

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het Stelsel van Algemene Preferenties (SAP)”

(2004/C 110/10)

Op 20 januari 2003 heeft de Europees commissaris voor handel, de heer Lamy, het Europees Economisch en Sociaal Comité op grond van artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verzocht een advies op te stellen over: „Het Stelsel van Algemene Preferenties (SAP)”.

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 februari 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pezzini.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 406e zitting (vergadering van 25 februari 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 1 stem tegen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De Europese Unie heeft haar preferentiële handelsregime voor ontwikkelingslanden, het Stelsel van Algemene Preferenties (SAP), de afgelopen decennia herhaaldelijk hervormd en geactualiseerd. Ook de huidige regeling, die op 1 januari 1995 in werking is getreden en op 31 december 2004 afloopt, is inmiddels aan herziening toe.

1.2 Bij de laatste hervorming werden enkele drastische veranderingen doorgevoerd. Zo werd het beginsel van rechten-vrije toegang voor een beperkte hoeveelheid producten vervangen door het differentiatiebeginsel (beperkte preferenties voor onbeperkte hoeveelheden). Bovendien werd het graduatie-mechanisme ingevoerd, waardoor sommige sectoren in specifieke landen kunnen worden uitgesloten.

1.2.1 Verder werden bijzondere stimuleringsregelingen ingesteld (toekenning van extra preferenties). Aan deze regelingen liggen de volgende doelstellingen ten grondslag:

- bevordering van duurzame ontwikkeling,
- ondersteuning van de minst ontwikkelde landen (MOL's),
- bestrijding van de drugsproductie en -handel,
- bescherming van de rechten van werknemers,
- bescherming van het milieu.

1.2.2 Ten slotte werd de mogelijkheid geschapen om preferenties in sommige gevallen tijdelijk op te schorten, b.v. bij schendingen van de mensenrechten, ernstige en systematische inbreuken op de fundamentele arbeidsnormen, nalatigheid bij de uitvoering van douanecontroles, niet-optreden tegen drugs-handel, betrokkenheid bij fraude of oneerlijke handelspraktijken, of niet-naleving van internationale afspraken met betrekking tot de instandhouding en het beheer van visbestanden. Deze sanctiemogelijkheid stelt evenwel niet veel voor, want er wordt vrijwel nooit gebruik van gemaakt (tot dusverre is alleen Myanmar op deze manier tot de orde geroepen).

1.3 Om de toepassing van het SAP te vergemakkelijken stelde de Commissie in 1998 voor om de onderling sterk

verschillende regelingen voor industrie- en landbouwproducten in één enkele verordening onder te brengen (COM (1998) 521 def.). Dit voorstel, waarover het Comité een gunstig advies heeft uitgebracht ⁽¹⁾, heeft geleid tot Verordening (EG) 2820/98, die op 1 januari 1999 in werking is getreden en volgens de oorspronkelijke opzet tot 31 december 2001 van kracht zou blijven.

1.4 In de loop van 2001 stelde de Commissie evenwel voor om de regeling te verlengen tot 31 december 2004 (COM (2001) 293 def.). Dit voorstel, waarover het Comité eveneens een positief advies heeft uitgebracht ⁽²⁾, ligt aan de basis van Verordening (EG) 2501/2001.

2. De voorstellen van de Commissie

2.1 De Commissie wilde aanvankelijk in september 2003 een geheel nieuwe regeling voor de periode na 31 december 2004 voorstellen, maar besloot uiteindelijk daar nog een jaar mee te wachten en de bestaande regeling met nog eens een jaar te verlengen, zij het met enkele kleine — voornamelijk technische — aanpassingen.

2.1.1 Zij vond het beter de resultaten van de WTO-onderhandelingen af te wachten en wilde bovendien niet het risico lopen dat haar voorstellen het welslagen van de onderhandelingen in het gedrang zou brengen. Verder hield haar besluit ook verband met de WTO-klacht van India tegen de Unie en met de komende uitbreiding (zij wilde de nieuwe lidstaten meer tijd geven om zich aan te passen, temeer daar een van de toetreders, Cyprus, een SAP-land is).

2.1.2 Zoals de zaken nu staan zal de nieuwe regeling op 1 januari 2006 in werking treden. De Commissie is namelijk niet van plan de oude regeling nog een keer te verlengen, ook niet als de Doha-ronde tegen die tijd nog altijd niet zou zijn afgesloten. Gezien het povere resultaat van „Cancún” is de kans overigens klein dat de WTO-onderhandelaars nog binnen de gestelde termijn de eindstreep zullen halen.

⁽¹⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende toepassing, voor de periode van 1 januari 1999 tot en met 31 december 2001, van een meerjarenschema van algemene tariefpreferenties” (COM(1998) 521 def. — 98/0280 (ACC)), PB C40 van 15 februari 1999

⁽²⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004” (COM(2001) 293 def. — 2001/0131 (ACC)), PB C311 van 7 november 2001

2.2 De Commissie heeft haar voorstel voor een verlenging van de oude regeling in september 2003 gepubliceerd (COM(2003) 634 def.) en het Comité heeft zich daar inmiddels al positief over uitgesproken ⁽³⁾.

2.3 Ingevolge het verzoek van commissaris Lamy volgen nu een aantal opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot de definitieve regeling die vóór het einde van deze overgangsperiode moet worden uitgewerkt.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité staat nog steeds achter de doelstellingen van het huidige stelsel en het is van oordeel dat deze ook de grondslag van de toekomstige regeling moeten vormen.

3.2 Het dringt er wel op aan dat de nieuwe regeling zó wordt geconcipieerd dat deze doelstellingen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd.

3.3 Zo hebben de „bijzondere stimuleringsregelingen” van het huidige stelsel lang niet het resultaat opgeleverd dat ervan werd verwacht: de regeling met betrekking tot de bescherming van de rechten van werknemers is totnogtoe maar één keer toegepast (ten gunste van Moldavië; vanaf februari 2004 komt er een tweede land bij, nl. Sri Lanka) en die met betrekking tot de bescherming van het milieu is zelfs nog geen enkele keer toegepast. Aangezien deze „stimuleringsregelingen” helemaal geen stimulerend effect hebben, pleit het Comité voor een grondige herziening van dit onderdeel van de SAP-regeling.

3.3.1 In een vorig advies over de SAP-problematiek ⁽⁴⁾ heeft het Comité opgemerkt dat het betwijfelde of de voorgestelde verbeteringen ver genoeg gingen om enige invloed op het gedrag van de begunstigde landen te kunnen uitoefenen. De vraag is of het differentiatiemechanisme met zijn beperkte preferenties wel voldoende ruimte biedt om de SAP-landen er met dergelijke stimulansen toe aan te sporen hun gedrag in de gewenste richting bij te sturen.

3.3.2 De extra preferentie van 3,5 procentpunten, waarmee de totale tariefverlaging op 7 procentpunten uitkomt, zal wellicht maar weinig zoden aan de dijk zetten, want de te behalen winst is maar een schijntje in vergelijking met de enorme sommen geld die in de drugshandel omgaan of die nodig zijn om milieuprojecten op te zetten.

3.3.3 Verder is er nog de vraag wanneer extra tariefverlagingen het meeste effect sorteren: als zij ex post worden

verleend als blijk van erkenning voor het naleven van bepaalde regels of normen, dan wel als zij ex ante worden toegekend als aanmoediging om bepaalde beleidswijzigingen door te voeren? Hoe het ook zij, in beide gevallen zal het gewenste effect uitblijven als de aangeboden extra preferenties te gering zijn.

3.4 Voor welke regeling men ook opteert, belangrijk is dat zij transparant, coherent, objectief en niet-discriminerend is, dat zij gebaseerd is op internationaal erkende standaarden en normen zoals de acht fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (althans voorzover dergelijke standaarden en normen bestaan) en dat zij verenigbaar is met de WTO-regels en andere internationale afspraken.

3.5 In het genoemde advies ⁽⁵⁾ heeft het Comité er ook op gewezen dat de Commissie „bij de harmonisering en eenmaking van (de) voorschriften en procedures onderweg is blijven steken”. Daarom heeft het erop aangedrongen dat bij de volgende algehele herziening „de kans echt (wordt) aangegrepen om het gehele systeem te vereenvoudigen, te harmoniseren, te stroomlijnen, te codificeren, in te krimpen en eenvormig te maken”. Het kan immers niet genoeg worden benadrukt dat het nooit zal lukken de werking en efficiëntie van de SAP-regeling te verbeteren als men de regels en procedures niet vereenvoudigt. De bestaande regeling is immers veel te vaag, te omslachtig en te onoverzichtelijk.

3.6 Deze complexiteit is voor een deel terug te voeren op het graduatiemechanisme, dat werd ingevoerd om specifieke sectoren in bepaalde landen te kunnen uitsluiten als deze voldoende ontwikkeld zijn en bijgevolg geen steun meer nodig hebben (voor de andere sectoren blijft de SAP-regeling onverkort gelden). Het Comité heeft er in het genoemde advies ⁽⁶⁾ voor gepleit de graduatieregeling te handhaven, maar het is inmiddels tot het inzicht gekomen dat dit mechanisme bij de komende herziening opnieuw zou moeten worden bekeken.

3.7 In een aantal recente adviezen ⁽⁷⁾ heeft het Comité erop gewezen dat voorstellen in het kader van de SAP-problematiek vergezeld moeten gaan van gedetailleerde impactstudies. Het hoopt dat de Commissie bij de komende herziening dergelijke impactstudies zal opstellen.

4. Standpunt van het maatschappelijk middenveld

4.1 Het Comité heeft op 12 juni 2003 een hoorzitting georganiseerd om het standpunt van het maatschappelijk middenveld te vernemen. De onderstaande paragrafen zijn gebaseerd op de schriftelijke bijdragen die het bij die gelegenheid heeft ontvangen, alsmede op de opmerkingen die tijdens de hoorzitting zelf naar voren zijn gebracht.

⁽³⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende verlenging tot 31 december 2005 alsmede wijziging van Verordening (EG) nr. 2501/2001 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004” (COM(2003) 634 def. — 2003/0259(ACC))

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁷⁾ Advies over „Vereenvoudiging”, rapporteur: Walker, PB C48 van 21 februari 2002; advies over de Mededeling van de Commissie „Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving” (COM(2001) 726 def.), PB C125 van 27 mei 2002; advies over „Vereenvoudiging”, PB C133 van 6 juni 2003

4.2 Het algemene gevoel is dat de huidige regeling niet optimaal functioneert. Er blijken nogal wat twijfels te bestaan over de efficiëntie van de tariefpreferenties, maar de betrokkenen geven wel toe dat zij geen harde bewijzen op tafel kunnen leggen en in feite over te weinig informatie beschikken om de regeling met kennis van zaken te kunnen beoordelen. Een ander punt van kritiek is de onevenwichtige verdeling van de preferenties: zo'n 75 % hiervan komt de oosterse landen ten goede, en dan vooral China, dat maar liefst een derde van alle preferenties in de regio voor zijn rekening neemt. Sommigen hebben ook kritiek op het feit dat de SAP-regeling niet zozeer de MOL's maar vooral de meest ontwikkelde ontwikkelingslanden ten goede komt en dat de voordelen in vele gevallen niet naar het begunstigde land als zodanig maar naar internationale handelsbedrijven gaan. En ten slotte valt ook de kritiek te beluisteren dat de impact van de preferenties vaak volledig teniet wordt gedaan door andere factoren, zoals non-tarifaire belemmeringen.

4.3 De hoorzitting heeft met name de volgende problemen aan het licht gebracht:

- Tarieferosie holt de preferenties steeds verder uit: door de algemene verlaging van de tarieven kan de Unie sommige landen geen noemenswaardige preferentiële behandeling meer bieden, een probleem dat na de afsluiting van de Doha-ronde nog acuter zal worden.
- De regeling is fraudegevoelig: bedrijven in niet onder het SAP vallende landen kunnen gemakkelijk frauderen door hun producten eerst naar een SAP-land te exporteren en ze vandaaruit als „producten van oorsprong uit” het betrokken SAP-land naar de Unie te exporteren.
- Zelfs als er geen fraude in het spel is, is het vaststellen van de oorsprong van een product een zeer complexe aangelegenheid, zeker als het gaat om be- of verwerkte producten die uit verscheidene uitgang producten of componenten bestaan; in vele gevallen levert dit voor de EU-importeur een onaanvaardbare belasting op.
- De regels, en met name die van het graduatiemechanisme, zijn zo ingewikkeld en onduidelijk dat zij onvermijdelijk tot geschillen leiden.
- Er is geen enkele vorm van coördinatie tussen de SAP-regeling en andere EU-instrumenten. Zo komen sommige landen tegelijk in aanmerking voor:
 - a) quota in het kader van een bilaterale overeenkomst met de Unie;
 - b) autonome en specifieke quota die de Unie ieder jaar aan alle derde landen verleent, ongeacht de oorsprong van de producten;
 - c) tariefpreferenties in het kader van de SAP-regeling.

4.4 Ten aanzien van de doelstellingen van de regeling voor het komende decennium lopen de meningen sterk uiteen. De vakbonden zijn van oordeel dat de bescherming van fundamentele arbeidsnormen, de bestrijding van de drugsproductie en -handel en de bescherming van het milieu tot de essentiële doelstellingen van de regeling moeten blijven behoren en dat de SAP-landen — ongeacht hun ontwikkelingsniveau — er op straffe van uitsluiting toe moeten worden verplicht de desbetreffende regels na te leven. Het bedrijfsleven daarentegen erkent wel het belang van bovengenoemde doelstellingen, maar vindt het SAP geen geschikt instrument om dit soort problemen mee te lijf te gaan. Het is van oordeel dat de invoering van dit soort criteria de werking van de regeling heeft bemoeilijkt en bovendien tot een aantal juridische onzekerheden heeft geleid.

4.5 Sommigen vinden de huidige lijst van begunstigde landen niet coherent omdat:

- a) te veel ontwikkelingsfasen worden onderscheiden;
- b) ontwikkelingslanden en transitilanden op één hoop worden gegooid;
- c) sommige SAP-landen niet alleen uit hoofde van het SAP maar ook in het kader van bilaterale of regionale handelsovereenkomsten een preferentiële behandeling krijgen.

Anderen zijn van mening dat het BBP per hoofd van de bevolking niet tot de selectiecriteria zou mogen behoren, omdat sommige landen met een laag BBP per capita een sterke of zelfs dominerende positie innemen in bepaalde takken van de handel in industrieproducten. Aan vakbondszijde is men van oordeel dat slechts drie criteria zouden mogen worden gehanteerd: naleving van fundamentele arbeidsnormen, bescherming van het milieu en bestrijding van drugshandel. Velen zijn voorts de mening toegedaan dat de SAP-regeling alleen zou mogen gelden voor de 49 landen die voorkomen op de VN-lijst van minst ontwikkelde landen.

4.6 Iedereen is het erover eens dat preferenties in het kader van het basisregime ex ante moeten worden verleend, maar dat extra preferenties in het kader van bijzondere regelingen — als dit soort regelingen tenminste wordt gehandhaafd — ex post zouden moeten worden toegekend.

4.7 Om de regeling te vereenvoudigen, wordt voorgesteld om:

- het aantal SAP-landen te verminderen,
- het aantal in aanmerking komende sectoren en productcategorieën te beperken,
- geen SAP-preferenties te verlenen aan landen waarmee de Unie een bilaterale overeenkomst heeft gesloten,
- geen SAP-preferenties te verlenen aan landen die partij zijn bij een regionale handelsovereenkomst,
- het aantal speciale preferenties te verminderen of dit soort preferenties zelfs helemaal af te schaffen,
- de oorsprongsregels te vereenvoudigen,
- het graduatiemechanisme te vereenvoudigen of af te schaffen,
- alle ad valorem-rechten van 3 % of minder en alle specifieke heffingen voor een bedrag van 5 euro of minder af te schaffen.

Voorstanders van een beperking van het aantal SAP-landen tot de 49 minst ontwikkelde landen motiveren hun standpunt met het argument dat dit ipso facto tot een vereenvoudiging van de regeling zou leiden.

4.8 Men is het er algemeen over eens dat het graduatiemechanisme niet behoorlijk functioneert en een zeer controversieel instrument is (een van de deelnemers had het zelfs over een volkomen „blind en ondoorzichtig mechanisme”). Zo blijkt het verlies van de SAP-status vaak tot een afname van de directe buitenlandse investeringen te leiden door het feit dat vele investeringen rechtstreeks samenhangen met door de Unie verleende preferenties. In dit geval zijn de betrokken landen dus tweemaal de dupe. Een ander probleem houdt verband met het grote tijdsverloop tussen de gehanteerde referentieperiode en het moment waarop de aanpassingen daadwerkelijk ingaan. Zo zijn de in 2003 doorgevoerde aanpassingen gebaseerd op de situatie in de periode 1997-1999.

4.9 In het algemeen wordt de Unie verweten dat zij haar handelsbeleid en haar ontwikkelingsbeleid onvoldoende op elkaar afstemt, wat een aantal regelrechte tegenstrijdigheden oplevert. Om inconsequenties te vermijden en de „steunwaardigheid” van de diverse landen zo goed mogelijk te kunnen beoordelen, is het zaak dat de EU-instellingen hun beleid op elkaar afstemmen en dat ook een aantal directoraten-generaal van de Commissie bij de zaak worden betrokken.

5. Standpunt van derde landen

5.1 Ook aan de overheid en aan enkele representatieve organisaties in een aantal SAP-landen werd een vragenlijst toegestuurd, maar daar is helaas zo weinig respons op gekomen dat de resultaten niet als statistisch significant kunnen worden beschouwd en bijgevolg buiten beschouwing zijn gelaten. Het Comité blijft evenwel de capaciteitsopbouw in de ontwikkelingslanden ondersteunen om hen in staat te stellen op dergelijke verzoeken in te gaan.

6. Bijzondere opmerkingen

6.1 Gelet op de moeizame start van de WTO-onderhandelingen zou het best weleens kunnen dat de Doha-ronde net zo lang gaat duren als de vorige rondes. Het Comité heeft dan ook alle begrip voor het besluit van de Commissie om de nieuwe regeling per 1 januari 2006 te laten ingaan en niet te wachten tot er ooit eens een keer een einde komt aan de WTO-onderhandelingen.

6.2 Het „Alles Behalve Wapens”-initiatief ten behoeve van de 49 MOL's betekent de facto dat deze landen niet langer onder de SAP-regeling vallen, aangezien zij alle producten behalve wapens (en voorts ook een aantal landbouwproducten) rechten- en quotavrij naar de Unie mogen uitvoeren. Preferenties hebben in dit geval geen enkele zin meer, want wat al tot nul is teruggebracht, kan niet meer verder worden verlaagd.

6.3 Het SAP is echter maar één onderdeel van het ontwikkelingsbeleid van de Unie. Om discrepanties met de rest van het ontwikkelingsinstrumentarium te voorkomen, moeten wijzigingen in de SAP-regeling altijd worden getoetst op hun verenigbaarheid met de algemene ontwikkelingsstrategie van de Unie. Dit vereist nauwe coördinatie tussen de bevoegde directoraten-generaal van de Commissie.

6.4 Het Comité hoopt dat de invoering van de nieuwe regeling te baat zal worden genomen om de regels en procedures te harmoniseren.

6.5 Het SAP heeft primair tot doel ontwikkelingslanden te helpen bij de ontwikkeling van hun economie. Het is geen panacee voor alle problemen waarmee deze landen te kampen hebben.

6.6 De huidige regeling heeft veel kritiek uitgelokt. Als belangrijkste minpunten worden genoemd dat:

- de regeling voor te veel landen geldt;
- de bijzondere stimuleringsregelingen niet het beoogde resultaat hebben opgeleverd;
- de preferenties ongelijk zijn verdeeld;
- het graduatiemechanisme te complex is;
- de regeling fraudegevoelig is;
- tarieferosie de regeling steeds verder uitholt.

6.6.1 Het Comité is het ermee eens dat het SAP voor te veel landen geldt. Momenteel zijn er maar liefst 174 begunstigde landen, die zeer verschillend zijn qua ontwikkelingsniveau, handelsvolume, BBP per capita, graad van industrialisatie, armoedepijl en naleving van internationaal aanvaarde sociale normen.

6.6.1.1 Tot de SAP-landen behoren grote handelsmogendheden die op sommige terreinen geduchte concurrenten zijn voor de Unie, zoals China, India, Rusland en Zuid-Afrika, maar ook verafgelegen eilanden die economisch weinig te betekenen hebben, zoals Christmas Island, Heard Island, de McDonald Islands, South Georgia en de South Sandwicheilanden. Daarnaast zijn er ook nog belastingparadijzen als de Caymaneilanden, oliestaten als Koeweit, ontwikkelde economieën als Egypte en totalitaire staten als Zimbabwe.

6.6.1.2 Een veelgehoorde kritiek is dat het BBP per capita het enige selectiecriterium is en dat de regeling vooral ten goede komt aan de landen die de steun het minst nodig hebben. Het Comité is het met deze kritiek eens en vindt dat het SAP vooral de landen met de grootste problemen ten goede moet komen. Daarom pleit het ervoor de volgende categorieën landen uit te sluiten:

- landen die door de Verenigde Naties niet als „ontwikkelingsland” worden beschouwd;
- landen die met de Unie een bilaterale of regionale handels-overeenkomst hebben gesloten;
- landen die deel uitmaken van de OPEC;
- landen die aan een kernwapenprogramma werken;
- landen die als belastingparadijs te boek staan.

6.6.1.3 Om partijen bij een bilaterale of regionale handels-overeenkomst met de Unie niet te benadelen, zouden deze overeenkomsten zodanig moeten kunnen worden gewijzigd dat zij de landen in kwestie dezelfde voordelen bieden als de SAP-regeling.

6.6.2 Het SAP is er niet in geslaagd de naleving van de fundamentele arbeidsnormen, de bescherming van het milieu en de bestrijding van drugshandel — drie zaken waar het Comité veel belang aan hecht — te bevorderen. Slechts één land heeft extra preferenties gekregen voor zijn arbeidsnormen-beleid en geen enkel land werd beloond voor zijn milieubeleid. De bijzondere stimuleringsregeling ter bestrijding van de drugs-productie en -handel is in totaal twaalf keer toegepast, maar het is niet duidelijk of zij in de praktijk enig effect heeft gesorteerd.

6.6.2.1 Het Comité vindt het zinloos een regeling te verlengen die zo weinig resultaat heeft opgeleverd, ook al zijn de doelstellingen ervan nog zo lofwaardig. De Unie zou efficiëntere middelen moeten zoeken om deze doelstellingen te bereiken. Wil zij daarvoor toch het SAP gebruiken, dan zou zij meer gebruik moeten maken van de mogelijkheid om preferenties tijdelijk op te schorten. Ondanks het grote aantal overtredingen is deze sanctie tot dusverre maar één keer toegepast. In vele gevallen werd hiervan afgezien omdat de Unie het politiek onverstandig vond het regime van het overtredende land voor het hoofd te stoten. Het Comité is er niet over te spreken dat principes uit politiek opportunisme terzijde worden geschoven.

6.6.2.2 Het Comité pleit ervoor dat in de nieuwe regeling duidelijk wordt aangegeven wat op het vlak van arbeidsnormen, milieubescherming, drugsbestrijding, mensenrechten, duurzame ontwikkeling, consumentenbescherming, dierenwelzijn e.d. van de SAP-landen wordt verwacht. Bij ernstige en stelselmatige overtredingen moet het land in kwestie daarop worden geattendeerd en moet het worden verzocht zijn beleid bij te stellen. Doet het dat niet, dan moet het worden gewaarschuwd dat alle SAP-preferenties tijdelijk zullen worden opgeschort als het op een nader te bepalen tijdstip de regels nog steeds niet blijkt na te leven. Als het ook deze waarschuwing in de wind slaat, moeten al zijn preferenties worden opgeschort totdat het aan de normen voldoet. Belangrijk is dat deze maatregel niet wordt gereserveerd voor extreme situaties (als een soort „ultiem wapen”), maar automatisch wordt toegepast wanneer een bepaalde drempel wordt overschreden. Alleen dan zal hij het gewenste effect sorteren.

6.6.2.3 Als er internationaal aanvaarde standaarden bestaan — zoals de fundamentele arbeidsnormen van de Internationaal Arbeidsorganisatie ⁽⁸⁾ — moet de Unie haar eigen standaarden daarop afstemmen. Het ontbreken van internationale standaarden mag haar niet beletten eigen standaarden op te stellen en toe te passen, want zij heeft het recht haar eigen voorwaarden te stellen. De verleiding om drugshandel, schendingen van de mensenrechten en roofoverval op het milieu oogluikend toe te laten is zo groot dat alleen de dreiging van krachtige sancties dit soort misstanden kan helpen voorkomen. Tegelijk moeten de SAP-landen worden geattendeerd op het amorele karakter van dergelijke overtredingen, want anders is de kans groot dat zij de hun opgelegde regels als een verkapte vorm van non-tarifaire handelsbelemmering gaan beschouwen.

6.6.3 Het Comité is zich ervan bewust dat het SAP vooral de meest ontwikkelde landen ten goede komt, en niet de landen die de steun het meest nodig hebben. Dit zou z.i. enigszins kunnen worden verholpen door de in 6.6.1.2 opgesomde categorieën landen uit te sluiten. Als men de economische ontwikkeling van de armere landen wil stimuleren, is het beter om bij de toekenning van preferenties vooral naar de exportbelangen van het betrokken land te kijken. Bovendien zou de regeling een stuk eenvoudiger worden als de indeling in sectoren en productcategorieën enigszins zou worden gerationaliseerd.

6.6.4 Het Comité beseft dat het graduatiemechanisme te complex is en daardoor nogal wat ontevredenheid en kritiek uitlokt, met name bij landen die er de „dupe” van zijn. Het is van oordeel dat dit mechanisme moet worden bijgestuurd, maar het vindt niet dat het moet worden afgeschaft. Graduatie moet niet als een sanctie worden gezien, maar als een erkenning van het feit dat de preferenties hun werk hebben gedaan en dat de sector in kwestie er zo sterk op vooruit is gegaan dat hij geen verdere preferentiële behandeling meer behoeft. Trouwens, acht van de negen „gegraduateerde” sectoren hebben na hun uitsluiting hun export naar de Unie verder zien toenemen. Bovendien heeft de SAP-regeling juist tot doel sectoren en landen net zo lang te ondersteunen tot zij geen steun meer nodig hebben.

6.6.4.1 Het Comité pleit ervoor om het graduatiemechanisme te vereenvoudigen, transparanter te maken en te verfijnen door een economisch-statistische evaluatie aan de hand van een reeks marktindicatoren te combineren met een grondig onderzoek naar de situatie op de desbetreffende markt. Het zou een goede zaak zijn het directoraat-generaal Ondernemingen hierbij te betrekken en ook het advies van het Europese bedrijfsleven in te winnen. Bovendien moet de uitsluiting van de betrokken sectoren zo snel mogelijk na het aflopen van de referentieperiode haar beslag krijgen.

6.6.4.2 In de huidige regeling is het graduatiemechanisme niet van toepassing op „de begunstigde landen wier invoer in de Gemeenschap gedurende ten minste één van de (referentie-jaren) minder dan 1 % vertegenwoordigt van de totale invoer in de Gemeenschap van de producten die onder het communautaire preferentieschema vallen”. Het Comité pleit ervoor om deze bepaling in de nieuwe regeling te handhaven en zelfs na te gaan of het niet beter is om het percentage nog op te trekken.

6.6.5 Het Comité maakt zich zorgen over de vele fraudegevallen en dringt erop aan dat alles in het werk wordt gesteld om de fraude terug te dringen. Deze is onder meer terug te voeren op de veel te complexe oorsprongsregels, die niet alleen moeilijk toe te passen en gemakkelijk verkeerd te interpreteren zijn, maar ook een grondige kennis van een groot aantal wetten en reglementen vereisen, wat de handel belemmert en fraude in de hand werkt. Al te vaak fungeren de SAP-landen alleen maar als doorgangsland voor producten uit landen die niet onder het SAP vallen. Zo waren er in de jaren '90 van de vorige eeuw nogal wat gevallen van oneigenlijk gebruik of vervalsing van oorsprongscertificaten („formulier A”). Daarom dient de nieuwe regeling te voorzien in een efficiënt inspectie-, controle- en handhavingssysteem, hetgeen betekent dat de douanediens ten binnen de Unie meer middelen moeten krijgen en beter moeten samenwerken.

6.6.5.1 Verder moeten de SAP-landen worden aangespoord hun controlemethodes te verbeteren. Zij zouden zelfs tijdelijk van de lijst van begunstigde landen moeten worden geschrapt als het ontbreken van een efficiënt controlesysteem tot fraude heeft geleid. De SAP-regeling kost de Unie ieder jaar meer dan 2,2 mrd euro aan gederfde douane-inkomsten. Als de Unie de SAP-landen jaarlijks zo'n enorm bedrag cadeau doet, is het niet meer dan logisch dat zij daar ook bepaalde voorwaarden aan verbindt.

6.6.5.2 Ten slotte dringt het Comité er nog op aan dat de douanediens ten van de Unie en van de SAP-landen nauwere contacten met elkaar onderhouden en intensiever met elkaar samenwerken. De praktische organisatie van deze contacten zal de Unie wellicht extra geld kosten en de douanebeambten van de SAP-landen zullen hiervoor een speciale opleiding moeten krijgen. Aan deze zaak zit ook een veiligheidsaspect vast: momenteel liggen de buitengrenzen van de Unie niet alleen tussen haar „perifere” lidstaten en hun buurlanden, maar ook in de landen waaruit de Unie goederen importeert. Het Comité is over deze problematiek overigens een advies aan het opstellen ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ IAO-conventies nr 29, 87, 98, 100, 111, 138 en 182

⁽⁹⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek” (COM(2003) 452 def. — 2003/0167 (COD))

6.6.6 Het Comité is zich ervan bewust dat de algemene tariefverlagingen in het kader van de opeenvolgende GATT-rondes het effect van de SAP-preferenties steeds verder hebben uitgehold. Het beschouwt dit als een onvermijdelijke maar niet noodzakelijk ongewenste ontwikkeling, want het is duidelijk gebleken dat algemene tariefreducties de wereldhandel aanzienlijk stimuleren, wat uiteindelijk alle handelsstaties ten goede komt. Dit proces gaat zo snel dat de nieuwe regeling, die weer voor een periode van tien jaar zal gelden, weleens de laatste traditionele preferentieregeling zou kunnen zijn.

6.7 De preferentiële oorsprongsregels zijn te complex en daarmee ook te ondoorzichtig en te verwarrend. Daardoor leveren zij veel onnodige rompslomp op en werken zij fraude in de hand. Daarom pleit het Comité ervoor om de oorsprongsregels voor het preferentiële handelsverkeer af te stemmen op die voor het gewone handelsverkeer.

6.8 De SAP-regeling kan ook worden vereenvoudigd door ad valorem-rechten van 3 % of minder en specifieke heffingen van 5 euro of minder af te schaffen.

6.9 Om de SAP-landen en de EU-importeurs de kans te geven hun planning aan te passen, dienen wijzigingen in de preferentiële behandeling van een land één jaar van tevoren bekend te worden gemaakt.

6.9 Het Comité is van oordeel dat de nieuwe regels eenvoudig, voorspelbaar, coherent, transparant, relevant, billijk en gemakkelijk toe te passen dienen te zijn en niet om de haverklap gewijzigd mogen worden.

7. Conclusies

7.1 Het Comité sluit zich aan bij het voorstel van de Commissie om de nieuwe SAP-regeling per 1 januari 2006 te laten ingaan.

7.2 Het dringt erop aan dat Commissie de invoering van een geheel nieuwe regeling te baat neemt om de regels en procedures te stroomlijnen, te harmoniseren en gelijk te trekken.

7.3 Het is van oordeel dat de desbetreffende voorstellen vergezeld dienen te gaan van een gedetailleerde impactstudie.

7.4 Aangezien de bijzondere stimuleringsregelingen niet het beoogde resultaat hebben opgeleverd, is het Comité van

mening dat deze maar beter kunnen worden afgeschaft. In plaats van extra preferenties in het vooruitzicht te stellen zou de Unie er beter aan doen om, uitgaande van de fundamentele beginselen die aan de basis liggen van de Europese samenwerking, een stelsel van internationaal aanvaardbare normen uit te werken en de SAP-landen te verplichten deze na te leven, op straffe van tijdelijke opschorting van alle toegekende preferenties.

7.5 Het is het ermee eens dat de SAP-regeling voor te véél landen geldt. Het pleit er dan ook voor om het aantal SAP-landen te verminderen.

7.6 Het is van mening dat het graduatiemechanisme moet worden gehandhaafd, maar het dringt er wel op aan het te vereenvoudigen en transparanter te maken.

7.7 Het is bezorgd om het grote aantal vastgestelde fraudegevallen en pleit daarom voor scherpere controles.

7.8 De preferentiële oorsprongsregels zijn te complex en moeten worden vereenvoudigd. Daarbij kan het best worden uitgegaan van de oorsprongsregels voor niet-preferentiële goederen.

7.9 Het Comité is van oordeel dat de hele regeling moet worden vereenvoudigd, o.m. door het aantal SAP-landen te beperken, de bijzondere stimuleringsregelingen af te schaffen en in plaats daarvan gebruik te maken van de mogelijkheid tot tijdelijke opschorting van preferenties (waarbij dan wel duidelijke criteria moeten worden gehanteerd), de huidige oorsprongsregeling te vervangen door een regeling op basis van de oorsprongsregels voor niet-preferentiële goederen, de periode tussen de feitelijke toepassing van het graduatiemechanisme en de gehanteerde referentieperiode te verkleinen en de indeling van de onder de SAP-regeling vallende sectoren en productcategorieën te rationaliseren.

7.10 Dit advies, dat werd opgesteld op verzoek van Europees commissaris Lamy, is een belangrijke eerste stap in het overleg met het maatschappelijk middenveld over de SAP-problematiek. Ook over de nieuwe regeling moet met de diverse betrokken partijen, zowel in de Unie als in de ontwikkelingslanden, overleg worden gevoerd.

Brussel, 25 februari 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH