

Vergaderjaar 2006–2007

30 908

Goedkeuring van de op 25 juni 2005 te Luxemburg totstandgekomen Overeenkomst tot wijziging van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (Trb. 2005, 295), het op 10 april 2006 te Luxemburg totstandgekomen Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, houdende wijziging van het Intern Akkoord van 18 september 2000 inzake maatregelen en procedures voor de uitvoering van de ACS-EG-Partnerschapsovereenkomst (Trb. 2006, 106), alsmede het op 17 juli 2006 te Brussel totstandgekomen Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de financiering van de steun van de Gemeenschap binnen het meerjarig financieel kader voor 2008–2013 voor de ACS-EG-Partnerschapsovereenkomst en de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de Landen en Gebieden Overzee waarop de bepalingen van deel vier van het EG-Verdrag van toepassing zijn (Trb. 2006, 207)

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2007

In vervolg op een toezegging tijdens de plenaire behandeling van het Verdrag van Cotonou op 4 juli 2007 (Handelingen II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 89, blz. 4982–4994), doen wij u hierbij een nadere analyse toekomen van de beleidsruimte die ACS-landen (Afrika, Caraïben, Stille Oceaan) hebben onder WTO-conforme EPA's (Economic Partnership Agreements) om bepaalde invoerproducten buiten de handelsliberalisatie te houden.

Directe aanleiding voor de toezegging was het rapport van de 11e bijeenkomst van het Regional Negotiating Forum van ESA (Eastern and Southern African Region) in mei 2007 in Nairobi. Dit document gaf aan dat ESA een voorlopige lijst met gevoelige producten had opgesteld, die maar liefst 57% van de invoer van ESA uit de EU zou beslaan. Kamerleden uitten hun zorgen over de vraag of er binnen het kader van WTO-conforme EPA's wel voldoende ruimte zou zijn voor het uitzonderen van de gevoelige producten van ACS-landen van volledige tarief liberalisatie.

Van eenzijdige handelsconcessies naar tweezijdige vrijhandelsakkoorden

Zoals bekend konden de ACS-landen dankzij de unilaterale handelspreferenties van de EU onder het Cotonou verdrag (en de voorafgaande Lomé verdragen) veel producten gemakkelijker afzetten binnen de EU dan de meeste andere ontwikkelingslanden, zonder dat zij zelf hun grenzen hoefden te openen voor Europese goederen. Deze preferenties zijn echter in strijd met het non-discriminatie principe van de WTO, dat stelt dat preferenties alleen mogen worden verstrekt op basis van objectieve ontwikkelingscriteria en niet op grond van geografische voorkeuren of historische relaties. In de WTO kwam dit regime dan ook steeds meer onder vuur te liggen: andere ontwikkelingslanden voelden zich gediscrimineerd en weigerden nog langer het groene licht te geven aan die «speciale handelsrelatie» van de EU en de ACS-landen. In 2000 kreeg de EU nog een moeizaam bevochten *waiver* tot 2008, maar als er voor 1 januari aanstaande geen WTO-conforme oplossing is, kunnen andere WTO-leden een panel aanvragen als zij zich achtergesteld voelen bij de ACS-landen wat betreft hun toegang tot de EU-markt.

In het Verdrag van Cotonou van 2000 is daarom afgesproken dat de bestaande handelspreferenties voor de ACS-landen vóór 2008 worden vervangen door WTO-conforme afspraken. In onderling overleg tussen de ACS-landen en de EU is besloten deze afspraken te vervatten in EPA's. Dit houdt in dat de ACS-landen per regio (in totaal 6 regio's) een vrijhandelsakkoord afsluiten met de EU waarbij de eenzijdige preferenties worden omgezet in wederkerige preferenties: de ACS-landen openen hun markten ook voor de meeste producten uit de EU. Voor de ACS-landen biedt deze aanpak contractuele zekerheid en behoud van relatieve preferenties ten opzichte van andere ontwikkelingslanden; vooral voor de niet-MOLs (Minst Ontwikkelde Landen) onder de ACS-landen is dat van belang. Daarnaast beogen de EPA's een proces van regionale integratie te bevorderen, met als uiteindelijk doel de geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie.

