

# EPA's?

## Onderhandelingskader, mogelijkheden en risico's

*Economic Partnership Agreements* (EPA's) zijn in essentie vrijhandelsverdragen die de EU sinds 2002 onderhandelt met 77 landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan: de zogenaamde ACS-landen. Ongeveer 80% van de Minst Ontwikkelde Landen (ook wel de 'MOL's' genoemd) in de wereld behoren tot deze groep ACS-landen. Maatschappelijke organisaties over de hele wereld maken zich grote zorgen over EPA's zoals deze nu op de onderhandelingstafel liggen, omdat de EU vooral oog lijkt te hebben voor haar eigen economische belangen.

De EU wil min of meer volledige wederzijdse liberalisering van de landbouw en industrie, waardoor de ACS-landen geen mogelijkheid meer hebben om hun economieën op te bouwen achter beschermende tariefmuren. Het feit dat de EU veel onderhandelingscapaciteit heeft en de grootste ontwikkelingshulpdonor is van veel ACS-landen, zorgt daarnaast voor ongelijke onderhandelingsrelaties.

Er spelen vele ingewikkelde onderwerpen rond de EPA's. In deze Factsheet wordt met name toegelicht in welk kader deze EPA's onderhandeld worden en welke elementen er aan dit proces ten grondslag liggen. De focus ligt hierbij op de relatie tussen EPA's en de wereldhandelsorganisatie, de WTO, ten opzichte van handel in goederen.

## Geschiedenis van EU-ACS handelsrelaties

Sinds de dekolonisatie hebben Europese landen een speciale handelsrelatie met hun voormalige koloniën, waaronder veel ACS-landen, onderhouden. De economische samenwerking tussen de Europese Unie en de ACS-landen werd tot nu toe bepaald door specifieke verdragen:

- Yaoundé-verdragen 1963-1975
- Lomé-verdragen 1975-1995
- Cotonou-verdrag 2000-2008

De Yaoundé-verdragen waren voornamelijk gericht op de Franstalige landen in Afrika. De Lomé-verdragen betroffen meer landen. Hun doel was specifiek het verbeteren van de handelspositie van Afrika, het Caribisch Gebied en landen in de Stille Oceaan om uiteindelijk economische groei en ontwikkeling te stimuleren. Naast verschillende instrumenten die de opbrengsten uit export van ACS-landen moesten veiligstellen en toezeggingen over ontwikkelingshulp, werd in dit verdrag ook vrije markttoegang voor producten uit de ACS-landen tot de EU-markt vastgelegd. In 2000 werd in opvolging van de verdragen van Lomé het *Cotonou Partnership Agreement* (CPA) getekend, dat sinds 2003 van kracht is. Het Cotonou Partnership Agreement loopt tot eind 2008 en moet worden opgevolgd door nieuwe handelsverdragen: de *Economic Partnership Agreements* ofwel EPA's.

## De Wereldhandelsorganisatie: WTO

In 1995 wordt de WTO (de *World Trade Organisation*) opgericht als opvolger van de GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Doel van de WTO is bevordering van internationale handel, de beslechting van handelsconflicten en de opheffing van handelsbarrières. De WTO wil internationale handel bevorderen door zoveel mogelijk handelsbarrières tussen landen op te heffen. Een vrije wereldhandel geeft volgens de WTO namelijk aan alle landen gelijke kansen en brengt economische groei en welvaart.

**info-kader** Momenteel zijn er 149 landen bij de WTO aangesloten. Deze leden stellen samen handelsovereenkomsten vast. Deze overeenkomsten bieden de wettelijke basis voor internationale handel. Zo is er niet alleen een rijk land als Nederland lid, maar ook een ontwikkelingsland als Mali.

Eén van de WTO-principes om positieve discriminatie tussen lidstaten te voorkomen is het *'Most Favoured Nation-principe'*. Dit betekent dat alle landen die lid zijn van de WTO aanspraak mogen maken op handelsvoordelen die lidstaten van de WTO aan andere landen hebben toegekend. Dus als de EU een handelsvoordeel aan één WTO-lidstaat geeft, dan is de EU verplicht die gunstige behandeling ook aan alle andere WTO-partners te geven.

## Conflict WTO en EU-ACS handelsrelaties

Het *Most Favoured Nation*-principe is het punt waarop de WTO en de EU-ACS-handelsverdragen met elkaar botsen. De EU gaf namelijk onder de Lomé-verdragen alleen aan de ACS-landen éézijdige handelspreferenties, terwijl ontwikkelingslanden die niet tot de groep ACS-landen behoren die voordelen niet kregen. De Lomé-verdragen vereisten daarom een uitzondering op de bestaande WTO-regels. Om in de toekomst wel aan de WTO-regels te voldoen, hebben de EU en de ACS-landen in het Cotonou-verdrag beloofd nieuwe handelsakkoorden te onderhandelen, de EPA's.

## De EU en EPA's

De EU heeft met de EPA's een brede agenda op het oog, die naast onderhandelingen over handel in diensten, grondstoffen, landbouw en industriële goederen ook over bescherming van intellectueel eigendom, patentrecht, douaneprocedures en ontwikkelingshulp gaat.

Ten opzichte van hun handelsrelaties ziet ze EPA's met name als instrument om te komen van een systeem van éézijdige handelspreferenties voor ACS-landen (gezien het koloniale verleden) naar wederkerige markttoegang. Volgens hen zou dat de ACS-landen moet helpen duurzaam te integreren in de wereldeconomie.

Op dit moment worden de EPA's nog onderhandeld, en moet de exacte inhoud nog officieel worden vastgesteld. Als de EU en de ACS-landen er niet uitkomen, moet de EU volgens het Cotonou-verdrag een volwaardig alternatief handelsverdrag aanbieden. Vooralsnog beschouwt de EU EPA's als wederkerige *Free Trade Agreements* (FTAs) die zij op bilaterale (ofwel wederzijdse) basis met ACS-landen of regio's zal sluiten. Bovendien wil de EU graag dat ACS-landen in de EPA's zullen onderhandelen over onderwerpen die deze landen met veel moeite van de onderhandelingsstafel in de WTO wisten te houden, omdat ze nu de gevolgen ervan in de toekomst niet goed kunnen overzien. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld overheidsaanbestedingen en investeringen.

## De ACS-landen en EPA's

De gevolgen zullen het meest voelbaar zijn voor de ACS-landen en in het bijzonder voor de MOL's binnen de ACS-groep. Met betrekking tot de onderhandelingen over markttoegang dreigen de overheden uit ACS-landen 'tarieven', zoals importheffingen, als beleidsinstrument te verliezen. Zij gebruiken deze tot nu toe om kwetsbare sectoren van hun economie te beschermen tegen oneerlijke concurrentie totdat deze een voldoende ontwikkelingsniveau hebben bereikt. De overweldigende concurrentie van EU-producten zal de landbouw ernstig verzwakken en zal zelfs kunnen leiden tot deïndustrialisatie. Tenslotte verliezen ACS-overheden met het afschaffen van tarieven voor goederen uit de EU een belangrijke bron van inkomsten. Op deze directe en concrete gevolgen wordt nader ingegaan in andere Factsheets eveneens uitgegeven door Both ENDS ([Geïnteresseerd in deze Factsheets? Stuur een e-mail naar: \[epa@bothends.org\]\(mailto:epa@bothends.org\)](#)).

## De aparte status van ontwikkelingslanden binnen de WTO

De EU wil in de EPA's vergaande openstelling van de markten om aan de WTO-regels te voldoen. Dit is verrassend omdat de WTO het belang om verschil te maken tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen al onderkent.

Zo kent de WTO het principe van 'speciale en differentiële' behandeling voor ontwikkelingslanden (*Special and Differential Treatment, SDT*). Dit is vastgelegd in de zogenoemde 'enabling clause' die erkent dat ontwikkelingslanden meer flexibiliteit in handelsrelaties moeten hebben dan rijke landen.

Onder deze *enabling clause* geeft de WTO de volgende mogelijkheden om tegemoet te komen aan de behoeften van ontwikkelingslanden:

### Algemeen Preferentieel Stelsel

Zo staat de WTO toe dat handelspreferenties worden gegeven aan ontwikkelingslanden via het zogenaamde Algemeen Preferentieel Stelsel of in het Engels *General System of Preferences*, afgekort GSP. De WTO maakt met dit stelsel een formele uitzondering op het non-discriminatie principe van het *Most Favoured Nation-principe*. Voorwaarde is alleen dat de handelsvoordelen aan alle landen in de categorie ontwikkelingslanden kunnen worden toegekend.

Het GSP van de EU voorziet in lagere importtarieven aan de grenzen van de EU en dus in theorie betere markttoegang. Dit komt erop neer dat ontwikkelingslanden hun producten gemakkelijker kunnen exporteren naar de rijke Europese landen.

## Het onderhandelingskader van EPA's

Het Cotonou-verdrag blijft van kracht tot 31 december 2007 waarna EPA's per 1 januari 2008 de oude handelspreferenties moeten vervangen door handelsrelaties conform WTO-regels.

De ACS-landen vormen een groep van 77 landen waarvan 40 landen MOL's (Minst Ontwikkelde Landen) zijn.

Totaal zijn 48 van de 77 landen uit Afrika, 15 uit het Caribisch Gebied en 14 uit de Stille Oceaan. Niet alle ACS-landen zijn lid van de WTO.

In welk geografisch kader de onderhandelingen gevoerd zouden moeten worden, laat het Cotonou-verdrag grotendeels aan de ACS-landen over. Wel heeft de EU te kennen gegeven dat ze noch met alle ACS-landen als één blok noch met elk land individueel wil onderhandelen.

Veel ACS-landen zijn onderling reeds samenwerkingsverbanden aangegaan, zoals het samenwerkingsverband CARICOM in het Caribisch Gebied en ECOWAS in West-Afrika (zie landenoverzicht). Het Cotonou-verdrag eist ook dat deze initiatieven aangemoedigd en ondersteund worden.

De EPA's worden nu onderhandeld in zes regio's (zie landenoverzicht) die er vaak niet in slagen voldoende rekening te houden met bestaande initiatieven tot samenwerking tussen ACS-landen onderling.



## info-kader

Het *General System of Preferences* van de EU heeft 7000 producten geïdentificeerd. Hierbij wordt er een verschil gemaakt tussen 'gevoelige' en 'niet-gevoelige' producten. Iets minder dan de helft van die 7000 producten heeft de status 'niet-gevoelig', dat wil zeggen dat deze producten vrij (zonder tarieven of quota) worden toegelaten tot de Europese markt. Producten waarvoor dit gevoelig ligt gezien het economisch eigenbelang van de EU, krijgen de status van 'gevoelige producten'. Landen die in aanmerking komen voor GSP-voordelen krijgen voor deze producten normaliter slechts een tariefverlaging van 3,5%. Ter indicatie: gemiddeld liggen de importtarieven voor landbouwproducten rond de 30%, met soms uitschieters van boven de 100% tot zelfs 300%. 3,5% korting op 300% is minimaal. Op het gebied van niet-landbouwproducten (zoals industriële goederen) waar de gemiddelde tarieven rond 4% liggen is deze korting van 3,5% op importheffingen wel een belangrijke tegemoetkoming.

## Everything But Arms

Het meest vergaande initiatief binnen het *General System of Preferences* is het *Everything But Arms*-initiatief (in de wandelgang ook wel EBA genoemd): ofwel 'alles behalve wapens'. Binnen de groep ontwikkelingslanden bestaat een aparte categorie van de allerarmste landen, de Minst Ontwikkelde Landen: MOL's in jargon of in het Engels ook wel de LDCs, *Least Developed Countries*. In totaal vallen 49 MOL's onder de *Everything But Arms*-regeling, waarvan duidelijk het merendeel – namelijk 40 landen – ACS-landen zijn. In 2001 is voor deze groep landen het *Everything But Arms*-initiatief begonnen, die een tariefvrije en quotavrije import in de EU van vrijwel alle producten, behalve wapens en munitie (de *arms*) uit MOL's toestaat. Voor drie andere producten geldt een geleidelijke liberalisering omdat de EU de eigen markt hier tegen nog wilde beschermen. Het gaat hier om: bananen (vrije markttoegang in januari 2006), rijst (september 2009) en suiker (juli 2009). Het *Everything But Arms*-initiatief omvat dus meer producten dan het gewone *General System of Preferences*.

Tot nu toe zijn dit de bestaande mogelijkheden binnen de WTO om een verschillende behandeling te geven aan ontwikkelingslanden.

## Artikel 24 GATT

Een andere optie binnen de WTO om met een specifiek aantal landen vergaande handelsafspraken te maken, maar niet met alle WTO-leden, is artikel 24 GATT. Dit artikel is in 1994 – nog voor de WTO officieel bestond – vastgelegd binnen GATT-verband.

Naast het Algemeen Preferentieel Stelsel staat de WTO hierin een afwijking van het 'Most Favoured Nation-principe' toe voor landen die onderling regionale vrijhandelsakkoorden of *Regional Trade Agreements* (RTAs) willen onderhandelen. Voor de handel in goederen wordt dit geregeld via het Artikel 24 GATT volgens de volgende voorwaarden:

- (wederzijdse) opheffing van handelsbarrières;
- opheffing van handelsbarrières betreft 'in essentie alle' handel. De EU interpreteert 'in essentie alle' als 90%, dat wil zeggen dat er gemiddeld tussen de landen die het handelsakkoord hebben getekend maar op 10% van de producten importheffingen mogen blijven bestaan;
- implementatieperiode van niet langer dan 10 jaar (met verlenging alleen in uitzonderlijke gevallen).

De EU ziet de EPA's als regionale handelsakkoorden met de ACS-landen en wil bovenstaande regels daarom heel nauw op de EPA's toepassen. Echter, de regels zoals vastgelegd in artikel 24 geven slechts beperkte speelruimte voor de behoeften van ontwikkelingslanden aangezien zij oorspronkelijk alleen ontworpen zijn voor handelsakkoorden tussen landen van gelijk ontwikkelingsniveau.

In de laatste WTO-onderhandelingsronde die begon in de stad Doha in Qatar, is echter wel een startsein gegeven om onderhandelingen te beginnen over WTO-regels voor *Regional Trade Agreements* tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Maar tot nu toe zijn onderhandelingen over aanpassing van artikel 24 GATT nog niet in gang gezet.

Zolang er geen additionele afspraken zijn gemaakt over handelsverdragen tussen landen met verschillende ontwikkelingsniveaus, kan alleen maar een waiver gevraagd worden.

## Waivers

Een *waiver* is de officiële manier om op bestaande WTO-regels uitzonderingen te maken, inclusief op art. 24 GATT. In principe moet een waiver aangenomen worden met driekwart van de stemmen, voordat een regel overtreden wordt. Maar als een land op een tijdstip om een *waiver* vraagt waar het al in overtreding is van WTO-regels, dan moeten alle WTO-leden hun toestemming geven.

Omdat het Cotonou-verdrag de WTO-regels overschrijdt waar het gaat om handelspreferenties voor ACS-landen, hebben de EU en ACS-landen hiervoor ook een *waiver* moeten aanvragen. De *waiver* is in 2001 goedgekeurd.

## Alternatieven voor EPA's

Gezien bovenstaande theoretische mogelijkheden, zou de EU haar handelsrelaties met de ACS-landen op een andere manier vorm kunnen geven dan zoals ze momenteel binnen de EPA's voor ogen heeft.

Het Cotonou-verdrag erkent dat ACS-landen niet in de juiste positie verkeren om een EPA te ondertekenen of te implementeren. De EU heeft zich daarom verplicht alle mogelijke alternatieven voor EPA's te onderzoeken om deze landen een samenwerkingsakkoord te bieden dat net zo gunstig is als het huidige handelsregime en dat voldoet aan de WTO-regels.

Er zijn diverse mogelijke scenario's denkbaar voor de toekomstige handelsrelatie tussen de ACS-landen en de EU.

Ten eerste kan de EU verlenging aanvragen voor de bestaande *waiver* (toestemming tot uitzondering op WTO-regels) zodat deze ook na 1 januari 2008 van kracht blijft en de ACS-landen kunnen blijven profiteren van de geprivilegieerde handelsrelaties met de EU.

Ten tweede kan de EU in plaats van onderhandelingen over EPA's ervoor kiezen om het *General System of Preferences* te handhaven of aan te passen. In dit geval blijven gereduceerde importtarieven voor ACS-producten in stand zonder hiervoor wederzijdse markttoegang te eisen. [lees verder >>](#)

Het GSP is goedgekeurd onder WTO-regels en vereist daarom geen waiver en geen implementatie van nieuwe akkoorden, wat bij EPA's wel het geval is.

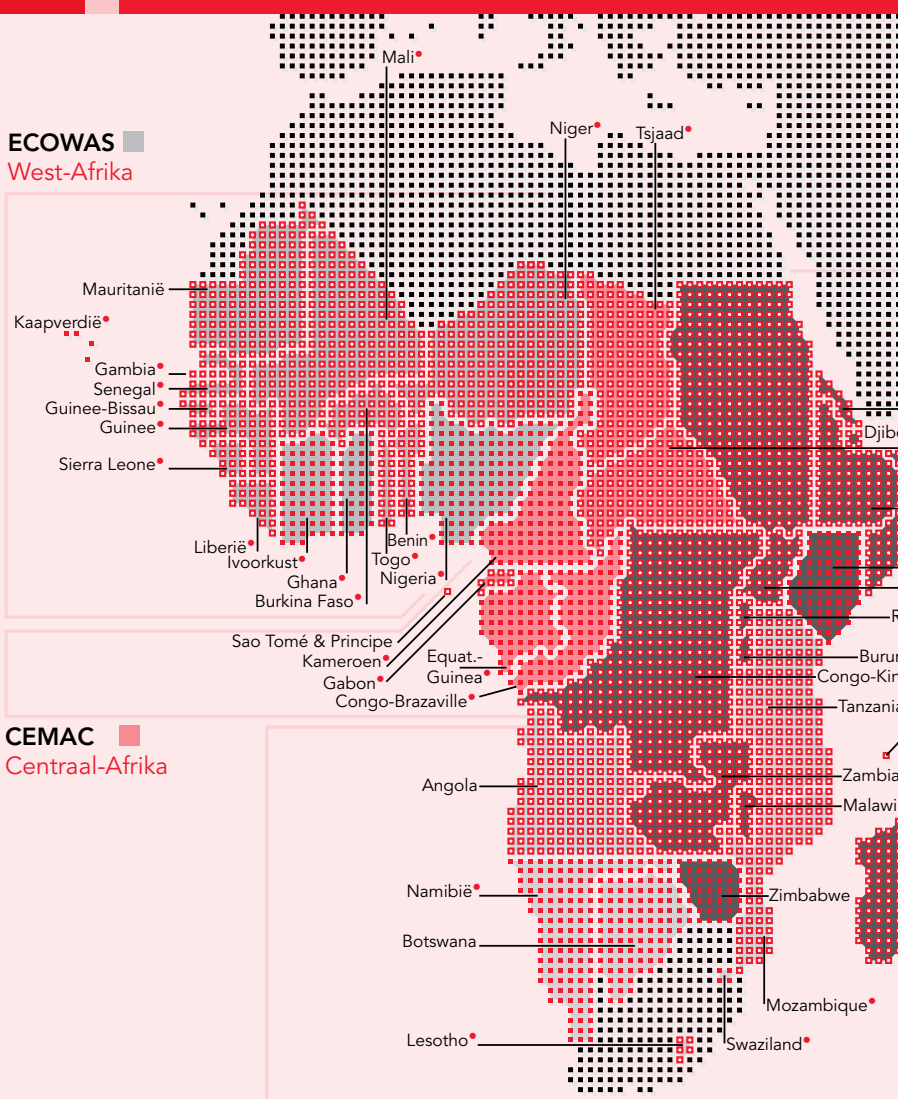
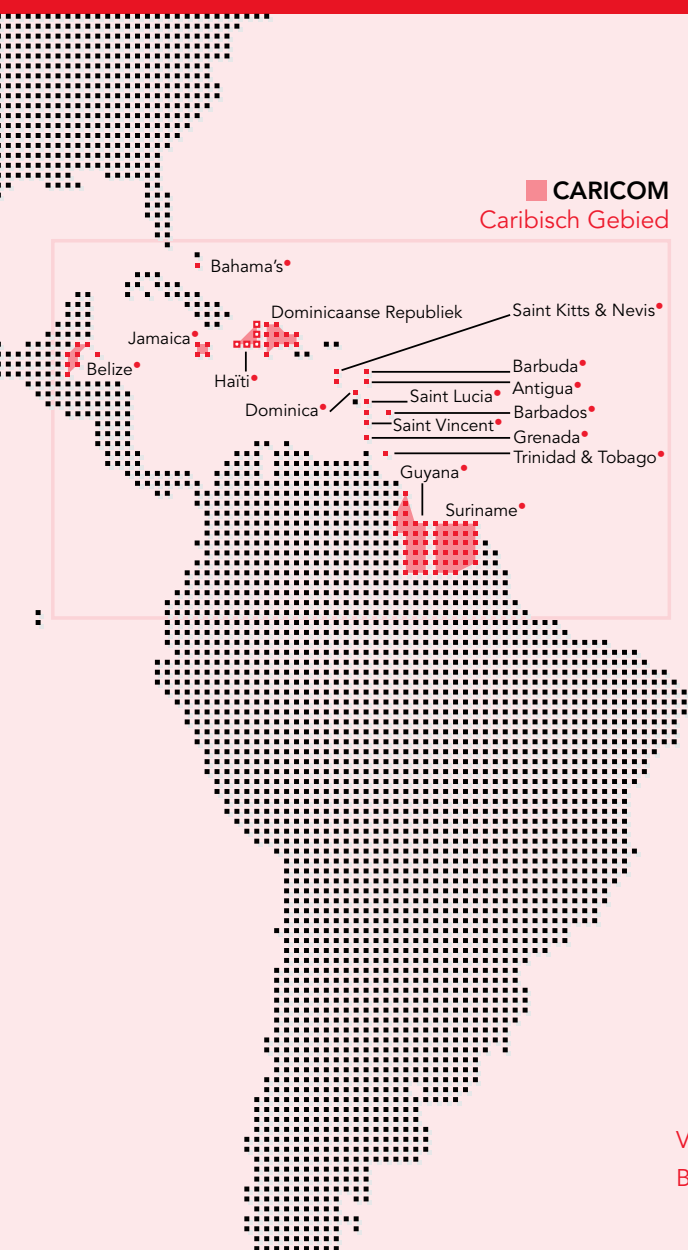
Echter, ACS-landen die niet behoren tot de groep Minst Ontwikkelde Landen, hebben onder het GSP minder gunstige handelspreferenties dan onder het Cotonou-verdrag en gaan erop achteruit. Het voordeel is daarentegen dat alle ACS-landen onder GSP de mogelijkheid behouden importtarieven op alle EU-producten te heffen en op die manier zowel overheidsinkomsten veilig kunnen stellen als hun eigen industrieën/markten beschermen waar dit vanuit een ontwikkelingsperspectief nodig zou blijken.

Ten derde zou de EU zich samen met de ACS-landen sterk kunnen maken om de nodige aanpassingen van artikel 24 GATT binnen de WTO te bewerkstelligen zodat een duurzame economische integratie tussen landen met een verschillend ontwikkelingsniveau mogelijk wordt.

Voor een uitgebreider overzicht van mogelijke alternatieven, zie bijvoorbeeld: *Alternatives (to) EPAs, Possible Scenarios for the future ACP Trade Relations with the EU, Policy Management Report 11, Sanoussi Bilal and Francesco Rampa, 2006, ECDPM. Geïnteresseerd in dit rapport? Neem contact op met Both ENDS via: epa@bothends.org*

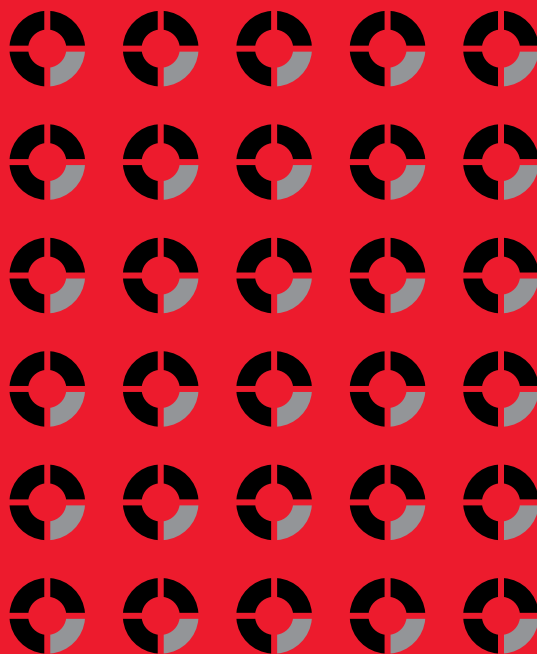
- ACS Afrika, Caribisch Gebied, Stille Oceaan  
(in Engels ACP: Africa, Caribbean, Pacific)
- DG Directoraat Generaal
- EC Europese Commissie
- EPA Economic Partnership Agreement
- EBA Everything but Arms
- EU Europese Unie
- FTA Free Trade Agreement
- GATT General Agreement on Trade and Tariffs
- GSP Generalised System of Preferences
- MOL Minst Ontwikkelde Landen  
(in Engels LDC – Least Developed Countries)
- MFN Most Favoured Nation
- NGO Non Governmental Organisation
- RTA Regional Trade Agreement
- SDT Special and Differential Treatment
- WTO World Trade Organisation (de wereldhandelsorganisatie)

## Zes ACS-regio's die een EPA onderhandelen



Van de 48 MOL's zijn 39 ACS-landen. De overige MOL's zijn: Jemen, Afghanistan, Bangladesh, de Maldiven, Nepal, Bhutan, Myanmar, Laos en Cambodja

Both ENDS  
 Nieuwe Keizersgracht 45  
 1018 VC Amsterdam  
 Tel: 020-623-0823  
 Fax: 020-620-8049  
 www.bothends.org



Deze publicatie is uitgegeven door milieu- en ontwikkelingsorganisatie Both ENDS in het kader van een door Oxfam Novib gefinancierd project **Vrijhandel Voorbij!**. Doel van het project is de maatschappelijke discussie over vrijhandelsverdragen zoals de EPA's te bevorderen en de activiteiten van diverse maatschappelijke organisaties met elkaar af te stemmen.

Voor meer informatie over **Vrijhandel Voorbij!** check: [www.vrijhandelvoorbij.nl](http://www.vrijhandelvoorbij.nl) of stuur een e-mail naar: [epa@bothends.org](mailto:epa@bothends.org)

