

De ontwikkeling van de handel tussen de EG en de ACS-landen

Op 28 februari 1985 eindigde de werkingsduur van de tweede overeenkomst van Lomé, die op 31 oktober 1979 tussen de negen Europese lidstaten en 58 ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten) was gesloten. Als een van de hoofddoelstellingen van dit verdrag en van zijn voorganger gold het bevorderen van de handel tussen de Gemeenschap en de ACS-staten en vooral van de groei en diversificatie van de ACS-exporten. Belangrijke instrumenten daarbij waren het verlenen van handelspreferenties en een omvangrijk financieel en technisch hulpprogramma.

Analyse van de ontwikkeling van de handel tussen de Gemeenschap en de ACS-staten gedurende de eerste overeenkomst logenstrafte echter de optimistische verwachtingen die bij de ondertekening van het eerste verdrag in 1975 waren geuit over de haalbaarheid van die doelstelling. Alle handels- en hulpmaatregelen ten spijt slaagden de ACS-staten er tijdens de Lomé-I-periode niet in hun positie op de EG-markt te verbeteren. Tevens bleef hun exportstructuur nagenoeg ongewijzigd. Aan het eind van de looptijd van Lomé-I werd de handel met de Gemeenschap nog steeds gedomineerd door een handvol ACS-staten en bleef het

Tabel 1. Handel tussen de EG en 63 ACS-staten, 1975-1984, in miljarden Ecu, ongedefleerd

| | EG-import | EG-export | Exp.-Imp. |
|------|-----------|-----------|-----------|
| 1975 | 8,8 | 8,2 | -0,6 |
| 1976 | 10,6 | 10,0 | -0,6 |
| 1977 | 12,6 | 12,6 | 0,0 |
| 1978 | 12,0 | 12,8 | +0,8 |
| 1979 | 14,9 | 11,9 | -3,0 |
| 1980 | 19,2 | 15,9 | -3,3 |
| 1981 | 16,7 | 18,8 | +2,1 |
| 1982 | 18,2 | 18,7 | +0,5 |
| 1983 | 19,8 | 15,9 | -3,9 |
| 1984 | 24,8 | 16,4 | -8,4 |

Bron: Eurostat, *EC-ACP trade: A statistical analysis 1970-1981*, Luxemburg, 1983; Eurostat, *Analytical tables of external trade-NIMEXE*, volume Z, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984; Eurostat, *Monthly External Bulletin*, 1958-1983, 1984.

exportpakket zich concentreren op een beperkt aantal, voornamelijk primaire, produkten 1).

Balans van Lomé II

Nu statistische gegevens over het handelsverkeer tot en met 1984 beschikbaar zijn, rijst de vraag of soortgelijke conclusies ook van toepassing zijn op de werkingsduur van Lomé II 2).

Dit is inderdaad het geval, ook al lijkt op het eerste gezicht het toenemen van de nominale waarde van de ACS-exporten in tabel 1 uit te wijzen dat de preferentiële tarieven een positieve invloed op de handel tussen de Gemeenschap en de ACS-staten hebben uitgeoefend. De handelsbalans geeft een wisselend beeld te zien, maar is overwegend in het voordeel van de ACS-staten. Het laatste is evenwel grotendeels veroorzaakt door de uitvoer van ruwe olie. Laat men olie buiten beschouwing, dan heeft de Gemeenschap over de gehele periode van tien jaar een aanzienlijk exportsurplus.

Ook dient men er rekening mee te houden dat de Gemeenschapsstatistiek, zoals gebruikelijk is voor de goederenimport, de cif-waarde (cost insurance freight) aanhouden en voor de goederenexport de fob-waarde (free on board). Gaat men daarentegen uit van de cif-importwaarde van de ACS-staten en van de fob-exportwaarde,

1) Zie onder meer: J. Moss en J. Ravenhill, *Trade between the ACP and the EEC during Lomé I*, in: C. Stevens (ed.), *EEC and the third world: a survey*, Londen 1983, blz. 133-151; H. Eisold en R. Hasse, *Time for reorientation in Lomé III?*, *Intereconomics*, maart/april 1984, blz. 78-83.