Aangezien de EPA's gebaseerd zijn op het WTO-model voor *Free Trade Agreements* (FTA's), dienen beide partijen de tarieven op het grootste deel van de onderling verhandelde producten af te schaffen. Artikel 24 van de WTO geeft aan dat «*substantially all the trade*» moet worden betrokken in het regionale vrijhandelsverdrag¹. Het is belangrijk hier te benadrukken dat er in WTO-kader geen nadere aanduiding overeengekomen is over wat dit precies inhoudt. In de praktijk houdt de EU de lijn aan dat een vrijhandelsverdrag de onderlinge handel in kwantitatieve termen vrijwel volledig moet dekken en dat daartoe het liberaliseren van 90% van de onderling verhandelde producten volstaat. De periode waarbinnen die liberalisering onder een FTA tot stand moet komen moet volgens artikel 24 «*reasonable*» zijn. In de praktijk kennen FTA's vaak een overgangperiode van 10 tot 12 jaar².

¹ «A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (...) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories». (GATT art XXIV.9b)

² Onder het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Zuid-Afrika (1999) wordt binnen een overgangperiode van 12 jaar 90 procent van de waarde van de onderlinge handel (gebaseerd op een basisjaar) asymmetrisch vrijgemaakt: de EU liberaliseert 94 procent van zijn importen uit Zuid-Afrika, Zuid-Afrika 86 procent van de invoer uit de EU.

Asymmetrische EPA's

Gegeven de verschillen in economische ontwikkeling tussen de EU en de betreffende regio's is asymmetrie een cruciaal element in de EPA-onderhandelingen. Naar het oordeel van de regering moet de ruimte die de FTA-bepalingen in de WTO op dit punt bieden, in de EPA's optimaal worden benut. De asymmetrie zou niet alleen in de duur van de overgangperiodes en de snelheid van infasering van de liberalisatie moeten zitten, maar vooral ook in de productdekking.

Asymmetrie is van begin af aan ook door de Commissie aangegeven als een wezenskenmerk van de beoogde EPA's. Onder het Cotonouregime was ongeveer 98 procent van de feitelijke invoer van de EU uit de ACS-landen tariefvrij¹ en in mei 2007 heeft de EU de EPA-regio's volledig vrije markttoegang aangeboden (vanaf 2008, maar volledig vanaf 2015, als de laatste beperkingen voor suiker aflopen). Nederland heeft deze inzet van de Commissie steeds actief gesteund.

Zoals hierboven aangegeven houdt de EU de lijn aan dat in een vrij-handelsverdrag het liberaliseren van 90 procent van de onderling verhandelde producten volstaat. Aan EU-zijde zal uiteindelijk 100 procent van de invoer uit ACS regio's geliberaliseerd zijn. Aangezien EU-invoer vanuit ACS-landen en EU-uitvoer naar ACS-landen gemiddeld genomen in waarde ongeveer in balans zijn, kan aan ACS-zijde worden volstaan met liberalisatie van ongeveer 80 procent van de invoer uit de EU. EPA-regio's kunnen desgewenst dus ongeveer 20 procent van de ingevoerde producten uit de EU buiten hun liberalisatieschema's houden. In de praktijk zullen deze percentages enigszins verschillen per EPA-regio, mede afhankelijk van de omvang van en balans in de onderlinge handel tussen EPA-regio en EU.

Invoerbescherming onder asymmetrische EPA's

Mede gezien het nog beperkte ontwikkelingsniveau van de economieën van de ACS-landen – in het bijzonder in Afrika – kan om een reeks van redenen tijdelijke of blijvende bescherming van bepaalde lokale productie-sectoren tegen invoer gewenst zijn.

Essentieel hierbij is het verschil tussen enerzijds het *uitzonderen* van tarieflijnen van liberalisering en het *geleidelijk afbouwen* van tarieven. Uitzonderen is voor ACS-landen mogelijk tot ongeveer 20 procent van de invoer uit de EU, volgend uit de eerdergenoemde 90 procent vuistregel voor «substantially all trade». In de 80 procent die ACS-landen wel liberaliseren is er nog ruimte om dit geleidelijk te doen. Eventuele «gevoelige producten» die niet zijn uitgesloten van liberalisering kunnen dus wel een langere overgangperiode krijgen. Welke specifieke producten geliberaliseerd worden en welke uitgezonderd, en in welke volgorde er geliberaliseerd wordt is een beleidskeuze van het desbetreffende ontwikkelingsland en de regio.

Of de ruimte die een WTO-conforme EPA voor dergelijke beleidskeuzes biedt, voldoende kan worden geacht, wordt onder meer bepaald door de mate waarin de huidige invoer uit de EU bij liberalisering daadwerkelijk zou concurreren met aanwezige – of in de toekomst te verwachten – lokale productie in ACS-landen. Analyse van de feitelijke EU-uitvoer naar de ACS-landen op dit moment suggereert dat het allergrootste deel hiervan producten betreft die niet in ACS-landen worden gemaakt en waarvan het ook onwaarschijnlijk is dat de productie op middellange termijn in die landen tot stand zou kunnen komen. De diversiteit van de ACS-landen en de EPA-regio's dwingt tot voorzichtigheid met het doen van uitspraken op

¹ Dit percentage van 98 procent is op basis van de feitelijk gerealiseerde invoer van de EU uit ACS-landen. De meerwaarde van het EU aanbod van mei 2007 – volledig vrije markttoegang vanaf 1/1/2008 met alleen overgangperiodes voor suiker en rijst – is dat het niet alleen de resterende tarieven op de bestaande handelsproducten van de EPA regio's elimineert (die huidige 2 procent), maar ook voor alle andere producten die de ACS-regio's tot op heden niet naar de EU (konden) exporteren. Met name in de landbouwsector betekent dit een uitbreiding die tot nieuwe exporten vanuit EPA-regio's kan leiden, afhankelijk van de ontwikkeling van de landbouwsector in deze landen.

basis van gemiddelde ACS-cijfers. Toch geven deze cijfers wel een indicatie dat de mogelijkheid tot *uitsluiting* van (gemiddeld) 20 procent van de invoer uit de EU de ACS-landen een aanzienlijke speelruimte geeft om desgewenst tarieven te handhaven op werkelijk gevoelige producten, zoals landbouw- en voedselproducten.

Zoals blijkt uit de tabel 1 in de bijlage¹, bestaat ongeveer de helft van de ACS-invoer uit de EU uit machines en elektrische apparaten (categorie XVI) en auto's, vliegtuigen, schepen (XVII). De invoer van chemische producten (VI), mineralen (V) en metaalproducten (XV) beslaat een kwart. Landbouw- en voedselproducten (I, II, III en IV) vormen niet meer dan een achtste van de EU uitvoer naar de ACS-landen. Een meer gedetailleerde lijst (tabel 2) geeft aan dat schepen, olieproducten, medicamenten, zendapparatuur voor radio en telefonie, personenauto's, vliegtuigen, boten, telefoonapparatuur, vrachtauto's, melkproducten en computers de belangrijkste afzonderlijke invoerproducten uit de EU zijn.

Daarnaast is ook de duur van de overgangsp periodes waarin de liberalisering van «substantially all trade» plaatsvindt van belang voor de beleidsruimte van ACS-landen.

De Commissie heeft meerdere keren gesteld flexibel te zijn ten aanzien van de overgangsp periode voor liberalisatie aan ACS-zijde. Hoewel de gangbare praktijk van FTA's een overgangsp periode van maximaal 10–12 jaar suggereert, heeft de Commissie aangegeven dat voor uitzonderlijke gevallen (zeer gevoelige producten) aan ACS-zijde aan een periode van 25 jaar kan worden gedacht. Daarbij is ook de fasering van de liberalisatie binnen die periodes van belang (bijvoorbeeld *backloading* van gevoelige producten van ACS-landen).

Verder zijn in dit verband de bepalingen in de EPA van belang over maatregelen om eventuele overvloedige of gesubsidieerde invoer uit de EU te kunnen weren.

Op basis van eerste conceptteksten is duidelijk dat in de EPA's specifieke artikelen worden opgenomen over vrijwaring en antidumping, als extra maatregelen om te voorkomen dat liberalisering van de invoer grote schade zou kunnen aanrichten aan de lokale productie. Met de beoogde vrijwaringsclausule zal een EPA-regio het (vrije) invoerregime voor een EU-product tijdelijk kunnen opschorten indien er sprake is van – of dreiging van – ernstige schade voor de lokale economie, inclusief de landbouwsector. Verder zal in een paragraaf over antidumping in de EPA worden geregeld dat ACS-landen passende maatregelen kunnen treffen tegen dumping van EU-producten, conform de WTO-regels dienaangaande. Ook is een artikel voorzien waarin de EU afspreekt om de eventueel nog resterende exportsubsidies af te schaffen op landbouwproducten die onder het liberaliseringsschema van de ACS-landen vallen.

«Gevoelige» producten in de ESA regio

Zoals het rapport van de 11e bijeenkomst van het *Regional Negotiating Forum* van ESA vermeldt, heeft de ESA-regio in de EPA-onderhandelingen in mei aan de Commissie een lange lijst met gevoelige producten voorgesteld. Deze lijst is niet aan de EU-lidstaten ter beschikking gesteld, maar zou, met naar verluidt 2700 productcategorieën, maar liefst 57% van de totale invoer van ESA uit de EU beslaan. Het is daarbij niet duidelijk of ESA al deze gevoelige producten wil uitzonderen of dat ESA deze producten alleen geleidelijk wil liberaliseren.

Navraag bij de Commissie suggereert dat deze voorlopige lijst nogal willekeurig van karakter is. Zo zou één van de 15 ESA landen verantwoordelijk zijn voor aanmelding van 2200 van de 2700 «gevoelige» productca-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tegorieën van ESA¹. De meldingen van de leden van ESA lijken eenvoudig bij elkaar te zijn opgeteld, zonder enige afweging en check op het voorziene Gemeenschappelijke Buitentarief van ESA (waarbij voor een aanzienlijk aantal producten een nultarief zal gelden). Er zouden ook vele producten op staan waarvan met reden mag worden betwijfeld of er enige producent in de ESA-regio is die bij tariefvrije invoer schade zou onderkennen. Zo omvat de lijst producten variërend van operatietafels, helikopters en sperma van runderen, tot vliegtuigstoelen, personenauto's en antibiotica. Mogelijk is in een aantal gevallen niet zozeer sprake van «gevoelige» lokale productie maar van invoerproducten die een belangrijke bijdrage leveren aan de overheidsinkomsten.

De Commissie voert momenteel besprekingen met de ESA-landen om tot een meer gerichte lijst van werkelijk gevoelige producten te komen. Op basis van de handelsstructuur tussen de EU en de ESA-landen lijkt het op het eerste gezicht mogelijk dat, binnen de ruimte die asymmetrische EPA's bieden, voldoende gevoelige producten die lokaal geproduceerd worden, kunnen worden uitgezonderd aan ACS-zijde. Want meer nog dan in andere ACS-regio's concentreert de invoer uit de EU zich in de ESA-landen op de hoofdcategorieën machines en elektrische apparatuur (41%), auto's, vliegtuigen en schepen (13.3%) en chemische producten (11.7%). Het aandeel van deze producten dat lokaal geproduceerd wordt, is naar verwachting niet groot. Landbouw- en voedselproducten (I, II, III en IV) vormen minder dan een tiende van de invoer uit de EU. Zie verder de tabellen 3 en 4 in de bijlage.

Zorgvuldige vaststelling liberalisatieschema EPA-regio's

Het voorbeeld van de lijst met «gevoelige» producten ESA-regio onderstreept een aantal forse uitdagingen voor de EPA-onderhandelingen in de resterende periode.

De hoogte van tarieven voor specifieke producten is in veel gevallen geen goede indicatie voor de aanwezigheid van kwetsbare lokale productie in het ACS-land, die door middel van het tariefinstrument zou worden beschermd. Invoertarieven hebben in veel ACS-landen nog een belangrijke functie als bron van belastinginkomsten voor de centrale overheid. Het vrijmaken van – grofweg – 80 procent van de invoer vanuit de EU kan dus wel een forse impact hebben op de tariefinkomsten van de ACS-regio's, zonder dat dit noodzakelijkerwijs een negatief effect heeft op lokale productie². De gevolgen voor de overheidsinkomsten vallen buiten het bestek van deze brief, maar verdienen wel alle aandacht³.

Het vaststellen van een regionale lijst met de belangrijkste gevoelige producten vergt een intensief proces van onderlinge besprekingen tussen de betrokken ACS-landen, afgestemd op bestaande processen van regionale integratie. Het simpelweg bij elkaar voegen van de «gevoelige» lijsten van afzonderlijke ACS-landen is geen oplossing. Afwegingen zijn noodzakelijk om te voorkomen dat tegenstrijdigheden zullen optreden: het ene land belast een invoerproduct juist niet vanwege haar consumenten, terwijl een ander land in de regio invoertarieven toepast voor de inkomsten of vanwege bescherming van lokale productie. Nederland is van mening dat deze afweging aan de ACS-landen zelf is, niet aan de EU of Nederland. Het is de vraag of de resterende periode tot 2008 voldoende is voor alle EPA-regio's om tot zo'n afgewogen regionaal beleid voor gevoelige producten te komen. Als dit niet tijdig lukt in een regio, dan zullen tijdelijke oplossingen moeten worden benut, binnen de grenzen van WTO-conformiteit. Een mogelijkheid zou een voorlopige of raamwerk-EPA kunnen zijn, waarin wel de hoofdlijnen zijn vastgelegd, maar de details

¹ De ESA regio waarmee de EU EPA-onderhandelingen voert omvat de volgende 15 landen: Burundi, Comoren, Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenya, Malawi, Mauritius, Madagascar, Rwanda, Seychellen, Soedan, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

² Ook als er wel lokale productie is hoeft liberalisering van invoer niet noodzakelijkerwijs tot problemen in de vorm van verdringing te leiden. Het kan zijn dat lokale productie concurrerend blijft (bv vanwege afstand tot invoerhaven), dat lokale productie andere regionale markten bedient, dat tariefverlaging niet wordt vertaald door de importeur in een lagere consumentenprijs, etc.

³ Verlies van overheidsinkomsten uit invoertarieven vergt herziening van het belastingstelsel. In veel gevallen zal een groter deel van de belastinginkomsten uit omzetbelastingen moeten worden verkregen. In veel ontwikkelingslanden is deze verandering gaande. Specifieke omzetbelastingen op producten die veel worden ingevoerd kan terugval in tariefinkomsten voor een belangrijk deel compenseren. Vanwege de lange overgangperiode voor implementatie van EPA's is er tijd om tot dergelijke wijzigingen te komen.

(zoals de specifieke liberaliseringsschema's) in een later stadium nader worden aangevuld.

Concluderend

De regering blijft op basis van het bovenstaande van oordeel dat de ACS-regio's onder asymmetrische en WTO-conforme EPA's een aanzienlijke beleidsruimte hebben om gevoelige producten uit te zonderen van tarief liberalisatie. Waar het echt nodig is, zullen de ACS-landen in het algemeen tarieven kunnen handhaven. Zo is voor alle EPA-regio's de totale invoer van landbouw- en voedselproducten uit de EU beduidend kleiner dan het indicatieve percentage van gemiddeld 20 procent van de invoer uit de EU waarop ze tarieven mogen handhaven. Dat betekent dat ACS-regio's desgewenst zowel een groot deel van de (potentiële) landbouwimport als een selectie van industrieproducten *buiten* hun liberalisatieschema kunnen houden.

Binnen de mogelijkheden die het door de Commissie geleide onderhandlingsproces biedt, zal de regering er op blijven toezien dat aan EU-zijde goed wordt omgegaan met de beleidsruimte die asymmetrische EPA's op dit gebied bieden aan de ACS-landen.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders