

De coherentiepijot in Ghana en Bangladesh

1. Inleiding

Op verzoek van uw Kamer¹ heeft Staatssecretaris Knapen toegezegd een pilotstudie te laten uitvoeren naar de vraag of het mogelijk is de gevolgen van ons BCO-beleid in onze partnerlanden in kaart te brengen en zo mogelijk deze te kwantificeren. Vanwege de omvang is de exercitie beperkt tot drie partnerlanden, te weten Bangladesh, Ghana en Mali. Gezien de ontwikkelingen in Mali werd besloten de pilot in dat land niet uit te voeren. In deze bijlage en bijbehorende annex presenteer ik de resultaten van de pilotstudie voor Bangladesh en Ghana. Met behulp van resultaatketens (de methode wordt toegelicht in annex 5) wordt geprobeerd de gevolgen van specifiek beleid van Nederland/EU voor ontwikkeling in Bangladesh en Ghana in kaart te brengen. Tevens worden de wisselwerking met het beleid van de partnerlanden beschreven, incoherenties in de bilaterale relaties geïdentificeerd en een aantal handelingsperspectieven geschetst. Die laatste kunnen - direct of indirect - helpen om de geconstateerde inconsistenties t.a.v. beide partnerlanden te verminderen of op te lossen. Ik besef dat deze pilotstudie slechts een eerste aanzet is om het EU en Nederlandse BCO-beleid beter te monitoren en de gevolgen ervan in betrokken ontwikkelingslanden systematischer te meten.

Niet eerder werd geprobeerd de positieve en/of negatieve gevolgen van niet-hulpbeleid van Nederland en de EU op ontwikkeling in individuele ontwikkelingslanden zo in detail in kaart te brengen. Vanwege het ontbreken van een (internationale) methodologie zijn naar analogie van de effectmeting van hulpbeleid coherentieresultaatketens ontwikkeld. Vanwege de complexiteit is er voor gekozen om de analyse te beperken tot vier van de vijf prioritaire beleidssectoren van de EU en Nederland voor BCO. De prioritaire sectoren zijn: i. handel en financiële stromen; ii. voedselzekerheid; iii. klimaat en energie; iv. migratie. De vijfde BCO-prioriteit van de EU - veiligheid - is vanwege het ontbreken van duidelijke aangrijpingspunten en indicatoren in ons beleid voor de veiligheid in partnerlanden buiten beschouwing gelaten. Binnen deze vier sectoren zijn als startpunt van de resultaatketens instrumenten geselecteerd, zoals o.a. invoertarieven of omvang van interne steun. Waar aanwezig is uitgegaan van de geformuleerde BCO-doelstelling van de EU of Nederland. In de praktijk blijken weinig kwantitatief geformuleerde BCO-doelen te bestaan.

Uiteraard zijn het beleid van het partnerland zelf en andere belangrijke partners op deze niet-hulp beleidsterreinen ook belangrijk als verklarende factoren voor (het gebrek aan) ontwikkeling in het partnerland. Daarom worden deze aspecten - voor zover mogelijk - meegenomen in de resultaatketens voor Bangladesh en Ghana. De gegevens voor de beleidsinstrumenten (*inputs* zoals invoertarieven en *outputs* zoals invoer- en uitvoerwaarden van Nederland/EU en de partnerlanden) en uitkomsten in ontwikkelingslanden (zoals groei en armoede) zijn bij voorkeur geput uit internationale databronnen. Waar nuttig en aanwezig zijn deze gegevens en informatie over nationaal beleid met hulp van onze ambassades en het partnerland in kwestie aangevuld uit nationale databronnen.

Bescheidenheid en voorzichtigheid zijn geboden bij het trekken van conclusies uit de gegevens en de analyse. De resultaatketens in annex 5 pretenderen niet het complete beeld van de bilaterale relaties te schetsen noch causale relaties te leggen tussen specifieke beleidsinstrumenten en uitkomsten op landenniveau. De pilotstudie probeert slechts meetbare Nederlandse/EU beleidsinspanningen te identificeren op specifieke beleidsterreinen en deze op een plausibele manier te verbinden aan (mogelijke) gevolgen voor ontwikkeling in het partnerland. Er bestaat een groot gebrek aan harde gegevens over bilaterale financiële stromen en de gevolgen ervan.

¹ Motie El Fassed, Kamerstuk 32 605, Kamerjaar 2010-2011.

2. Uitkomsten van de coherentiepijot

2.1. Hoofdlijnen

Op meerdere beleidsterreinen van de EU en Nederland doen zich waarneembare gevolgen voor in deze twee partnerlanden. Daarbij gaat het om zowel positieve effecten (als gevolg van o.a. de tariefvrije markttoegang, hulp voor handel en directe investeringen) als negatieve effecten (zoals concurrentievervalsing door interne steun voor concurrerende landbouwproducten en minder export door hoge technische en (fyto)sanitaire productstandaarden). De richting van incoherenties is meestal duidelijk, de exacte omvang ervan is echter vaak moeilijk te vast te stellen.

Annex 1 en 2 beschrijven de ontwikkelingssituatie in Bangladesh en Ghana en de gevolgen van het BCO-beleid van Nederland/EU meer in detail. Deze gaan ook verder in op specifieke inconsistenties in het Nederlandse en EU-beleid. De statistische annexen 3 en 4 verschaften aanvullend uitgebreide kwantitatieve gegevens. Hieronder ga ik in op een vijftal BCO-prioriteiten en hun beleidsmatige consequenties: i. De rol van (preferentiële) markttoegang bij de verdere integratie van partnerlanden in de wereldeconomie; ii. Stabiele financiële stromen voor ontwikkeling en adequate regulering; iii. Voedselzekerheid en landbouw; iv. Klimaatverandering; v. Mobiliteit en migratie.

2.2. De rol van (preferentiële) markttoegang bij integratie in de wereldeconomie

Bangladesh is weinig geïntegreerd in de wereldeconomie getuige de relatief lage omvang van diens internationale handel (de som van import en export van goederen én diensten). Gemeten als percentage van het BNP bedroeg de handel in 2009 95%. Daarentegen is Ghana volgens die maatstaf bijzonder goed geïntegreerd met een percentage van maar liefst 142% in 2009 waarmee het zelfs hoger scoort dan Nederland (128% in 2009). De EU is voor Bangladesh de belangrijkste exportpartner met een aandeel van 48% in 2011. Als importpartner bekleedt de EU slechts de vijfde positie (6% in 2011). Voor Ghana is de EU de belangrijkste handelspartner voor zowel export (51% in 2011) als import (24% in 2011). Nederland speelt traditioneel een grote rol als exportbestemming voor Ghanese cacao-producten. Zowel Ghana als Bangladesh profiteren van de nultarieven die hun exportproducten ontvangen in de EU. Ghana ontvangt dankzij een interim Economisch Partnerschapsakkoord (EPA) tariefvrije toegang tot de Europese markt op basis van de EU markttoegangsverordening, terwijl Bangladesh vrije toegang krijgt onder het handelsregime voor de MOL's (Minst Ontwikkelde Landen); *Everything But Arms* (EBA).

De 100% tariefvrije behandeling door de EU is zeer voordelig voor beide landen, zeker vergeleken met de veel minder gunstige toegang tot de markten van andere belangrijke handelspartners (VS, China, Japan, India en Afrika). De samenstelling van hun exportpakket naar de EU en de wereldmarkt is echter eenzijdig. Voor Bangladesh is het voornamelijk textiel en kleding terwijl het bij Ghana om primaire grondstoffen en een beperkt aantal halffabricaten gaat. De tariefvrije export van textiel en kleding naar de EU heeft Bangladesh in staat gesteld om belangrijke stappen te zetten op weg naar een arbeidsintensieve industrialisatie en een leidende positie op te bouwen op de wereldmarkt voor textiel en kleding.

Tariefpreferenties zijn voor Bangladesh belangrijk, want de textielexport naar de EU is aanzienlijk groter dan die naar de VS, doordat het Amerikaanse APS minder preferenties biedt voor textiel. Positief en coherent voor niet-MOL's is de Nederlandse bijdrage om tijdens de herziening van het APS ervoor te zorgen dat het aantal tarieflijnen onder APS en APS+ zijn uitgebreid. Het resultaat daarvan is dat er een aantal producten niet langer is uitgezonderd van het APS (uitbreiding van preferenties) en dat een aantal producten van de gevoelige naar de niet

gevoelige producten is overgeheveld, waarmee ze tariefvrij naar de EU kunnen worden geëxporteerd in plaats van tegen 3,5%.

Beperkte diversificatie geldt ook voor de geografische spreiding van de export. Die is sterk gericht op benutting van de handelspreferenties in OESO-markten en veel minder op handel met de eigen regio die vaak wordt gehinderd door hoge tarieven, een vergelijkbare exportstructuur in omringende landen en logistieke en infrastructurele obstakels. De export van beide landen is daarmee relatief kwetsbaar voor het verlies van handelspreferenties in ontwikkelde landen op politieke gronden en/of sterk wisselende grondstoffenprijzen.

De potentiële voordelen van tariefvrije markttoegang op basis van de EU-markttoegangsverordening voor Ghana en de EBA voor Bangladesh worden door beide landen niet volledig benut. Administratieve belemmeringen, politieke onzekerheid over verlenging van tijdelijke preferentiële handelsregimes in zowel de VS als de EU en strikte regels van oorsprong spelen daarbij een rol. Beide landen kunnen in de toekomst hun preferentiële handelsstatus verliezen en lopen dan een substantieel concurrentieverlies op met negatieve gevolgen voor hun export, groei en werkgelegenheid. Voor Ghana speelt dit al op korte termijn. Ghana valt per 1 oktober 2014 niet langer onder het huidige tariefvrije regime van de EU-markttoegangsverordening omdat het land geen serieuze stappen heeft gezet om de interim-EPA met de EU te implementeren, zoals was afgesproken in 2007.

De EU-markttoegangsverordening was destijds bedoeld als tussenoplossing in afwachting van het tot stand komen van volledige EPA's. De verordening was er op gericht om te voorkomen dat de niet MOL's onder de ACS-landen in een zogenaamd 'preferentiegat' zouden vallen en handelsstromen verstoord zouden worden. Gebleken is dat een aantal van die ACS landen onvoldoende stappen hebben gezet hun interim EPA voor goederen te ratificeren en implementeren. De huidige situatie is direct in strijd is met één van de basisprincipes van de WTO, namelijk non-discriminatie. Dergelijke discriminatie is onwenselijk en niet in het belang van een coherent ontwikkelingsbeleid.

Bij verwijdering uit de huidige markttoegangsregeling valt Ghana als *Lower Middle Income Country* terug op het voor hen minder gunstige Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) van de EU. Ter illustratie: in plaats van nul zouden enkele belangrijke Ghanese exportproducten naar de EU worden belast met hogere APS-tarieven. Voor Bangladesh is er geen risico op preferentieverlies in de EU zolang de VN het land erkent als een MOL.

Obstakels voor volledige benutting van de handelspreferenties en exportgroei zitten bij beide landen in nationale beperkingen op het gebied van handelsfacilitatie bij het passeren van de grens, aanbodcapaciteit, productkwaliteit, leverantiezekerheid van de eigen industrie en geschikte (handels)financiering. Onvoldoende ondersteunend overheidsbeleid en gebrekkige toegang tot zachte financiering om productieprocessen aan te passen aan internationaal voorgeschreven normen of door particuliere afnemers geëiste technische en processtandaarden spelen exporteurs in beide landen parten.

Vanuit een BCO-perspectief is het op dit gebied belangrijk om in te zetten op:

- Bevorderen van volledig tariefvrije en quotavrije toegang voor alle MOL's (inclusief Bangladesh) in alle OESO-landen en andere landen die daartoe in staat zijn.
- Uitvoering van de rol als *honest broker* om de wensen van de EU en ACS-landen dichter bij elkaar te brengen om daarmee de impasse in de onderhandelingen tussen de EU en ACS regio's over interim-EPA's voor de ACS-landen te doorbreken (inclusief die met Ghana, maar bij voorkeur met ECOWAS). Uitgangspunt hierbij is het behoud van voldoende beleidsruimte om - binnen de kaders van de WTO - tegemoet te komen aan de zorgen van de

ACS-landen (waaronder Ghana) zonder dat andere landen onnodig benadeeld worden.

- Bevorderen van de integratie van partnerlanden en MOL's in de wereldeconomie en mondiale waardeketens door effectieve hulp te leveren bij ondersteuning van het lokale bedrijfsleven en bij handelsfacilitatie, vooral bij export naar de EU maar ook binnen de eigen regio. Directe investeringen van multinationale bedrijven waaronder Nederlandse, kunnen daarbij ook een belangrijke rol vervullen.

2.3. Stabiele financiële stromen voor ontwikkeling en adequate regulering

Stabiele (en groeiende) externe financiële stromen voor de financiering van ontwikkeling ter aanvulling op de benodigde binnenlandse besparingen vormen belangrijke doelen van onze partnerlanden. Daarbij gaat het om bevordering (op netto-basis) van buitenlandse directe investeringen (FDI), andere private kapitaalstromen en overmakingen van migranten (*remittances*). In tegenstelling tot ODA staat ontwikkeling bij deze stromen niet voorop als doel maar gaat het primair om commerciële motieven en particuliere consumptie/investeringen. Bij FDI kunnen fiscale maatregelen en afspraken in bilaterale belastingverdragen over belastingheffing op winst een belangrijke invloed uitoefenen op de belastinginkomsten van ontwikkelingslanden.

Voor Bangladesh zijn overmakingen van arbeidsmigranten met een bedrag van US\$ 10,9 miljard de belangrijkste externe financieringsbron geworden: in 2010 bijna vier keer zo groot als de som van FDI, andere private kapitaalstromen en ODA. Bangladesh heeft nauwelijks toegang tot private kapitaalstromen vanwege de ontbrekende internationale kredietwaardigheid. Het land is ook een weinig aantrekkelijke vestigingsplaats voor buitenlandse investeringen, ondanks diens op papier liberale vestigingsbeleid. Hoewel het aandeel van hulp (ODA) in de totale externe financiële stromen daalt, maakt hulp voor Bangladesh en Ghana nog steeds een belangrijk deel uit van de inkomsten en kapitaalsinvesteringen van de overheid: in 2010 voor Bangladesh 20% en 6% en voor Ghana 26% en 20%.

Nederlandse FDI in Bangladesh is volgens de Nederlandse Bank (DNB) zeer bescheiden in omvang: eind 2011 bedroeg de FDI-voorraad € 129 miljoen waarvan € 68 miljoen aan reguliere investeringen door in Nederland gevestigde bedrijven en € 61 miljoen via schakelvennootschappen of BFI's (Bijzondere Financiële Instellingen). Deze laatste categorie steunt daarbij op het Nederlandse belastingverdrag met Bangladesh ter vermijding van dubbele belastingen (sinds 1994). Sinds 1996 bestaat een bilateraal investeringsbeschermingsverdrag (IBO) dat directe investeerders beschermt tegen het politieke risico van onteigening en vrijheid van betalingen naar het buitenland garandeert. Beide verdragen lijken weinig invloed te hebben op de Nederlandse FDI-stroom naar Bangladesh.

Voor Ghana is het beeld qua externe financiële stromen en Nederlandse FDI geheel anders. FDI, andere private kapitaalstromen en ODA zijn veel belangrijker dan overmakingen. Als voormalig HIPC-schuldland (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*) heeft Ghana zijn externe schuldpositie nu goed onder controle. De omvang en het aandeel van ODA van traditionele donoren (de zachte IDA-faciliteit van de Wereldbank en bilaterale donoren) zullen op termijn afnemen. Particuliere kapitaalstromen tegen hardere leningsvoorwaarden en Chinese leningen zullen groeien. Deze particuliere stromen gaan gepaard met hardere voorwaarden en openstelling aan de grilligheid van de internationale kapitaalmarkt.

De politieke en economische stabiliteit in Ghana geeft buitenlandse investeerders vertrouwen. Deelname aan internationale verdragen en ook belastingverdragen dragen hieraan bij vanwege de zekerheid die hierdoor wordt verschaft. Ghana heeft een open beleid voor FDI (geen juridische beperkingen voor 100% eigendom m.u.v. de mijnbouw-, olie- en gassector) en een gunstig belastingklimaat. Ghana werkt ook hard aan transparantie. Als één van de eerste deelnemende

ontwikkelingslanden aan het *Extractives Industries Transparency Initiative* (EITI) verschaft Ghana relatief goed inzicht in de betalingen van (multinationale) bedrijven in de mijnbouwsector aan de overheid, de fiscale prikkels en de onderlinge verdeling van mijnbouwroyalties over de regio's.

Ter bevordering van FDI heeft Nederland reeds vanaf 1991 een IBO met Ghana en sinds 2008 ook een bilateraal verdrag ter vermijding van dubbele belastingheffing. In dit belastingverdrag wordt tevens de mogelijkheid geboden tot onderling overleg, hulp bij invordering en informatie-uitwisseling. De omvang van Nederlandse FDI-voorraad in Ghana was tot eind 2009 zeer bescheiden met een waarde van € 75 miljoen; € 35 miljoen was afkomstig van reguliere FDI van Nederlandse multinationals en € 40 miljoen liep via in Nederland gevestigde schakelvennootschappen ofwel BFI's. Vanaf 2010 doet zich echter een gigantische groei voor in de totale Nederlandse FDI-voorraad in Ghana. Eind 2010 was deze reeds tot € 2.461 miljoen toegenomen, waarvan € 64 miljoen reguliere FDI uit Nederland betrof en € 2.397 miljoen FDI via schakelvennootschappen/BFI's verliep.

Ghana heeft in de nationale wetgeving relatief lage bronheffingen op dividend, rente en royalty betalingen naar het buitenland opgenomen. Het Nederlandse verdrag biedt voor dividenden op deelnemingen met een aanmerkelijk belang (ten minste 10% in het kapitaal van de dividend uitkerende vennootschap) lagere bronheffingen dan de nationale tarieven². Nederland is hier echter, aldus het IBFD onderzoek³, niet uniek in: ook de verdragen met België, Duitsland en Zwitserland bieden lagere bronheffingen dan de nationale tarieven. Daarentegen kennen de belastingverdragen van Ghana met het VK en Frankrijk, die er belangrijke investeerders zijn, wel hogere bronheffingen dan het verdrag met Nederland.

De hierboven gesignaleerde sterke groei van investeringen van Nederlandse BFI's in Ghana suggereert sterk, aldus het IBFD onderzoek, dat 'het belastingverdrag een drijvende factor is geweest achter de explosie van FDI vanuit Nederlandse BFI's naar Ghana'. Toch kan de toegenomen FDI-voorraad in Ghana, ondanks de sterk toegenomen FDI sinds het afsluiten van het verdrag, moeilijk door het belastingverdrag alleen verklaard worden. Het Nederlandse juridische en fiscale stelsel in meer brede zin, waar het belastingverdrag met Ghana een extra dimensie aan toevoegde voor in Ghana geïnteresseerde investeerders, lijkt de reden te zijn waarom meerdere multinationals, met name in de olie en basistelecommunicatiesector hun investeringen via schakelvennootschappen in Nederland laten lopen. Een volledig overzicht ontbreekt vanwege een gebrek aan (openbare) statistieken.

Het is voornamelijk onduidelijk of het Nederlandse belastingverdrag daadwerkelijk additionele FDI in Ghana heeft gegenereerd die anders niet tot stand zou zijn gekomen of dat het slechts formele veranderingen in (intra-concern) eigendomsverhoudingen heeft uitgelokt door het tussenschuiven van een Nederlandse BFI met mogelijk als motief fiscale zekerheid en een besparing op de bronheffing op dividenden, royalty's en technische diensten. Dat laatste zou duiden op een zekere incoherentie. Het IBFD-onderzoek suggereert wel dat er, gelet op de grote aandeel van Nederlandse BFI's met ruim € 2 miljard tussen 2007 en 2010 in vergelijking met de wereldwijde toename van FDI in Ghana van ruim € 4 miljard in die periode, bewust gebruik is gemaakt van Nederlandse BFI's als intermediair om nieuwe FDI te realiseren.

Toepassing van het Nederlandse verdrag, in plaats van bijvoorbeeld het VK-verdrag, kan in de toekomst leiden tot lagere belastinginkomsten voor Ghana. Het netto-effect op de Ghanese belastingopbrengsten kan echter nog niet worden

² Nationale bronheffing tarieven gelden voor landen waar Ghana geen verdrag mee heeft of waarmee Ghana in een (bijvoorbeeld ouder) verdrag hogere maximum tarieven heeft afgesproken.

³ Onderzoek belastingverdragen met ontwikkelingslanden, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, juli 2013.

vastgesteld. Dit betreft de netto-uitkomst van enerzijds lagere bronheffing op bepaalde dividenden en royaltybetalingen door multinationals in Ghana aan hun in Nederland gevestigde BFI's onder het belastingverdrag met Nederland en anderzijds hogere belastingontvangsten voor Ghana als gevolg van meer FDI die anders niet tot stand zou zijn gekomen. Opvallend is wel dat de reguliere FDI vanuit Nederland in Ghana nauwelijks is toegenomen sinds het belastingverdrag in werking is getreden.

Ghana wordt, net als andere ontwikkelingslanden, geraakt door oneigenlijke *transfer pricing* (verrekenprijzen) praktijken van multinationals i.v.m. de prijsstelling voor levering van goederen en diensten binnen concernverband. De Ghanese overheid en belastingdienst zijn nog onvoldoende uitgerust om hier adequaat op te reageren. Wel heeft Ghana eind 2012 nieuwe wetgeving op het gebied van *transfer pricing* aangenomen.

Vanuit een BCO-perspectief is het op dit gebied belangrijk om in te zetten op:

- Het aanspreken van multinationals en importeurs op MVO en ketenverantwoordelijkheid bij handel en directe investeringen
- Het versterken van de ontwikkelingsrelevantie van FDI en naleving van VN en OESO richtlijnen, zeker wanneer overheidsmiddelen en -garanties in het spel zijn. Dit zal ook gelden voor transacties die gefinancierd gaan worden met middelen uit het *Dutch Good Growth Fund*.
- Rapportage door grote of beursgenoteerde bedrijven volgens de methodiek van *country-by-country reporting* over belastingbetalingen in de landen waar zij actief zijn. Dit kan bijdragen aan het tegengaan van agressieve fiscale planning door multinationals die de belastinggrondslag in gastlanden ondermijnen. Daarom geeft het kabinet volop steun aan EU discussies over bevordering van transparantie door onder andere country-by-country reporting. Voor Ghana is transparantie over belastingafdrachten door internationaal opererende ondernemingen zeer relevant en aanvullend op diens eigen inspanningen onder EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) en het EU-FLEGT programma.
- Voorkomen dat bilaterale belastingverdragen ter vermijding van dubbele belastingen onbedoeld een vehikel worden voor agressieve fiscale planning en *treaty shopping* door multinationals die de belastinggrondslag in gastlanden uithollen. Om onbedoeld gebruik van de Nederlandse verdragen tegen te gaan, zal aan alle ontwikkelingslanden worden aangeboden anti-misbruik bepalingen op te nemen in de belastingverdragen.
- Met advies en training ondersteunen van belastingdiensten in de partnerlanden die nu vaak onvoldoende in staat zijn tegenspel te bieden aan multinationals en effectieve controle (audits) uit te oefenen⁴.
- Tegengaan van incoherente en dubieuze *transfer pricing* praktijken die leiden tot ondoorzichtige winstallocatie binnen concernverband, belastingontduiking en erosie van de belastinggrondslag in ontwikkelingslanden. OESO en G20 zijn voornemens de internationale afspraken over transfer pricing te verhelderen en aan te scherpen. Mijn inzet bij de lopende discussie in OESO en G20 is aandacht te vragen voor de belangen van ontwikkelingslanden en hen waar mogelijk steun te bieden bij de ontwikkeling en toepassing van adequate controlesystemen op transfer pricing⁵.

2.4. Voedselzekerheid en landbouw

Ontwikkelingslanden worden niet alle op dezelfde wijze geraakt door het landbouwbeleid van de EU en andere OESO-landen. De gevolgen voor armoedebestrijding en voedselzekerheid hangen sterk af van hun status van netto-importeur of -exporteur van door de OESO-landen beschermde landbouwproducten of

⁴ Zie Kamerbrief Versterking belastingdiensten in ontwikkelingslanden, d.d. 6 juni 2013.

⁵ Van belang zijn een door de OESO Taskforce on Tax and Development ontwikkelde *diagnostic tool* die analyseert of een land significante risico's loopt op misgelopen inkomsten door transfer pricing en het Tax Inspectors Without Borders (TIWB) initiatief dat boekenonderzoeken ondersteunt van in betrokken ontwikkelingslanden opererende multinationals. Nederland neemt actief deel aan het TIWB initiatief.

substituut-producten, de (preferentiële) handelsrelaties, de mate van integratie in mondiale aanbodketens en kleinschaligheid van de productie, de interne armoede-verdeling onder netto-voedselproducenten en -consumenten en het eigen handels- en landbouwbeleid⁶. Landbouw vormt de ruggengraat van de Ghanese economie en is nog steeds de belangrijkste bron van werkgelegenheid. Dit geldt niet voor het netto-voedselimporterende Bangladesh waar industrie en diensten de belangrijkste sectoren van de economie vormen. De internationale dimensie van voedselzekerheid in Bangladesh is dan ook niet zo groot, afgezien van de gevoeligheid voor grote prijsschommelingen van belangrijke voedselgewassen die moeten worden ingevoerd.

In Ghana zijn cacao en palmolie de dominante *cashcrops* van de landbouwsector en vooral voor de export bestemd (al dan niet bewerkt). De productie van voedselgewassen geschiedt grotendeels door kleine boeren, groeit weliswaar maar kent een relatief lage opbrengst. Productiviteit wordt bepaald door de lokale bodemcondities en hoeveelheid regenval maar wordt vaak beperkt door land-degradatie, laag renderende variëteiten en gebrekkige distributie- en opslag-systemen. Het Ghanese beleid is gericht op infrastructuur- en marktontwikkeling en diversificatie van de landbouwproductie teneinde 3 doelen te bereiken: grotere voedselzekerheid, meer exportopbrengsten en voldoende grondstoffen voor de verwerkende agro-industrie. Landbouw is een beschermde sector in Ghana. Invoertarieven rond de 20% vormen voor Ghana het belangrijkste beleidsinstrument terwijl er niet of nauwelijks subsidies aan boeren worden verstrekt zoals in de EU.

Dit vertelt niet het hele verhaal over de relatieve concurrentieverhoudingen tussen agrarische producenten in Ghana, Bangladesh en de EU. Opvallend is de veel hogere gemiddelde grensbescherming grensbescherming (in de vorm van toegepaste tarieven, preferenties en non-tarifaire maatregelen) van landbouw-producten in de EU dan in Ghana. Afgezien van enkele zeer hoge piektarieven voor sommige landbouwproducten van niet-preferentiële handelspartners komt deze hoge bescherming van eigen landbouwproducten vooral voor rekening van non-tarifaire maatregelen in de EU. Dat raakt ook ontwikkelingslanden zoals Ghana die op grond van de preferentiële handelsrelatie met de EU geen of lagere tarieven betalen bij de export van hun landbouwproducten.

Visvangst en aquacultuur spelen een belangrijke rol in het vergroten van voedsel-zekerheid, gezonde voeding en export in Ghana en Bangladesh. Visbestanden staan echter onder grote druk als gevolg van significante groei in de lokale consumptie en de export en niet-duurzame vangst- of kweekmethoden. Ghana worstelt met het kunnen voldoen aan sanitaire standaarden voor de export van visproducten, mede vanwege onvoldoende functionerende controlesystemen. Dat probleem geldt ook voor de groeiende export van garnalen uit Bangladesh naar de EU, de derde exportsector. Volgens NGO's in Bangladesh heeft ongereguleerde vestiging van garnalenkwekers in kustgebieden negatieve gevolgen voor de lokale agrarische bevolking door verzilting van landbouwgrond en aantasting van kwetsbare mangrovegebieden. Ghana heeft geen visserijpartnerschapsovereenkomst met de EU zoals andere West-Afrikaanse kuststaten maar opvallend genoeg wel een bilateraal visserijakkoord met Spanje. Het land is van plan het visbeheer te versterken en alle vangstakkoorden met derde partijen in de territoriale wateren en de Exclusieve Economische Zone te evalueren om duurzame visvangst voor de toekomst te verzekeren.

Vanuit een BCO-perspectief is het op dit gebied belangrijk om in te zetten op:

- Verminderen van oneerlijke concurrentie op landbouwgebied in WTO verband door exportsteun en handelsversturende interne steun af te schaffen, met als doel het creëren van een *level playing field*.

⁶ Zie verder de casestudie over voedselzekerheid in annex 7 van de ECDPM studie over meetbaarheid van BCO, <http://www.ecdpm.org>.

- Verankeren van de recent tot nul teruggebrachte exportsteun in EU-regelgeving, zodanig dat dit - ook bij eventuele daling van voedselprijzen - niet opnieuw kan worden geïntroduceerd.
- Aanpassen van de WTO landbouwfspraken aan de tijden van hoge voedselprijzen, specifiek door constructief te kijken naar mogelijkheden om de rekenprijzen in de 'De Minimis'-regeling voor ontwikkelingslanden aan te passen.
- Uitbannen van protectionistische technische, gezondheids- en milieustandaarden en normen in de EU voor landbouw- en visproducten. Voorkomen dat technische, gezondheids- en milieunormen en standaarden ongewenste uitsluitingseffecten hebben op ontwikkelingslanden.
- *Aid for Trade* investeringen om de institutionele capaciteit van partnerlanden te versterken, zowel ten behoeve van volwaardige participatie in processen van internationale *standard setting* als om op nationaal niveau aan de vereiste standaarden te kunnen voldoen.
- Ondersteunen van coherent nationaal beleid en investeren in partnerlanden op het gebied van landbouw en voedselzekerheid, bijvoorbeeld in infrastructuur, verwerkingscapaciteit, logistiek, producentenorganisaties en kennis- en technologieoverdracht.

2.5. Klimaatverandering

Klimaatverandering is een mondiaal vraagstuk met lokale impact. Ook Bangladesh en Ghana hebben er mee te maken. De bijdrage van beide landen aan mondiale klimaatverandering is zeer gering. Bangladesh en Ghana hebben beide een zeer bescheiden CO₂-uitstoot per capita van 0,32 ton respectievelijk 0,37 ton in 2008, vergeleken met 10,57 ton per capita van Nederland. Ook de ecologische voetafdruk van de nationale consumptie per capita is beperkt: 0,6 hectare voor Bangladesh en 1,8 hectare voor Ghana vergeleken met 6,2 hectare van Nederland⁷.

De gevolgen van klimaatverandering treffen beide landen. Als er niet tijdig internationaal wordt opgetreden, bestaat een toenemende kans op natuurrampen, overstromingen, verzilting en erosie van schaarse landbouwgrond in bedreigde deltagebieden in Bangladesh. Internationale financiering voor adaptie blijft sterk achter bij de behoefte van Bangladesh dat bovendien concurrentie met bestaande ODA-prioriteiten vreest. Klimaatverandering kan mogelijk ook de landbouwsystemen en -productiepatronen in bepaalde regio's van Ghana raken als gevolg van hogere temperaturen en verstoorde regenval. Daarnaast kunnen mogelijke overstromingen van laaggelegen kustgebieden en verlaging van de waterspiegel in de Volta rivierdelta zich voordoen. Indien dit laatste zou gebeuren kan dit negatief uitpakken voor de productie van hydro-elektriciteit (het merendeel van de elektriciteitsvoorziening in Ghana) die essentieel is voor ontwikkeling en industrialisatie. Ghana heeft eind 2012 een nationale strategie voor klimaatadaptie gelanceerd.

De natuurlijke hulpbronnen in Ghana staan onder grote druk als gevolg van inadequate beheer, niet optimaal functionerende instituties en toenemende consumptievraag. Dit leidt tot uitputting en aantasting van het nu nog met bossen bedekte grondgebied en visbestanden, met negatieve gevolgen voor het ontwikkelingspotentieel. Positief en coherent zijn de acties van de EU en Ghana in het kader van het EU FLEGT-initiatief gericht op beter bosbeheer en handel in legaal gekapt hout. Daarbinnen bestaat sinds 2009 een vrijwillig partnerschapsakkoord (VPA) voor de bilaterale houthandel. Dit richt zich op handhaving van de Ghanese bosbouwwetgeving, tracering van houtstromen, inning van *royalties* en verificatie van legale houtexport. Nederland heeft de VPA met bilaterale sectorhulp ondersteund.

Vanuit een BCO-perspectief is het op dit gebied belangrijk om in te zetten op:

⁷ Zie paragraaf 1.1 in bijlage 4 en 5 voor de definities van CO₂-uitstoot en de ecologische voetafdruk.

- Meenemen van klimaatverandering in de programmering van internationale samenwerking zodat de inzet voor hulp en klimaat (adaptatie en mitigatie) elkaar versterken.
- Nakomen van klimaatverplichtingen, zowel wat betreft vermindering van de eigen uitstoot van broeikasgassen, als financiering van adaptatie in ontwikkelingslanden (climate resilient agriculture).
- Bevorderen van een hogere dekkingsgraad van de houthandel onder het VPA met Ghana en versterken van duurzaam bosbeheer in het kader van FLEGT.

2.6. Mobiliteit en migratie

Internationale arbeidsmigratie is een historisch verschijnsel in Bangladesh dat de mogelijkheden van groei en ontwikkeling van het land altijd sterk heeft beïnvloed. De bulk van de migranten gaat naar India en het Midden-Oosten. Wat betreft de EU gaat het vooral om het VK en Italië. Nederland heeft met circa 1.000 personen eind 2010 een zeer bescheiden aandeel in het geschatte totale aantal Bangladeshi migranten buiten het land van 5,4 miljoen (op een bevolking van 150 miljoen). Het land probeert actief de stroom overmakingen van arbeidsmigrantten te optimaliseren, de kansen voor zakelijke dienstverlening te vergroten en gelijke mogelijkheden voor arbeidsmigratie te creëren voor zowel hoog- als lager opgeleiden uit alle regio's van Bangladesh. Er is vooralsnog maar beperkt sprake van een migratiedialoog met Bangladesh. Bangladesh participeert in de jaarlijkse migratiedialoog van de EU met Aziatische landen. Verder is Bangladesh benaderd om deel te nemen aan het Zijderoute project in het kader van het Boedapest proces. Aan dit project nemen een aantal Europese landen deel samen met Afghanistan, Pakistan en Irak. Bangladesh heeft vooralsnog aangegeven geen belangstelling te hebben voor deelname.

Ghana ervaart gelijktijdig interne migratie, immigratie, transit migratie en emigratie, zowel binnen als buiten Afrika maar is een netto-emigratie land. Aanvankelijk waren de migranten naar andere regio's dan Afrika hooggeschoold, later gingen steeds meer ongeschoolden – noodgedwongen - illegaal migreren. Volgens een schatting van de Wereldbank woonden eind 2010 825.000 Ghanesezen in het buitenland op een bevolking van 25 miljoen. De focus ligt op West-Afrika, de VS en de EU. In de EU zijn het VK, Italië en Duitsland de favoriete bestemmingen. Nederland heeft met circa 12.000 personen een zeer bescheiden aandeel in het totale aantal migranten. De Ghanese diaspora, het aantal personen geboren in Ghana dan wel waarvan een of beide ouders zijn geboren in Ghana, is evenwel groter, namelijk 22.263 personen (CBS 31/12/2012).

Overmakingen vormen voor Ghana een veel kleiner deel van de externe financieringsstromen dan in Bangladesh. In 2010 bedroegen de overmakingen volgens het IMF op basis van betalingsbalanscijfers 10.852 miljoen of 10,8% van het BNP voor Bangladesh en US\$ 136 miljoen of 0,4% van het BNP voor Ghana. Schattingen van de Ghanese Centrale Bank uit 2011 op basis van peilingen van aanbidders van overmakingsdiensten komen echter veel hoger uit dan de officiële cijfers van het IMF: circa US\$ 1,8 miljard in 2008. Uitgaande van die schatting zouden de overmakingen uit de OESO-landen (met de VS, VK en Canada als belangrijkste bronlanden) ruim de bilaterale ODA overtreffen. Dit onderzoek gebiedt om cijfers over overmakingen voorzichtig te hanteren. Een groot deel van de overmakingen geschiedt via informele kanalen en geldovermakingskantoren. Redenen daarvoor zijn dat vele ontvangers niet over een bankrekening beschikken c.q. de gevers de overmakingen onofficieel willen houden. Dit vormt een beperkende factor bij Nederlandse pogingen om de relatief hoge kosten van overmakingen te verlagen door meer transparantie en concurrentie tussen transactiekantoren en banken te bevorderen. Duidelijk is dat overmakingen, samen met handel en kennisoverdracht die diaspora-netwerken genereren, belangrijke bijdragen leveren aan groei, consumptie en ontwikkeling in Ghana en Bangladesh.

Ghana maakt deel uit van verschillende regionale dialogen over migratie met de EU, te weten het EU-Afrika partnerschap over migratie, mobiliteit en werkgelegenheid alsmede het Rabatproces waarbinnen de EU met een aantal Noord-Afrikaanse en West-Afrikaanse staten samenwerkt. Ook participeert Ghana in het MTM-programma waarin een aantal Europese landen in gesprek zijn met landen uit het Midden Oosten, Noord, West en Oost-Afrika. Tenslotte is de EU in gesprek met ACS-landen over een herziening van artikel 13 van het Verdrag van Cotonou inzake migratie. De EU heeft Ghana bilateraal verdergaande migratiesamenwerking aangeboden (mobiliteitspartnerschap) in ruil voor meer samenwerking op het vlak van bestrijding van illegale migratie en terug- en overname, waar Ghana niet op is ingegaan. De samenwerking bij het beheer van migratiestromen verloopt ook met Nederland moeizaam. De onvoldoende medewerking bij gedwongen terugkeer van Ghanese onderdanen heeft ertoe geleid dat op basis van het principe van conditionaliteit de Nederlandse bilaterale hulp is gekort met €10 mln.

Ondanks de genoemde positieve effecten van overmakingen, intensievere contacten met buitenlandse markten, en kennis- en technologie-overdracht kan migratie ook negatieve gevolgen hebben, zoals bij *brain drain* als gevolg van permanente emigratie van hooggeschoolde migranten naar de VS en de EU (vooral het VK). Dit speelt vooral in de gezondheidssector waar een omvangrijke emigratie van dokters en verpleegsters negatieve gevolgen heeft voor het niveau en aanbod van gezondheidszorg in Ghana. Ethische wervingscodes voor medisch personeel in sommige OESO-landen op basis van de WHO-gedragscode hebben nog onvoldoende effect. Vanuit Nederland is de vraag zeer beperkt. Nederland heeft een programma ondersteund gericht op tijdelijke terugkeer van Ghanese medische specialisten en verpleegsters uit de EU voor de training van medisch personeel in Ghana (het Midasprogramma) alsmede financiële prikkels gegeven om Ghanese dokters vast te houden.

Vanuit een BCO-perspectief is het op dit gebied belangrijk om in te zetten op:

- Het versterken van het internationale migratiemanagement door steun te geven aan dialogen tussen bestemmings-, herkomst en transitlanden door middel van onderzoek en expertiseuitwisseling. Nederland ondersteunt het Mediterranean Transit Migration Program, waaraan o.a. Ghana deelneemt. Ook financiert Nederland het Migration Management Diploma Programma van de Maastricht Graduate School of Governance en UN Merit university voor migratieambtenaren uit ontwikkelingslanden. Aan dit programma werd dit jaar ook vanuit Ghana deelgenomen.
- Bevorderen van overmakingen en het vergroten van de ontwikkelingsrelevantie, zonder het private karakter van de middelen aan te tasten en het verlagen van de hoge kosten van overmakingen door grotere transparantie en concurrentie tussen aanbieders van overmakingsdiensten te stimuleren. Ook het ondersteunen door training, zoals in het geval van Ghana, en begeleiding van migranten, die remittances in herkomstlanden inzetten voor bedrijfsmatige activiteiten, is ontwikkelingsrelevant.
- Terugkeer van kader faciliteren, bijvoorbeeld door uitzending van migrantendeskundigen, om bij te dragen aan de ontwikkeling van herkomstlanden. Nederland faciliteert dit ondermeer naar Ghana via het Midasprogramma alsmede door het "Temporary return of qualified nationals" programma, beide uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

Annex

1. Landenbijlage Bangladesh: resultaten en conclusies.
2. Landenbijlage Ghana: resultaten en conclusies.
3. Statistische bijlage voor Bangladesh.
4. Statistische bijlage voor Ghana.

5. Onderbouwing van de resultaatketens: "Result Chains to assess the impact of Policy Coherence for Development in selected Partner Countries".