2) Zes staten traden na ondertekening van het tweede Lomé-verdrag toe tot het verdrag. Van de vijf, waarvan de handelscijfers in tabel 1 zijn opgenomen (Antigua en Barbuda, Belize, St. Vincent en Grenadinen, Vanuatu en Zimbabwe; St. Christopher en Nevis trad eerst in 1984 als 64e staat toe), bereikte alleen de invoer resp. uitvoer van Zimbabwe een waarde die uitsteeg boven de 100 miljoen Ecu. Opname van de handelscijfers van deze vijf staten oefent derhalve geen belangrijke invloed uit op de bevindingen.

dan zou de handelsbalans overwegend in het voordeel van de Gemeenschap zijn.

Bij de beoordeling van Lomé-II gaat het er echter niet zozeer om of de handel tussen de EG en de ACS-staten zich gunstig heeft ontwikkeld, maar of deze ontwikkeling *gunstiger* is geweest dan die van de handel tussen de EG en ontwikkelingslanden die *niet* konden profiteren van de lagere invoerrechten. In de volgende tabel is derhalve het marktaandeel van de ACS-groep met dat van andere ontwikkelingslanden vergeleken.

Uit deze tabel komt naar voren dat de verwachte dynamische ontwikkeling van de handel geheel is uitgebleven. Integendeel, in de 10 jaar waarin de handelspreferenties van kracht waren, hebben de ACS-staten hun marktaandeel niet kunnen behouden.

De geaggregeerde cijfers worden in sterke mate beïnvloed door de waarde van minerale brandstoffen, aardolie en -produkten en de positie van Nigeria als grote olieëxporteur. Indien men deze goederengroep, die aan de zijde van de ACS-staten voor het overgrote deel uit ruwe aardolie bestaat, aftrekt van het geheel, dan ontstaat een voor de ACS-staten nog ongunstiger beeld (zie de percentages in tabel 2 tussen haakjes). Gemiddeld 45% van de totale ACS-uitvoer naar de EG bestond uit deze goederen. Nigeria neemt 80% hiervan voor zijn rekening; aardolie en -produkten zijn goed voor 95% van de totale Nigeriaanse uitvoer. De aanzienlijke daling in 1981 van de totale EG-invoer uit de ACS-staten valt dan ook samen met een forse vermindering van de Nigeriaanse olie-export naar de Gemeenschap. Ook het dalend exportaandeel van de Gemeenschap naar de ACS-groep is grotendeels te verklaren uit de verhoudingsgewijs sterk teruggelopen export van onder meer machines, ijzer en staal naar Nigeria sinds 1981, dat in betalingsbalansproblemen geraakte.

Concentratie op landen en produkten

De ACS-staten, als groep het produkt van Europees ontwikkelingsbeleid, vormen een zeer heterogeen gezelschap qua inwonertal, oppervlak, en economische ontwikkeling. Dertig staten hebben elk een inwonertal lager dan 1 miljoen. In dit licht bezien is het dan ook niet verwonderlijk dat ruim 20 staten te zamen minder dan 1 procent van de totale ACS-export naar de Gemeenschap voor hun rekening nemen. Ook afgezien van deze groep blijft de export echter sterk gedomineerd door enkele staten, die ook tijdens de eerste overeenkomst tot de belangrijkste exporteurs behoorden, te weten Nigeria, Ivoorkust, Kameroen, Zaire en Gabon, die te zamen \pm 60% van de totale export naar de EG voor hun rekening namen.

Tabel 2. Aandeel van de ACS in de totale invoer en uitvoer van de EG, in vergelijking met het aandeel van de andere ontwikkelingslanden, in procenten a)

| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Invoer: | 7,0 | 6,6 | 7,3 | 6,7 | 6,8 | 7,0 | 5,5 | 5,7 | 6,0 | 6,5 |
| aandeel ACS: | (6,6) | (6,4) | (7,2) | (6,3) | (5,6) | (5,1) | (4,5) | (4,4) | (4,6) | (4,9) |
| aandeel andere ontwikkelingslanden: | 37,4 (19,3) | 37,8 (18,5) | 36,8 (19,8) | 33,6 (18,6) | 34,1 (19,2) | 35,7 (19,1) | 37,0 (18,7) | 34,4 (19,0) | 31,1 (19,5) | 28,9 (19,3) |
| aandeel ACS in het totaal van de ontwikkelingslanden | 15,7 (28,0) | 14,9 (25,7) | 16,9 (26,7) | 16,6 (25,3) | 16,6 (22,6) | 16,3 (21,1) | 12,9 (19,4) | 14,2 (18,8) | 16,2 (19,1) | 18,3 (20,2) |
| Uitvoer | | | | | | | | | | |
| aandeel ACS | 6,9 (7,0) | 7,3 (7,3) | 7,9 (7,9) | 7,5 (7,5) | 6,3 (6,1) | 7,3 (7,0) | 7,1 (7,1) | 6,5 (6,7) | 5,3 (5,4) | 4,7 (4,7) |
| aandeel andere ontwikkelingslanden | 30,3 (30,9) | 30,1 (30,9) | 31,1 (32,0) | 32,0 (32,6) | 30,9 (32,0) | 31,3 (32,1) | 35,0 (35,8) | 34,3 (35,4) | 33,2 (34,2) | 30,5 (31,5) |
| ACS aandeel in het totaal van de ontwikkelingslanden | 18,5 (18,5) | 19,5 (19,1) | 20,3 (19,8) | 19,0 (18,7) | 16,9 (16,5) | 18,9 (18,7) | 16,9 (16,6) | 15,9 (15,4) | 13,8 (13,4) | 13,4 (13,0) |

a) Tussen haakjes cijfers exclusief minerale brandstoffen, aardolie en -produkten
Bron: zie tabel 1.

Tevens is de afhankelijkheid van enkele hoofdprodukten tijdens de tweede overeenkomst niet afgenomen, hetgeen tot uiting komt in tabel 3. De acht belangrijkste goederengroepen zijn goed voor ca. 80% van de totale export van de ACS-staten naar de EG. Nu hoeft hoge goederenconcentratie op zich zelf niet negatief te zijn; voor de meeste van de in de tabel genoemde produkten geldt echter dat de prijzen op de wereldmarkt gedaald zijn.

In de figuren wordt op een andere

tering van de ACS-staten op de EG-markt. Ook is er voor de ACS-staten als groep nagenoeg geen wijziging van betekenis opgetreden in hun exportstructuur. Een beperkt aantal landen domineert de ACS-export naar de EG, die nog steeds – gemeten naar belangrijkste goederengroepen – weinig diversificatie vertoont en voornamelijk primaire produkten omvat of een eerste bewerking daarvan.

Tabel 3. Percentueel aandeel van de belangrijkste produktgroepen t.o.v. de totale ACS-export naar de EG a)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| minerale brandstoffen, aardolie en -produkten | 48,6 (1) | 42,8 (1) | 45,7 (1) | 45,5 (1) | 46,4 (1) |
| koffie, thee en specerijen | 8,1 (2) | 8,0 (2) | 9,1 (2) | 10,0 (2) | 10,7 (2) |
| cacao en bereidingen | 6,4 (3) | 6,6 (3) | 6,6 (3) | 5,8 (3) | 6,7 (3) |
| koper | 5,2 (4) | 5,4 (4) | 5,0 (4) | 4,5 (5) | 3,8 (5) |
| hout, houtskool, houtwaren | 4,5 (5) | 4,4 (6) | 3,9 (6) | 3,7 (6) | 3,2 (6) |
| metaalertsen, slakken en assen | 3,9 (6) | 5,4 (5) | 4,7 (5) | 4,8 (4) | 4,5 (4) |
| anorganische chemische produkten | 3,1 (7) | 3,0 (8) | 2,8 (8) | 3,1 (7) | 2,2 (10) |
| suiker, suikerwerk | 2,7 (8) | 3,2 (7) | 3,4 (7) | 2,9 (8) | 2,9 (7) |
| Totaal | 82,5 | 78,8 | 81,2 | 80,3 | 80,4 |

a) Tussen haakjes de rang die de waarde van de goederengroep heeft t.o.v. de waarde van andere groepen.
Bron: zie tabel 1.

wijze de blijvende afhankelijkheid van enkele hoofdprodukten geïllustreerd. Voor elk van 61 ACS-staten is nagegaan welk percentage van zijn export voor rekening komt van de voor die staat belangrijkste goederengroep 3). Op grond van deze gegevens kan worden afgeleid in welke mate de export van de ACS-staten als geheel afhankelijk is van de belangrijkste goederengroep. Dit is gebeurd voor drie jaren: 1980, 1982 en 1984. Bij figuur 2 is dezelfde procedure toegepast, met dien verstande dat in deze afbeelding de afhankelijkheid van de belangrijkste twee goederengroepen is weergegeven. In beide gevallen blijkt dat de op deze wijze gemeten exportconcentratie in 1980 en 1984 hoger was dan die in 1982.

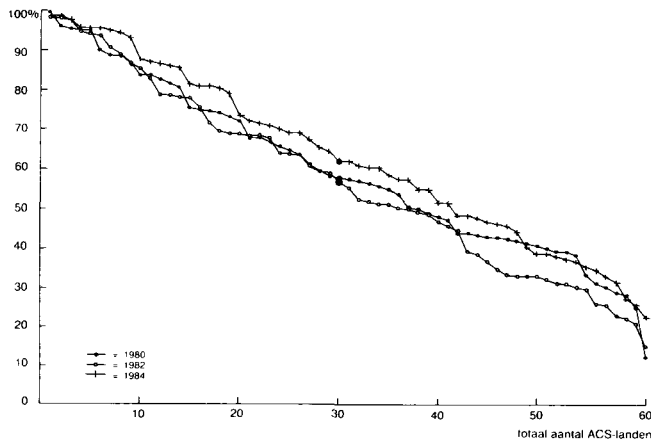
Uit het hierboven weergegeven statistische materiaal kan men constateren dat het tweede Lomé-verdrag niet is samengegaan met een positieverbe-

Lomé-III: in het voetspoor van Lomé-II

Van ACS-zijde wordt de teleurstellende handelontwikkeling in hoofdzaak toegeschreven aan de in het tweede verdrag opgenomen uitzonderingen op de vrije toegang voor hun produkten tot de EG-markt, aan non-tarifaire maatregelen en aan erosie van hun handelspreferenties die door EG-concessies jegens derde landen werd teweeg gebracht. Tijdens de moeizame onderhandelingen voor het derde Lomé-verdrag vroegen de verte-

3) Volgens de goederenclassificatie van NIMEXE, de nomenclatuur voor de buitenlandse handel opgesteld door Eustostat op het 2-cijfer-niveau, waarbij de goederenmassa is opgesplitst in 99 afzonderlijke categorieën. Niet opgenomen zijn Antigua en Barbado, en Tuvalu.

Figuur 1. Procentueel aandeel van de belangrijkste goederengroep in de totale export per ACS-staat, 1980, 1982, 1984 a)



a) *Leesvoorbeeld* Punt A geeft aan dat er in 1980 dertig ACS-staten waren waarvan de export voor 58% of meer in beslag werd genomen door één goederengroep. In punt B wordt aangegeven dat in 1984 dertig (niet noodzakelijkerwijs dezelfde) staten voor 62% van hun export afhankelijk waren van de belangrijkste goederengroep. In vergelijking met 1980 zou de gerichtheid op een goederengroep van 61 ACS-staten dus toegevoegd zijn indien de lijn voor 1984 rechts en hoger ligt dan de lijn voor 1980.

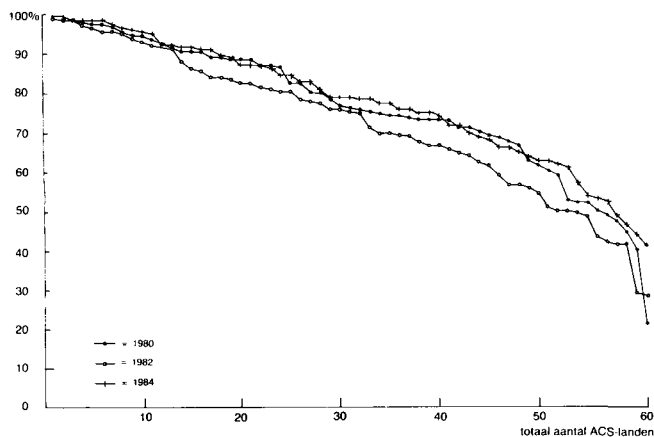
genwoordigers van de ACS-staten om vrijere toegang van verwerkte (en agrarische) produkten, om versoepeling en vereenvoudiging van de oorsprongregels en voorts om afschaffing of begrenzing van de vrijwaringsclausule. Van Gemeenschapszijde werd hiertegenover gesteld dat de hoofdoorzaak eerder terug te voeren is op de gebrekkige produktiestructuur van de ACS-staten.

Nu kan men meegaan met het Gemeenschapsargument dat het onjuist is verdergaande liberalisering van de invoer te zien als het wondermiddel dat de teleurstellende handelontwikkeling van de ACS-staten in haar tegendeel zou doen omslaan. Het handelsregime van Lomé, in de noord-zuidrelaties het meest liberale, is slechts een van de vele factoren die de handel tussen de Gemeenschap en de ACS-staten beïnvloedt, en kan alléén geen handel genereren 4). Dit neemt niet weg dat met het benadrukken van de gebrekkige produktiestructuur de Gemeenschap er zich wel erg gemakkelijk vanaf maakt. Juist omdat de ACS-staten zo'n lage industrialisatiegraad hebben, zijn zij niet in staat voor tal van bewerkte produkten de door de Gemeenschap verlangde component aan toegevoegde waarde te halen die deze tot produkten van oorsprong zou maken. En in een aantal van de gevallen waarin zij er wel in slagen deze drempel te nemen zoals bij textiel- en kledingprodukten, beschouwt de Gemeenschap deze produkten als hooggevoelig en reageert met communautaire plafonds.

Ook een vrijwaringsclausule die toegepast kan worden zodra 'bijzondere omstandigheden' daartoe nopen, bemoeilijkt marktvoorspellingen voor de ACS-staten en frustreert initiatieven tot ontwikkeling van niet-traditionele exportindustrieën omdat niet aangegeven wordt wanneer, in welke mate en voor hoelang (bij voorbeeld in relatie

tot een herstructureringsplan) zij in werking zal treden. Zo stopten of beperkten ondernemingen in Senegal en de Ivoorkust onder dreiging van deze clause belangrijke nieuwe textielprojecten 5). Indien de gebrekkige produktiestructuur inderdaad de belemmerende factor is voor de groei van de ACS-exporten en het communautaire handelsbeleid een geringe invloed uitoefent, dan kan men zich afvragen wat de Gemeenschap heeft bewogen om in het derde Lomé-verdrag dat op 8 december 1984 werd gesloten het bestaande handelsregime in hoofdlijnen te handhaven en slechts marginale concessies te doen 6). De indruk wordt versterkt dat de Gemeenschap een hogere prioriteit geeft aan de bescherming van bepaalde gebieden en bedrijfstakken in de Gemeenschap tegen een in haar ogen al te grote toevloed van gevoelige produkten (die echter in de nabije toekomst op de totale Gemeenschapinvoer slechts een gering percentage zou uitmaken), dan aan het ontwikkelingsniveau van de ACS-

Figuur 2. Procentueel aandeel van de twee belangrijkste goederengroep in de totale export per ACS-staat.



groep die 27 van de 36 als minst ontwikkeld geklassificeerde landen omvat.

In het derde verdrag wordt ook nauwelijks een relatie gelegd tussen handelsmaatregelen en een industriële ontwikkelingsstrategie, die het beleid van donor en recipiënten ook wat betreft de relatief succesvolle ACS-exportindustrieën op elkaar zou moeten afstemmen. Lomé-II bevatte nog de expliciete doelstelling dat bij een Europees industrieel herstructureeringsbeleid rekening gehouden zou worden met de speciale noden van de ACS-staten. Dit rechtstreeks verband legt het derde verdrag niet meer. Ook dit draagt bij tot voornoemde indruk dat aan de bereidheid tot een stimulerend beleid op dit vlak een duidelijke grens gesteld is.

G.W. van der Velden

De auteur is werkzaam bij het Nederlands instituut voor internationale betrekkingen Clingendael. Hij dankt drs. J.G. Siccama voor zijn commentaar.

- 4) *Le Courier*, 1984, nr 84, pages jaunes 1
- 5) M.B. Dolan, The changing face of EEC policies toward the developing countries, *Journal of European Integration*, 1981, nrs. 2/3, blz. 173.
- 6) Voor een analyse van Lomé-III, zie o.m.: J.P. Verloren van Themaat, Lomé III: oplossing van de jaren '70 voor de problemen van de jaren '80, *Internationale Spectator*, maart 1985, blz. 121-127.