

Vergaderjaar 2012–2013

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2013

In mijn beleidsnota «Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen» (Kamerstuk 33 625, nr. 1) heb ik u geïnformeerd over mijn voornemen om de impasse in de onderhandelingen tussen de EU en de ACS-landen over Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) te doorbreken. Als *honest broker* wil ik de wensen van de EU en de landen in Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Oceaan (hierna: ACS-landen) dichter bij elkaar brengen. Ik vind het daarbij van belang om in gesprek te gaan met de ACS-landen om de belangrijkste knelpunten in kaart te brengen. In deze brief informeer ik u allereerst over de laatste stand van zaken m.b.t. de EPA-onderhandelingen, waarmee ik mijn toezegging uit het Algemeen Overleg van 19 maart jl. gestand doe. In deze brief geef ik eveneens aan hoe ik de rol van *honest broker* wil vormgeven.

Voorgeschiedenis

Na 1975 hebben 78 ACS-landen als voormalig koloniën van EU-lidstaten een speciale handelsrelatie met de EU gekregen. Tot 2000 gold dat deze landen volledige toegang kregen tot de EU markt zonder zelf verplicht te zijn hun eigen markten te openen voor EU producten. Deze «positieve discriminatie» was echter in strijd met het WTO-recht: alle landen met dezelfde ontwikkelingsstatus behoren dezelfde markttoegang te krijgen. Deze voorkeursbehandeling van ACS-landen riep steeds meer weerstand op bij andere ontwikkelingslanden, die zich beriepen op het principe van non-discriminatie. De EU werd hiervoor door meerdere WTO-panels veroordeeld.

Ook binnen de EU nam in de jaren negentig de twijfel toe over de wenselijkheid van het continueren van de eenzijdige handelspreferenties aan de ACS-landen.

De ACS-landen zouden zich door deze preferenties te zeer op de EU als afzetmarkt concentreren. Anderzijds zou ook de relatie van de EU met de

veelal rijkere ontwikkelingslanden in het Caribische gebied (waar enkele landen een hoger per capita inkomen kennen dan sommige EU lidstaten) dringend toe zijn aan modernisering en verbreding van de economische samenwerking.

Tegen deze achtergrond kwamen de EU en de ACS-landen in 2000 in Cotonou overeen dat de traditionele eenzijdige handelspreferenties vóór 2008 vervangen zouden worden door speciale tweezijdige WTO-conforme vrijhandelsakkoorden, ofwel Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's). Ook de ACS-landen hebben destijds voor het EPA-traject gekozen, omdat zij niet wilden terugvallen op het voor alle ontwikkelingslanden geldende Algemeen Preferentieel Stelsel (APS).

Een belangrijk doel van de EPA's is het veiligstellen van de toegang van de ACS-landen tot de EU markt door de omstreden eenzijdige handelspreferenties te vervangen door WTO-conforme asymmetrische vrijhandelsverdragen. De ontwikkelingsdoelstelling staat centraal in deze handelsakkoorden. De verdere integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie en de productieketen zijn tevens een belangrijk uitgangspunt. Ten slotte is de versterking van de regionale integratie van de ACS-landen, voortbouwend op bestaande structuren, een belangrijk onderdeel van het EPA concept.

Een EPA is geen klassiek vrijhandelsakkoord, omdat binnen de grenzen van WTO-compatibiliteit op veel punten nadrukkelijk rekening wordt gehouden met het ontwikkelingsniveau van de ACS-landen. Dit komt met name tot uitdrukking in de reikwijdte en het tempo van de onderlinge liberalisering van goederen en diensten, maar ook in vele andere bepalingen bijvoorbeeld ten aanzien van vrijwaring, *infant industries* en voedselzekerheid. Ook afspraken over hulp bij het versterken van de handelscapaciteit (*Aid for Trade*) geven de EPA's een speciale ontwikkelingsdimensie.

