania ontvangt in 2007 zo'n 4 miljoen euro voor de implementering van de maatregelen in zijn aanpassingsprogramma. Een hele verbetering na de 562.000 euro die het kreeg toegewezen in 2006. Tanzania berekende echter dat het voor de periode 2006-2013 ongeveer 240 miljoen euro zal nodig hebben om een competitieve positie te blijven behouden op de suikermarkt. Het hoofd van de *Sugar Board of Tanzania*, Mathew Kombe, liet hierop weten dat veel Afrikaanse landen vrezen dat de Europese steun ontoereikend zal zijn, en dat ze dan ook nogmaals hopen op een verhoging hiervan²⁸⁷.

²⁸³ Ibidem, p. 3

²⁸⁴ Raad van de Europese Unie, 2703^e zitting van de Raad Landbouw en Visserij. Brussel, 23 januari 2006, persmededeling, pp. 17-18

²⁸⁵ General Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP sugar group biggest losers of EU sugar reform: they deplore the insensitivity of the EU to their case. Brussel, 24 november 2005, press release, p. 1

²⁸⁶ Definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2007, PB L 77 van 16 maart 2007, p. II/1160

²⁸⁷ Africa Research Bulletin, Sugar: Tanzania. Van 16 maart tot 15 april 2007, pp. 17342-17343

7.10. Conclusie: zullen alle Afrikaanse landen evenveel verliezen bij de hervormingen van de GMO Suiker?

Op basis van voorgaande bedenkingen kan besloten worden dat niet alle suikerproducerende Afrikaanse landen uit de zuidelijke en oostelijke regio's, evenveel zullen verliezen bij het doorvoeren van de suikerhervormingen. Het is duidelijk dat de uiteindelijke impact van de hervormingen op een specifiek land niet bepaald kan worden door te kijken naar één factor alleen. Het zal altijd een combinatie zijn van verschillende factoren zijn die de mate zal bepalen waarin de verschillende Afrikaanse landen zullen worden getroffen. Zo toont het voorbeeld van Swaziland ons dat Afrikaanse landen die aan de ene kant enorm afhankelijk zijn van de inkomsten van hun preferentiële suikeruitvoer naar de EU, niet bij voorbaat verloren zijn bij een verdere hervorming, indien ze het economisch voordeel bezitten om hun suiker aan lage kosten te kunnen produceren. Andere landen, zoals Tanzania, waarvan de suikerindustrieën dan weer niet gekenmerkt worden door het voordeel van lage productiekosten, kunnen hun voordeel doen met de hervormingen indien ze door de afschaffing van de handelsbelemmerende Europese suikerquota hun exportproductie kunnen verhogen. Ook de aantrekking van investeringen van grote suikerbedrijven (waarbij de EBA-landen een duidelijk voordeel hebben op de niet-EBA-landen), de verwachte stijging van de wereldmarktprijs voor suiker, de geplande bijstandsmaatregelen van de EU, de onderlinge wisselwerking van de preferentiële instrumenten, en de mate waarin alternatieve afzetmarkten beschikbaar zijn, zullen een beslissende rol spelen in de uiteindelijke beoordeling van de hervormingseffecten op de Afrikaanse landen.

(wat hen beter in staat zal stellen om de schok op te vangen nadat de preferentiële handelsrelatie met de EU opgeheven is)

Algemeen wordt aangenomen dat de impact van de hervormingen op de meeste suikerproducerende Afrikaanse landen minder drastisch zal zijn dan in brede kringen wordt vermoed. Het zullen enkel de landen zijn, zoals Mauritius, die enorm afhankelijk zijn van hun inkomsten uit de preferentiële uitvoer en bovendien een suikerindustrie hebben die gekenmerkt wordt door hoge productiekosten, die zware gevolgen zullen ondervinden van de hervormingen. Niet alleen zullen deze landen te kampen krijgen met zware inkomensverliezen, ook de aanzienlijke kosten voor een fundamentele herstructurering van hun suikerindustrieën zullen de negatieve gevolgen van de hervorming alleen maar groter maken. Ironisch genoeg zullen de landen die het meeste baat hebben ondervonden bij het systeem van de preferentiële suikerhandel, de grootste verliezers zijn in het hervormingsscenario.

Op het niveau van de bevolking zijn de suikerindustrieën vaak van groot belang voor de sociale voorzieningen. Veel van de suikerproducerende Afrikaanse landen hebben te kampen met een wijdverspreide HIV/AIDS-plaag, een hoge werkloosheidsgraad en een grote armoede onder de bevolking. De inkomsten uit de suikerhandel zijn dus vaak van groot belang om de sociale en economische heropbouw van deze arme Afrikaanse landen te financieren. De bevolkingssectoren die het zwaarst door de hervormingen zullen getroffen worden, zijn de kleine leefgemeenschappen die voornamelijk afhankelijk zijn van hun inkomsten uit de suikerproductie, en de duizenden werknemers van de lokale suikerfabrieken. Niet alleen het verlies aan arbeidsinkomsten zal hier een rol spelen, ook de rudimentaire vorm van sociale zekerheid die door de suikerbedrijven aan de lokale bevolking wordt verschaft, zal door de suikerhervormingen verdwijnen of zwaar worden teruggeschroefd.

Om de grootste weerslag van de hervormingen op te vangen, voorziet de EU in een bijstandsregeling voor de getroffen landen van het Suikerprotocol. Met deze regeling wordt zowel in handelsbijstand als in ontwikkelingsbijstand voorzien. Hoewel deze steun de gevolgen van de hervormingen op bepaalde vlakken zal verzachten, is er grote twijfel bij veel Afrikaanse suikerproducenten of deze steun wel toereikend zal zijn om de zwaarste consequenties op te lossen.

8. Casestudy: Swaziland

Voor dit onderzoek heb ik besloten om de precieze impact van de suikerhervormingen te illustreren aan de hand van een casestudy. Mijn keuze hiervoor is op Swaziland gevallen. De reden voor deze keuze is niet alleen omdat dit land één van de meest veelzijdige suikerexporterende landen in Afrika is, maar tevens ook omdat aan de hand van de bevindingen van een recente gebeurtenis in dit land (de opwaardering van de lokale Swazi-munt met 37%), de mogelijke gevolgen van de beoogde suikerhervorming beter ingeschat kunnen worden dan voor andere landen. Ook is dit land in het opzicht van de hervormingen interessant omdat het zowel gekenmerkt wordt door een grote afhankelijkheid ten opzichte van de EU, als door een groot productiepotentieel die mogelijk het nadeel van deze afhankelijkheid kan teniet doen.

In het eerste deel van dit hoofdstuk (van 8.1. tot 8.3.2.) zal een algemeen overzicht worden gegeven van de Swazi-suikerindustrie. Niet alleen de manier waarop deze industrie is georganiseerd, maar ook het productiepotentieel, de suikerexporten en de voornaamste belangengroepen van de Swazi-suikerindustrie zullen hier aan bod komen.

In het tweede deel (van 8.4. tot 8.5.) zal aan de hand van de bevindingen van het vorige hoofdstuk, de mogelijke impact worden weergegeven van de suikerhervormingen op Swaziland.

8.1. Algemene beschrijving van Swaziland

Swaziland is een monarchie gelegen in het zuid-oosten van Afrika. Het wordt begrensd door Mozambique in het oosten, en wordt omringd door Zuid-Afrika in het noorden, het zuiden en het westen. Het land heeft ongeveer 1.083.000 inwoners en de totale oppervlakte bedraagt zo'n 17.200 vierkante kilometer. Landbouw is hier de grootste bron van tewerkstelling, en zo'n 70% van de totale bevolking is voor zijn dagelijkse inkomen zowel direct als indirect afhankelijk van de agrarische sector. Buiten de suikerrietproductie zijn de verbouwing van maïs, ananassen en citrusvruchten de belangrijkste goederen in de Swazi-landbouwsector²⁸⁸.

Het land is opgedeeld in vier districten die elk gekenmerkt worden door een eigen klimaat²⁸⁹:

- Het Hoogveld: deze regio ligt in het westen van Swaziland en wordt gekenmerkt door een bergachtige omgeving met veel rivieren en valleien. Dit deel van het land ontvangt het meeste regen en heeft temperaturen die variëren van 4,5°C tot 33°C. In dit gebied wordt geen suikerriet verbouwd.
- Het Middenveld: deze regio wordt gekenmerkt door een heuvelachtig landschap met veel vruchtbare valleien. Het warme en droge klimaat maken dit de ideale omgeving om gewassen te verbouwen. Het merendeel van de landbouwactiviteiten in Swaziland is dan ook in dit gebied gevestigd. De temperaturen variëren hier van 2,5°C tot 37°C. Slechts een klein gedeelte van de Swazi-suikerrietproductie wordt hier verbouwd.
- Het Laagveld: deze regio kent een subtropisch klimaat (wat neerkomt op een warm en droog klimaat) en wordt gekenmerkt door een typische Afrikaanse junglevegetatie. De temperaturen in dit gebied variëren van 2,5°C tot 45°C. In dit gedeelte van het land wordt het meeste suikerriet verbouwd.

²⁸⁸ Swaziland Business, Swaziland Business Yearbook 2005. <http://www.swazibusiness.com/sbyb/index.html> op 2 augustus 2007

²⁸⁹ UNCTAD, Policies for Small-scale Sugar Cane Growing in Swaziland. Genève, 13 maart 2000, pp. 10-11

- Lumombo: deze regio is de kleinste van de vier. Het klimaat en de omgeving kunnen vergeleken worden met deze van het Laagveld. Verschillende landbouwactiviteiten worden hier bedreven, doch vooralsnog geen productie van suikerriet.

Op sociaal vlak is het uitzicht voor Swaziland eerder wanhopig te noemen. Swaziland wordt gekenmerkt door een hoge werkloosheidsgraad (bijna 40% van de totale bevolking is werkloos), extreme armoede (ongeveer 70% van de bevolking heeft een inkomen van \$ 1 per dag of minder), en de hoogste graad van HIV/AIDS-besmetting in de wereld (naar schatting 38.8% van de bevolking heeft te kampen met HIV/AIDS)²⁹⁰.

Swaziland is tevens één van de 18 ACP-landen die al meer dan drie decennia kunnen genieten van een preferentiële suikerhandel met de EU onder de voorwaarden van het ACP-EU Suikerprotocol. Een belangrijke overeenkomst, aangezien de suikersector de centrale spil is van de economie in Swaziland. Het is de grootste industrie van het land en staat in voor zo'n 18% van het totale BBP. De Swazi-suikerindustrie stelt ongeveer 16.000 mensen tewerk en is indirect verantwoordelijk voor zo'n 93.000 mensen (de families van de arbeiders en de lokale plattelandsgemeenschappen die afhankelijk zijn van de inkomsten van de suikerrietproductie)²⁹¹. Verder is de suikerindustrie goed voor ongeveer 59% van de totale agrarische output en voor zo'n 35% van de totale tewerkstelling in de agrarische sector²⁹².

8.2. Structuur van de Swazi-suikerindustrie

De structuur van de moderne Swazi-suikerindustrie gaat terug op de irrigatieprojecten die door de overheid in het midden van de jaren '50 werden opgestart in het Big Bend-gebied²⁹³. De oprichting van een kleine *sugar mill*²⁹⁴ (Ubombo genaamd) in dit gebied betekende het begin van de commerciële suikerrietverbouwing in Swaziland. In 1960 werd de suikerindustrie uitgebreid met een tweede fabriek in Mhlume en in 1980 met een derde fabriek in Simunye²⁹⁵. De jaarlijkse suikerproductie was toen al opgelopen van

²⁹⁰ BECKMAN, S., PALLAVI, R., Swaziland: HIV/AIDS, work and development. International Labour Organization (ILO), 2005, p. 3; p. 8

²⁹¹ SIEGFRIED, K., Swaziland's sugar farmers face ruin as EU takes axe to special price deal. In: The Guardian, 8 juli 2005

²⁹² http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=84 op 2 augustus 2007

²⁹³ Het Big Bend-gebied is een vruchtbare ontginningszone in het zuid-oostelijk deel van Swaziland waar vooral suikerriet wordt verbouwd.

²⁹⁴ Een *sugar mill* of suikerfabriek onttrekt via een bewerkingsprocédé suiker uit het vers geoogste suikerriet. Het resultaat hiervan wordt ruwe suiker genoemd en dient als basis om later in suikerraffinaderijen witte suiker van te maken.

²⁹⁵ Mhlume en Simunye zijn vruchtbare landbouwgebieden die gelegen zijn in het noorden van Swaziland.

57.000 ton in 1960 tot 300.000 ton in 1980²⁹⁶. Deze drie fabrieken worden beheerd door drie verschillende bedrijven: Ubombo wordt beheerd door de Zuid-Afrikaanse suikergigant Illovo, Mhlume door de *Commonwealth Development Corporation* (CDC)²⁹⁷ en de *Royal Swaziland Sugar Corporation* (RCCS; cfr. infra), en Simunye tenslotte, wordt beheerd door de CDC, *Tate and Lyle*²⁹⁸, de RCCS, en verschillende kleinere investeerders²⁹⁹.

In 1962 veranderde de traditionele Swazi-suikerindustrie, die oorspronkelijk op *estates* was gebaseerd, van uitzicht door de oprichting van de eerste kleine suikerboerderij in Vuvulane. Deze kwam er grotendeels met behulp van financiële en materiële ondersteuning van de CDC. In het midden van de jaren '90 kende de oprichting van het aantal kleine suikerboerderijen een enorme opgang, waardoor deze thans al met meer dan 600 zijn. De reden voor deze *boom* was de belangrijke bijdrage die deze boerderijen konden leveren aan de plattelandsontwikkeling, en het bestrijden van de lokale armoede en werkloosheid³⁰⁰.

De hedendaagse suikerindustrie in Swaziland bestaat uit vier groepen: de suikervabrikanten en hun landbouwgronden die voor zo'n 77% van de totale Swazi-suikerrietproductie instaan, de grote suikerrietboeren die zo'n 17% van de suikerrietproductie voor hun rekening nemen, en de middelgrote en kleine suikerrietboeren die respectievelijk goed zijn voor 5% en 1% van de Swazi-suikerrietproductie. Hoewel deze twee laatste groepen instaan voor de kleinste hoeveelheden van de suikerproductie, tellen ze toch het grootste aantal werkzame boeren³⁰¹. De sector van de kleine suikerrietboerderijen kent sinds eind de jaren '90 een periode van snelle expansie door de realisering van twee grote irrigatieprogramma's die door de regering werden gefinancierd: de *Lower Usuthu Smallholder Irrigation Project* (1997) en het *Komati Downstream Development Project* (1999). Het doel van deze twee projecten is om de productie van de kleine suikerrietboerderijen uit te breiden tot zo'n 240.000 ton in 2014³⁰².

²⁹⁶ <http://www.swazibusiness.com/swazisugar/chairman.html> op 31 juli 2007

²⁹⁷ De *Commonwealth Development Corporation* is een door de Engelse overheid beheerde investeringsmaatschappij die zich voornamelijk richt op investeringen in private projecten in voormalige kolonies die aan een economische expansie begonnen zijn. Swaziland stond onder Engels bestuur van 1903 tot 1968, en behoort nu tot het Britse Commonwealth.

²⁹⁸ *Tate and Lyle* is één van de grootste suikermultinationals ter wereld. Het heeft zijn thuisbasis in het Verenigd Koninkrijk.

²⁹⁹ http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=61 op 1 augustus 2007

³⁰⁰ http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=84 op 1 augustus 2007

³⁰¹ Ibidem

³⁰² <http://www.gov.sz/home.asp?pid=3377> op 1 augustus 2007

8.2.1. Belangengroepen in de Swazi-suikerindustrie

De Swazi-suikerindustrie telt twee grote belangengroeperingen die respectievelijk de belangen van de suikerrietboeren en de belangen van de suikerfabrikanten verdedigen. Beide groepen zijn ondergebracht in één groot overkoepelend orgaan.

De belangen van de suikerrietboeren worden vertegenwoordigd door de *Swaziland Cane Growers Association* (SCGA), en die van de suikerfabrikanten door de *Swaziland Sugar Millers Association* (SSMA). Beide organen worden evenredig vertegenwoordigd in de *Council*, het hoofdorgaan van de overkoepelende organisatie *Swaziland Sugar Association* (SSA). De SSA staat in voor de regulering van de Swazi-suikerindustrie en de belangen van zijn leden. Verder voorziet de SSA nog in technische ondersteuning voor de suikerrietboeren (opdat deze enkel suikerriet van hoge kwaliteit en op duurzame basis zouden verbouwen), en het op de markt brengen van alle suiker die door de drie fabrikanten wordt geproduceerd. De gehele Swazi-suikerproductie wordt dus feitelijk door de SSA beheerd, die de suikerproducenten per gewicht uitbetaald³⁰³.

Een andere grote belangengroep is de *Royal Swaziland Sugar Corporation* (RCCS). De RCCS is een zakengroepering die twee derde van de totale Swazi-suikerindustrie controleert en voor 53,1% in handen is van Tibiyo Taka Ngwane, het nationale ontwikkelingsfonds dat beheerd wordt door de koninklijke familie van Swaziland³⁰⁴. De RCCS is de grootste aandeelhouder in de twee suikerfabrieken van Mhlume en Simunye. Ze bezit ongeveer 15.625 ha landbouwgrond, en is goed voor de levering van zo'n 2,3 miljoen ton rietsuiker per seizoen aan de twee fabrieken waar ze aandeelhouder van is. De RCCS speelt een belangrijke rol in de verdere ontwikkeling van de agrarische sector in Swaziland en is verantwoordelijk voor zo'n 2.500 landbouwfamilies die suikerriet aan de twee fabrieken in Mhlume en Simunye verkopen. Verder speelt ze een grote rol in de logistieke en materiële ondersteuning van de plattelandsgemeenschappen (cfr. infra)³⁰⁵.

8.3. Suikerproductie- en export in Swaziland

In Swaziland wordt een quotasysteem gehanteerd dat bepaalt hoeveel suikerriet er mag verbouwd worden per fabriek of per boerderij. Deze quota worden verstrekt door het ministerie van Landbouw en Coöperaties na advies van de SSA. De reden waarom dit systeem gehanteerd wordt, is om er zeker van te zijn dat de fabrieken de capaciteit

³⁰³ http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=79 op 1 augustus 2007

³⁰⁴ <http://www.mbendi.co.za/orgs/caw3.htm> op 2 augustus 2007

³⁰⁵ http://www.rssc.co.sz/group_profile.htm op 2 augustus 2007

bezitten om de hoeveelheden opgekochte suikerriet allemaal te kunnen verwerken. Tevens wordt hiermee gecontroleerd of de boeren over voldoende water beschikken om hun landbouwgronden te irrigeren en of deze boeren daadwerkelijk de grondrechten bezitten op de hectaren land die ze verbouwen. De suikerfabrieken hebben bovendien nog een extra licentie nodig die hen toelaat om het suikerriet te verwerken tot ruwe suiker. Wederom worden deze licenties verstrekt door het ministerie van Landbouw en Coöperaties op aanraden van de SSA. De bedoeling van dit licentiesysteem is om de duurzaamheid van de productie van de suikerfabrieken op lange termijn te verzekeren³⁰⁶.

8.3.1. Suikerproductie, binnenlandse consumptie, export en import

In 1992 bedroeg de oppervlakte landbouwgrond die voor de suikerrietverbouwing werd gebruikt zo'n 37.384 ha. Mede door de ongelooflijke *boom* van kleine suikerboerderijen in het midden van de jaren '90 (ut supra), was deze oppervlakte in 2006 al opgelopen tot ongeveer 52.223 ha. Evenredig met deze toename van het landbouwoppervlak is ook de totale Swazi-suikerrietproductie gestegen van 3.884.227 ton in 1992-1993 tot 4.930.938 ton in 2006-2007³⁰⁷.

Zoals reeds vermeld, beschikt de Swazi-suikerindustrie over drie *sugar mills* die samen goed zijn voor een jaarlijkse productie van meer dan 600.000 ton suiker. De *mill* in Simunye produceert enkel ruwe suiker, terwijl de twee andere *mills* in Ubombo en Mhlume zowel ruwe suiker als geraffineerde witte suiker kunnen produceren. In de periode 2005-2006 bedroeg de totale suikerproductie van deze drie *mills* ongeveer 652.735 ton. Zo'n 207.000 ton hiervan was bestemd voor de binnenlandse consumptie³⁰⁸.

		Productie in 2006-2007 (per ton)
1.	Simunye Mill	236.375
2.	Mhlume Mill	167.520
3.	Ubombo Mill	219.462
	Totaal	623.357

Tabel 9: Suikerproductie in 2006-2007 per Swazi-suikerfabriek. (Bron: http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=61 op 2 augustus 2007)

De Swazi-suikerindustrie exporteert zijn suiker naar vier belangrijke markten. In de eerste plaats zijn dit de Europese en de Amerikaanse markt (waar Swaziland een

³⁰⁶ UNCTAD, *Policies for Small-scale Sugar Cane Growing in Swaziland*. Genève, 13 maart 2000, p. 13

³⁰⁷ http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=60 op 2 augustus 2007

³⁰⁸ <http://faostat.fao.org/site/336/DesktopDefault.aspx?PageID=336> op 2 augustus 2007

preferentiële relatie mee onderhoudt), de *Southern African Customs Union (SACU)*³⁰⁹ en de wereldmarkt.

In 2004 bedroeg de totale verkoophoeveelheid Swazi-suiker zo'n 611.510 ton. Ongeveer 147.097 ton daarvan werd naar de EU uitgevoerd onder de voorwaarden van het Suikerprotocol en het SPS Agreement³¹⁰. De exporthoeveelheid voor de SACU was echter het grootst en bedroeg in 2004 zo'n 331.920 ton, wat dus ongeveer neerkomt op de helft van de totale Swazi-suikerexport (de binnenlandse consumptie van Swaziland zit hier ook inbegrepen, aangezien deze één van de vijf leden is van de SACU). Het overschot werd op de wereldmarkt afgezet en was goed voor zo'n 116.252 ton³¹¹.

Door de verwachte erosie van de preferentiële suikerhandel zal de SACU als alternatieve afzetmarkt steeds belangrijker worden voor Swaziland. De SACU hanteert momenteel een suikerprijs die hoger is dan gewone prijs op de wereldmarkt, maar lager ligt dan de Europese garantieprijs. Er werd echter berekend dat de Europese suikerprijzen op het einde van het hervormingsproces (waar de garantieprijs met 36% zal gedaald zijn), lager zou liggen dan de suikerprijs die in de SACU wordt verstrekt. Om deze reden is de SACU-markt van een groot strategisch belang voor de suikerindustrie in Swaziland³¹².

8.3.2. Afhankelijkheid van de Swazi-suikerindustrie van de export naar de EU

Swaziland is één van die Afrikaanse landen die zeer afhankelijk is van zijn suikerexporten naar de EU. Zo'n 30% van de totale suikerproductie wordt naar de EU uitgevoerd. In 2005 was dat goed voor een inkomen van ongeveer 61.715.164 euro. Geschat wordt dat de inkomsten uit de suikerexport tegen 2010 met zo'n 22 miljoen euro zullen gedaald zijn tot 39.477.907 euro (zie tabel 6).

Het is echter niet omdat Swaziland afhankelijker is van zijn Europese suikerexporten dan andere Afrikaanse landen, dat dit land bij voorbaat verloren is bij een verdere liberalisering van de preferentiële handelsrelatie. Door de lage productiekosten (minder dan 300 euro per ton) van de Swazi-suikerindustrie, bezit dit land een groot potentieel om zich op termijn alsnog te ontwikkelen tot een competitieve actor op de Afrikaanse

³⁰⁹ De *Southern African Customs Union (SACU)* is een douane-unie die sinds 1970 werd ingesteld tussen Zuid-Afrika, Botswana, Lesotho, Namibië en Swaziland. Het doel van deze douane-unie is om een vrij verkeer van goederen tussen de leden te garanderen. Ook wordt voorzien in een gemeenschappelijk douanetarief.

³¹⁰ Swaziland bezit een suikerquotum van 120.000 ton die het onder het Suikerprotocol mag uitvoeren naar de EU. Daarbovenop komt nog eens 30.000 ton onder het SPS Agreement.

³¹¹ Swaziland Sugar Association (SSA), *Annual Report 2003-2004*. Mbabane, 2004, pp. 11-12

³¹² http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=84 op 4 augustus 2007

suikermarkt (ut supra). Door de combinatie van dit productiepotentieel en de verwachte stijging van de wereldmarktprijzen voor suiker, wordt algemeen aangenomen dat de impact van de suikerhervorming op Swaziland minder hard zal aankomen dan wordt verwacht. Swaziland bezit zelf het potentieel om de eigen suikerproductie uit te breiden en zijn exporthoeveelheid hier in navolging van te verhogen. De enige voorwaarde is echter dat Swaziland zijn suikersector actief zal moeten ondersteunen³¹³. Zoals al aangestipt in hoofdstuk 7.6.1.1., zou het vervullen van deze voorwaarde wel eens een groot probleem kunnen zijn. Aangezien Swaziland niet tot de categorie MOLs behoort die kunnen genieten van de voordelen onder het EBA-initiatief, is dit land een stuk minder interessant voor de grote suikerfabrikanten om in te investeren. Daarom is Swaziland in dit opzicht vooral afhankelijk van de financiële steun die door de overheid wordt verstrekt³¹⁴.

8.4. Impact van de hervorming van het Europese suikerbeleid op Swaziland

Swaziland is in het opzicht van de hervorming een zeer interessante casestudy. Door de gevolgen van een gelijksoortige trend die het land heeft ondergaan, kan de effectieve impact van de Europese suikerhervorming meer zorgvuldig worden ingeschat dan voor andere Afrikaanse landen. In de periode 2002-2005 kende de lokale Swazi-munt (de lilangeni die vastgekoppeld zit aan de Zuid-Afrikaanse rand) een opwaardering van 37% ten opzichte van de euro (slechts 1% meer dus dan de voorziene Europese prijsreductie van 36%). Dit betekende dus dat voor elke verdiende euro uit de suikerhandel met de EU er 37% minder lilangeni werd ontvangen. Deze muntopwaardering was tevens de hoofdoorzaak van de daling van de Swazi-suikerprijs in de periode 2002-2004 met zo'n 21%³¹⁵. Door de sterke gelijkennis tussen de komende prijsreductie van de EU met 36% en de hogere wisselkoers ten opzichte van de euro met 37% in 2002-2005, kan aan de hand van de gevolgen van deze laatste trend een redelijk accuraat beeld verkregen worden van de mogelijke gevolgen van de Europese suikerhervorming voor Swaziland.

8.4.1. Gevolgen van de lokale muntopwaardering in Swaziland

In een recente studie van mei 2007 onderzocht Dr. Paul Goodison welke gevolgen de muntopwaardering van 37% ten opzichte van de euro heeft gehad voor de lokale

³¹³ SANDREY, R., VINK, N., Future Prospects for African Sugar: Sweet or Sour? Washington D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI), mei 2007, p. 16

³¹⁴ E-mail van Dr. Paul Goodison, 5 maart 2007

³¹⁵ ACP-EU Joint Parliamentary Assembly Bureau, Report of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly Delegation. Fact-finding Delegation to Swaziland and Mauritius. April 10-14 2006. Brussel, 2 juni 2006, p. 4

suikersector en voor de nationale economie in zijn geheel. De gevolgen van dit fenomeen zijn in het kader van onze onderzoeksopzet interessant, omdat ze een afspiegeling kunnen vormen van de gevolgen die Swaziland staan te wachten wanneer de EU het punt bereikt waarop haar suikerprijzen met 36% zullen gedaald zijn (1% minder dus dan het verlies aan inkomsten door de hogere wisselkoers ten opzichte van de euro). Goodison maakt in zijn studie een onderscheid tussen zeven grote gevolgen, waarvan er hier zes zullen worden besproken (twee gevolgen zijn grotendeels hetzelfde)³¹⁶:

1. Inkomenseffect op de industrie: het eerste gevolg van de muntopwaardering was een sterke daling van de suikerrietprijs die door de drie suikerfabrieken aan de boeren werd uitbetaald. Deze prijsdaling was het gevolg van de grote afhankelijkheid van de Swazi-suikerindustrie van de suikerexporten naar de Europese markt, en door de muntopwaardering die de waarde van deze exportinkomsten met 37% verminderde. Door deze vermindering van de inkomsten kwam er vooral een grote druk te liggen op de pas opgerichte kleine suikerboerderijen die samen met een prijsreductie voor hun suikerriet, te kampen kregen met financiële problemen zoals de terugbetaling van hun leningen aan de banken. Veel van deze kleine suikerproducenten zijn daardoor op de rand van bankroet komen te staan. Dr. Goodison stelt hier als remedie voor dat de EU additionele markttoegang verstrekt voor suikerexporten uit Swaziland. Het is volgens hem de enige doeltreffende manier om het geleden inkomensverlies te compenseren.
2. Effect op de tewerkstelling en de sociale welvaart: het tweede grote gevolg was een verhoging van de druk om besparingen in de suikerindustrie door te voeren. Dit heeft geleid tot een grootschalige werkloosheidsgolf (zo'n 30% van de arbeiders die werkzaam waren in de suikerindustrie verloren hun werk) en het *out-sourcen* van grote activiteiten die de werkomstandigheden en de arbeidsrechten ondermijnden. Het heeft ook geleid tot een ernstige terugschroefing van de sociale voorzieningen die door de suikerfabrieken verschaft werden aan de werkkrachten en hun families (cfr. infra). Wanneer de overheid geen afdoend antwoord zal weten te formuleren op de gelijkaardige ontwikkelingen die zich kunnen voordoen wanneer de suikerhervorming in zijn laatste fase is aangekomen, kan dit politieke en sociale spanningen bij de bevolking teweegbrengen. Deze toegenomen spanningen kunnen op hun beurt

³¹⁶ GOODISON, P. (a.), Op. Cit., pp. 35-36

dan weer de aantrekking van nieuwe investeringen in de suikerindustrie afschrikken, waardoor men onvermijdelijk in een vicieuze cirkel terechtkomt.

3. Impact op de gehele agrarische economie: het derde grote effect van de muntopwaardering was dat de verliezen in de suikerindustrie een negatieve impact hadden op de andere agrarische sectoren. De hogere wisselkoers ten opzichte van de euro had vooral een negatieve impact op de agrarische sectoren die de Swazi-suikerindustrie traditioneel bevoorraadden met inputgoederen en diensten. Door de muntopwaardering werden de leveranciers van deze goederen en diensten ertoe gedwongen om hun prijzen te laten dalen en meer efficiënt te gaan produceren (waardoor veel arbeiders hun job verloren). Gezien de centrale positie die de suikerindustrie inneemt in de lokale economie, zou dit bij de suikerhervormingen kunnen leiden tot een grotere behoefte aan financiële steun van overheidswege om de negatieve impact op de getroffen agrarische sectoren binnen de perken te houden.
4. Impact op de innovatie van de industrie en de stimulering van de competitiviteit: het vierde gevolg was een verhoging van de innovatie-inspanningen op zowel landbouwvlak als op bedrijfsvlak, in de hoop om zo de kosten van het productieproces te reduceren. Wanneer de suikerhandel volledig geliberaliseerd zal zijn, zal dit ongetwijfeld een gelijksoortig effect met zich meebrengen. Het is echter niet voor de hand liggend om in Afrikaanse OL zoals Swaziland, de geschikte financiële en technische middelen te vinden die een succesvolle herstructurering van het productieproces mogelijk kunnen maken. Daarom zal het de taak van de Swazi-overheid zijn om te voorzien in beleidsinstrumenten die het innoveringsproces zullen moeten ondersteunen.
5. Impact op de overheidsinkomsten en de uitgavenpatronen: het vijfde grote gevolg was de impact op de overheidsinkomsten die uit de suikersector werden gehaald (voornamelijk dan op het vlak van bedrijfsbelastingen en suikerheffingen³¹⁷). Deze vermindering aan belastingsinkomsten speelde zich af in een periode waarin de suikerfabrieken de sociale voorzieningen voor hun werknemers zwaar terugschroefden om hun concurrentiepositie te verstevigen. Het gevolg hiervan was dat de lokale bevolking minder (of zelfs helemaal geen) toegang meer had tot een degelijke gezondheidszorg, scholing voor hun kinderen en goedkope huis-

³¹⁷ De suikerheffing is een speciale belasting die enkel geheven wordt op de Swazi-suikerexport naar de EU onder het Suikerprotocol. Ze werd ontworpen om de inkomsten uit de suikerhandel met de EU op een evenredige manier te herverdelen onder de bevolking. In 2005 was de suikerheffing goed voor een inkomst van zo'n 29,8 miljoen euro. Geschat wordt dat de inkomsten uit de suikerheffing, na de daling van de Europese garantieprijs, zullen afnemen tot 13,2 miljoen euro in 2011.

vesting. Door deze trend was er een enorme stijging van de vraag naar sociale voorzieningen van overheidswege in een periode waarin de fiscale overheidsinkomsten zwaar gereduceerd werden. Dit creëerde dus grote moeilijkheden voor de overheid om tegemoet te kunnen komen aan de noden van de bevolking. De totale belastingsinkomsten die de overheid jaarlijks uit de suikerindustrie haalt (zowel door het opleggen van suikerheffingen als van bedrijfsbelastingen) wordt geraamd op zo'n 100 miljoen lilangeni (iets meer dan 10 miljoen euro). Een bedrag dat naar Swazi-normen ruim voldoende is om te voorzien in een fundamentele gezondheidszorg en een degelijke schoolopleiding³¹⁸.

6. Impact op de financiële sector: het laatste grote gevolg van de muntopwaardering was terug te vinden in de sector van de banken. In een poging om de groei van de kleine suikerboerderijen te stimuleren, hadden de lokale banken massale leningen toegestaan aan de suikersector. De dramatische terugval van de suikerrieprijs (die het gevolg was van een vermindering van de exportinkomsten), maakte het voor veel kleine suikerboeren onmogelijk om hun leningen terug te betalen. Het gevolg hiervan is dat de lokale Swazi-banken momenteel met enorme uitstaande schulden te kampen hebben, wat een serieuze bedreiging vormt voor de financiële stabiliteit van Swaziland. Een mogelijke uitloper hiervan kan zijn dat de banken, met het oog op de komende suikerhervormingen, niet zo vlug meer geneigd zullen zijn om leningen te verstrekken aan de kleine suikerboeren die deze financiële steun nodig zullen hebben om hun kleine boerderijen te wapenen tegen de mogelijke gevolgen van de liberalisering.

Hoewel de consequenties van de suikerhervormingen niet exact dezelfde zullen zijn als deze van de muntopwaardering, wordt aan de hand van de zes bovenstaande gevolgen toch een zeer geloofwaardig beeld geschetst van de mogelijke impact die de hervorming van de GMO Suiker kan hebben op Swaziland.

8.4.2. Verlies aan SPS-inkomsten voor Swaziland

De inkomsten van de SPS-handel met de EU zijn voor sommige ACP-landen van groot belang. Ook Swaziland haalt een groot deel van zijn exportinkomsten uit de uitvoer van SPS. Met een SPS-quotum van 30.000 ton in 2005 (ongeveer 20% van de totale preferentiële suikerexporten naar de EU) behaalde Swaziland een winst van ongeveer 15.711.000 euro. Geschat wordt dat Swaziland na de eerste fase van de suikerhervorming ongeveer 5.841.000 euro verlies zal maken door een reductie van de SPS-

³¹⁸ http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=84 op 3 augustus 2007

quota (zie tabel 8). Hier bovenop komt dan nog eens het geschatte inkomensverlies voor 2005 (veroorzaakt door de prijsdaling voor de exporten onder het Suikerprotocol) van ongeveer 3,2 miljoen euro (zie tabel 6).

Zoals eerder al besproken is de reden voor de uitholling van het SPS Agreement tweevoudig. Enerzijds zijn er de toenemende EBA-exporten uit de MOLs, die langzaam maar zeker de SPS-quota verdringen. Dit zorgt vanzelfsprekend voor een forse vermindering van de inkomsten uit de preferentiële suikerhandel onder het SPS Agreement. En anderzijds zorgt ook de geplande vermindering van de Europese suikerbietquota voor een reductie van de SPS-inkomsten. Onrechtstreeks zal door de reductie van de Europese suikerbietquota ook de vraag naar SPS-importen (die in de eerste plaats nog altijd een aanvullende rol hebben) verminderd worden. Er werd berekend dat dit voor de periode 2006-2007 voor de gehele ACP-groep een daling van 200.000 ton SPS heeft teweeggebracht. Dit verlies aan inkomsten maakt het voor de pas opgerichte kleine suikerboerderijen alleen nog maar moeilijker om het hoofd boven water te houden³¹⁹.

8.4.3. De gevolgen van de suikerhervorming op de sociale voorzieningen in Swaziland

Zoals eerder al gesteld is de handel in suiker vaak van zeer groot belang voor de sociale voorzieningen van de suikerproducerende Afrikaanse landen. Zo is dit ook het geval voor Swaziland (een land dat gekenmerkt wordt door een hoge werkloosheidsgraad, extreme armoede, en een grote HIV/AIDS-besmetting onder de bevolking. De inkomsten uit de suikerhandel zijn dus van groot belang om de armoede, de honger en de sociale en economische heropbouw van Swaziland te financieren (ut supra). Buiten het verlies aan arbeidsinkomsten zal ook het verlies van de logistieke en materiële voorzieningen die de suikerbedrijven aan hun werkkrachten verschaffen, een zware impact nalaten op de lokale plattelandsgemeenschappen. Zo voorziet de RSSC in vier ziekenhuizen, twee scholen, een politiemacht, een HIV/AIDS-bestrijdingsprogramma, een opvangtehuis voor weeskinderen en een gesubsidieerde huisvesting op zijn landgoed die onderdak verschaft aan ongeveer 20.000 mensen (de werkkrachten en hun families). John du Plessis, de *assistant managing director* van de RSSC, vat de sociale rol van de suikerindustrie in Swaziland mooi samen: "*We've had a very paternalistic role. Roads, telephone, electricity - the whole local infrastructure is dependent on the company.*"³²⁰ Met de hervormingen op til wordt de druk om te besparen op de sociale voorzieningen enorm opgevoerd. Verwacht wordt dat de RSSC twee van zijn vier

³¹⁹ E-mail van Dr. Paul Goodison, 5 maart 2007

³²⁰ SIEGFRIED, K., Op. Cit.

ziekenhuizen zal sluiten, de steun voor de schoolopleidingen zal reduceren en ook de huisvesting zal terugschroeven. John du Plessis liet hierover het volgende weten: "*That's going to impact our employees, but also the communities around us. Fifty per cent of the people who come to our clinics aren't employees.*"³²¹ Ook Eddie Williams, de *managing director* van de Ubombo-suikerfabriek, laat weten dat: "*Faced with the decision to cut back subsidies, we had to streamline our companies.*"³²²

Kortom, het terugschroeven van deze rudimentaire vorm van sociale zekerheid als gevolg van de suikerhervormingen, zal ongetwijfeld een zware impact hebben op de stabiliteit en het voortbestaan van de lokale plattelandsgemeenschappen in Swaziland.

8.5. **Antwoord op de suikerhervormingen**

Als antwoord op de nakende hervormingen, en onder impuls van de lokale muntopwaardering in 2002-2005, ontwikkelde de Swazi-overheid in 2005 een *national adaptation strategy* die de suikerindustrie zoveel mogelijk zou moeten behoeden voor de negatieve impact van de Europese suikerhervorming. Deze strategie zal tevens de basis vormen om de Europese steun te ontvangen die werd voorzien om de ACP-landen te helpen tijdens hun transitieproces (ut supra).

Kort samengevat stelt de aanpassingsstrategie twee zaken voor die volgens Swaziland essentieel zijn om de schade van de hervormingen te beperken³²³:

- Het eerste voorstel van de *adaptation strategy* eist een verzekerde additionele taksvrije toegang tot de Europese markt voor de Swazi-suikerexporten. De suikerindustrie wil door middel van een verhoging van de suikeruitvoer naar de EU het verlies van zijn exportinkomsten voor een deel compenseren. Hoewel het eerder onwaarschijnlijk is dat deze doelstelling bereikt zal worden, wordt dit door de SSA beschouwd als de beste oplossing om de Swazi-suikerindustrie op een bestendige manier te beschermen tegen de Europese prijsreducties.
- Het tweede belangrijke punt in de Swazi-strategie is het verzekeren van financiële steun van de EU, om de mogelijke consequenties van de hervormingen zoveel mogelijk op te vangen. Deze steun zou in een eerste fase gebruikt worden om de infrastructuur van de suikerindustrie fundamenteel te hervormen en te diversifiëren. Tevens werd hier het plan opgevat om een *Restructuring and*

³²¹ Ibidem

³²² GAMA, B., *Ubombo Sugar Sweet Responsibility*. In: The Swazi Observer, 2 november 2006

³²³ Swaziland Sugar Association (SSA), *Swaziland Strategy for minimising the adverse impact of the EU sugar sector reform*. Mbabane, februari 2005, p. 5; p. 10

Diversification Fund op te richten die als voornaamste taak zou hebben om op een vlugge en efficiënte manier fondsen ter beschikking te stellen van de sectoren die het zwaarst door de hervormingen getroffen zijn (zoals bv. de pas opgerichte suikerboerderijen die op de rand van bankroet staan)³²⁴.

Voor de periode 2006 werd door de EU ongeveer 4.1 miljoen euro verstrekt die de Swazi-suikerindustrie moest ondersteunen bij haar overgang in de eerste fase van de hervorming. Voor de periode 2008-2013 zijn er plannen gemaakt om zo'n 500 miljoen euro vrij te maken die de gevolgen van de suikerhervorming op het vlak van scholing, gezondheidszorg, en water- en elektriciteitsvoorziening, zoveel mogelijk zouden moeten opvangen³²⁵. Ook in de *adaptation strategy* stond geschreven dat voornamelijk aan deze zaken prioritaire hulp moest worden verleend³²⁶. Het is maar zeer de vraag of deze steun er ook effectief zal komen, en of de steun die voorzien zal worden toereikend zal zijn om de problemen van de hervorming doeltreffend aan te pakken.

8.6. Conclusie

De suikersector is in twee opzichten belangrijk voor Swaziland. Aan de ene kant verschaft het de regering de financiële middelen om problemen zoals HIV/AIDS, werkloosheid en armoede te bestrijden, en aan de andere kant is het vaak de enige bron van sociale zekerheid voor de lokale plattelandsbevolking. Zoals reeds vermeld, leveren de suikerfabrieken en de grote suikerboerderijen in de zuidelijke regio van Afrika (waar ook Swaziland gelegen is) vaak een grote bijdrage aan de ontwikkeling van de plattelandsgemeenschappen. Ze voorzien in scholing (de scholen op de *estates* behoren tot de beste van het land), vrije medische verzorging voor arbeiders en hun families (zeer belangrijk om de HIV/AIDS-epidemie tegen te gaan), huisvesting, elektriciteit, stromend water, enz. De suikerindustrie is dus van het grootste belang voor zowel de sociale als de economische ontwikkeling van Swaziland.

De reden waarom Swaziland zo'n interessante casestudy is, is omdat hier aangetoond wordt dat zelfs een land dat zeer afhankelijk is van de inkomsten die gehaald worden uit de preferentiële suikerexporten naar de EU (bijna 62 miljoen euro per jaar voor de suikerexporten onder het Suikerprotocol onder het SPS Agreement), en bijna zo'n 16 miljoen euro), zich op termijn toch nog kan ontwikkelen tot een competitieve actor op

³²⁴ http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=84 op 3 augustus 2007

³²⁵ DLAMINI, N., *Half a billion from EU*. In: The Swazi Observer, 6 juni 2007

³²⁶ Swaziland Sugar Association (SSA), *Swaziland Strategy for minimising the adverse impact of the EU sugar sector reform*. Mbabane, februari 2005, p. 26

de suikermarkt door het voordeel van een suikerindustrie met lage productiekosten. Door de combinatie van dit productiepotentieel, de verwachte stijging van de wereldmarktprijzen voor suiker, en de beschikbaarheid van alternatieve afzetmarkten waar een voordelige suikerprijs gegarandeerd wordt (zoals de SACU), wordt algemeen aangenomen dat de impact van de suikerhervorming op Swaziland minder hard zal aankomen dan wordt verwacht. De voorwaarde is echter dat Swaziland zijn suikerindustrie actief zal moeten ondersteunen (zowel financieel als materieel) om de kracht van de impact tot een minimum te herleiden. Iets wat mogelijk niet zonder problemen zal verlopen, aangezien de Swazi-overheid een belangrijk deel van zijn belastingsinkomsten uit de suikerindustrie zal verliezen.

Deze potentiële economische voordelen nemen echter niet weg dat de sociale gevolgen van de erosie van de preferentiële suikerhandel hard kunnen aankomen voor de kleine suikerboerderijen en de werknemers van de lokale suikerindustrieën. Om de concurrentie met de grote spelers op de wereldmarkt aan te kunnen gaan, zullen de suikerfabrieken immers geneigd zijn om op een deel van hun werkkrachten te besparen, en een hele resem van hun sociale voorzieningen terug te schroeven. Waarschijnlijk zullen de suikerhervormingen voor Swaziland op sociaal vlak dan ook tragische gevolgen hebben.

9. Algemeen besluit

In dit algemeen besluit zal in het eerste hoofdstuk een beknopt overzicht worden gegeven van de bevindingen van de eerste twee delen van dit onderzoek, waarbij deze zullen worden teruggekoppeld naar de onderzoeksopzet. In het tweede hoofdstuk volgt dan de algemene conclusie op basis van de bevindingen in Deel III.

9.1. Terugkoppeling naar Deel I en Deel II

In het eerste deel is vooral betracht om de historische context te beschrijven waarin de GMO Suiker tot stand is gekomen. Zowel uit politicologisch, economisch als sociaal oogpunt werden de evolutie van het Europese suikerbeleid en de gevolgen die dit beleid met zich heeft meegebracht voor de OL, besproken. Zowel het interne vormingsproces (de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid, de instelling van de economische protectiemaatregelen, ...), als het internationale vormingsproces (de invloed van de GATT-besprekingen tijdens de Uruguayronde, de preferentiële handelsrelaties met de ACP-landen, ...) kwamen hier aan bod.

Uit het eerste deel kunnen we, wat de historische context betreft, concluderen dat de evolutie van het GLB onlosmakelijk verbonden is met de manier waarop de GMO Suiker

tot stand is gekomen. De doelstellingen en de principes die het GLB kenmerken, hebben de basis gevormd voor de latere doelstellingen en principes van de marktordening voor suiker. Zoals gezien kwamen deze principes en doelstellingen vooral ten goede aan een kleine groep Europese suikerproducenten die beschermd werden door de protectionistische instrumenten van de GMO Suiker, en waren ze in het nadeel van een veel grotere groep suikerconsumenten (die via belastingen en hogere suikerprijzen bijdroegen aan de financiering van de GMO Suiker) en suikerproducenten uit de OL, die meestal niet opgewassen waren tegen de zware Europese concurrentie op het vlak van suikerhandel. Niet alleen werden deze OL grotendeels de toegang tot de Europese suikermarkt ontzegd (door ondermeer de instelling van douanetarieven en importquota), maar ook werden de Europese suikeroverschotten door middel van uitvoerrestituties op hun lokale en regionale markten gedumpt. Hierdoor liepen veel Afrikaanse landen de inkomsten mis die noodzakelijk geacht worden voor hun verdere sociale en economische ontwikkeling.

In Deel I hebben we ook gezien dat de GMO Suiker tijdens de twee grote hervormingen van het GLB, in 1992 met MacSharry (waar het accent vooral kwam te liggen op het verstrekken van directe inkomenssteun voor boeren) en in 1999 met Agenda 2000 (waar de nadruk vooral kwam te liggen op het concurrentievermogen van de EU op de wereldmarkt en de ondersteuning van de Plattelandsontwikkeling als tweede pijler van het Europese landbouwbeleid), volledig buiten schot bleef. Ook op internationaal vlak (met de conclusies van de Agreement on Agriculture) bleven de fundamenten van het Europese suikerregime grotendeels ongewijzigd. De redenen hiervoor moeten gezocht worden in de geringe last die de GMO Suiker vormt voor het Europese landbouwbudget (ze is voor een groot deel zelffinancierend), en het succes van de suikerlobby's uit zowel de EU als uit de ACP-landen. Toch betekenden de twee hervormingen van het GLB en de uitkomst van de Uruguayronde op het vlak van landbouw, een eerste serieuze stimulans voor de EU om zijn handelsverstoringe suikerregime in overeenstemming te brengen met de multilaterale WTO-richtlijnen.

Ook de preferentiële handelsrelatie van de EU met de ACP-landen onder de Loméverdragen (en de latere hervorming van de Loméconventie tot het Verdrag van Cotonou) kwamen in Deel I uitgebreid aan bod. Ons baserend op de conclusies van het Groenboek van de Commissie uit 1996, kunnen we vaststellen dat deze preferentiële handelsrelatie van groot nut is geweest voor de ACP-landen op het vlak van exportinkomsten. De feitelijke hoofddoelstellingen van de Loméverdragen echter (waaronder het bevorderen van de integratie van de ACP-landen in de wereldeconomie, het

diversifiëren van hun economieën en industrieën, ...) werden in het geheel niet bereikt. Dit was dan ook meteen één van de redenen (naast de toenemende druk van de WTO en de Noordelijke EU-lidstaten) waarom de EU besliste om deze handelsrelatie om te vormen tot een nieuw partnerschap met de ACP-landen, dat in overeenstemming zal zijn met de internationale handelsregelingen. Deze eerste hervorming op preferentieel handelsvlak zal resulteren in de ondertekening van het Verdrag van Cotonou.

Omdat het Verdrag van Cotonou werd opgesteld volgens de internationale handelsrichtlijnen, betekende dit dat ook de niet-wederkerige handelspreferenties die gangbaar waren op het vlak van de suikerhandel, na verloop van tijd zouden worden opgeheven. Concreet kwam dit er voor de 18 suikerproducerende ACP-landen (die suiker naar de EU mogen uitvoeren onder de voorwaarden van het ACP-EU Suikerprotocol en het SPS Agreement) op neer dat niet alleen hun inkomsten uit de preferentiële suikerhandel ernstig zouden worden gereduceerd, maar ook dat ze zouden worden geconfronteerd met een plotse toename van de concurrentie van de Europese suikerproducenten (die meestal veel efficiënter georganiseerd zijn en aan lage productiekosten kunnen produceren).

Het Verdrag van Cotonou zal dus het traditionele Loméregime gaan vervangen, en betekent in dit opzicht dan ook het beginpunt waarin de preferentiële handelsrelatie tussen de EU en de ACP zal beginnen verwateren. De gevolgen hiervan voor de suikerhandel en voor de Afrikaanse landen werden in Deel II en Deel III verder behandeld.

In Deel II van dit onderzoek werden de recente hervormingen van de GMO Suiker besproken. Ook de parallel lopende evolutie van de preferentiële handelsrelaties met de ACP-landen werd hier uitgebreid behandeld. Het was vooral de bedoeling om in dit deel de bredere internationale en communautaire context van het hervormingsproces weer te geven, waarin de relevante actoren en niveaus die een beslissende rol in dit proces hebben gespeeld, werden besproken.

Op het vlak van de preferentiële handel tussen de EU en de ACP-landen werd een nieuw hoofdstuk geschreven met de introductie van het EBA-initiatief. Het voornaamste doel van deze nieuwe regeling is om in een tariefvrije en quotavrije toegang tot de Europese markt te voorzien voor praktisch alle exportproducten die afkomstig zijn uit de MOLs. Voor suiker werd echter een overgangperiode bekomen, waardoor de volledige liberalisering van de suikerhandel maar pas tegen 2009 volledig zal afgerond zijn. De reden voor het instellen van deze overgangperiode kan gevonden worden in de vrees van de Europese suikerlobby's die dachten dat met de instelling van de EBA-regel de Europese markt overspoeld zou worden met tariefvrije en quotavrije suiker uit de MOLs.

Hoewel het EBA-initiatief meer dan waarschijnlijk voordelig zal uitdraaien voor de suikerproducerende Afrikaanse MOLs (niettegenstaande deze groep landen ook te lijden zal hebben onder de prijsreducties voor hun suikerexporten naar de EU), is echter al gebleken dat deze regeling een negatieve impact heeft gehad (en zal blijven hebben) op de suikerproducerende niet-MOLs die onder het SPS Agreement jaarlijks een aanzienlijke hoeveelheid suiker naar de EU mogen exporteren. Aangezien de EU op het vlak van suikerproductie meer dan zelfvoorzienend genoeg is, kan elke toename van suikerimporten een onevenwicht op de Europese interne markt veroorzaken die een ernstige ontwrichting en achteruitgang van de Europese suikersector met zich kan meebrengen. Dit is dan ook de reden waarom EBA langzamerhand de import van de voornamelijk additionele SPS aan het verdringen is. Concreet komt dit erop neer dat deze tendens een extra verlies betekent in de exportinkomsten van de suikerproducerende niet-MOLs die tot het SPS Agreement behoren.

In het tweede deel van dit onderzoek werden ook de internationale context en de communautaire context toegelicht waarin het proces van de suikerhervormingen heeft plaatsgevonden. Zoals gezien, was dit een zeer complex proces met zeer veel actoren, waaruit kon besloten worden dat de uiteindelijke hervormingsplannen van de GMO Suiker een stuk minder radicaal zijn dan aanvankelijk geëist werd door de WTO en de grote suikerproducerende landen in de wereld. Hoewel het internationale niveau een grote invloed heeft gehad op de manier waarop de GMO Suiker geherstructureerd zal worden (zie de bepalingen van het *Framework Agreement* van de Doha-ronde en de veroordeling van het Europese suikerbeleid door de WTO), was ook de invloed van de suikerlobby's uit de EU en uit de ACP-landen niet onbeduidend. Via gericht lobbywerk wisten ze immers de oorspronkelijke voorwaarden van de nieuwe GMO Suiker op bepaalde vlakken uit te hollen.

Ook het communautaire niveau heeft een grote impact gehad op de Europese suikerhervormingen. Zo werd de EU op een bepaald moment geconfronteerd met de inconsistentie van de GMO Suiker en de gelijktijdige Fischlerhervormingen van het GLB. Hierdoor ontstond er een stimulans om de marktordening voor suiker zo snel mogelijk in lijn te brengen met de voorwaarden die gecreëerd werden onder het nieuwe Europese landbouwbeleid. Ook de uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa heeft een belangrijke rol gespeeld in het hervormingsproces. Door de uitbreiding veranderde het agrarische landschap van de EU immers volledig van uitzicht. Gevreesd werd dat indien hetzelfde hoge niveau van marktondersteuning zou toekomen aan de grote landbouwregio's uit Centraal- en Oost-Europa, de duurzaamheid van het GLB en de goederen-

protocollen in het gedrang zou komen. Om een overbelasting van het Europese landbouwbudget te voorkomen, moest het systeem van de hoge garantieprijzen en de exportrestituties dus nodig hervormd worden.

9.2. Conclusie onderzoek

In de hoofdconclusie van mijn onderzoek zal ik proberen om een eenduidig antwoord te formuleren op de vraag of alle suikerproducerende Afrikaanse landen evenveel zullen verliezen bij de hervormingen van de GMO Suiker, en welke soort landen als winnaar of als verliezer zullen bestempeld worden.

Op basis van de bedenkingen die in deze scriptie werden gemaakt, kan besloten worden dat niet alle suikerproducerende Afrikaanse landen uit de zuidelijke en oostelijke regio's, evenveel zullen verliezen bij het doorvoeren van de Europese suikerhervormingen. De belangrijkste reden die hiervoor kan worden aangehaald, is dat de uiteindelijke impact van de hervormingen op een specifiek land niet bepaald kan worden aan de hand van één factor alleen. Zoals gezien, zal het altijd een combinatie van verschillende factoren zijn die de mate zal bepalen waarin de verschillende Afrikaanse landen zullen worden getroffen. Zo zal de grootte van de impact vooral afhangen van de combinatie van drie belangrijke factoren die hier nog even kort zullen worden toegelicht.

De eerste factor die hier werd besproken, was de verwachte stijging van de suikerprijs op de wereldmarkt na de inkrimping van de Europese suikerproductie en de Europese suikerexporten. De stijging van de wereldmarktprijs is in dit opzicht belangrijk, omdat ze zal bepalen in welke mate de Afrikaanse ACP-landen (na de daling van de Europese garantieprijs) gecompenseerd zullen worden door hun suiker naar de wereldmarkt te exporteren. Vooral Afrikaanse landen die het voordeel hebben om gekenmerkt te worden door de tweede bepalende factor die hier besproken werd (een minimum aan afhankelijkheid van de inkomsten uit de Europese preferentiële suikerhandel), zullen van deze prijsstijging kunnen profiteren. In dit opzicht kunnen vooral Kenia, Oeganda en Tanzania als winnaars worden gedefinieerd.

De tweede factor die hier besproken werd, was de mate waarin de Afrikaanse landen afhankelijk zijn van de inkomsten die verworven worden uit de preferentiële suikerexporten naar de EU. In het opzicht van deze tweede factor kan besloten worden dat vooral de Afrikaanse landen die slechts over een klein exportquotum beschikken (dat hun toelaat om jaarlijks een kleine vastgelegde hoeveelheid suiker naar de EU te exporteren) een minimum van de gevolgen van de suikerhervormingen zullen ondervinden. Vooral Malawi en Zimbabwe zullen uit het oogpunt van deze factor als

winnaars worden bestempeld. Ironisch genoeg kan hieruit ook worden geconcludeerd dat de landen die het meeste hebben geprofiteerd van de traditionele preferentiële suikerhandel met de EU (zoals Mauritius, dat het grootste exportquotum van alle ACP-landen bezit onder zowel het Suikerprotocol als het SPS Agreement), hier de grootste verliezers zullen zijn.

De derde factor tenslotte, was de hoogte van de totale productiekosten van de Afrikaanse suikerindustrieën. Deze kosten zijn belangrijk omdat ze (nadat de suikerhervorming volledig is doorgevoerd) de competitiviteit van deze landen zullen bepalen op de regionale markten en op de wereldmarkt. Een suikerindustrie die gekenmerkt wordt door lage productiekosten is één van de weinige kansen die de Afrikaanse landen hebben om zich na de hervorming te onderscheiden van minder efficiënte suikerproducerende landen. Door een lage productiekost kunnen ze hun concurrentiepositie verstevigen op zowel de regionale Afrikaanse markten als op de wereldmarkt. Bovendien blijven ze op deze manier in staat om hun suiker winstgevend naar de EU te blijven uitvoeren op het moment dat deze zijn garantieprijs begint te verlagen.

Maar zoals gesteld, zou het te eenvoudig zijn om te besluiten dat een land als een winnaar kan worden bestempeld, indien het kan profiteren van de voordelen van één van de drie bovenstaande factoren. In werkelijkheid zal het vooral een combinatie van deze factoren zijn die de uiteindelijke impact van de Europese suikerhervormingen zal bepalen. Ook bijkomende factoren zoals de beschikbaarheid van alternatieve afzetmarkten, of de mate waarin investeringen in de nationale suikerindustrieën worden verricht, zullen van groot belang zijn bij de uiteindelijke beoordeling of een land al dan niet zwaar zal getroffen worden door de geplande hervormingen. Dit kan vooral mooi geïllustreerd worden aan de hand van onze casestudy Swaziland. Zo toont het voorbeeld van Swaziland ons dat Afrikaanse landen die aan de ene kant enorm afhankelijk zijn van de inkomsten van hun preferentiële suikeruitvoer naar de EU, niet op voorhand verloren zijn bij een verdere hervorming, indien ze het voordeel bezitten van één van de andere factoren die de nadelige verliezen kan compenseren. In het geval van Swaziland is dit het voordeel van een suikerindustrie die gekenmerkt wordt door lage productiekosten. Door dit productiepotentieel wordt Swaziland de kans geboden om zich op termijn alsnog te ontwikkelen tot een competitieve actor op de suikermarkt, waardoor algemeen wordt aangenomen dat de impact van hervormingen hier redelijk beperkt zal blijven.

Het is echter niet omdat veel suikerproducerende Afrikaanse landen het potentieel bezitten om de economische verliezen van de suikerhervormingen te compenseren, dat ze daarom ook in staat zullen zijn om te voorkomen dat de sociale gevolgen hard zullen aankomen voor ondermeer de kleine suikerboerderijen en de werknemers van de lokale suikerindustrieën. Om de verhoogde concurrentie met de grote spelers op de wereldmarkt aan te kunnen gaan, zullen de suikerfabrieken immers geneigd zijn om op hun werkkrachten te besparen, en een hele resem van hun sociale voorzieningen terug te schroeven. Dit zijn maatregelen die een vloedgolf van sociale malaise doorheen deze landen kunnen veroorzaken. Veel suikerproducerende Afrikaanse landen hebben immers te kampen met een wijdverspreide HIV/AIDS-epidemie, een hoge werkloosheidsgraad en een grote armoede onder de bevolking. De inkomsten uit de suikerhandel zijn dus vaak van groot belang om de sociale en economische heropbouw van deze arme landen te financieren.

Algemeen wordt aangenomen dat de impact van de hervormingen op de meeste suikerproducerende Afrikaanse landen minder drastisch zal zijn dan in brede kringen wordt vermoed. Het zullen enkel de Afrikaanse landen zijn, zoals Mauritius, die enorm afhankelijk zijn van hun inkomsten uit de preferentiële uitvoer en bovendien een suikerindustrie hebben die gekenmerkt wordt door hoge productiekosten, die zware gevolgen zullen ondervinden van de hervormingen. Niet alleen zullen deze landen te kampen krijgen met zware inkomensverliezen, ook de aanzienlijke kosten voor een fundamentele herstructurering van hun suikerindustrieën zullen de negatieve gevolgen van de hervorming alleen maar groter maken.

Op de vraag of het Europese suikerbeleid kenmerken van suikerziekte vertoont, moet met een volmondig ja geantwoord worden. Deze ziekte zal echter niet voor iedereen dezelfde symptomen met zich meebrengen, en de enen zullen gemakkelijker te genezen zijn dan de anderen.

10. Bibliografie

10.1. Monografieën, artikels en wetgeving

- 4th Summit of ACP Heads of State and Government, The Maputo Declaration. Maputo, juni 2004, 6 p.
- ABASS, A., The Cotonou Trade Régime and WTO Law. In: European Law Journal, Blackwell Publishing, 2004, vol. 10, nr. 4, pp. 439-462
- ACP Sugar Group, ACP Submission on the European Commission's Communication of 14 July 2004 Concerning the Reform of the EU Sugar Regime. Brussel, oktober 2004, 8 p.
- ACP-EU Joint Parliamentary Assembly Bureau, Report of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly Delegation. Fact-finding Delegation to Swaziland and Mauritius. April 10-14 2006. Brussel, 2 juni 2006, 13 p.
- A.C.S.-E.E.G.-overeenkomst van Lomé, PB L 25 van 30 januari 1976.
- Africa-Europe Faith Justice Network (AEFJN), The European agriculture reform and its impact on Africa. An indicative product: sugar. Brussel, AEFJN, 2004, 30 p.
- African Industrial Association (IAI), IAI's Position Paper on Sugar. Brussel, AIA Secrétariat Européen, oktober 2004, 4 p.
- Africa Research Bulletin, EPAs behind schedule. Blackwell Publishing, van 16 april 2007 tot 15 mei 2007, pp. 17361-17362
- Africa Research Bulletin, Sugar: Tanzania. Blackwell Publishing, van 16 maart tot 15 april 2007, pp. 17342-17343
- ARTS, K., Changing interests in development cooperation. In: ARTS, K., DICKSON, A.K., (eds.), EU Development Cooperation. From Model to Symbol. Manchester, University Press, 2004, 156 p.
- BEATTIE, A., Splits and acrimony among G4 partners dash trade deal hopes. In: The Financial Times, 22 juni 2007.
- BECKMAN, S., PALLAVI, R., Swaziland: HIV/AIDS, work and development. International Labour Organization (ILO), 2005, 19 p.
- BORRELL, B., HUBBARD, L., Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy. In: Economic Affairs, Blackwell Publishing, 2000, vol. 20, nr. 4, pp. 18-26
- BORRMANN, A., BUSSE, M., The Institutional Challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements. In: Development Policy Review, 2007, vol. 25, nr. 4, pp. 403-416
- BRÜNTRUP, M., Everything But Arms (EBA) and the EU-sugar market reform – Development Gift or Trojan Horse? Bonn, German Development Institute, 2006, 30 p.
- BUREAU, J.C., MATHEWS, A., EU Agricultural Policy: What Developing Countries Need to Know. Dublin, Trinity College Dublin, 2005, Institute of International Integration Studies (IIIS) discussion paper nr. 91, 31 p.
- BUSSE, M., JEROSCH, F., Reform of the EU Sugar Market. In: Intereconomics, Berlin, Springer, maart 2006, vol. 41, nr. 2, pp. 104-107
- CAP Monitor, Part one: Policy. Agra Europe, 26 september 2005, 10 p.
- CAP Monitor, Part four: Single Farm Payment. Agra Europe, 26 september 2005, 20 p.

- CINI, M., European Union Politics. Oxford, Oxford University Press, 2003, 450 p.
- COLMAN, D., YOUNG, T., Principles of Agricultural Economics. Cambridge, Cambridge University, 1989, 333 p.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie, Agenda 2000 – Vol. I: Voor een sterkere en grotere Unie. Brussel, 15 juli 1997. COM(97) 2000 def.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker. Brussel, 4 oktober 2000, 45 p. COM(2000) 604 def.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Aanbeveling voor een besluit van de Raad waarbij de Commissie wordt gemachtigd te onderhandelen over economische partnerschapsovereenkomsten met de ACS-landen en -regio's. Brussel, 9 april 2002, 4 p. SEC(2002) 351
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling. Brussel, 5 juni 2002, 20 p. COM(2002) 276 def.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Brussel, 10 juli 2002, 39 p. COM(2002) 394 def.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van steunregelingen voor producenten van bepaalde gewassen; Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening nr. 1257/1999/EG inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot intrekking van verordening nr. 2826/2000/EG. Brussel, 21 januari 2003, pp. 9-13
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Werkdocument van de diensten van de Commissie: Overwegingen bij de hervorming van het suikerbeleid van de Europese Unie. Resultaten van het onderzoek naar de gevolgen van de hervorming. Brussel, 23 september 2003, 54p. SEC(2003) 1022
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB – de sectoren tabak, olijfolie, katoen en suiker. Brussel, 23 september 2003, p. 22. COM(2003) 554 def.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB – hervorming van de suikersector. Brussel, 14 juli 2004, 12 p. COM(2004) 499 def.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker; Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van verordening nr. 1782/2003/EG tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers; Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening nr. 1258/1999/EG betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Brussel, 22 juni 2005, 78 p. COM(2005) 263 def.

- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van begeleidende maatregelen voor landen van het suikerprotocol die getroffen zijn door de hervorming van de suikerregeling van de EU. Brussel, 22 juni 2005, 25 p. COM(2005) 266 def.
- Commission of the European Communities, Treaty Establishing the European Community. Rome, 1957.
- Commission of the European Communities, The Europe-South Dialogue. Luxembourg, 1989.
- Commission of the European Communities, Sugar: International Analysis – Production Structures within the EU. Brussel, 2003, 72 p.
- Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Reforming the European Union's sugar policy. Summary of impact assessment work. Brussel, 2003, 50 p.
- Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Action plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the EU sugar regime. Brussel, 17 januari 2005, 14 p. SEC(2005) 61
- Committee of Industrial Users of Sugar (CIUS), The point of view of Europe's sugar using industry. Brussel, 13 juli 2005, 5 p.
- CONCORD Cotonou Werkgroep, Waarom de EU benadering ten opzichte van regionale handelsovereenkomsten met ontwikkelingslanden slecht voor ontwikkeling is. Brussel, CONCORD, januari 2004, 5 p.
- COLEMAN, W.D., TANGERMANN, S., The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing linked policy games. In: Journal of Common Market Studies, Blackwell Publishing, september 1999, vol. 37, nr. 3, pp. 385–405
- Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité-APRODEV (CIDSE-APRODEV), Position Paper: Reform of the Sugar Regime in the European Union. Policy Recommendations from a development perspective. Brussel, CIDSE, april 2005, 18 p.
- The Cotonou Agreement. Cotonou, 23 juni 2000.
- Council of the European Union, 2692nd Council Meeting of Agriculture and Fisheries. Brussel, 22-24 november 2005, press release, 23 p.
- Council of the European Union, Proposal for a Council Regulation on the common organisation of the markets in the sugar sector; Proposal for a Council Regulation amending Regulation No. 1782/2003/EC establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers; Proposal for a Council Regulation establishing a temporary scheme for the restructuring of the sugar industry in the European Community and amending Regulation No. 1258/1999/EC on the financing of the common agricultural policy. Brussel, 30 november 2005, 14982/05, 19 p.
- Council of the European Union, 2793rd Council Meeting of Agriculture and Fisheries. Luxembourg, 16 april 2007, press release, 22 p.
- CUPPENS, J., Suiker in cijfers. In: Europabericht, Brussel, Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in België, 2005, nr. 299, 20 p.
- CUYVERS, L., EMBRECHTS, R., RAYP, G., Internationale Economie. Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2002, 526 p.
- DAUGBJERG, C., SWINBANK, A., The Politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance. In: Journal of Common Market Studies, Blackwell Publishing, 2007, vol. 45, nr. 1, pp. 1-22

- DEARDEN, S., The European Union and the Commonwealth Caribbean. Burlington, Ashgate Publishing, 2002, 192 p.
- Definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2007, PB L 77 van 16 maart 2007, 1565 p.
- DLAMINI, N., Half a billion from EU. In: The Swazi Observer, 6 juni 2007.
- Europe Rapid Press Release, De Commissie stelt een hervorming van de marktordening voor suiker voor. Brussel, 4 oktober 2000, IP/00/1109, 8 p.
- Europe Rapid Press Release, Commission authorises Pascal Lamy to adapt "Everything But Arms" initiative in order to facilitate approval by Council of Ministers. Brussel, 7 februari 2001, IP/01/166, 2 p.
- Europe Rapid Press Release, De Commissie stelt een landbouwhervorming voor om de landbouwers een langetermijnperspectief op duurzame landbouw te bieden. Brussel, 22 januari 2003, IP/03/99, 9 p.
- Europe Rapid Press Release, "WTO challenges against EU sugar will hurt developing countries", says European Commission. Brussel, 10 juli 2003, IP/03/993, 2 p.
- Europe Rapid Press Release, Commissie opent debat over hervorming suikerbeleid EU. Brussel, 23 september 2003, IP/03/1286, 4 p.
- Europe Rapid Press Release, Suiker: de Commissie stelt een meer op de markt, de consument en de handel gerichte regeling voor. Brussel, 14 juli 2004, IP/04/915, 2 p.
- Europe Rapid Press Release, Commission appeals against WTO sugar ruling. Brussel, 15 oktober 2004, IP/04/1237, 2 p.
- Europe Rapid Press Release, European Commission regrets attack on EU sugar regime, but will abide by WTO Appellate Body ruling. Brussel, 28 april 2005, IP/05/506, 3 p.
- Europe Rapid Press Release, Hervorming zal concurrentiekracht EU-suikersector duurzaam verbeteren. Brussel, 22 juni 2005, IP/05/776, 4 p.
- Europe Rapid Press Release, Door een ingrijpende hervorming biedt de EU haar suikersector een langdurig toekomstperspectief op basis van concurrentiekracht. Brussel, 24 november 2005, IP/05/1473, 3 p.
- European Commission, Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century. Challenges and options for a new partnership. Brussel, 1996.
- European Commission, Directorate-General for Agriculture, Agenda 2000: CAP reform decisions. Impact analyses. Brussel, februari 2000, 109 p.
- European Commission, Directorate-General for Agriculture, Draft: CAP Reform Summary. Brussel, 2003, 16 p.
- European Commission, Directorate-General for Agriculture, A description of the Common Organisation of the Market in Sugar. Brussel, September 2004, 29 p.
- European Commission, Directorate-General for External Trade, EC market access offer in Economic Partnership Agreements. Brussel, 4 april 2007.
- European Fair Trade Association (EFTA), Fair Trade Jaarboek 2001. Nederland, EFTA, 2001, 207 p.
- European Research Office (ERO), Implications of the reform of the EU sugar regime for Southern African countries. Part II: Reform of the EU sugar regime. Brussel, ERO, 2001.

- Europees Parlement, Directoraat-Generaal Studies, Feiten over de Europese Unie. Luxemburg, 2001, 457 p.
- Europese Commissie, Directoraat-Generaal Landbouw, De Vijftien in de WTO: een sterkere positie door eensgezindheid. Brussel, Newsletter nr. 16, oktober 1999, 2 p.
- Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 20/2000 over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, vergezeld van de antwoorden van de Commissie, PB C 50 van 15 februari 2001, 31 p.
- FABIOSA, J., BEGHIN, J., ELOBEID, A., e.a., The Doha Round of the World Trade Organization and Agricultural Markets Liberalization: Impacts on Developing Countries. In: Review of Agricultural Economics, Blackwell Publishing, september 2005, vol. 27, nr. 3, pp. 317-335
- FORWOOD, G., The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé. In: Journal of Common Market Studies, Blackwell Publishing, september 2001, vol. 39, nr. 3, pp. 423-442
- FRANSEN, S., JENSEN, H., YU, W., e.a., Reform of EU sugar policy: price cuts versus quota reductions. In: European Review of Agricultural Economics, Oxford, Oxford University Press, 2003, vol. 30, nr. 1, p. 1-26
- FRITH, M., EU subsidies deny Africa's farmers of their livelihoods. In: The Independent, London, 16 mei 2006.
- GAMA, B., Ubombo Sugar Sweet Responsibility. In: The Swazi Observer, 2 november 2006.
- GARSIDE, B., HILLS, T., MARQUES, J.C., e.a., Research Project: Who Gains from Sugar Quotas? London, Overseas Development Institute-London School of Economics and Political Sciences (ODI-LSE), 2005, 51 p.
- General Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP sugar group biggest losers of EU sugar reform: they deplore the insensitivity of the EU to their case. Brussel, 24 november 2005, press release, 2 p.
- GIBB, R., Post-Lomé: the European Union and the South. In: The Third World Quarterly, 2000, vol. 21, nr. 3, pp. 457-481
- GIBB, R., The European Union's 'Everything But Arms' development initiative and sugar: Preferential access or continued protectionism? In: Applied Geography, 2006, vol. 26, nr. 1, pp. 1-17
- GOHIN, A., BUREAU, J-C., Modelling the EU sugar supply to assess sectoral policy reforms. In: European Review of Agricultural Economics, Oxford, Oxford University Press, 2006, vol. 33, nr. 2, pp. 223-247
- GOODISON, P., The European Union: New Start or Old Spin? In: Review of African Political Economy, Leeds, Roape Publications, 2005, vol. 32, nr. 103, pp. 167-176
- GOODISON, P., The ACP Experience of Preference Erosion in the Banana and Sugar Sectors. Possible Policy Responses to Assist in Adjusting to Trade Changes. Genève, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), mei 2007, issue paper nr. 7, 72 p.
- GOODISON, P., STONEMAN, C., Europe: Partner or Exploiter of Africa? The G-90 and the ACP. In: Review of African Political Economy, 2004, vol. 31, nr. 102, pp. 725-734
- HARRIS, S.A., TANGERMANN, S., A Review of the EC Sugar Regime. In: MARKS, S.V., MASKUS, K.E., (eds.), The Economics and Politics of World Sugar Policies. Michigan, Ann Arbor, 1993, 176 p.

- HOWARTH, R., The CAP: History and attempts at reform. In: Economic Affairs, Blackwell Publishing, 2000, vol. 20, nr. 2, pp. 4-10
- HURT, S.R., Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention. In: Third World Quarterly, 2003, vol. 24, nr. 1, pp. 161-176
- Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), World Trade Organization Agreement on Agriculture Basics. Minneapolis, IATP, 2003, 16 p.
- International Policy Council on Agriculture, Food and Trade (IPCAFT), Sugar Policy in the Post-Uruguay Round Era. IPC Position Paper no. 1. Washington D.C., IPCAFT, augustus 1996, 21 p.
- International Sugar Organization (ISO), Everything But Arms Initiative (EBA): Implications for the World Sugar Market. ISO Market evaluation, Consumption and Statistics Committee, MECAS (02)18, 2002.
- KENNETH, K., Economic Partnership Agreements. Hopes, fears and challenges. In: The Courier ACP-EU, november-december 2002, nr. 195, pp. 21-24
- KERKELÄ, L., HUAN-NIEMI, E., Trade preferences in the EU sugar sector: winners and losers. Helsinki, Government Institute for Economic Research, 2005, 30 p.
- KOSIOR, K., New Stakeholders in the Common Agricultural Policy: A Real Burden to Reform Processes in the Enlarged European Union? In: European Law Journal, Blackwell Publishing, september 2005, vol. 11, nr. 5, pp. 566-585
- LAAKSONEN, K., PULLI, J., The Sugar Markets and the Everything But Arms (EBA) of the European Union. Pellervo Economic Research Institute, report nr. 186, 2003, 76 p.
- LAAKSONEN, K., MÄKI-FRÄNTI, P., VIROLAINEN, M., Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000. Finland, Pellervo Economic Research Institute, working paper nr. 06/20, 2005, 86 p.
- LISTER, M., The European Community and the Developing World. The Role of the Lomé Convention. Aldershot, Gower, 1988, 240 p.
- LMC International (a.), EU Sugar Reform. The LDC Proposal – The Development Dimensions. Oxford, 2005, 14 p.
- LMC International (b.), EU Sugar Reform: The Implications for the Development of LDCs – Report. Oxford, 2004, 113 p.
- LMC International, Appendix 4: Assessing the Implications of EU policy reform on ACP and LDC sugar suppliers. Oxford, 2002.
- LMC International - Oxford Policy Management, Addressing the Impact of Preference Erosion in Sugar on Developing Countries. Oxford, 2004, p. 23
- MALZBENDER, D., Reforming the EU sugar regime: will Southern Africa still feature? Stellenbosch, Tralac working paper nr. 12/2003, oktober 2003, 20 p.
- MARINKOV, M., BURGER, P., The various dimensions of commodity dependence in Africa. In: South African Journal of Economics, Blackwell Publishing, juni 2005, vol. 73, nr. 2, pp. 269-291
- McQUEEN, M., The EU's Free-trade Agreements with Developing Countries: A Case of Wishful Thinking? In: The World Economy, 2002, vol. 25, nr. 9, pp. 1369-1385
- MILNER, C., MORGAN, W., ZGOVU, E., Would all ACP Sugar Protocol exporters lose from sugar liberalisation? In: The European Journal of Development Research. London, Routledge, 2004, vol. 16, nr. 4, pp. 790-808
- OECD, Agricultural Outlook Tables, 1970-2014. 2005.

- Oxfam International, Everything But Arms and Sugar? London, Oxfam International, december 2000, 3 p.
- Oxfam International (a.), The Great EU Sugar Scam. How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world. London, Oxfam International, 2002, 39 p.
- Oxfam International (b.), Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries. London, Oxfam International, maart 2004, 62 p.
- Oxfam International, EU sugar subsidies ruled illegal. London, Oxfam International, press release, 4 augustus 2004, 1 p.
- Oxfam International, A Sweeter Future? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in Southern Africa. Londen, Oxfam International, november 2004, 47 p.
- Oxfam International, An end to EU sugar dumping? Implications of the WTO panel ruling in the dispute against EU sugar policies brought by Brazil, Thailand and Australia. London, Oxfam International, 2005, 4 p.
- PAGE, S., HEWITT, A., The New European Trade Preferences: Does EBA Help the Poor? In: Development Policy Review, 2002, vol. 20, nr. 1, pp. 91-102
- PricewaterhouseCoopers, Sustainability Impact Assessment of Trade Negotiations of the EU-ACP Economic Partnership Agreements. Key findings, recommendations and lessons learned. Paris, PricewaterhouseCoopers, mei 2007, 96 p.
- Raad van de Europese Unie, 2703^e zitting van de Raad Landbouw en Visserij. Brussel, 23 januari 2006, persmededeling, 25 p.
- RITSON, C., HARVEY, D.R., The Common Agricultural Policy. Wallingford, CAB International, 1998, 440 p.
- SANDREY, R., VINK, N., Future Prospects for African Sugar: Sweet or Sour? Washington D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI), mei 2007, 24 p.
- SCOLLAY, R., Draft: Towards a pacific ACP negotiating position on sugar in EPA negotiations with the European Union. Auckland, APEC Study Centre, 2003, 84 p.
- SIEGFRIED, K., Swaziland's sugar farmers face ruin as EU takes axe to special price deal. In: The Guardian, 8 juli 2005.
- STANBROOK, C., BENTLEY, P., Dumping and Subsidies. The law and procedures governing the imposition of anti-dumping and countervailing duties in the European Community. Leiden, Kluwer Law International, 1996, 400 p.
- Swaziland Business, Swaziland Business Yearbook 2005.
- Swaziland Sugar Association (SSA), Annual Report 2003-2004. Mbabane, 2004.
- Swaziland Sugar Association (SSA), Swaziland Strategy for minimising the adverse impact of the EU sugar sector reform. Mbabane, februari 2005.
- SWINBANK, A., JORDAN, K., BEARD, N., Implications for Developing Countries of likely Reforms of the Common Agricultural Policy of the European Union. London, Commonwealth Secretariat, 1999, 69 p.
- SWINBANK, A., Developments in the Doha Round and WTO dispute settlement: some implications for EU agricultural policy. In: European Review of Agricultural Economics, Oxford, Oxford University, 2005, vol. 32, nr. 4, pp. 539-550.
- UNCTAD, Prospects for the world sugar economy in the light of the Uruguay Round Agreements. Genève, UNCTAD, 1996, 44 p.

- UNCTAD, Policies for Small-scale Sugar Cane Growing in Swaziland. Genève, UNCTAD, 13 maart 2000, 55 p.
- VAN BERKUM, S., ROZA, P., VAN TONGEREN, F., Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries. Den Haag, Agricultural Economics Research Institute, 2005, 101 p.
- VAN DER LINDE, M., MINNE, V., WOONING, A., e.a., Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector. Rotterdam, Netherlands Economic Institute, 2000, 64 p.
- VAN TONGEREN, F., Special safeguard for agricultural products: concerns and options for developing countries. Wageningen, Agricultural Economics Research Institute, oktober 2004, 14 p.
- VAUGHAN, A., Sugar, trade and Europe. A discussion paper on the impact of European sugar policies on poor countries. London, Sustain, 2000, 20 p.
- Verordening van de Commissie nr. 1436/1999/EG van 30 juni 1999 houdende opening van tariefcontingenten voor de invoer van bijzondere preferentiële ruwe rietsuiker uit de ACS-staten en uit India voor de voorziening van de raffinaderijen in de periode van 1 juli 1999 tot en met 29 februari 2000, PB L 166 van 30 juni 1999, pp. 62-63
- Verordening van de Commissie nr. 1138/2005/EG van 15 juli 2005 betreffende een permanente inschrijving voor het verkoopseizoen 2005/2006 voor de vaststelling van heffingen en/of restituties bij uitvoer van witte suiker, PB L 158 van 16 juli 2005, pp. 3-7
- Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 266/2006/EG van 15 februari 2006 tot instelling van begeleidende maatregelen voor landen van het Suikerprotocol die getroffen zijn door de hervorming van de suikerregeling van de Europese Unie, PB L 50 van 21 februari 2006, pp. 1-5
- Verordening van de Raad nr. 1009/67/EEG van 18 december 1967 houdende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB B 308 van 18 december 1967, pp. 1-15
- Verordening van de Raad nr. 3290/94/EG van 22 december 1994 inzake de aanpassingen en de overgangsmaatregelen in de landbouwsector voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten in het kader van de multilaterale handelsbesprekingen van de Uruguay-Ronde, PB L 349 van 31 december 1994, pp. 105-200
- Verordening van de Raad nr. 1101/95/EG van 24 april 1995 tot wijziging van verordening nr. 11785/81/EEG houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker en van verordening nr. 1010/86/EEG houdende vaststelling van de algemene voorschriften inzake de restitutie bij de productie voor bepaalde in de chemische industrie gebruikte producten van de sector suiker, PB L 110 van 17 mei 1995, pp. 1-8
- Verordening van de Raad nr. 416/2001/EG van 28 februari 2001 tot wijziging van verordening nr. 2820/98/EG houdende toepassing, voor de periode van 1 juli 1999 tot en met 31 december 2001 van een meerjarenschema van algemene tariefpreferenties, teneinde de douanevrijstelling zonder enige kwantitatieve beperking uit te breiden tot producten van oorsprong uit de minst ontwikkelde landen, PB L 60 van 1 maart 2001, pp. 43-50
- Verordening van de Raad nr. 1260/2001/EG van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB L 178 van 30 juni 2001, pp. 1-45
- Verordening van de Raad nr. 318/2006/EG van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB L 58 van 28 februari 2006, pp. 1-31

- WEBB, C., Case Study: Sugar Politics in the European Communities. In: Government and Opposition, Blackwell Publishing, oktober 1976, vol. 11, nr. 4, pp. 464-480
- World Trade Organization (WTO), Agreement on Agriculture. Genève, 1994.
- World Trade Organization (WTO), WTO launches trade initiative for least-developed countries. In: WTO Focus, november 1997, nr. 24, 24 p.
- World Trade Organization (WTO), European Communities – The ACP-EC Partnership Agreement. Ministerial Conference, Doha, 14 november 2001, 4 p.
- World Trade Organization (WTO), European Communities – Export Subsidies on Sugar. Complaint by Australia. Report of the Panel. Genève, WTO, 15 oktober 2004, 223 p.
- World Trade Organization (WTO), Doha Work Programme. Decision adopted by the General Council on 1 august 2004. Genève, WTO, 2004, 20 p.
- World Trade Organization (WTO), Ministerial Declaration. Doha Work Programme. Hong Kong, Ministerial Conference, 18 december 2005, 44 p.
- WRIGHT, T., EU ordered to stop dumping its sugar on global markets. In: The International Herald Tribune, 29 april 2005.
- WYN, G., The Common Agricultural Policy. Basingstoke, MacMillan, 1997, 244 p.
- YU, W., JENSEN, T.V., Tariff Preferences, WTO Negotiations and the LDCs: The Case of the 'Everything But Arms' Initiative. In: The World Economy, Blackwell Publishing, 2005, vol. 28, nr. 3, pp. 375-405.

10.2. Bronnen van het internet

- Agritrade
→ http://agritrade.cta.int/en/resources/extended_comment/eu_sugar_sector_reform_implications_for_acp_countries
Geraadpleegd op 27 juli 2007.
- Agritrade, Sugar: Executive Brief.
→ http://agritrade.cta.int/en/commodities/sugar_sector/executive_brief
Geraadpleegd op 27 juli 2007.
- African, Caribbean and Pacific Sugar Group, A brief history.
→ <http://www.acpsugar.org/History.html>
Geraadpleegd op 2 juli 2007.
- African, Caribbean and Pacific Sugar Group, Overview ACP Sugar Group.
→ <http://www.acpsugar.org/Overview.html>
Geraadpleegd op 29 juni 2007.
- African, Caribbean and Pacific Sugar Group, Special Preferential Sugar.
→ <http://www.acpsugar.org/SPS.html>
Geraadpleegd op 3 juli 2007.
- African, Caribbean and Pacific Sugar Group, Recent Developments: Renewal of SPS.
→ <http://www.acpsugar.org/Recent%20developments.html#Renewal>
Geraadpleegd op 8 juli 2007.
- Comité Européen des Fabricants de Sucre (CEFS), The European Sugar Regime.
→ <http://www.cefs.org/en/cefs/regime.htm>
Geraadpleegd op 22 juli 2007.

- Euractiv.com, EU settles on sugar price cuts.
→ <http://www.euractiv.com/en/trade/eu-settles-sugar-price-cuts/article-149807>
Geraadpleegd op 20 juli 2007.
- Euractiv.com, WTO confirms earlier verdict against EU on sugar exports.
→ <http://www.euractiv.com/en/trade/wto-confirms-earlier-verdict-eu-sugar-exports/article-129880>
Geraadpleegd op 22 juli 2007.
- Euractiv.com, CAP Mid-term review.
→ <http://www.euractiv.com/en/cap/cap-mid-term-review-updated/article-109964>
Geraadpleegd op 24 juli 2007.
- Europese Commissie, Agenda 2000: voor een sterkere en uitgebreide Unie.
→ <http://ec.europa.eu/agenda2000/overview/nl/aenda.htm>
Geraadpleegd op 11 juli 2007.
- Europese Commissie, The Doha Development Agenda.
→ http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/doha_da/index_en.htm
Geraadpleegd op 23 juli 2007.
- Europese Unie, Samenvattingen van de wetgeving. Stelsel voor de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
→ <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l60024.htm>
Geraadpleegd op 7 mei 2007.
- Europese Unie, Samenvattingen van de wetgeving. Overeenkomst van Cotonou.
→ <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/r12101.htm>
Geraadpleegd op 9 juli 2007.
- SUBEL, Wat is het Suikerprotocol?
→ <http://www.subel.be/emc.asp?pagelid=246>
Geraadpleegd op 2 juli 2007.
- Theparliament.com, EU go ahead for sugar shake up.
→ <http://www.theparliament.com/EN/News/200602/4df356fd-57bd-4d87-985b-8f1357cee360.htm>
Geraadpleegd op 22 juli 2007.
- The Secretariat of the ACP Group of States, ACP Member States.
→ http://www.acpsec.org/en/acp_states.htm
Geraadpleegd op 29 juni 2007.
- World Trade Organisation (WTO), Domestic Support Boxes.
→ http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm
Geraadpleegd op 4 juli 2007.
- World Trade Organisation (WTO), Enabling Clause.
→ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/repertory_e/e1_e.htm
Geraadpleegd op 16 juli 2007.
- World Trade Organisation (WTO), Summary 24 July: Talks suspended: "Today there are only losers".
→ http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/mod06_summary_24july_e.htm
Geraadpleegd op 21 juli 2007.

- E-mail van Dr. Paul Goodison 5 maart 2007
- <http://www.britishsugar.co.uk/RVEb09af2f75b404fb9bc6c030d22b75617,...aspx>
op 23 juli 2007
- <http://www.epawatch.net/general/text.php?itemID=308&menuID=6> op 18 juli 2007
- <http://www.epawatch.net/general/text.php?itemID=283&menuID=28> op 18 juli 2007
- <http://faostat.fao.org/site/336/DesktopDefault.aspx?PageID=336> op 2 augustus 2007
- <http://www.globalsugaralliance.org/resources.php?action=viewResource&id=19>
op 23 juli 2007
- <http://www.gov.sz/home.asp?pid=3377> op 1 augustus 2007
- <http://www.mbendi.co.za/orgs/caw3.htm> op 2 augustus 2007
- http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=61
op 1 augustus 2007
- http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=79
op 1 augustus 2007
- http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=84
op 1 augustus 2007
- http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=60
op 2 augustus 2007
- http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=84
op 2 augustus 2007
- http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=84
op 3 augustus 2007
- http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=84
op 3 augustus 2007
- http://www.ssa.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=84
op 4 augustus 2007
- <http://www.swazibusiness.com/swazisugar/chairman.html> op 31 juli 2007
- <http://www.swazibusiness.com/swazisugar/chairman.html> op 2 augustus 2007
- http://www.rssc.co.sz/group_profile.htm op 2 augustus 2007