



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.10.2007
COM(2007) 635 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Economische partnerschapsovereenkomsten

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Economische partnerschapsovereenkomsten

1. INLEIDING

1.1. Onderhandelingsdoelstellingen

Economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) hebben tot doel nieuwe met de Wereldhandelsorganisatie (WTO) verenigbare handelsregelingen te sluiten alvorens de huidige handelsregelingen op 31 december 2007 vervallen, de regionale integratie van de ACS-staten (staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) te steunen en de vlotte en geleidelijke integratie van de ACS-staten in de wereldeconomie te bevorderen, in het bijzonder door grotere regionale ACS-markten te helpen creëren en zo bij te dragen tot duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding.

Dat doel komt tot uiting in de onderhandelingsrichtsnoeren die de Raad heeft goedgekeurd bij de machtiging van de Commissie om met ACS-regio's onderhandelingen over volledige EPO's te openen. Deze EPO's zullen bepalingen inzake handelsgerelateerde gebieden en regels, alsook inzake de handel in diensten bevatten en op passende wijze naar ontwikkelingssamenwerking verwijzen.

De Commissie is van oordeel dat dergelijke volledige overeenkomsten van essentieel belang zijn om het uiteindelijke doel van de economische en commerciële samenwerking ACS-EU te bereiken, dat er overeenkomstig artikel 34, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou in staat de ACS-staten in staat te stellen ten volle aan de internationale handel deel te nemen. De Commissie streeft er dan ook in de eerste plaats naar volledige regionale EPO's te sluiten voordat de huidige handelsregelingen aflopen. Voor bepaalde regio's is dat haalbaar. Voor de andere regio's wordt in deze mededeling de aanpak vastgesteld die ervoor moet zorgen dat verder voortgang wordt geboekt in de richting van volledige regionale EPO's en zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de handelsregeling voor goederen van oorsprong uit de ACS-staten wordt onderbroken.

1.2. Onderhandelingsdeadline

Artikel 37, lid 1, van de Overeenkomst van Cotonou bepaalt dat in EPO's vastgestelde nieuwe handelsregelingen tussen de ACS en de EU op 1 januari 2008 in werking treden. Na die datum gelden de handelspreferenties van bijlage V van de Overeenkomst van Cotonou en de in 2001 door de WTO verleende ontheffing¹ niet meer. Doordat de huidige markttoegangsregelingen vervallen, moet de deadline van eind 2007 voor de onderhandelingen over het aspect markttoegang voor goederen van de EPO's strikt worden nageleefd.

¹ Dankzij deze ontheffing kan worden afgeweken van de meestbegunstigingsclausule van de Algemene Overeenkomst inzake tarieven en handel (GATT).

2. VOLLEDIGE ECONOMISCHE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMSTEN

2.1. Inhoudelijk volledige EPO's

Tijdens de gezamenlijke Raad van ministers ACS-EU van mei 2007 bevestigden alle ACS-regio's en de EU hun intentie om tegen de deadline van eind 2007 volledige EPO's (zoals onder punt 1.1 gedefinieerd) te sluiten. Voor bepaalde regio's is dat haalbaar. In andere regio zal het meer tijd vergen om tot een overeenkomst over volledige EPO's te komen. In dergelijke gevallen zal de Commissie pogen overeenkomsten te sluiten die met de WTO verenigbare markttoegangsregelingen voor goederen bevatten, wat een belangrijke stap in de richting van een volledige EPO is. Dergelijke overeenkomsten moeten er tijdig komen, zodat nieuwe handelsregelingen kunnen worden vastgesteld. Wanneer de onderhandelingen reeds zijn gesloten, moeten deze overeenkomsten alle andere aspecten van EPO's bevatten. In dat geval zal verder worden onderhandeld over de nog ontbrekende aspecten voor een volledige EPO.

Voor deze aanpak is gekozen omdat een met de WTO verenigbare markttoegangsregeling voor goederen in een internationale overeenkomst vereist is om vanaf 1 januari 2008 een nieuwe handelsregeling te kunnen instellen. In punt 3 komen de thema's en voorwaarden aan bod die betrekking hebben op de markttoegangsregeling voor goederen die de Gemeenschap de ACS volgens de Commissie in 2008 moet aanbieden.

Elke overeenkomst wordt een stap in de richting van een volledige regionale EPO en geen eindpunt van de onderhandelingen. Deze overeenkomsten moeten rendez-vous-clausules en bindende afspraken bevatten om de onderhandelingen over nog openstaande kwesties voort te zetten. Zo wordt de weg bereid voor het sluiten van volledige regionale EPO's.

2.2. Betrokkenheid van de volledige regio bij de EPO

De mate van regionale integratie verschilt voor de zes ACS-regio's. In een aantal regio's vormen gevestigde regionale economische gemeenschappen specifieke subregio's met hogere niveaus van economische integratie en meer ambitie dan hun burens in de regio. De handelsbelangen en -problemen binnen de regio's verschillen naar gelang het om minst ontwikkelde of andere ontwikkelingslanden gaat, of zijn een weerspiegeling van de specifieke behoeften van afzonderlijke staten.

De Commissie erkent deze diversiteit en is zich ervan bewust dat bepaalde landen misschien niet direct tot een regionale overeenkomst zullen toetreden. Wanneer een groep landen binnen een regio de onderhandelingen wenst voort te zetten, is de Commissie bereid met subregio's overeenkomsten te sluiten, inclusief over markttoegang als stap in de richting van volledige EPO's. Om de dynamiek van de lopende regionale integratieplannen te behouden, zullen dergelijke overeenkomsten een springplank zijn naar een volledige EPO die voor alle landen van de betrokken regio openstaat.

3. MARKTTOEGANG

3.1. Rechtszekerheid

De onderhandelingen over markttoegang moeten garanderen dat goederen van oorsprong uit de ACS op 1 januari 2008 een rechtszekere en betere toegang tot de EU-markten krijgen. De enige manier om een rechtszekere markttoegangsregeling voor goederen tussen de Gemeenschap en een EPO-regio te garanderen, is ervoor te zorgen dat die regeling verenigbaar is met de WTO-regels voor vrijhandelszones². De Commissie merkt op dat daarvoor een overeenkomst nodig is die leidt tot de totstandbrenging van een vrijhandelszone³.

3.2. Aanbod inzake markttoegang voor goederen

De Gemeenschap heeft een aanbod inzake markttoegang voor goederen gedaan in het kader van EPO-onderhandelingen over rechten- en contingentvrije toegang (met overgangsperioden voor suiker en rijst). De Raad was verheugd over dit aanbod⁴, dat bedoeld is om te worden toegepast op goederen van oorsprong uit de landen die met de Gemeenschap onderhandelingen sluiten over een internationale overeenkomst die met de WTO verenigbare (zie punt 3.1) nieuwe handelsregelingen omvat. Dit aanbod maakt bovendien asymmetrische markttoegangsverbintenissen door de ACS en de EU mogelijk en passende overgangsperioden voor de liberalisering van de ACS-markten.

3.3. Toepassing van het aanbod inzake markttoegang in het kader van een EPO

De Commissie zal een voorstel indienen voor een verordening op grond van artikel 133 van het EG-Verdrag waarbij vanaf 1 januari 2008 een markttoegangsregeling voor goederen wordt vastgesteld voor een lijst van regio's en landen die onderhandelingen hebben gesloten voor een overeenkomst als beschreven in punt 3.2⁵. De Commissie is van plan zo spoedig mogelijk een voorstel voor een verordening in te dienen, zodat de douaneautoriteiten en de marktdeelnemers in de EU tijdig kunnen worden ingelicht en de Commissie indien nodig uitvoeringsbepalingen kan vaststellen voor overgangsregelingen voor suiker en rijst.

De Commissie zal de Raad zo spoedig mogelijk de volledige tekst van alle overeenkomsten overleggen en de Raad verzoeken om machtiging om de overeenkomsten te ondertekenen en voorlopig toe te passen.

De Commissie zal in het voorstel voor een verordening maatregelen opnemen om alle resterende regelgevingsbepalingen die verwijzen naar of voorzien in het beheer en de toepassing van de handelsbepalingen in bijlage V van de Overeenkomst van Cotonou met ingang van 1 januari 2008 zo nodig in te trekken of te wijzigen.

² Artikel XXIV van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel.

³ Voor de toepassing van artikel XXIV van de GATT wordt een dergelijke overeenkomst gedefinieerd als een tussentijdse overeenkomst die een plan en tijdschema voor de totstandbrenging van een vrijhandelszone moet bevatten. De vrijhandelszone wordt geacht te bestaan wanneer rechten en andere restrictieve handelsregelingen voor zowat alle handel tussen de partijen zijn opgeheven.

⁴ Conclusies van de Raad van 15 mei 2007 betreffende EPO's. Document nr. 9560/07 van de Raad.

⁵ Overeenkomstig de bepalingen van het EU-aanbod voor markttoegang in het kader van een EPO en het akkoord van de Raad over de opneming van Zuid-Afrika in de EPO-onderhandelingen, zal de verordening passende regelingen voor een gedifferentieerde handelsregeling voor goederen ten aanzien van Zuid-Afrika omvatten.

De Commissie zal in het voorstel voor een verordening maatregelen opnemen om de tijdelijke intrekking mogelijk te maken van de markttoegang voor bepaalde producten in geval van fraude of niet-naleving van de oorsprongsregels.

3.4. Markttoegang in het kader van het stelsel van algemene preferenties (SAP)

Het kan voorkomen dat een aantal ACS-staten er niet in slaagt de onderhandelingen over een overeenkomst tijdig te sluiten om te worden opgenomen in de lijst van landen waarvoor de bij de in punt 3.3 beschreven verordening ingestelde nieuwe markttoegangsregeling voor goederen geldt. In dergelijke gevallen rest de Gemeenschap geen andere mogelijkheid dan de handelsregeling voor goederen van de SAP-verordening toe te passen. Hetzelfde geldt voor landen die verkiezen geen dergelijke overeenkomst of volledige EPO te ondertekenen.

Daarvoor is geen afzonderlijk besluit van de Gemeenschap vereist, aangezien alle ACS-staten in het kader van het SAP markttoegang blijven genieten nadat de Cotonou-preferenties vervallen. De enige uitzondering is Zuid-Afrika, waarvoor de bepalingen van de Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking (de TDC-overeenkomst) blijven gelden indien geen nieuwe handelsregeling wordt gesloten.

Voor de armste ACS-staten is de EU-markttoegang beschermd, aangezien de 42 minst ontwikkelde ACS-staten⁶ overeenkomstig de SAP-verordening in aanmerking blijven komen voor rechten- en contingentvrije toegang tot de EU-markten dankzij de regeling "alles behalve wapens".

Voor de resterende 36 landen die niet tot de minst ontwikkelde landen behoren, zal de standaard SAP-markttoegangsregeling worden toegepast wanneer zij geen overeenkomst sluiten. De Commissie ziet in dat een aantal ACS-staten markttoegang in het kader van het SAP misschien als een alternatief voor een EPO zal beschouwen. De Commissie is er niettemin van overtuigd dat een regionale EPO belangrijke ontwikkelingsvoordelen inhoudt en dat geen enkele ACS-staat de kans mag missen om in de toekomst tot een regionale EPO toe te treden. De situatie waarin een ACS-staat of -regio slechts voor het SAP in aanmerking komt, zal de Commissie als tijdelijk beschouwen. Regionale EPO's moeten open blijven staan voor elke ACS-staat in de regio die er in eerste instantie voor kiest niet tot de overeenkomst toe te treden.

Wanneer een ACS-regio of -staat onderhandelingen sluit met de Gemeenschap over een volledige EPO of een overeenkomst die aan de voorwaarden van punt 3.2 voldoet, zal de Commissie aan de Raad voorstellen dat de ACS-regio of -staat wordt toegevoegd aan de lijst van landen die in aanmerking komen voor het markttoegangsstelsel voor goederen dat bij de in punt 3.3 beschreven verordening werd ingesteld.

3.5. Oorsprongsregels

De Commissie beschouwt nieuwe EPO-oorsprongsregels als een onlosmakelijk deel van de EPO-markttoegangsregelingen voor goederen. De Commissie herinnert aan het aanbod om de huidige oorsprongsregels van de Overeenkomst van Cotonou in

⁶ Kaapverdië is hierin meegeteld, maar zal zijn status van minst ontwikkeld land verliezen.

het kader van een EPO te versoepelen en te vereenvoudigen⁷. De Commissie beoogt de toepassing van EPO-oorsprongsregels op de handel in het kader van de verordening inzake de EPO-markttoegang voor goederen. De Commissie is zich ervan bewust dat de EPO-oorsprongsregels waarover met elke EPO-regio wordt onderhandeld een aantal specifiek regionale elementen zullen bevatten, maar grotendeels op gemeenschappelijke regels gebaseerd zullen zijn en voor de meeste producten identiek zullen zijn, zodat de handel tussen de verschillende ACS-regio's wordt bevorderd. De Commissie wijst erop dat de nieuwe EPO-oorsprongsregels overeenkomstig een herzieningsclausule die in de overeenkomsten moet worden opgenomen binnen een vastgestelde overgangperiode moeten worden herzien, zodat de concepten en methoden om de oorsprong te bepalen in het licht van de ontwikkelingsbehoeften van de EPO-regio's verder kunnen worden vereenvoudigd.

De nieuwe EPO-oorsprongsregels zullen gelden zodra de overeenkomst waarin ze zijn opgenomen is ondertekend, nadat de Raad een besluit heeft goedgekeurd waarbij machtiging tot ondertekening en voorlopige toepassing wordt verleend. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit gebeurt alvorens het voorstel voor een verordening inzake EPO-markttoegang voor goederen in werking is getreden. De Commissie is van oordeel dat in dergelijke gevallen ondertussen de essentiële oorsprongsregels van de Overeenkomst van Cotonou moeten gelden, met een aantal unilaterale verbeteringen van de specifieke regels voor visserij, textiel en eventueel landbouw⁸. Aangezien deze verbeteringen in de nieuwe EPO-oorsprongsregels zullen worden opgenomen, kunnen de marktdeelnemers zeker zijn van een consequente behandeling op die gebieden.

4. DE ONTWIKKELINGSAGENDA VAN DOHA (DDA)

Veel ACS-staten vrezen dat de vooruitgang die met de DDA wordt geboekt voor de ontwikkelingslanden tot een erosie van de preferenties zal leiden en hen tot aanpassingen zal nopen. De Commissie is van oordeel dat een overeenkomst over een met de WTO verenigbare markttoegangsovereenkomst in het kader van een volledige EPO zoals beschreven in punt 1.2 deze vrees niet alleen zou wegnemen, maar door een volledige naleving van de WTO-regels ook een steunbetuiging voor het multilaterale handelstelsel zou zijn en de volwaardige deelname van de ACS in de WTO zou bevorderen. De invloed van de EPO-onderhandelingen op het DDA-onderhandelingsproces wordt zelfs nog groter aangezien het de bedoeling is om in het kader van de DDA vóór het eind van het jaar overeenstemming te bereiken over de specifieke voorwaarden.

5. ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

EPO's zijn sleutelinstrumenten in het EU-ontwikkelings- en -handelsbeleid. Op die manier worden ACS-staten en -regio's door middel van handel geholpen om sterkere economieën te creëren, die op hun beurt de armoede helpen bestrijden. Zowel de Commissie als de EU-lidstaten zetten zich ervoor in de ACS bij te staan bij de

⁷ Dat aanbod omvat een doelgerichte versoepeling van de oorsprongsregels voor landbouwproducten en belangrijke versoepelingen voor textiel en visserij. De ACS-regio's waren verheugd over dit aanbod. Momenteel wordt over de oorsprongsregels onderhandeld.

⁸ De enige uitzondering vormt Zuid-Afrika, waarvoor het protocol van de TDC-overeenkomst blijft gelden tot overeenkomst is bereikt over een relevant regionaal protocol inzake EPO-oorsprongsregels.

totstandbrenging van regionale markten en de begeleidende maatregelen te steunen voor de aanpassingen die daarmee gepaard gaan. De Commissie blijft onze partners helpen nieuwe structurele hervormingen en een nieuw handelsbeleid uit te werken, zich aan de veranderingen die deze met zich brengen aan te passen en de regionale integratie te bevorderen zodat gebruik kan worden gemaakt van de nieuwe handelsmogelijkheden die de EPO's bieden. De Commissie is dan ook vastbesloten voor een optimale interactie tussen EPO's en ontwikkelingssamenwerking te zorgen.

In de eerste plaats is met alle regio's afgesproken dat in de EPO's bepalingen inzake ontwikkelingssamenwerking worden opgenomen. Deze doelstelling blijft gelden, zodat een passende band met de regels en procedures van de Overeenkomst van Cotonou tot stand kan worden gebracht en gebieden waarop kan worden samengewerkt nauwkeuriger kunnen worden vastgesteld.

In de tweede plaats biedt de programmering van het 10^e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) een unieke gelegenheid om de in de EPO's genomen beslissingen inzake handelsbeleid enerzijds en de programmering van EOF-middelen anderzijds op elkaar af te stemmen. Het verheugt de Commissie dat in een groot aantal nationale strategiedocumenten handelsgerelateerde bijstand, infrastructuur en regionale integratie zullen worden opgenomen die als samenwerkingsgebieden aan EPO's zijn verbonden. De Commissie is vastbesloten nu de laatste hand te leggen aan de regionale indicatieve programma's en bevestigt haar doelstelling de beschikbare fondsen in de eerste plaats te gebruiken om in EPO-gerelateerde behoeften te voorzien. In dat verband zal prioritair de vaststelling van de belangrijkste begeleidende maatregelen en programma's worden voltooid. Daarbij zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de resultaten van het werk van de voorbereidende regionale taskforces. Van bijzonder belang wordt de totstandbrenging, wanneer de ACS daartoe hebben beslist, van financiële mechanismen met regionale zeggenschap waartoe niet alleen de financiering van de Gemeenschap, maar ook de lidstaten en andere donoren bijdragen. Deze hebben tot doel het regionale zeggenschap, de doeltreffendheid en de coördinatie te stimuleren.

In de derde plaats zet de hele EU zich ervoor in haar hulp voor handel te verruimen en doeltreffender te maken. De onlangs goedgekeurde Europese strategie "Hulp voor handel" is een mijlpaal wat de vaststelling van de belangrijkste doelstellingen en beginselen voor de verlening van de Europese hulp voor handel betreft en heeft bijzondere aandacht voor de ACS. Met deze strategie wordt in het bijzonder beoogd de steun voor de bredere "Hulp voor handel"-agenda proportioneel met de algemene stijging van de officiële ontwikkelingshulp te verhogen. De Commissie zal intensief met de lidstaten blijven samenwerken om ervoor te zorgen dat ongeveer 50% van de verhoging van de handelsgerelateerde bijstand van de EU aan ACS-staten wordt toegekend wanneer tegen 2010 de doelstelling van twee miljard euro per jaar is bereikt (één miljard van de Gemeenschap en één miljard van de lidstaten). Er zal met name naar worden gestreefd dat elke ACS-regio een eerlijk aandeel van dit totale bedrag ontvangt, rekening houdend met de behoeften die de regio als prioritair heeft aangemerkt.

Dankzij volledige EPO's wordt het mogelijk financiering uit het EOF toe te kennen voor de aanpassingsbehoeften die uit de door de ACS-staten aangegane verbintenissen voortvloeien en kunnen gemakkelijker prioriteiten voor bijkomende financiering door de lidstaten worden vastgesteld. De Commissie is zich ervan bewust dat voor de regio's die met de WTO verenigbare

markttoegangsovereenkomsten sluiten als een stap in de richting van volledige EPO's in dat stadium ook ontwikkelingsfinanciering nodig zal zijn om de ACS-regio's te helpen de nodige aanpassingen door te voeren die voortvloeien uit de liberalisering waartoe zij zich hebben verbonden. Dat kunnen onder meer maatregelen zijn zoals de uitbreiding van de productiecapaciteit, de verbetering van het ondernemingsklimaat en het helpen wegwerken van de netto begrotingsgevolgen van de liberalisering van de tarieven, in volledige complementariteit met de belastinghervormingen. De Commissie is dan ook van oordeel dat zowel via de instrumenten van de Overeenkomst van Cotonou als met de bijdragen van de lidstaten garanties voor ontwikkelingssteun kunnen worden geboden.