Stand van zaken

Oorspronkelijk was de ambitie om per 1 januari 2008 met alle zeven ACS-regio's een EPA af te sluiten. Op dit moment is slechts één EPA volledig afgerond, namelijk het EPA met het Caribische gebied. Met de andere zes ACS-regio's wordt nog onderhandeld. Met drie ACS-regio's (Stille Oceaan, Centraal-Afrika en West-Afrika) verlopen de EPA-onderhandelingen zeer stroef. In de regio's Zuidelijk Afrika, Oost en Zuidelijk Afrika en Oost-Afrika lijkt totstandkoming van EPA's binnen bereik. Met deze regio's vinden regelmatig onderhandelingsrondes plaats die leiden tot gestage voortgang. Er wordt zowel op technisch als op politiek niveau onderhandeld:

1. De onderhandelingen met de regio Zuidelijk Afrika (Angola, Lesotho, Namibië, Botswana, Swaziland, Mozambique en Zuid-Afrika) zijn vergevorderd. Met vijf van deze landen (Botswana, Lesotho, Namibië, Swaziland en Mozambique) is een interim-EPA overeengekomen. Afronding van deze onderhandeling hangt vooral af van politieke wil. Mogelijk maakt Angola geen deel uit van het uiteindelijke EPA. Om meerdere redenen ziet Angola niet veel meerwaarde in een EPA: als MOL heeft het al vrije toegang tot de EU, Angola's belangrijkste exportproduct (ook naar de EU) is olie – waarop geen importtarieven rusten, en Angola heeft historisch niet bijzonder sterke banden met de rest van de SADC-regio.
2. De onderhandelingen met de regio Oost en Zuidelijk Afrika (Djibouti, Ethiopië, Eritrea, Malawi, Zimbabwe, Zambia, Seychellen, Mauritius, Comoren, Madagaskar en Soedan) om een volledige EPA tot stand te

brengen, lijken gestaag te vorderen. Met vier landen in Oostelijk Afrika is vorig jaar een kleine doorbraak bereikt: zowel Madagascar, Mauritius, de Seychellen als Zimbabwe passen hun interim-EPA nu daadwerkelijk toe, waarmee ook de basis is verstevigd voor een volwaardig EPA.

3. Met de regio Oost-Afrika (Kenia, Oeganda, Tanzania, Rwanda en Burundi) is in 2007 wel overeenstemming bereikt over een interim-EPA, maar deze landen hebben aangegeven dit interim-EPA – in afwachting van de totstandkoming van het volledige EPA – niet te zullen ondertekenen. In de onderhandelingen met deze regio over een volledig EPA wordt op zich goede vooruitgang geboekt en neemt het aantal openstaande punten gestaag af.

Met betrekking tot de andere drie regio's (Stille Oceaan, Centraal-Afrika en West-Afrika) is helaas nauwelijks voortgang te melden.

4. In de regio Stille Oceaan (Cookeilanden, Oost-Timor, Fiji, Marshall-eilanden, Micronesië, Nauru, Niue, Palau, Papoea Nieuw Guinea, Kiribati, Samoa, Salomoneilanden, Tonga, Tuvalu en Vanuatu) is alleen met Papoea Nieuw Guinea en Fiji een interim-EPA overeengekomen. Het interim-EPA met Papoea Nieuw Guinea is in 2011 zowel door het Europees Parlement als door Papoea Nieuw Guinea geratificeerd. Fiji is nog niet overgegaan tot implementatie van het akkoord.
5. In de regio Centraal-Afrika (Kameroen, Centraal Afrikaans Republiek, Congo, Tsjaad, Gabon en Equatoriaal Guinee) is – behalve een interim-EPA met Kameroen – weinig hoop op het sluiten van een volledig EPA.
6. In de regio West-Afrika (alle 15 ECOWAS landen zijnde Gambia, Ghana, Guinee, Nigeria, Siërra Leone, Liberia, Ivoorkust, Togo, Senegal, Niger, Mali, Guinee-Bissau, Burkina Faso en Kaapverdië en Benin plus Mauritanië) lopen de onderhandelingen bijzonder stroef. Deze regio bestaat uit een groot aantal MOLs met geringe onderlinge handel, die weinig redenen zien om een EPA aan te gaan. Daarnaast tonen de landen (zoals Ghana, Ivoorkust en Nigeria) die wel belang hebben bij een EPA weinig leiderschap.

Huidige situatie

De EPA-onderhandelingen zijn een nieuwe fase ingegaan. Per 1 oktober 2014 zullen landen, die geen stappen hebben gezet hun (interim-) EPA te ratificeren en implementeren, terugvallen van volledig tariefvrije toegang tot de EU-markt naar het voor hen geldende regime binnen het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS). Dit om te voorkomen dat exporteurs uit ontwikkelingslanden buiten de groep van ACS-landen een ongelijke strijd voeren wanneer zij hun producten willen afzetten op de Europese markt. Het Europees Parlement heeft onlangs ingestemd met deze herziening van de Markttoegangsregeling.

De gevolgen voor de MOLs blijven beperkt, omdat zij een beroep kunnen doen op *Everything But Arms* (EBA). Onder die regeling hebben de minst ontwikkelde landen sowieso tariefvrije toegang tot de Europese markt, zonder hun eigen markt te hoeven openstellen. De twee landen die in deze situatie het meest zullen verliezen zijn Namibië en Botswana. Als *Upper Middle Income Countries* zullen zij buiten het herziene APS vallen, dat per 1 januari 2014 in werking treedt. Zij zullen terugvallen op het *Most Favoured Nation*-tarief (MFN-tarief), waardoor zij dezelfde importtarieven moeten betalen als bijvoorbeeld de VS en Japan. De overige landen zullen terugvallen op de verlaagde tarieven van het APS.

Gezien de nieuwe ontstane situatie hecht ik groot belang aan het afsluiten van EPA's. Het is aan de ACS-landen om de keuze te maken of zij hun eigen markt willen blijven beschermen tegen concurrentie vanuit Europa door gebruik te maken van het APS met eenzijdige, goede toegang tot de EU-markt. Willen zij echter volledig tariefvrije toegang tot de EU-markt behouden dan geldt voor de niet-MOLs dat zij een tweezijdig vrijhandels-akkoord aan moeten gaan, uiteraard wel op gunstige voorwaarden:

- De ACS-landen hoeven hun markt niet volledig te openen en kunnen dus gevoelige sectoren blijven beschermen;
- Vrijwaringsmaatregelen zijn mogelijk, bijvoorbeeld als lokale en regionale voedselzekerheid in gevaar komt;
- Voor andere (niet gevoelige) sectoren gelden ruime overgangstermijnen.

Ook binnen de EPA's is het mogelijk om asymmetrische afspraken te maken tussen de landen met een verschillend ontwikkelingsniveau. MOLs krijgen binnen de EPA's meer beleidsruimte dan niet-MOLs, ook om het voor MOLs aantrekkelijk te maken een regionaal EPA aan te gaan.

Een goed voorbeeld hiervan is Haïti. In de Caribische regio is Haïti de enige MOL; de regio bestaat verder vrijwel geheel uit middeninkomenslanden. Nadat Haïti in 2008 werd geconfronteerd met een aantal problemen, waaronder een verwoestende orkaan en een voedselcrisis, vreesde Haïti overspoeld te worden met goederen uit de Dominicaanse Republiek. Haïti heeft daarom in 2008 op het laatste moment besloten het EPA niet te tekenen. De EU heeft samen met Haïti en de andere Caribische partners afspraken gemaakt om tegemoet te komen aan de specifieke belangen van Haïti als MOL. Zo is onder meer de liberaliseringsverplichting van Haïti ten opzichte van de Dominicaanse Republiek aangepast. In 2009 heeft Haïti het EPA alsnog ondertekend.

Controversiële onderwerpen in de EPA-onderhandelingen

De ministers van Handel en Financiën van de Afrikaanse Unie hebben in 2008 een lijst van negen controversiële onderwerpen (zogenaamde *contentious issues*) geïdentificeerd. Hoewel deze lijst inmiddels vijf jaar oud is, biedt het nog steeds

een goed referentiekader om inzicht te krijgen in de meest controversiële onderwerpen in de onderhandelingen. De voornaamste zorgpunten van de ACS-landen in de EPA-onderhandelingen zijn:

1. De mate van marktopening (definitie van substantially all the trade) en overgangperiodes voor tarief liberalisering;
2. Het al dan niet afschaffen van exportbelastingen;
3. Het principe van nationale behandeling: geïmporteerde producten mogen niet anders worden behandeld dan binnenlands geproduceerde goederen op de interne markt;
4. Vrij verkeer van goederen (binnen de ACS-regio's);
5. Bilaterale vrijwaringsmaatregelen;
6. Bescherming van Infant Industries;
7. De MFN-clausule: het uitgangspunt van deze clausule slaat op eventuele vrijhandelsakkoorden die een ACS-land of regio sluit met andere landen (na het sluiten van een EPA). Mochten de ACS-landen aan derde landen een gunstiger behandeling bieden, dan moet dit ook aan de EU worden gegeven en vice versa. Dit geldt niet als de derde landen ontwikkelingslanden zijn;
8. De clausules met opschortende werking (non-execution clauses): deze clausules voorzien in de mogelijkheid van handelssancties in

geval van mensenrechtenschendingen en/of schendingen van democratische basisprincipes;

9. Bepalen van de «nationaliteit» van producten (oorsprongsregels); door middel van oorsprongsregels wordt vastgesteld welke producten in aanmerking komen voor preferentiële behandeling. Oorsprongsregels zijn vooral van belang voor bewerkte producten, die zijn samengesteld uit inputs uit meer dan één land.

Hoewel deze punten veelal technisch van aard lijken, zijn de ACS-landen van mening dat deze punten belangrijke economische en politieke gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de ACS-landen. Welke punten spelen of het zwaarst wegen, verschilt per regio. Maatwerk is daarom van belang.

Plan van aanpak

In mijn rol als *honest broker* wil ik mij voornamelijk richten op een drietal regio's, namelijk Zuidelijk Afrika, Oost-Afrika en West-Afrika. Ik heb bij de keuze van de regio's gekeken naar de volgende omstandigheden:

- De haalbaarheid om een volledig EPA tot stand te brengen;
- Het ontwikkelingsperspectief: ik heb daarbij gekeken naar de regio's die grootste verliezers kent en naar het aantal MOLs in de regio's;
- De mogelijkheden binnen regio's om te komen tot een goede wisselwerking tussen mijn beide portefeuilles, Ontwikkelingssamenwerking & Handel. Door lokale aanwezigheid van Nederlands bedrijfsleven kan immers op positieve wijze worden bijgedragen aan de ontwikkeling van landen.

Op basis hiervan ben ik gekomen tot de keuze voor de volgende regio's:

1. Regio Zuidelijk Afrika: Zoals eerder aangegeven, lijkt het nog steeds realistisch om in deze regio tot een volledig EPA te komen. Ik hecht grote waarde aan totstandkoming van juist dit EPA, omdat deze regio twee van de grootste verliezers kent: Namibië en Botswana zullen als Upper Middle Income Countries buiten het APS-systeem vallen en naar verwachting vanaf 1 oktober 2014 (de einddatum van de markttoegangsverordening) terugvallen op het MFN-tarief;
2. Regio Oost-Afrika: Ook in deze regio lijkt er realistisch uitzicht op totstandkoming van een EPA. Verder heeft een aantal (lokaal gevestigde) Nederlandse bedrijven baat bij het tot stand komen van een EPA. De totstandkoming van dit EPA kan leiden tot een goede wisselwerking tussen Ontwikkelingssamenwerking en Handel, waarbij aanwezigheid van Nederlands bedrijfsleven kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de regio;
3. Regio West-Afrika: De onderhandelingen in deze regio lopen bijzonder stroef. Deze regio bestaat echter uit een groot aantal MOLs, met geringe onderlinge handel. De winst die met dit akkoord te behalen zou zijn vanuit ontwikkelingsperspectief en verdere regionale integratie, is dan ook het grootst.

Zoals aangegeven, hecht ik aan maatwerk per regio: er is geen eenduidige oplossing voor alle regio's. Ik acht het daarom van belang om per regio in kaart te brengen wat precies de openstaande punten zijn. Ook wil ik inzichtelijk maken wat de mogelijkheden zijn om – binnen de kaders van de WTO – tegemoet te komen aan de zorgen van de ACS-landen zonder dat andere landen onnodig benadeeld worden. Concreet zal ik daarvoor de volgende stappen ondernemen:

1. Organisatie van stakeholdersbijeenkomsten in de drie voorgestelde EPA-regio's (zoals de regionale economische gemeenschappen), eventueel met medewerking van lokale private sectorgerichte organisaties (zoals TradeMark East Africa of de East African Business Council);
2. Organisatie van een stakeholdersbijeenkomst in Nederland met zowel NGO's als bedrijven met belangen in de regio;
3. Regiospecifieke analyses (onder meer n.a.v. bovenstaande stakeholdersbijeenkomsten) op basis waarvan ik in gesprek kan gaan met de Europese Commissie enerzijds en met de belangrijkste betrokkenen in de regio's anderzijds;
4. Daarnaast zal ik de mogelijkheden voor flankerend beleid verder onderzoeken. Nederland heeft diverse ACS-regio's ondersteund in de EPA-onderhandelingen, via onderzoek door lokale kennisinstituten, seminars, stakeholderbijeenkomsten en ondersteuning voor regionale integratie en zal dit voortzetten.

Voor wat betreft punt vier over flankerend beleid, wil ik benadrukken dat ik geen voorwaardelijke toezeggingen wil doen voor hulp, verbonden aan het tekenen van een EPA. Dit beschouw ik als het uitoefenen van oneigenlijke druk. Nederland is graag bereid ondersteuning te bieden bij implementatie van EPA's, door bijvoorbeeld technische assistentie voor het vertalen van afspraken naar nationaal beleid en wetgeving. Ondersteuning van betrokken instituties (denk aan belastingdienst en douane) is al praktijk, en kan zeker ook in het kader van EPA's van nut zijn.

Dit geldt tevens voor andere handelsfaciliterende programma's die Nederland ondersteunt. Via een divers palet aan programma's zet Nederland in op de bevordering van zowel regionale integratie en intraregionale handel als ook op handel tussen «handelsblokken». Voor intraregionale handel gaat het om onder meer om initiatieven als *TradeMark East Africa* en de *Trade Facilitation Facility* van de Wereldbank, waar ingezet wordt op bijvoorbeeld versoepeling van grensprocedures en logistiek. Voor handel tussen «handelsblokken» betreft het onder andere activiteiten van het Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) en het Initiatief Duurzame Handel (IDH).

Ik vind het van belang om voortvarend aan de slag te gaan. Mijn aanwezigheid bij de top van de afrikaanse Unie in Addis Ababa op 25 mei aanstaande en aansluitend mijn bezoek aan Uganda bieden goede mogelijkheden om met belangrijke spelers uit de regio in gesprek te gaan. Tevens ben ik voornemens dit onderwerp ook in andere bezoeken zowel in de regio als binnen de EU actief te agenderen.

Ik vind het van belang om mijn zorgen en mijn inzet te bespreken met de Europese Commissie, te meer omdat de EPA-onderhandelingen onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie vallen. Ik zal daarom en marge van de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking op 28 mei aanstaande een eerste gesprek met Commissaris de Gucht (Handel) wijden aan de problematiek van de EPA's.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen