



Koepel van de Vlaamse  
Noord-Zuidbeweging - 11.11.11

**Vragen en Antwoorden  
over  
Economische PartnerschapsAkkoorden (EPA's)**

**samengesteld  
door ERO en 11.11.11**

Versie 30 mei.2007

Voor bemerkingen over deze Vraag & Antwoord-bundel en voor meer vragen kan je terecht bij [epa@11.be](mailto:epa@11.be). Antwoorden verschijnen op [www.11.be/epa](http://www.11.be/epa)

## 1. Wat is een EPA?

**Een Economisch Partnerschap Akkoord is een verdrag dat bepaalt hoe de handelsrelaties er vanaf 2008 zullen uitzien tussen de Europese Unie en de ACP landen** (maar zie ook het antwoord op vraag 2).

ACP landen zijn oud-kolonies van de Europese landen uit Afrika, de Cariben en de Stille (of Pacifische) Oceaan. Ze hebben een bijzondere samenwerkingsrelatie met de EU. De ACP-landen behoren tot de armste ter wereld: 41 van de 79 ACP landen zijn minstontwikkelde landen.

Hoe de relatie tussen de EU en de ACP-landen er uitziet, is bepaald door het Cotonou Akkoord (genoemd naar de hoofdstad van Benin waar het ondertekend werd in 2000).

Het Cotonou Akkoord is dan weer de opvolger van de vroegere Lomé Akkoorden (genoemd naar de hoofdstad van Togo waar ze voor de eerste keer werden ondertekend in 1975).

Het Cotonou Akkoord voerde een aantal nieuwigheden in in de ACP-EU relaties, zoals meer politieke dialoog, een grotere rol voor de civiele maatschappij, resultaatgebonden hulp en bovenal een andere aanpak voor de handelsrelaties.

Het Cotonou Akkoord bepaalt dat ACP en EU met elkaar EPA's zouden onderhandelen om die handelsrelaties in detail uit te werken. **Het Cotonou Akkoord legt een aantal principes vast waaraan een EPA moet beantwoorden:**

- bijdragen tot de duurzame ontwikkeling van de ACP landen: EPA's moeten "ontwikkelingsinstrumenten" zijn
- de ACP landen helpen integreren in de wereldhandel
- gebaseerd zijn op de bestaande regionale integratie-inspanningen van de ACP landen
- in overeenstemming zijn met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)
- geleidelijke wederzijdse liberalisering van de handel tussen EU en ACP tot stand brengen
- gebaseerd zijn op "een waar, versterkt en strategisch partnerschap", met aandacht voor de "aanbod en vraag beperkingen" van de ACP-landen
- rekening houdend met de verschillende noden en ontwikkelingsniveaus van de ACP-landen en hun regio's

De EPA-onderhandelingen zijn gestart op 27 september 2002 en moeten in principe beëindigd zijn vóór 31 december 2007. Vanaf 1 januari 2008 moeten de EPA's van kracht zijn. Waarom dat zo is wordt uitgelegd in het antwoord op vraag 2.

## 2. Wat is het verschil tussen de bestaande EU-ACP handelsrelaties en de voorgestelde EPA's?

### Van "bevoorrecht" en "éénzijdig" naar "wederkerig" en "onderhandeld"

De ACP-landen genieten sinds lang van een "**bevoorrechte of preferentiële toegang**" tot de Europese markt, dat wil zeggen dat de meeste producten uit ACP-landen zonder beperkingen op hoeveelheid en zonder invoertaksen kunnen ingevoerd worden in de landen van de EU. Deze bevoorrechte markttoegang wordt door de EU "**éénzijdig**" verleend: ACP landen moeten in ruil geen handelsvoordeel verlenen aan de EU.

In de voorgestelde EPA's zullen de handelsrelaties tussen de EU en ACP er helemaal anders uitzien. De marktopening zal nu "**wederkerig**" moeten worden: in ruil voor het behoud en de verbetering van hun markttoegang tot de EU, zullen de ACP-landen op hun beurt hun markten moeten openen voor de invoer van Europese producten. Hoe dit zal gebeuren maakt het voorwerp uit van de **onderhandelingen**.

### **Van goederenhandel via "veelomvattende akkoorden" naar een verbetering van het investeringsklimaat.**

De bestaande handelsvoordelen voor ACP-landen hebben enkel betrekking op de handel in goederen (industriële en landbouwproducten). Als het van de EU afhangt zullen EPA's veel ruimer zijn dan dat en ook betrekking hebben op de handel in diensten, op investeringen, overheidsaanbestedingen, concurrentieregels, de bescherming van intellectuele eigendomsrechten en persoonsgegevens, enz.

De EU dringt er op aan dat EPA's "comprehensive agreements" zijn of "**veelomvattende akkoorden**". Zulke akkoorden zouden niet alleen een diepgaande liberalisering van de handel, maar van de hele economie tot stand brengen en via het invoeren van regelgeving de rechten van investeerders en handelaars vastleggen en verbeteren. Volgens de EU zouden EPA's vooral het **investeringsklimaat** moeten verbeteren in de ACP-landen en op die manier investeringen aantrekken die tot economische groei en ontwikkeling moeten leiden. Het is precies om deze dimensie toe te voegen dat de EU de bestaande handelsregeling van éézijdige preferenties met de ACP-landen heeft willen verlaten.

### **Van bilateraal naar regionaal**

In de bestaande EU-ACP handelsrelaties hebben de ACP-landen elk afzonderlijk een bevoorrechte markttoegang tot de EU.

EPA's zijn geen akkoorden tussen elk van de ACP-landen en de EU, maar tussen de EU en zes ACP-regio's (Cariben, West-, Centraal-Afrika, Oostelijk en Zuidelijk Afrika, Zuidelijk Afrika, Stille Oceaan); EPA's zijn dus niet zozeer bilateraal (tussen individuele landen), maar wel bi-regionaal (tussen regio's)

Door de EPA's te baseren op regio's, en niet op individuele landen, zullen ze een **schaalvergroting** tot stand brengen die meer investeerders en handelaars zou aantrekken. Volgens de EU gaan EPA's in eerste instantie over het creëren van regionale markten (met alles er op en er aan, zie "veelomvattende akkoorden"). De opening van deze markten voor producten, diensten en investeerders uit Europa komt op de tweede plaats.

**In de visie van de EU zijn EPA's dus veelomvattende regionale vrijhandelsakkoorden die vooral dank zij de verbetering van het investeringsklimaat economische groei en ontwikkeling zullen brengen in de ACP-landen.**

## De WTO en bevoorrechte handelsrelaties: drie toegelaten methodes

Volgens de internationale handelregels, die worden bepaald door de Wereldhandelsorganisatie (WTO), mogen landen elkaar niet zomaar handelsvoordelen toekennen. Een belangrijk principe van de WTO is dat al haar leden op dezelfde manier moeten behandeld worden.

1. Het is wel toegelaten om ontwikkelingslanden en minstontwikkelde landen voordelen te geven. De meeste rijke landen laten producten uit ontwikkelingslanden toe aan lagere tarieven. Zo een systeem van *lagere* tarieven heet “Algemeen Preferentieel Systeem” (of Generalised System of Preferences (**GSP**)). De EU heeft naast zo'n GSP voor alle ontwikkelingslanden, ook nog een bijzondere regeling voor de minstontwikkelde landen: bijna al hun producten hebben sinds 2001 vrije toegang tot de Europese markt (geen tarieven en geen beperkingen op hoeveelheid). De EU heeft deze regeling “Alles Behalve Wapens” genoemd (of ‘Everything But Arms’ – **EBA**, zie vraag 26).

2. Maar voordelen geven aan een bepaalde groep van ontwikkelingslanden en minstontwikkelde landen mag eigenlijk niet. Vermits de EU aan de ACP-landen handelsvoordelen geeft die andere ontwikkelingslanden niet krijgen (bijvoorbeeld, Midden-Amerikaanse of Aziatische ontwikkelingslanden), moet de EU hier telkens voor een bepaalde tijd een **bijzondere toelating** of uitzondering voor krijgen van de WTO (een “**waiver**”, in WTO jargon) . De laatste keer dat dit gebeurde was in 2001. Deze uitzondering loopt af op 31 december 2007. Tegen dan moet er een andere regeling worden uitgewerkt. Dat is nu net wat men met de EPA's wil doen.

3. WTO-leden mogen onder elkaar ook **vrijhandelszones** (“Free Trade Areas” - FTA's) oprichten. Zij maken dan van hun markten één markt. Vrijhandelszones moeten beantwoorden aan art.24 van het GATT-akkoord (het basisakkoord van de WTO dat de regels bepaalt voor de handel in goederen): de landen die er aan meedoen moeten alle handelsbelemmeringen **wegnemen** voor **nagenoeg al** hun handel en dit binnen een termijn van **10 jaar** die enkel kan **verlengd worden in uitzonderlijke gevallen**.

Het is dit wat de EU en de ACP-landen aan het doen zijn door middel van EPA's, of met andere woorden: **EPA's zijn in essentie vrijhandelsakkoorden**, of akkoorden gericht op het creëren van vrijhandelszones.

### 3. Welke zijn de ACP regio's die EPA's onderhandelen?

Het Cotonou Akkoord zegt dat de EPA's moeten gebaseerd zijn op de bestaande “regionale integratie-initiatieven” van de ACP landen. De Europese Unie dringt aan op bi-regionale onderhandelingen (tussen de EU en ACP-regio's).

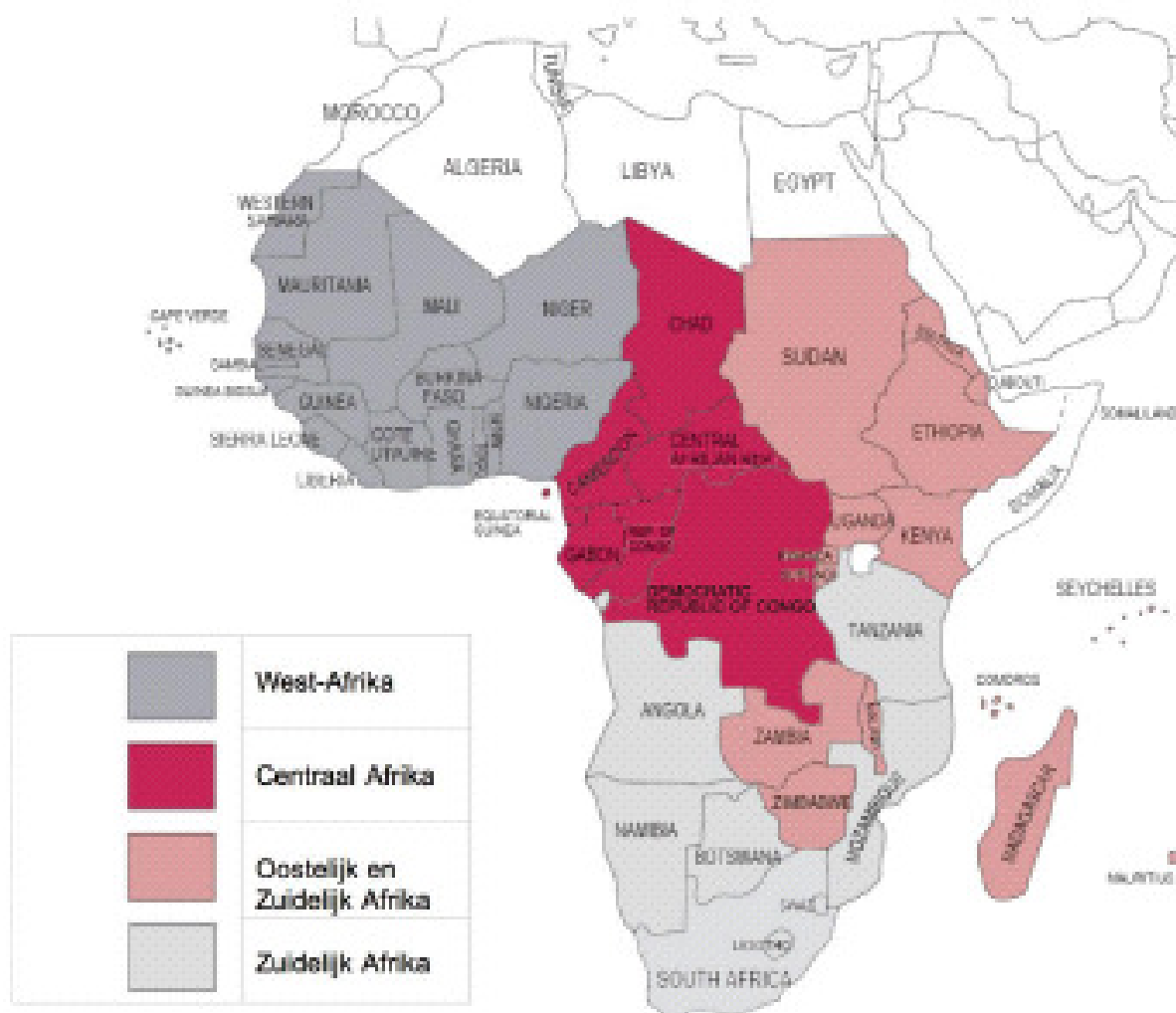
Het probleem is dat er in de loop van de jaren verschillende initiatieven zijn genomen die elkaar overlappen. Dat is vooral het geval in Oostelijk en Zuidelijk Afrika met COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) en SADC (de Southern African Development Community), waar landen een keuze hebben moeten maken tussen de twee.

In andere regio's maken niet alle landen deel uit van het plaatselijke regionale initiatief: in de Cariben was dat het geval voor de Dominikaanse Republiek; in West-Afrika met Mauritanië; in Centraal-Afrika met San Tomé & Príncipe. Dat betekent dat deze landen zich versneld moeten aansluiten bij de bestaande initiatieven, wat lang geen eenvoudige zaak is.

Op dit ogenblik ziet de regionale opdeling voor de EPA-onderhandelingen er uit zoals in onderstaande lijst. Maar verschuivingen zijn niet uitgesloten. De Democratische Republiek Congo is vorig jaar nog overgestapt van de “Oostelijk en Zuidelijk Afrikaanse” regio naar de Centraal-Afrikaanse (waardoor deze regio haar bevolking zag toenemen van 30 naar 90 miljoen inwoners). Tanzania vormt met Uganda en Kenia de Oost-Afrikaanse Gemeenschap, maar onderhandelt samen met de Zuidelijk Afrikaanse region en staat onder druk om ook van regio te wisselen.

### DE VIER AFRIKAANSE EPA-REGIO'S

(kaart ontleend aan *Trade Traps*. Londen, ActionAid, 2004)



**De zes ACP regio's die een EPA onderhandelen:**

**Cariben:** CARICOM (Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St Lucia , St Vincent , St. Kitts & Nevis , Suriname, Trinidad & Tobago) plus de Dominikaanse Republiek (totaal:15 landen)

**West-Afrika:** ECOWAS (Benin, Burkina Faso, Kaap Verdië, Gambia, Ghana, Guinea, Guinee Bissau, Ivoorkust , Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone enTogo) plus Mauretanië (totaal: 16 landen)

**Centraal-Afrika:** CEMAC (Kameroen, Centraal Afrikaanse Republiek , Chad, Congo Brazzaville, Equatoriaal Guinea , Gabon) plus San Tome & Principe en DR Congo (totaal: 8 landen)

**Oostelijk en Zuidelijk Afrika** of ESA (Eastern en Southern Africa): Burundi, Comoren, Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Malawi, Mauritius, Madagascar, Rwanda, Seychellen, Soedan, Uganda, Zambia, Zimbabwe (totaal: 15 landen)

**Zuidelijk Afrika:** BNLS (Mozambique, Namibië, Lesotho, Swaziland), Mozambique, Tanzania, Angola en Zuid-Afrika (totaal: 8 landen)

**Stille Oceaan:** Cook Eilanden, Micronesië, Fiji, Kiribati, Marshall Eilanden, Nauru, Niue, Palau, Papua Nieuwe Guinea , Samoa, Solomon Eilanden, Tonga, Tuvalu, Vanuatu (#14).

**4. Welke problemen moeten er aangepakt worden om van EPA's ontwikkelingsinstrumenten te maken?**

In de visie van de EU zijn EPA's veelomvattende regionale vrijhandelsakkoorden die vooral dank zij de verbetering van het investeringsklimaat economische groei en ontwikkeling zullen brengen in de ACP-landen (zie vraag 2).

Het is duidelijk dat EPA's zullen leiden tot meer uitvoer van de EU naar de ACP landen, maar hoe kan de ACP export worden vergroot en vooral hoe kan men er in slagen om in ACP-landen af te geraken van grondstoffenafhankelijkheid en de overstap te maken naar de productie van goederen met meer toegevoegde waarde?

Het antwoord van de EU-Commissie is dat de schaalvergroting en het uitgebreide regelgevende kader de nodige investeringen zal aantrekken en dat EPA zo automatisch naar meer ontwikkeling zullen leiden.

Maar er is geen enkel bewijs dat een regelgevend kader dat rechten en bescherming biedt voor investeerders ook daadwerkelijke nieuwe investeringen aantrekt. Bovendien ontnemen veelomvattende akkoorden lokale overheden de nodige beleidsruimte om lokale producenten te ondersteunen.

De EU heeft trouwens al een hele reeks vrijhandelsakkoorden afgesloten (met Chili, Mexico, Zuid-Afrika, de Middellandse Zeelanden en Oost-Europese landen). Waarom zouden investeerders zich in Afrika vestigen om van daar uit te voeren naar de EU als dit ook kan vanuit meer geavanceerder economieën?

Als Economische Partnerschapsakkoorden ACP-landen ontwikkeling willen brengen dan moet er meer aandacht besteed worden aan een aantal thema's die tot nu toe niet erg prominent aanwezig zijn in de benadering van de Commissie:

- uitwerken van uitgebreide en effectiever programma's om de beperkingen aan te pakken waarmee de ACP-landen worstelen: gebrek aan infrastructuur en menselijk kapitaal (zie vraag 12 en 13).
- geen liberalisering aan te vatten vooraleer bepaalde capaciteiten zijn verworven, in plaats van te werken met voorafbepaalde tijdschema's voor liberalisering;
- het aanpakken van effectieve en rechtvaardige fiscale hervormingen vóór het verlagen van invoertarieven (zie vraag 6);
- het bestuderen en aanpakken van de gevolgen van de Europese landbouwhervormingen voor de ACP-landen (zie vraag 14-17).

## 5. Wat zijn de belangrijkste gevolgen van EPA's voor ACP-landen?

Eenzijds zouden vrijhandelsakkoorden tussen de EU en de ACP-landen volgende voordelen kunnen opleveren:

- importen van consumptiegoederen en diensten uit de EU worden goedkoper, wat goed is voor de consumenten;
- importen van "intermediaire" goederen (onderdelen, machines, bedrijfsvoertuigen, ...) en diensten (bank- en verzekeringswezen, boekhouding, communicatie, enz) worden goedkoper wat interessant is voor bepaalde producten en bedrijven;
- de concurrentie wordt aangescherpt wat bedrijven er toe aanzet competitiever te worden;
- de markttoegang van de ACP-landen tot de EU kan verdiept en verbreed worden (als de EU betere oorsprongsregels biedt en de laatste invoertarieven op ACP-producten afschaft en als de EU diensten liberaliseert waarin de ACP landen iets kunnen bieden).

Het stimuleren van de regionale integratie brengt schaalvergroting met zich mee, die handel en investering aantrekkelijk maakt.

Het creëren van een uitgebreid regelgevend kader biedt investeerders meer bescherming.

Anderzijds kunnen vrijhandelsakkoorden tussen de EU en de ACP-landen volgende nadelen opleveren:

- verstoring van de bestaande regionale integratieprocessen (onaangEPA'ste versnelling, overdreven focus op handel ten koste van bredere samenwerking op ander vlakken, herschikking van lidmaatschappen);
  - ACP-landen zullen op hun eigen binnenlandse en regionale markten moeten concurreren met ingevoerde Europese producten en diensten en marktaandeel verliezen aan Europese invoer; dit kan leiden tot onderbenutting van de productiecapaciteit, afdankingen, sluitingen en toenemende werkloosheid en armoede;
  - dit probleem kan verscherpt worden door de Europese uitvoer van landbouwproducten en verwerkte voedingsmiddelen die geproduceerd werden met of dank zij subsidies;
  - ACP-landen zullen extra middelen nodig hebben om het hoofd te bieden aan de sociale gevolgen van jobverliezen;
  - ACP-landen zullen investeringen nodig hebben in productiecapaciteit, infrastructuur en menselijk kapitaal om de concurrentie aan te kunnen;
  - ACP-landen zullen extra middelen nodig hebben om het nieuwe regelgevend kader uit te werken en toe te passen, en er de nodige instellingen voor op te zetten;
- ACP-landen zullen minder beleidsruimte overhouden om de lokale economie te stimuleren en positief te discrimineren ten voordele van achtergestelde regio's, en bevolkingsgroepen;

investeringsakkoorden verlenen meer zekerheid aan investeerders maar verminderen de beleidsruimte van overheden, terwijl er geen bewijs is dat ze nieuwe investeringen aantrekken;

- tegelijk met de verhoogde behoefte aan middelen zullen ACP-landen geconfronteerd worden met een verlies van overheidsinkomsten door de verlaging en uiteindelijke afschaffing van de invoertarieven;

Deze mogelijke nadelige gevolgen moeten toegevoegd worden aan een aantal uitdagingen waarmee de ACP-landen ook zonder EPA's geconfronteerd worden:

- de gevolgen van de Europese landbouwhervorming;
- de gevolgen van de invoering van strengere normen in de EU (milieunormen, gezondheidsmaatregelen, sanitaire maatregelen, voedselveiligheidsnormen, enz)
- de gevolgen van toenemende concurrentie op de EU markt door invoer uit andere (ontwikkelings-)landen die de afgelopen jaren betere toegang tot EU markt gekregen hebben.

De mate waarin de nadelen van EPA's sterker zullen doorwegen hangt af van de mogelijkheid van de ACP-landen om hun belangen te doen doorwegen in de onderhandelingen en van ACP-producenten en overheden om te reageren op de vele uitdagingen die de EPA's met zich meebrengen. Deze mogelijkheden zijn echter erg beperkt gezien de geringe en verminderde overheidsmiddelen, de gebrekkige productiecapaciteiten en infrastructuur, het weinig ontwikkelde menselijke kapitaal.

Impactstudies zoals deze van UNECA (zie inzet) voorspellen vooral winst voor de EU onder de vorm van toegenomen uitvoer, ten koste van een verlies van afzet en overheidsinkomen in ACP-landen

UNECA impact studies (zie [www.uneca.org](http://www.uneca.org))

Een recente impactstudie door de Economische Commissie voor Afrika van de VN, schat dat de volledige openstelling van de markten van de COMESA-landen (Oostelijk en Zuidelijk Afrika, zie vraag 3) voor EU invoer zal leiden tot:

- een toename van de invoer vanuit de EU van 1,15 miljard €
- een vermindering van de uitvoer van COMESA landen naar elkaar met bijna 6%
- een verlies aan overheidsinkomen van ruim 3% (6% voor Burundi en Mauritius, 8% voor de Seychellen en 16,5 voor Djibouti)

Voor de ECOWAS-landen (West-Afrika, zie vraag 3) leidt dit tot:

- een toename van de invoer vanuit de EU van 15% of 1,87 miljard €
- een vermindering van de uitvoer van ECOWAS-landen naar elkaar met bijna 7%
- een verlies aan overheidsinkomen variërend van 2,5% in Nigeria tot 20% in Guinee Bissau en Ghana

## 6. Wat zijn de gevolgen van EPA's voor de overheidsinkomsten in ACP-landen?

Heel wat ontwikkelingslanden halen een belangrijk gedeelte van hun overheidsinkomen uit invoertaksen. Dit komt omdat dit een gemakkelijk te innen belasting is, zeker in landen waar een groot deel van de economie informeel is en mensen geen formeel statuut of inkomen hebben.

EPA's zijn vrijhandelsakkoorden volgens de definitie van artikel XXIV van het GATT akkoord (zie inzet bij vraag 2), dat wil zeggen dat ze leiden tot de afschaffing van alle invoertarieven. Voor veel ACP-landen betekent dit een belangrijke vermindering van het overheidsinkomen. Recente impactstudies van de Economische Commissie voor Afrika van de VN spreekt van verliezen tot 20%.

De Europese Commissie hecht niet veel belang aan deze cijfers en de mogelijke problemen die zich zouden stellen. De Commissie stelt dat EPA's ook de bedoeling hebben om de douanefaciliteiten te vereenvoudigen en dat die vereenvoudiging zal leiden tot een betere inning van de invoertaksen.

Dat kan misschien wel kloppen in geval van tariefverlagingen, maar bij EPA's gaat het over het afschaffen van de tarieven. Ook dat zou volgens de Commissie niet zo een probleem zijn, want die afschaffing zal geleidelijk gebeuren en bovendien zullen EPA's het investeringsklimaat verbeteren en de economie aanzwengelen zodat er andere inkomsten mogelijk worden. Maar in dat geval dient er toch wel werk gemaakt worden van rechtvaardige en effectieve fiscale hervormingen, en zijn er middelen nodig om dat te doen. Van beide is er tot nu toe nog weinig spoor.

In Namibië heeft de overheid al in 2001 laten berekenen hoe groot het verlies aan overheidsinkomen kan zijn dat EPA's kunnen teweeg brengen. Het cijfer was 8,6%, dat was zo maar eventjes tweeënhalve keer het lopende overheidsdeficit. Een dergelijk inkomensverlies zou de mogelijkheid van de Namibische overheid om belangrijke sociale en economische te financieren sterk verminderen. Bovendien zou er een weerslag zijn op de tewerkstelling in de overheidssector omdat de uitbetaling van lonen aan ambtenaren een groot deel van het overheidsbudget uitmaakt.

In maart 2001 kwam de Namibian Economic Policy Research Unit tot de conclusie dat geen enkele ander fiscale maatregelen zouden volstaan om het verminderde inkomen te compenseren en dat er waarschijnlijk niets anders op zou zitten dan de overheidsuitgaven te verminderen en overheidsdiensten te commercialiseren en te privatiseren.

In Swaziland kwamen impactstudies tot de conclusie dat het verlies aan overheidsinkomsten rond 14% zou liggen, wat neerkwam op 7 maal het bedrag dat Swaziland ontvangt aan EU-ontwikkelingshulp. Vermits Botswana, Namibië, Lesotho en Swaziland deel uit maken van een douane-unie met Zuid-Afrika, kan geen enkel van deze landen zich permitteren om op eigen houtje de belastingsdruk te verhogen. Dit zou enkel leiden tot het verdwijnen van investeerders naar de andere landen in de unie.

## **7. Wat zullen de gevolgen zijn van EPA's op de lokale industriële ontwikkeling?**

Ontwikkelingslanden zijn al jaren het voorwerp van allerlei liberaliseringsprogramma, bijvoorbeeld in het kader van structurele aanpassingsprogramma's opgelegd door IMF en Wereldbank. Studies hebben aangetoond dat deze programma's door hun snelheid, breedte en diepte meer kwaad dan goed gedaan hebben en in verschillende delen van Afrika geleid hebben tot "deïndustrialisering", dat wil zeggen een afname van de industriële capaciteit. Het mechanisme is simpel: liberalisering stelt deze landen bloot aan buitenlandse concurrentie die ze niet aankunnen; gebrek aan infrastructuur en middelen belet hen om op adequate manier te reageren; bedrijven verliezen afzet, produceren onder hun capaciteit, moeten mensen afdanken of sluiten met toegenomen werkloosheid en armoede als gevolg.

Zonder liberalisering zou Afrika zou rijker geweest zijn

In juni 2005 publiceerde de Britse organisatie ChristianAid een merkwaardig rapport. Volgens een econometrische studie die ze hadden laten uitvoeren zou Afrika veel beter af geweest zijn als ze de liberalisering van de laatste 20 jaar NIET hadden doorgevoerd. Afrika had 272 miljard € rijker kunnen geweest zijn, genoeg om alle schulden af te betalen én geld genoeg over te houden om alle kinderen naar school te sturen en te vaccineren.

*The economics of failure. The real cost of free trade for poor countries.* Londen, CAID, 2005.  
[www.christianaid.org.uk](http://www.christianaid.org.uk) > in depth

In Kenia gingen 70.000 jobs verloren in de textielindustrie and 90.000 in de lederindustrie als gevolg van recente liberalisering. Kenia probeert nu haar industrie nieuw leven in te blazen maar is nog te zwak om de concurrentie met Europa aan te kunnen. Kenia heeft exportmogelijkheden in de regio, zeker voor wat betreft afgewerkte producten, maar het openen van de Oostelijk en Zuidelijk Afrikaanse regio voor Europese invoer zal die mogelijkheid sterk ondergraven en de Keniaanse hoop om een industrieel land te worden te niet doen.

In de eigen goedgekeurde versie van de “duurzame impact studie” die de EU heeft laten uitvoeren voor West-Afrika staat te lezen : “*Liberalisering kan een bedreiging zijn voor de moderne industriële sector die dikwijls alleen maar kan overleven dank zij de bescherming tegen ingevoerde producten*” (de term “de-industrialisering” die gebruikt werd in de eerste versie van het rapport werd geschrapt; zie <http://www.sia-acp.org>).

## 8. Wat zijn de gevolgen van EPA's op de regionale integratie in Afrika?

EPA's moeten gebaseerd zijn op de bestaande regionale integratie-initiatieven van de ACP-landen. Vooral in Afrika bestaan er veel overlappende initiatieven. De EPA-onderhandelingen hebben de ACP-landen verplicht om een keuze te maken voor een bepaalde groep van landen. Op zich kan dit al een ernstige streep door de rekening zijn van een bewuste strategie van sommige landen om zich niet éénzijdig op een bepaalde groep te oriënteren.

De EU-Commissie wil dat EPA's bi-regionale akkoorden worden (zie vraag 2). Het liefst van al zou de EU willen zien dat de zes ACP-regio's die zijn afgebakend voor de EPA-onderhandelingen eerst onder elkaar een douane-unie vormen (dat wil zeggen de onderlinge tarieven afschaffen en dezelfde gezamenlijk tarieven aannemen ten aanzien van derde landen). Zulke douane-unies moeten dus klaar zijn vóór het einde van de EPA-onderhandelingen. In die zin versnellen de EPA's de regionale integratie. Op zich is dat geen slechte zaak omdat de regionale initiatieven van de ACP-landen dikwijls een dode letter bleven en de gemaakte afspraken niet werden uitgevoerd. Maar de EPA's lijken de ACP-landen in het andere uiterste te doen vervallen, namelijk het tempo te hoog opdrijven.

Het gevaar bestaat dat deze douane-unies enkel nog maar op papier bestaan tegen 2007 en dat de opening van deze douane-unies voor Europese producten al begint voor de afschaffing van de tarieven binnen deze douane-unies en de instelling van een gezamenlijk buitentarief voldoende verteerd zijn; of voldoende tijd hebben gehad om zich op het terrein te doen voelen.

Hoeveel tijd is daar voor nodig? Tien jaar? Dan kan de opening van de regio's ten aanzien van de EU pas beginnen vanaf 2015-2017! Het is zelfs beter om hier geen termijn op te plakken maar na 5 jaar, 10 jaar en 15 jaar een evaluatie te maken van waar de regionale integratie staat, en wat ze aan economische veranderingen heeft teweeg gebracht, alvorens de regio te open voor Europese producten. Met andere woorden in plaats van een kalender zouden er beter parameters worden in gebouwd.

Een ander voorstel in dit verband is dat van een "EPA light". Een "EPA light" bevat het minimum om tegen het einde van 2007 in orde te zijn met de WTO. Dat minimum bestaat uit een schema van tariefverminderingen waarbij de verdwijning van de ACP-tarieven zover mogelijk naar achter is verschoven. Met zo'n "EPA light" is er komaf gemaakt van de tijdsdruk om tegen einde 2007 een akkoord te hebben, en kan er rustig gekeken worden wat er precies nodig is om de ACP-regio's uit te bouwen.

EPA's zoals de EU ze voorstelt vernauwen de regionale integratieprocessen immers tot puur commerciële of puur economische constructies. Regionale integratie is meer dan dat: het is het samenkomen van landen en volkeren, een kans om de arbitraire koloniale grenzen te overstijgen; een kans om samenwerking tot stand te brengen met betrekking tot tal van grensoverschrijdende problemen (milieu, verwoestijning, waterschaarste, ..); een mogelijkheid om krachten te bundelen (regionaal hoger onderwijs, regionale onderzoeksinstituten, enz). Regionale integratie moet er uiteindelijk vooral op gericht zijn, om duurzame ontwikkeling te brengen en mensen uit de armoede te halen. Dit mag dus niet in een drafsnel worden afgewerkt en in een vooraf bepaald keurslijf worden gestopt.

Men kan zich ook vragen stellen over de relaties tussen de regio's die voor de EPA's zijn afgebakend. Elk van deze regio's zullen geopend worden ten aanzien van de EU. De EU zit als de as in een karrenwiel met zes spaken. Elke van de regio's blijft sterk georiënteerd op de EU. De export van de ACP-landen naar de naburige regio's zal worden ingepalmd door de EU, net zoals de EU een deel van de handel binnen de regio's zal inpalm. Ook in die zin verstoort de opening van de ACP-regio's ten aanzien van de EU invoer de regionale handel die zich aan het ontwikkelen was.

Tenslotte: Afrika droomt van de vorming van een Afrikaanse Unie. In welke mate brengen de EPA's deze droom dichterbij of verderaf?

## **HET DEBAT OVER DE ONTWIKKELINGSIMPACT VAN EPA'S**

### **9. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingsbepaalingen met betrekking tot EPA's? Hoe zien ACP-landen en EU dit?**

Hoofdzaak is dat de Economische Partnerschapsakkoorden bijdragen tot duurzame ontwikkeling in ACP-landen. Daar is iedereen het over eens. De vraag is hoe dit moet gebeuren. Het probleem waar de ACP-landen voor staan inzake handel is dat ze teveel beperkingen kennen die hen beletten om gebruik te maken van de markttoegang die hen geboden wordt. Het is dus essentieel dat er aan die beperkingen wat gedaan wordt (zie ook vraag 12).

Het recept dat de Europese Commissie voor ogen heeft komt er in essentie op neer dat schaalvergroting, vrijhandel en een regelgevend kader ontwikkeling op gang zal brengen met

andere woorden, dat toegang tot goedkope producten en diensten en privé-investeringen uit Europa de productie en exportbeperkingen van de ACP-landen zullen overwinnen.

Voor de ACP-landen daarentegen, is het essentieel dat het verminderen van hun invoertarieven en het openen van hun markten maar kan gebeuren naarmate de beperkingen worden overwonnen, met andere woorden : elke marktopening moet voorafgegaan worden door ontwikkelingsprogramma's die deze beperkingen aanpakken. Om dat te doen zijn er belangrijke financiële middelen nodig. ACP-landen zijn bang dat deze middelen gewoon weggenomen zullen worden van bestaande ontwikkelingsprogramma's, bijvoorbeeld voor gezondheidszorg, onderwijs, sociale voorzieningen.

De Europese Commissie ziet geen nood aan bijkomende middelen, ook omdat veel geld dat bestemd is voor de ACP-landen (met name in het Europees Ontwikkelingsfonds – EOF) nog niet is uitgegeven. Maar vermits het bestemd is voor andere ontwikkelingsprogramma's en doelstellingen, snijdt dit argument geen hout. Als de niet uitgegeven middelen voor bestaande programma's worden doorgeschoven naar EPA-gerelateerde problemen blijft dit ten koste gaan van deze programma's.

De ontwikkelingsdimensie in het kader van de EPA's gaat dus over de nood aan:

- bijkomende middelen;
- goed uitgekiende programma's die de beperkingen van de ACP-landen systematisch aanpakken;
- de juiste volgorde tussen de doelbereiking van deze programma's en het openen van de markten.

De ACP-landen hebben altijd geprobeerd om deze problematiek als afzonderlijk onderhandelingsthema op tafel van de EPA-onderhandelingen te krijgen. De Commissie daarentegen vindt dat de ontwikkelingsdimensie aan bod kan komen in elk onderhandelingsthema (industrie, landbouw, diensten) en dat de aanpak van de beperkingen moet opgenomen worden in de bestaande programma's met de bestaande middelen. De EU-Commissie heeft namelijk enkel een mandaat om van EPA's veelomvattende vrijhandelsakkoorden te maken, maar niet om extra middelen te onderhandelen.

## **10. Is de ontwikkelingsdimensie enkel een kwestie van geld?**

Neen. Er zullen wel degelijk belangrijke extra fondsen nodig zijn om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarvoor EPA's ACP-landen plaatsen, maar het uitwerken van goede programma's om de ontwikkelingsproblemen van de ACP-landen aan te pakken en de timing ervan in relatie met liberalisering is even belangrijk.

Hier blijkt meteen ook een capaciteitsprobleem aan de kant van de Europese Commissie. Tot nu toe heeft zij geen blijk gegeven van grote effectiviteit in het uitwerken van goede economische steunprogramma's. Bovendien slaagt ze er ook niet goed in om geld dat vastgelegd is voor ontwikkelingsprogramma's ook werkelijk op tijd de deur uit te krijgen. De bestedingscapaciteit van de EU-Commissie is laag, net zoals de absorptiecapaciteit van de ACP-landen. Overigens besteden de huidige programma's weinig aandacht aan economische capaciteitsopbouw.

Er is dus nood aan:

- gecoördineerde landenspecifieke steunprogramma's die de beperkingen van de ACP-landen aanpakken en die verder gaan dan de huidige instrumenten en benaderingen;
- een systematische evaluatie van de successen en mislukkingen van bestaande programma's met als doel de effectiviteit te verbeteren van mogelijke interventies die aangEPA't zijn aan de omstandigheden;
- een evaluatie van de bestaande institutionele schikkingen om economische steunprogramma's uit te breiden en om te zien welke institutionele mechanismen het effectiefst zijn.

## DE BEPERKTE ECONOMISCHE CAPACITEITEN VAN DE ACP-LANDEN

### 11. Over welke beperkingen gaat het?

In het Engels gebruikt met de term "supply side capacity constraints" (letterlijk: beperkingen van de aanbodzijde) om uit te leggen waarom ontwikkelingslanden er dikwijls niet in slagen om te profiteren van een bevoorrechte toegang tot de internationale markten.

Welke zijn deze "aanbodzijdebependingen"? Beperkingen met betrekking tot

- de infrastructuur,
- het menselijke kapitaal (human resources)
- het management en
- financiële beperkingen

De **gebrekkige infrastructuur** die aanwezig is in ontwikkelingslanden beperkt de mogelijkheden van lokale bedrijven om op competitieve wijze te produceren. Deze beperkingen gaan van onbetrouwbare nutsvoorzieningen (bijvoorbeeld elektriciteit en water), over slechte openbare installaties (zoals wegen, treinvervoer) en zwakke instellingen en beleidsinstrumenten (die leiden tot bijvoorbeeld instabiele wisselkoersen en hoge inflatie) tot lage arbeidsproductiviteit (die te maken heeft met gebrekkig onderwijs en gezondheidszorg, slechte huisvesting, enz.). Deze beperkingen grondig aanpakken is een belangrijke vereiste om structurele economische verandering te brengen. Deze beperkingen moeten natuurlijk in het algemeen aangepakt worden, maar zijn des te meer nodig als men arme landen wil bloot stellen aan internationale concurrentie en de bescherming wil wegnemen die invoertarieven hen bieden.

Het gebrek aan **menselijk kapitaal** is een belangrijke hinderpaal om internationale concurrentie aan te kunnen. Het gebrek aan geschoolde arbeiders heeft bijvoorbeeld een impact op de technologieën die lokale bedrijven zullen kiezen als ze investeringen aangaan. In Afrika is de Aids-epidemie niet alleen een menselijk drama maar ook een economische ramp.

Gebrek aan **managementcapaciteiten** is een bijkomende factor die gerelateerd is aan het gebrek aan menselijk kapitaal. Lokale bedrijven zijn dikwijls van een beperkte schaal en zijn meestal individuele of familiale bedrijven, waar geen andere managementkader aanwezig is dan de eigenaar(s). Daardoor wordt de volledige aandacht dikwijls opgeslorpt door de dagelijkse leiding en blijft er weinig ruimte voor innovatie en herstructurering.

Tenslotte is er een gebrek aan **investeringskapitaal**, zeker in de context van kleine en familiale bedrijven. In een dergelijk context is de reactie op toegenomen concurrentie meestal één van inkrimping en terugplooiing op de kernactiviteiten in plaats van bijkomende investering en vernieuwing.

## **12. Wat moet er gedaan worden om deze beperkingen te verhelpen?**

Hoewel de “supply side constraints” de kern uitmaken van de uitdagingen waarvoor ontwikkelingslanden staan, is er weinig aanwijzing dat de Europese Commissie goed uitgerust is om deze problemen aan te pakken. De EU stopt wel veel geld en energie in wegen en transportuitrusting en ook in de hervorming van het economische beleid, maar weinig in arbeidsproductiviteit en publieke nutsvoorzieningen. Er zijn veel meer gecoördineerde landenspecifieke programma's nodig en een evaluatie en verbetering van de bestaande programma's en de organisatie daarvan (zie ook vraag 11).

Er moeten in het bijzonder meer inspanningen gebeuren op vlak van human resources, dat wil zeggen in eerste instantie zeggen op vlak van basiseducatie en training en basisgezondheidszorg. Ook hier valt weer veel te zeggen over de efficiëntie en effectiviteit van de Europese hulpprogramma's.

Naast de vervulling van basisbehoeften moet er ook meer werk gemaakt worden van aanvullende opleidingen (bijvoorbeeld op vlak van sanitaire normen; verpakkingen en design) en herscholing voor arbeiders die getroffen worden door herstructureringen.

Op vlak van het management kunnen ondersteunende diensten worden opgericht of verbeterd, of subsidies worden gefinancierd die een deel van de kosten voor managementondersteuning kunnen opvangen (cost sharing grant schemes). Bijzonder aandacht kan daarbij uitgaan naar exportdiversificatieprogramma's en handelsopleidingen.

Tenslotte zijn er meer financiële instrumenten nodig om leningen goedkoper te maken, investeringsrisico's en wisselkoersrisico's te dekken. Hier moet er vooral opgelet worden dat de leningen klein genoeg mogen zijn om aangEPA't te zijn aan de schaal van de lokale ondernemingen.

## **LANDBOUWKWESTIES**

### **13. Waarom is de hervorming van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid van belang voor de EPA onderhandelingen?**

Veel ACP-landen zijn sterk afhankelijk van de landbouw. De kwestie van de Europese landbouwsubsidies en het handelsversturende effect ervan zijn dus van groot belang, zeker als de ACP-landen in het kader van EPA's hun tarieven zouden moeten afbouwen en afschaffen.

De EU werkt sinds lang aan de hervorming van haar landbouwbeleid, in het bijzonder aan de manier waarop de Europese landbouwproductie en -export ondersteund wordt. De EU doet inspanningen om die ondersteuning minder "handelsverstoring" te maken volgens de definities van de WTO. Dat wil echter niet zeggen dat de Europese landbouwsubsidies verminderen, wel dat ze anders worden toegEPA'st. De EU verschuift haar subsidies van prijsondersteuning naar directe inkomensondersteuning aan de boeren. Daardoor kunnen zij hun producten verkopen aan een lagere prijs. Hiervan profiteert vooral de Europese voedingsindustrie die zich goedkoper kan bevoorraden en daardoor goedkoper kan produceren voor de binnenlandse markt en exporteren zonder verder nog exportsubsidies nodig te hebben.

De gevolgen voor ontwikkelingslanden zijn duidelijk: ze verdienen minder op de Europese markt zowel voor hun landbouwproducten als voor hun verwerkte voedingsmiddelen; en ze krijgen meer af te rekenen met concurrentie op de eigen markt van Europese verwerkte voedingsmiddelen.

Daarbij mag men niet vergeten dat deze Europese productie en export enkel mogelijk is dank zij massale overheidssubsidies. Van ACP-landen in die context vragen om hun invoertarieven af te bouwen is wel erg cynisch.

#### **14. Wat is de impact van de GLB hervorming op de waarde van de traditionele landbouwpreferenties van de ACP landen?**

De hervorming van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid doet de prijzen voor landbouwproducten in Europa dalen. Deze prijsdaling treft ook de ingevoerde producten uit de ACP-landen.

De hervorming van de rundvleessector, bijvoorbeeld, leidde zo tot een verlies aan exportinkomen voor Zuidelijk Afrikaanse rundvlees producenten van om en bij de 30%. De recente hervorming van de suikersector doet de suikerprijs dalen met 36%, wat een verlies met zich meebrengt van minstens 350 miljoen € voor de ACP-suikerexporteurs. De EU zal de verliezen voor de Europese boeren voor 60% compenseren. Voor de ACP-landen zijn er reconversieprogramma's in het vooruitzicht gesteld. De verwezenlijking en de effectiviteit daarvan valt nog af te wachten.

Het is duidelijk dat de verlaging van de landbouwpreisen in de EU de waarde van de preferentiële markttoegang voor ACP-landen uitholt. De EU heeft natuurlijk het recht om haar landbouwbeleid te hervormen, maar mag niet blind zijn voor de kosten en verliezen die dit met zich mee brengt voor de ACP-landen.

De EU moeten manieren zoeken om hier veel meer compensatie voor te bieden, bijvoorbeeld ook in de vorm van handelsmaatregelen. Er zijn ook meer middelen nodig om reconversie maatregelen uit te werken en te financieren.

#### **15. Wat is de impact van de GLB hervorming op de competitiviteit van de EU voedsel- en landbouwexporten?**

De verlaging van de Europese landbouwpreisen als gevolg van de hervorming van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid, maakt de Europese landbouwproducten en voedingsmiddelen meer competitief.

De EU startte met de hervorming van de graansector, precies omdat graan een input is voor veel andere producenten: de kippenteelt, de verwerkende industrie. Door het Europese graan goedkoper te maken worden ook de kippen goedkoper, net zo goed als het meel en de pasta.

Als gevolg daarvan steeg de uitvoer van meelproducten naar de ACP-landen tussen 1996 en 2002 met 83% en de uitvoer van graanproducten met 163%, de graanexport zelf steeg met 14%.

Vermits het hier gaat over producten die een geringe verwerking ondergaan zijn dit normaal bij uitstek producten die ACP-landen zelf zouden kunnen produceren. Een mogelijkheid die nu verloren dreigt te gaan.

Als deze trend zich trouwens verder zet voor andere producten, en ACP-landen zich niet meer zouden kunnen beschermen tegen deze goedkope importen uit de EU omwille van de EPA's, dan zou dit verder kunnen resulteren in deïndustrialisering, met name door de inkrimping van de landbouwverwerkende sector.

Het is duidelijk dat de externe effecten van de hervorming van het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid mee in rekening moeten gebracht worden tijdens de EPA-onderhandelingen.

#### **16. Welke instrumenten kunnen de Afrikaanse regeringen gebruiken in de EPA-onderhandelingen om hun voedsel- en landbouwsector te ondersteunen?**

Vermits de Europese landbouwproductie en -export steunt op massale subsidies, is hierom alleen al gerechtvaardigd dat ACP-landen het recht moeten hebben beschermingsmaatregelen te nemen.

Het in stand houden van invoertarieven is de gemakkelijkste manier. In het ander geval kunnen EPA's voorzien in "bijzondere vrijwaringmaatregelen", zoals de EU er zelf trouwens ook gebruikt. Zulke vrijwaringmaatregelen laten toe tarieven in te stellen of te verhogen als er sterke toenames worden vastgesteld van bepaalde importen en dit ernstige schade toebrengt en kan toebrengen aan bepaalde sectoren. De nadruk moet hier liggen op de mogelijkheid om snel en zelfs preventief in te grijpen.

ACP-landen zouden "gevoelige producten" moeten kunnen aanduiden waarvoor ze zulke vrijwaringmaatregelen mogen nemen, en al hun landbouwproducten en eenvoudige verwerkingen daarvan zouden in deze categorie "gevoelige producten" moeten kunnen vallen.

## **VOEDSELVEILIGHEIDSKWESTIES**

### **17. Waarom zijn voedselveiligheidsnormen belangrijk voor de EPA-onderhandelingen?**

In reactie op verscheidene voedselschandalen (dioxinekippen, gekke koeienziekte, enz) levert de EU sinds 2000 grote inspanningen om de voedselveiligheid en de kwaliteit van voedingsmiddelen te verbeteren.

In 2002 voerde ze het principe in van “farm to fork” of van “veld tot vork” waarbij de hele keten van bij de boer tot op het bord aan strenge normen en inspecties wordt onderworpen: controles op de boerderij, in de verwerkingsbedrijven, het transport en de opslag.

Vanaf 1 januari 2006 is een nieuwe “voedsel en voeder” regeling van kracht. Deze regeling harmoniseert niet alleen de verschillende controlesystemen in Europa maar breidt de controle ook uit tot de voederproductie en legt bovendien ook strenge vereisten op aan importeurs uit derde landen. Landen die wensen te exporteren naar de EU moeten bewijzen kunnen voorleggen aan Europese inspecteurs dat over ze effectieve voedselveiligheidssystemen beschikken die dezelfde mate van voedselveiligheid garanderen als de Europese.

Het is duidelijk dat deze verscherping van de voedselveiligheidsnormen in Europa belangrijke kosten met zich meebrengt voor overheden en producenten.

In de EU zijn er belangrijke middelen gemobiliseerd om de nieuwe hoge normen te bereiken. Toch moest er in mei 2004, bijvoorbeeld nog vastgesteld worden dat na een investering van 1,3 miljard € aan publieke middelen 8% van de voedingsbedrijven niet aan de normen voldeed.

De Europese Commissaris van Gezondheid en Consumentenbescherming heeft toegeven dat de Europese voedselveiligheidsnormen moeilijk te bereiken zijn: “als er geen ernstige inspanningen worden gedaan om de capaciteiten van de ontwikkelingslanden te versterken om de voedselveiligheidsnormen van de ontwikkelde landen te bereiken, dan worden de kansen die gecreëerd worden door marktopening voor de voedingssector helemaal te niet gedaan”.

### **18. Wat is de impact van de voedselveiligheidsnormen?**

Landbouw- en voedingsmiddelen vertegenwoordigen een zeer groot deel van de ACP- uitvoer; voor Oostelijk- en Zuidelijke Afrika bijvoorbeeld bijna de helft.

De uitvoer van landbouw- en voedingsproducten uit ACP-landen wordt regelmatig geblokkeerd of belemmerd op basis van voedselveiligheidsoverwegingen. In sommige gevallen heeft dit de handel helemaal ondermijnd en miljoenen Euro verlies veroorzaakt, bijvoorbeeld voor Afrikaanse pindanoten die moeilijk voorbij de Europese normen geraken.

De verstrenging van de regels stelt de ACP-overheden en producten opnieuw voor een enorme en kostelijke uitdaging: aanpassen van de nationale en/of regionale regelgeving; uitwerken van een voedselveiligheidsinspectieplan; opstellen van uitvoeringsprocedures; uitbouwen van inspectiediensten en testlaboratoria; verbeteren van rapportagesystemen; bijkomend investeringen, enz.

Het is duidelijk dat het verstrengen van de voedselveiligheidsnormen een belangrijke impact heeft op de ACP-landen en hun handelsmogelijkheden. De voedselveiligheidsnormen vormen nieuwe handelsbarrières.

Net zoals de hervorming van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid is dit een aspect dat de EU mee in rekening moet nemen in de EPA-onderhandelingen.

De EU zou:

- in dialoog moeten treden met de ACP-landen over de EU- normzetting en de controle erop om te vermijden dat er onnodige handelsbarrières worden gecreëerd;
- in dialoog moeten treden om de nodige overgangsmaatregelen uit te werken;
- financiële steun moeten beschikbaar stellen voor ACP-bedrijven via eenvoudige procedures;
- financiële steun moeten beschikbaar stellen via eenvoudige procedures voor de oprichting en verbetering van institutionele structuren om de Europese normen te halen.

## HET ONDERHANDELINGSPROCES

### 19. Wie is er eigenlijk betrokken in de EPA-onderhandelingen?

Handelsbesprekingen zijn in de meeste landen ter wereld een zaak van de regering. Parlementen hebben nauwelijks een inbreng. **In de Europese Unie** is de Europese Commissie bevoegd voor het gemeenschappelijke handelsbeleid. De Commissie voert de onderhandelingen met de ACP landen. De Commissie heeft haar onderhandelingsmandaat (wat de EU wil bereiken in de onderhandelingen) gekregen van de Europese Raad, dat wil zeggen van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Europese lidstaten. De Belgische regering heeft dus ook haar aandeel gehad in de beslissing over het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie. De Belgische parlementen (federaal, regionaal) hebben daar niets aan te zeggen gehad. Wel kunnen de parlementen de regering om uitleg vragen en aan het einde van de onderhandelingen, als alles gezegd en gedaan is en geschreven staat, dan moeten parlementen de afgesloten akkoorden “ratificeren”, dwz. goedkeuren of afkeuren; de inhoud ervan wijzigen kunnen ze niet.

Aan de Europese zijde is de Europese Commissie dus de hoofdbetrokkene. Zij voert de onderhandelingen op alle niveaus: van het technische tot het “ministeriële niveau”.

Aan de kant van de **ACP landen** liggen de zaken een stuk ingewikkelder. Hoewel er veel regionale instellingen bestaan in de ACP-landen, is er geen één die zoveel bevoegdheden heeft als de Europese Commissie. In de zes ACP regio's die een EPA onderhandelen zijn er dus onderhandelingscomités gevormd bestaande uit vertegenwoordigers van de ACP-landen uit die regio. Onderhandelingscomités bestaan op drie niveaus: het technische niveau, met experts uit de verschillende landen plus experts uit de regionale instellingen (bijvoorbeeld van het COMESA secretariaat, of van het SADC secretariaat); het ambassadeursniveau en het ministersniveau. Er worden dus regelmatig ministeriële bijeenkomsten georganiseerd per regio, met als Europese afgevaardigde de Europese Commissaris voor Handel, Peter Mandelson.

Ondanks het feit dat de secretariaten van de regionale instellingen in de ACP-landen niet dezelfde bevoegdheden hebben als de Europese Commissie, en er ook niet altijd concrete instructies gekregen hebben, spelen ze omwille van hun expertise toch een grote rol in de technische onderhandelingen.

In de ACP regio's zijn er ook Regionale en Nationale Onderhandelingsplatformen opgericht. Deze platformen bestaan uit vertegenwoordigers van de overheid en van de **civiele maatschappij**. Zij brengen advies uit over de onderhandelingen.

Dit schema varieert naargelang de regio. De Cariben zijn het best georganiseerd. Daar is er sprake van een gestroomlijnde "Regionale Onderhandelingsmachine" (Regional Negotiating Machinery), die op alle niveau met de Europese Commissie onderhandelt.

Tenslotte is er in de meest regio's ook een **Regional Preparatory Task Force** (een Regionale Voorbereidende Werkgroep) die bestaat uit ontwikkelingsexperten van EU en de ACP-landen. RTPF's bekijken welke middelen er kunnen ingezet worden om bepaalde zaken te financieren die uit de onderhandelingen zijn voortgekomen. Bijvoorbeeld in de EPA-onderhandelingen met de Cariben is men tot het besluit gekomen dat het nodig is om een Caribische instituut op te richten voor sanitaire en fytosanitaire normen voor landbouwproducten. In de RPTF wordt bekeken hoe de oprichting daarvan kan verwezenlijkt worden. In welke mate RTPF al veel concrete dossiers hebben afgewerkt is niet bekend.

## 20. Wanneer zijn de onderhandelingen begonnen en hoe zijn ze tot nu toe verlopen?

De EPA-onderhandelingen startten op 27 september 2002 en begonnen met gezamenlijke onderhandelingen, dat wil zeggen de EU enerzijds en al de ACP-landen samen, anderzijds. Vanaf oktober 2003 verschoven de onderhandelingen naar het regionale niveau. De gezamenlijke fase wordt de eerste fase genoemd, de regionale onderhandelingen de tweede. In de regionale onderhandelingen zijn er zelf meerdere fasen of stappen. Het schrijven van de tekst van de uiteindelijke akkoorden is de laatste fase. In sommige regio's begon deze fase in 2006 in andere pas dit jaar.

In de **eerste fase** onderhandelden de ACP-landen allemaal samen. De ACP-landen hadden daar zelf op aangedrongen. Ze wilden eerst een formeel akkoord over een aantal gemeenschappelijke thema's. In de gezamenlijke ACP onderhandelingsrichtlijnen staan er maar liefst 24 opgesomd, zoals financiering van de economische hervormingen, oorsprongsregels, technische en sanitaire normen, douaneformaliteiten, de ontwikkeling van de dienstensector, handel en milieu, investeringen, overheidsaanbestedingen, institutionele aangelegenheden, het juridische statuut, vrijwaringsmaatregelen, grondstoffen, capaciteitsondersteuning, de impact van de Europese landbouwhervorming, WTO-compatibiliteit, overgangperiodes, enz. De Europese Commissie was niet te vinden voor formeel akkoord en wilde liever onmiddellijk met regionale onderhandelingen beginnen. Uiteindelijk werd er na één jaar van gesprekken een gezamenlijk rapport aangenomen dat een lijst bevatte van overeenkomsten en onenigheden. Een formeel akkoord werd niet bereikt.

Hoewel de eerste fase nooit formeel is afgesloten (er bestaat nog een EU-ACP onderhandelingswerkgroep die zich buigt over gemeenschappelijke thema's zoals de geschillenregeling en wat er moeten gebeuren in geval een ondertekende EPA niet wordt uitgevoerd) begon einde 2003 de **tweede fase**, namelijk de regionale onderhandelingen. Deze werden opgestart op de volgende dat:

- Centraal-Afrika, 4 oktober 2003,
- West-Afrika, 6 oktober 2003,
- Oostelijk en Zuidelijk Afrika, 7 februari 2004,
- de Cariben, 16 april 2004,
- Zuidelijk Afrika, 8 juli 2004,
- de Stille Oceaanlanden, 10 september 2004

In elk van deze regio's is een "wegenkaart" ("roadmap") opgesteld met daarin de belangrijkste doelstellingen, de onderhandelsstructuur en een ruwe kalender. Op basis daarvan zijn dan gesprekken begonnen op technische en politiek niveau. De grootste aandacht ging daarbij uit naar het inventariseren van vooruitgang in de regionale integratie en naar de regionale noden en prioriteiten.

Einde 2005 achtte de Europese Commissie de tijd rijp om een nieuwe stap te zetten in de regionale onderhandelingen. Op basis van de gesprekken en studies van de afgelopen jaren zou er in deze volgende stap echt onderhandeld worden over de structuur en inhoud van de EPA's en een begin gemaakt worden van ontwerp teksten.

De Cariben waren de eersten om de deze stap te zetten op 30 september 2005. West-Afrika volgde op 27 oktober 2005 (al is achteraf gebleken dat dit gebeurde onder zware druk van de Commissie. Het gevolg was dat de West-Afrikanen gewoon een jaar lang zijn blijven doorgaan met de evaluatie van hun regionale noden en dat ze pas einde 2006 zijn beginnen praten over de structuur en de inhoud van de EPA's).

Een latere stap van de regionale onderhandelingen zou beginnen einde 2006, begin 2007, namelijk het uitschrijven en afwerken van de EPA's (zie vraag 22). In 2006 was er ook een **evaluatie** (of "review") voorzien van de stand van zaken van de EPA-onderhandelingen. Deze evaluatie zou moeten uitmaken of de onderhandelingen op het goede spoor zitten en op tijd zouden kunnen afgesloten worden (zie de volgende vraag).

## 21. Wat is de EPA "review"?

Artikel 37,4 van het Cotonou Akkoord voorziet dat er in 2006 een formele en uitgebreide evaluatie (in het Engels "review") plaatsvindt van de onderhandelingen om te uit te maken of ze op tijd kunnen afgesloten worden. In de loop van 2006 is hierover een uitgebreide discussie ontstaan. De Europese Commissie stond er op dat dit een korte en lichte oefening zou worden, gewoon even aftikken op een lijst of alles besproken was, zien wat er nog moest besproken worden en vastleggen wanneer dit dan zou gebeuren.

De ACP-landen en de middenveldorganisaties stonden er op dat de evaluatie grondig zou gebeuren en dat er ook zou onderzocht worden of onderhandelingen inderdaad evolueerden in de richting van de doelstellingen: duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding in de ACP-landen. De middenveldorganisaties drongen er ook op aan dat ze zouden betrokken worden in de evaluatie, en dat de onderhandelings teksten daarvoor openbaar zouden gemaakt worden.

Na veel touwtrekken werd in de zomer van 2006 besloten dat de er uitgebreide evaluatie zou komen en dat deze moeten uitmonden in 6 gezamenlijk regionale rapporten. Tegen het einde van het jaar begonnen de ACP regio's hun eigen regionale rapporten af te leveren. In vier Afrikaanse regio's ondernamen ook een gezamenlijke evaluatie.

De resultaten van deze evaluaties waren sterk en ze bevestigden wat alle waarnemers al lang zegden: de ACP-landen zijn lang niet klaar om de onderhandelingen af te ronden in 2007. Er zijn te weinig impact studies om de gevolgen van alle voorstellen goed te kunnen inschatten; nationale overheden zijn weinig betrokken bij de onderhandelingen en zijn te weinig op de hoogte van de implicaties van de onderhandelingen; vertegenwoordigers van de bedrijven, boeren of vakbonden zijn te weinig betrokken; er is gebrek aan institutionele capaciteit en er zijn

te weinig voorbereidingen op het terrein om de lokale economieën voor te bereiden op de vergaande liberalisering die EPA's met zich zullen meebrengen.

Op basis van deze vaststelling concludeerden een aantal Afrikaanse regio's dat de onderhandelingen best zouden verlengd worden. West-Afrika vond dat er zeker nog drie jaar nodig was.

De Europese Commissie was over deze conclusies niet te spreken en heeft alle zes ACP-regio's in februari op het matje geroepen om hen duidelijk te maken dat er wat haar betreft geen sprake kon zijn van uitstel. De Commissie onderstreepte bovendien dat als de EPA's niet zouden ondertekend worden voor het einde van de deadline, 31 december 2007, dat dan de invoertarieven voor producten uit de ACP-landen zouden verhoogd worden (zie ook vraag 22).

Deze onverholven dreiging heeft er toe geleid dat alle regio's hun vraag tot uitstel hebben ingetrokken. Twee regio's hebben zelfs formeel toegezegd dat ze voor het einde van het jaar zullen tekenen: de Cariben en Centraal-Afrika. De Cariben gaan er zelfs van uit dat ze al in september 2007 kunnen tekenen. De andere regio's hebben zich er enkel toe geëngageerd om hun best te doen om de onderhandelingen te doen opschieten.

Formeel gezien moest de evaluatie leiden tot gezamenlijke EU-ACP conclusies per regio en dan op het gehele ACP-EU niveau. De gezamenlijke EU-ACP Raad van 25 mei 2007 zou op basis daarvan aanbevelingen moeten aannemen voor het verdere verloop van de onderhandelingen. Maar gezien de ACP regio's hun voornaamste conclusies al in februari hebben moeten inslikken werd deze gezamenlijk ACP-EU Raad niet veel meer dan een formaliteit.

## **22. Wanneer moeten de onderhandelingen afgerond zijn en wat gebeurt er als dat niet lukt?**

Volgens het Cotonou-akkoord, dat ondertekend werd in 2000, moeten de onderhandelingen gevoerd worden tijdens een overgangperiode die loopt tot 31 december 2007. Tijdens deze overgangperiode wordt de bestaande toegang tot de Europese markt verlengd. De Wereldhandelsorganisatie (WTO) heeft daar de nodige toestemming voor gegeven. Op 1 januari moet de nieuwe handelsregeling van kracht worden die uit de onderhandelingen voortgekomen is.

De meeste ACP-landen hebben einde 2006, begin 2007 te kennen gegeven dat ze nog niet klaar zijn om de onderhandelingen af te ronden en dat de onderhandelingen best zouden verlengd worden. Volgens de Europese Commissie kan daar geen sprake van zijn. Ze is ook niet bereid om een verlenging van de WTO-toestemming te vragen en heeft de ACP-landen op het hart gedrukt dat als de EPA's niet zullen ondertekend zijn tegen einde 2007, dat de ACP-landen zullen terugvallen op de gewone tarieven die gelden voor ontwikkelingslanden en minstontwikkelde landen. Voor de minstontwikkelde ACP-landen is dit niet zo'n groot probleem omdat alle minstontwikkelde landen vrijmarkttoegang hebben onder een bijzondere regeling die "Everything but Arms" (EBA) heet (zie vraag 26).

De overige ACP-landen zouden volgens de Commissie enkel beroep kunnen doen op het "GSP". Dat is een regeling die ontwikkelingslanden betere markttoegang geeft dan de rijke landen, maar dit systeem is veel minder voordelig dan de Cotonoupreferenties. Voor de ACP-landen zou dit er neerkomen dat ze voor een aantal belangrijke exportproducten plotseling voor het eerst in meer dan dertig jaar invoertarieven zouden moeten betalen.

Internationale juristen en NGO's betwisten het standpunt van de Commissie. Ze zeggen dat het Cotonou-akkoord de Commissie verplicht om op 1 januari 2008 markttoegang te bieden die even goed is als de huidige Cotonou preferenties, ook als de EPA-onderhandelingen dan nog niet afgerond zijn.

Er bestaat ook nog een bijzondere versie van het GSP, namelijk het "GSP+". Dit systeem is bijna equivalent met de Cotonoupreferenties. De Commissie zou de ACP-landen minstens het GSP+ moeten bieden. Het enige wat daarvoor moet gebeuren is dat de Commissie haar interne reglement aanpast. Tot nu toe heeft de Commissie nog geen enkel signaal gegeven dat het van zin is dit te doen. Ze geeft er de voorkeur aan de ACP-landen in het ongewisse te laten zodat ze hen onder druk kan blijven zetten om de EPA-onderhandelingen onverwijld verder te zetten.

### **23. Waar staan de onderhandelingen nu?**

De onderhandelingen zitten nu in de laatste rechte lijn. De EPA's moeten normaal ondertekend zijn voor 31 december 2007 zodat ze van kracht kunnen worden op 1 januari 2008.

Maar de ACP-landen hebben aangegeven dat ze niet klaar zijn om dit jaar te tekenen en dat er nog teveel zaken moeten uitgeklaard worden. De Europese Commissie daarentegen vindt dat er van uitstel geen sprake kan zijn en zet de ACP-landen onder grote druk om de onderhandelingen dit jaar af te ronden.

De Cariben en Centraal-Afrika hebben beloofd dit te zullen doen. De overige regio's hebben beloofd hun best te doen. In ieder geval wordt er nu aan een hoog tempo onderhandeld. De Europese Commissie heeft in alle regio's ontwerp teksten op tafel gelegd. Deze teksten zijn overal vrijwel identiek. De Commissie werkt blijkbaar met modelhoofdstukken. Deze aanpak wordt niet overal in dank aanvaard. De ontwerp teksten weerspiegelen vooral de Europese kijk op de zaak. Het Cotonou-akkoord zegt trouwens dat er rekening moet gehouden worden met de regionale verschillen. Bovendien heeft de EU ook overal ontwerp teksten op tafel gelegd voor thema's waarvan de regio's al hebben aan gegeven dat ze die niet willen onderhandelen, bijvoorbeeld investeringen, concurrentieregels, intellectuele eigendomsrechten, enz.

Los van de teksten is er nog de kwestie van de markttoegang: als de EPA's ACP-landen toelaten om nog slechts invoertarieven te behouden op 20% van hun handel, welke producten zullen hiervoor dan kiezen. Op welke basis zal deze keuze verlopen, en wie zal er bij de keuze betrokken worden?

Er is inderdaad nog veel werk aan de winkel en of de onderhandelingen zullen afgerond zijn tegen het einde van het jaar, blijft voorlopig een groot vraagteken.

### **24. Wat zijn de handicaps van de ACP landen in de onderhandelingen?**

Een belangrijke handicap is de "éénheid van commando" aan de Europese zijde en de "verspreide slagorde" aan de ACP-zijde.

De Europese Commissie voert een mandaat uit dat ze zelf geschreven heeft en door de Europese Raad is goedgekeurd. Aan de kant van de ACP-landen is er geen enkele instelling met dezelfde bevoegdheden en middelen. Er is dus geen echt leiderschap op regionaal vlak en

over veel standpunten moet dus eerst nog overeenstemming bereikt worden tussen de ACP-landen. Door de afwezigheid van regionaal leiderschap wordt er veel gevraagd van het nationale niveau dat daartoe ook niet echt is uitgerust (zoals trouwens in zoveel Europese landen).

Bovendien voeren ACP-landen onderhandelingen op minstens drie verschillende niveaus: intra-regionaal, regionaal met de EU, multilateraal in de WTO.

Dit is allemaal erg belastend, vooral dan voor de minstontwikkelde ACP-landen.

Hierdoor wordt een deel van de leemten gevuld door de secretariaten van de regionale ACP-instellingen, maar dit creëert evenmin echte "ownership". Men kan zich afvragen in welke mate de EPA-onderhandelingen echt van onderuit gedragen zijn in het belang van de specifieke belangen van de landen en de regio's, of voortgetrokken worden door de EU met behulp van de regionale secretariaten om toch maar klaar te geraken tegen de vooropgestelde deadline van eind 2007.

De noodzaak om een akkoord te hebben tegen 31 december 2007 (omdat dan de WTO "waiver" vervalt – zie vraag 2 en 22) is een belangrijke handicap omdat dit wellicht niet voldoende tijd geeft om voldoende gedragen afwegingen te maken.

De Europese Unie heeft twee financiële instrumenten gecreëerd om de onderhandelingscapaciteiten van de ACP-landen te versterken: een fonds van 24 miljoen € voor rechtstreekse steun, en een fonds van 50 miljoen € (Trade.com) waarmee handelsadviseurs worden aangeworven die nationale en regionale onderhandelaars bijstaan.

Zulke programma's versterken allicht de technische capaciteit, maar brengen niet veel "ownership" bij.

## **25. Hoe is de Afrikaanse civiele maatschappij betrokken in de onderhandelingen?**

Het antwoord op deze vraag luidt in drie woorden: veel te weinig.

Er zijn in de ACP-landen verscheidene NGO's, vakbonden, boeren-, en werkgeversorganisaties zeer actief rond EPA's. Verscheidene daarvan hebben goede contacten met hun regering en nemen deel aan nationaal en regionaal overleg. Verscheidene hebben contacten met Europese NGO's, vakbonden en sociale partners. Al deze organisaties, de Europese lidstaten en de EU organiseren tal van seminaries en trainingen over EPA's. En toch bereiken al deze inspanningen slechts een klein deel van de civiele maatschappij: een beperkt aantal organisaties in een beperkt aantal landen, en meestal niet echt grote ledenorganisaties, zoals vakbonden en boerenorganisaties; en allemaal hebben ze teweinig middelen om echt doorgedreven te kunnen inzetten op EPA's.

De EU heeft fondsen ter beschikking om de participatie van de civiele maatschappij in de ACP-landen te ondersteunen, maar de procedures om er aan te geraken zijn moeilijk en lang. De EU zou overigens een vrij simpele maar zeer belangrijke bijdrage kunnen leveren om de participatie aan te moedigen en te vergemakkelijken: een veel grotere openheid aan de dag leggen over het verloop van de onderhandelingen, zeker nu er een begin gemaakt wordt van het schrijven van EPA's.

## **WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN DE EPA'S VOOR DE MINSTONTWIKKELDE ACP LANDEN?**

### **26. Wat is het Everything But Arms initiatief?**

Het Everything But Arms initiatief (EBA) werd gelanceerd in 2001 tijdens de VN-Conferentie over de Minstontwikkelde Landen die plaats vond in Brussel. Het initiatief geeft al de minstontwikkelde landen tariefvrije en quotavrije markttoegang tot de EU (zie ook vraag 2). Maar vermits de meeste minstontwikkelde landen ACP-landen zijn gaat het in feite slechts over een tiental bijkomende landen die door EBA vrije markttoegang krijgen.

Het EBA is niet even gunstig als de markttoegang die de ACP-landen krijgen. Er zijn nogal wat procedures aan verbonden en de oorsprongsregels zijn strenger (deze regels bepalen hoeveel van de toegevoegde waarde moet verwezenlijkt zijn in en bepaald land om aan zien te worden als een product uit dat land, bijvoorbeeld: is een radio die in een bepaald land enkel in elkaar wordt gezet met ingevoerde onderdelen wel echt in dat land gemaakt?). Verder zijn er overgangperiodes voorzien voor bananen (2007) , rijst en suiker (beide 2009). Bovendien krijgen niet-ACP minstontwikkelde landen voor bepaalde producten niet die prijsgarantie die ACP-landen wel krijgen (bijvoorbeeld voor suiker).

Toch is het EBA een belangrijke verbetering van de markttoegang voor de niet-ACP minstontwikkelde landen. Het probleem is natuurlijk: hoe gebruik maken van die verbeterde markttoegang? Binnen mogen is één zaak, binnen kunnen een andere. Minstontwikkelde kennen dezelfde capaciteitsbeperkingen als elders in dit boekje beschreven voor de ACP-landen. Met ander woorden : EBA heeft niet tot een gigantische verhoging van de uitvoer van de minstontwikkelde landen naar de EU geleid.

### **27. Wat leveren de EPA onderhandelingen op voor de MOL, gezien zij al markttoegang krijgen via EBA?**

Maar liefst 39 van de 76 ACP-landen die aan de EPA-onderhandelingen meedoen zijn minstontwikkelde landen. Als zij geen EPA ondertekenen kunnen zij dus terugvallen op EBA. Dat is minder gunstig dan de markttoegang die zij tot nu toe genoten hebben onder de Lomé en Cotonou-akkoorden en nog genieten tot 31 december 2007. Maar zij moeten er wel niets voor in ruil doen, dat wil zeggen, hun eigen markten niet openstellen voor de invoer vanuit Europa. Als ze deelnemen aan een EPA moeten ze dat wel doen.

Waarom zouden ze dan wel meedoen aan de EPA-onderhandelingen? Er zijn vier redenen die dit kunnen verklaren:

- omdat ze de betere oorsprongsregels en gegarandeerde prijzen belangrijk vinden en willen behouden;
- omdat ze vrezen voor een vermindering van de Europese ontwikkelingshulp als ze buiten de EPA's blijven, of omdat ze hopen op een vermeerdering als ze wel meedoen;
- omdat ze al belangrijke stappen hebben gezet in regionale integratieprocessen en die regionale band met de naburige ontwikkelingslanden niet willen verbreken;
- omdat ze het eens zijn met de analyse dat veelomvattende vrijhandelsakkoorden met de EU meer investeringen zal aantrekken.

Toch zou het zeer nuttig zijn dat er eens een grondige berekening komt van wat het verschil tussen de huidige markttoegang en EBA precies betekent voor elk van de ACP

minstontwikkelde landen, en wat de voorgestelde EPA's zullen kosten. Zoals de zaken er nu voor staan, heeft niemand echt goed zicht op wat de kosten en baten zijn van de opties die ACP-landen hebben en in het bijzonder de minstontwikkelde ACP-landen; noch of en in welke mate EPA's echt zullen bijdragen tot de ontwikkeling van de (minstontwikkelde) ACP-landen.

## **ZAL DE EU VOORDEEL HALEN UIT EPA'S?**

### **28. Waar komt de EPA aanpak vandaan?**

Voor de Europese Unie moeten EPA's "veelomvattende vrijhandelsakkoorden worden" (zie vraag 2). EPA's zijn een middel om een bepaald soort beleid door te voeren in de ACP-landen en dat beleid vast te leggen in de internationale verdragen die de EPA's zijn

Dit is alvast een betere verklaring dan diegene die de EU dikwijls zelf geeft aan haar vastberadenheid om de éézijdige handelspreferentiële aan de ACP-landen om te zetten in wederkerige veelomvattende vrijhandelsakkoorden.

Een belangrijke reden volgens de EU is dat éézijdige handelspreferenties niet hebben gewerkt. Ondanks die voordelige markttoegang tot de EU is het aandeel van de ACP export in de EU import gedaald. Vrije markttoegang geven helpt dus niet, zegt de EU-Commissie .

Dat is nochtans niet wat uit de cijfers blijkt als men ze wat van dichterbij bekijkt. Het aandeel van de ACP export in de EU import daalde inderdaad van 6,7% naar 3,7% tussen 1976 en 1992. De export de ACP-landen naar de EU groeide met 2% per jaar tussen 1976 en 1992, de export van de Latijns-Amerikaanse en Middellandse Zeelanden met 6% en van de Aziatische landen met 12%. Het ACP-aandeel daalde dus vooral omdat de export van andere landen sneller groeide.

Als men de exportcijfers van individuele ACP-landen bekijkt dan ziet men dat 26 ACP-landen een hogere groei kenden dan de Latijns-Amerikaanse en de Middellandse Zeelanden, en dat de export van 8 ACP-landen sneller groeide dan die van de Aziatische landen.

In volume groeide de ACP export naar de EU (1998-1997) maar met 3,6% in vergelijking met een groei van 76% voor de niet-ACP ontwikkelingslanden; maar voor producten waar het verschil tussen het gewone invoertarief en het gunstige ACP-tarief meer dan 3%-punten bedroeg, bleef de groei van de ACP export met 62% niet ver achter.

Met andere woorden de gunstigere markttoegang maakte wél een verschil uit, tenminste als dat verschil groot genoeg was. Het loont dus de moeite te onderzoeken waarom dat zo is, in plaats van het gehele systeem over boord te gooien. En waarom de EU wel meer steun wil geven aan de versterking van de regionale markten in het kader van vrijhandelsakkoorden maar niet in combinatie met preferentiële markttoegang.

Een andere reden die de EU-Commissie dikwijls aanhaalt is dat de WTO-leden hoe langer hoe minder bereid zijn om de geprivilegieerde relatie tussen de EU en de ACP-landen te tolereren en goed te keuren in de WTO (zie inzet bij vraag 2). Aziatische en Latijns-Amerikaanse ontwikkelingslanden hebben in 2001 inderdaad compensaties gevraagd van de EU, onder de vorm van meer markttoegang voor eigen producten (respectievelijk tonijn en bananen), alvorens

de verlenging goed te keuren van de bevoorrechte markttoegang van de ACP-landen. Dit soort compensaties vermindert de waarde van de ACP-markttoegang omdat ze die moeten delen met de landen die de compensaties kregen. Maar misschien is dat verlies wel kleiner dan de kosten die verbonden zijn met de vrijhandelsakkoorden die de EU van de EPA's wil maken.

Het punt is dat de EU met de nodige politieke wil de handelsvoordelen van de ACP-landen had kunnen verlengen, maar dat de EU liever wederkerige en veelomvattende vrijhandelsakkoorden wil afsluiten met de ACP-landen om hun beleid op die manier in een bepaalde richting te sturen. Dit beleid (liberalisering van diensten, investeringen, overheidsaanbestedingen, verscherpen van intellectuele eigendomsrechten, concurrentieregels, vereenvoudiging van douaneformaliteiten) zou volgens de EU ontwikkeling brengen in de ACP-landen omdat het investeringen zal aantrekken.

Maar hetzelfde pakket wil de EU ook doorvoeren via regionale onderhandelingen met de Middellandse Zeelanden, met Mercosur (Zuid-Amerikaanse landen), met ASEAN (Zuidoost-Aziatische landen), met Centraal-Amerika, met de Andes regio én in de WTO. De EPA-onderhandelingen zijn maar een deel van een grotere puzzel. In termen van handel betekenen de ACP-landen niet veel voor de EU, maar strategische zijn EPA's wel belangrijk omdat met deze onderhandelingen in één klap (of zes klappen) 76 landen het "veelomvattende pakket" aanvaardden. Vermits 55 van deze 76 ACP-landen lid zijn van de WTO, betekent dat meteen dat één derde van de WTO-leden overkomen naar de kant van de EU, waarmee de kansen om deze maatregelen in de WTO er door te krijgen sterk vergroten.

## **29. Hoe verhoudt de EPA aanpak zich met de WTO aanpak?**

De EPA-aanpak is dus complementair met de WTO-aanpak van de EU. De EU streeft in de WTO niet alleen naar marktopening voor haar landbouwproducten, industriële producten en diensten, maar ook naar meer mogelijkheden voor haar investeerders, toegang tot overheidsaanbestedingen in derde landen, versterking van haar intellectuele eigendomsrechten, enz. Maar omdat deze laatste thema's in 2004 onder druk van de ontwikkelingslanden van de WTO-agenda zijn gehaald, heeft de EU des te meer reden om ze proberen te verkrijgen via de regionale onderhandelingen die ze voert. Regionale onderhandelingen en WTO-onderhandelingen zijn communicerende vaten: wat in de WTO niet lukt wordt geprobeerd in de regionale onderhandelingen, zodat ze ook weer gemakkelijker terug kunnen opgehaald worden in de WTO.

Op vlak van markttoegang voor industriële producten en landbouwproducten zitten EU en ACP in de WTO in een merkwaardige verhouding tot elkaar. De voordelige markttoegang die de ACP-landen hebben tot de EU-markt wordt minder waard naarmate die markttoegang ook gemakkelijker wordt voor ander landen. Objectief gezien hebben de ACP-landen er dus voordeel bij dat de EU-invoertarieven hoog blijven want dan is het verschil met de vrije markttoegang voor de ACP-landen het grootst. Dit gaat in tegen de belangen van de andere ontwikkelingslanden die de EU-invoertarieven naar beneden willen halen. De EU gebruikt het argument van de handelsvoordelen voor de ACP-landen om de vraag van andere ontwikkelingslanden voor meer markttoegang af te weren.

Andersom eist de EU dat de ontwikkelingslanden in de WTO-onderhandelingen hun markten openen voor Europese producten. De EU denkt dan vooral aan de grotere ontwikkelingslanden en zegt voortdurend dat het géén markttoegang zal eisen van de zwakkere ontwikkelingslanden, in het bijzonder de ACP-landen. Dit is een bijzonder eigenaardige voorstelling van zaken, omdat

de ACP-landen vervolgens buiten de WTO, in de EPA-onderhandelingen nog veel verder zullen moeten gaan en hun tarieven tot nul zullen moeten herleiden!

De EU probeert in de WTO elk argument ten volle te benutten om de eigen economische belangen veilig te stellen en te bevorderen en schuwt daarbij het gebruik van ontwikkelingsargumenten niet.

### **30. Zal de EU voordeel halen uit de EPA's?**

EPA's en de relatie met de ACP-landen zijn dus strategisch belangrijk voor de EU. Maar EPA's op zich leveren haar ook aardig wat economisch voordeel op. De EU-Commissie beweert dat de opening van de ACP-markten voor de EU niet haar doel is maar wel het bouwen van regionale markten in de ACP-landen. De EU-Commissie beweert ook dat er géén enkele Europese belangengroep op haar deuren komt kloppen om meer te kunnen verkopen aan de ACP-landen.

Toch zullen juist de opening van de ACP-markten voor Europese producten en de vergroting van de EU-export naar de ACP-landen de enige zekere resultaten zijn van de EPA's.

De Economische Commissie voor Afrika van de VN, stelde in september 2005 een reeks impactstudies voor waaruit blijkt dat een opening van de ACP-markten voor Europese producten via EPA's een groei van de EU export zal mogelijk maken van:

- 1,15 miljard € in Oostelijk en Zuidelijk-Afrika
- 1,87 miljard € in West-Afrika
- 0,69 miljard € in Centraal-Afrika

## **WAT IS DE ROL VAN DE CIVIELE MAATSCHAPPIJ IN HET NOORDEN**

### **31. Wat doet de “civiele maatschappij” uit het Noorden in verband met EPA's?**

Europese NGO's stellen zich vooral tot taak hun nationale en Europese beleidsmakers te herinneren aan het feit dat EPA's “ontwikkelingsinstrumenten” moeten zijn. Zij proberen de EPA-onderhandelingen dus zo goed mogelijk te volgen, te analyseren, er over te informeren en in discussie te treden met de beleidsmakers. Ze proberen steun te zoeken in de publieke opinie om het beleidsmakers aan de gemaakte beloften te herinneren en tegelijk steun te bieden aan de civiele maatschappij in het Zuiden.

De belangrijkste Europese samenwerkingsverbanden rond EPA's zijn:

- de Cotonou Trade werkgroep van de Europese federatie van ontwikkelings- en hulproorganisaties CONCORD
- de StopEpa campagne die bestaat uit middenveldorganisaties uit de EU en de ACP-landen (en die vooral de huidige richting wil stoppen waarin EPA-onderhandelingen uitgaan) ([www.stopepa.org](http://www.stopepa.org))
- EPA2007 : een coalitie van Europese NGO's die dit jaar campagen voeren rond EPA's ([www.epa2007.org](http://www.epa2007.org))

- het Economische en Sociaal Comité van de EU waarin de sociale partners vertegenwoordigd zijn en dat regelmatig regionale conferenties organiseert over EPA's
- het Cotonou Opgvolgingscomité van het EVV

In België is er een Groupe Cotonou Belgique bestaande uit Franstalige NGO's, 11.11.11 met sterke linken naar middenveldorganisaties in Franstalig Afrika.

Informatie over hun activiteiten is te vinden op [www.epawatch.net](http://www.epawatch.net)

Andere belangrijke EPA websites zijn:

[www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org)

[http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm) (de website van de Europese Commissie).

### **Afkortingen:**

ACP	Afrika, Cariben, Stille Oceaan (Pacific)
CARICOM	Caribbean Community
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
EBA	Everything But Arms
ECOWAS	Economic Community of West Africa
EDF	European Development Fund (=EOF)
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EPA	Economische Partnerschapsakkoorden
EU	Europese Unie
FTA	Free Trade Area (vrijhandelszone)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalised System of Preferences (Algemeen Preferentieel Stelsel)
RPTF	Regional Preparatory Task Force
SADC	Southern African Development Community
WTO	Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation)

## **INHOUDSTAFEL**

### **WAT IS EEN EPA?**

1. Wat is een EPA?
2. Wat is het verschil tussen de bestaande EU-ACP handelsrelaties en de voorgestelde EPA's?
3. Welke zijn de ACP regio's die EPA's onderhandelen?
4. Welke problemen moeten er aangepakt worden om van EPA's ontwikkelingsinstrumenten te maken?

### **WELKE GEVOLGEN KUNNEN EPA'S HEBBEN?**

5. Wat zijn de belangrijkste gevolgen van EPA's voor ACP-landen?
6. Wat zijn de gevolgen van EPA's voor de overheidsinkomsten in ACP-landen?
7. Wat zullen de gevolgen zijn van EPA's op de lokale industriële ontwikkeling?
8. Wat zijn de gevolgen van EPA's op de regionale integratie in Afrika?

### **HET DEBAT OVER DE ONTWIKKELINGSIMPACT VAN EPA'S**

9. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingsbepaalingen met betrekking tot EPA's? Hoe zien ACP-landen en EU dit?
10. Is de ontwikkelingsdimensie enkel een kwestie van geld?

### **DE BEPERKTE ECONOMISCHE CAPACITEITEN VAN DE ACP-LANDEN**

11. Over welke beperkingen gaat het?
12. Wat moet er gedaan worden om deze beperkingen te verhelpen?

### **LANDBOUWKWESTIES**

13. Waarom is de hervorming van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid van belang voor de EPA onderhandelingen?
14. Wat is de impact van de GLB hervorming op de waarde van de traditionele landbouwpreferenties van de ACP landen?
15. Wat is de impact van de GLB hervorming op de competitiviteit van de EU voedsel- en landbouwexporten?
16. Welke instrumenten kunnen de Afrikaanse regeringen gebruiken in de EPA-onderhandelingen om hun voedsel- en landbouwsector te ondersteunen?

### **VOEDSELVEILIGHEIDSKWESTIES**

17. Waarom zijn voedselveiligheidsnormen belangrijk voor de EPA-onderhandelingen?
18. Wat is de impact van de voedselveiligheidsnormen?

### **HET ONDERHANDELINGSPROCES**

19. Wie is er eigenlijk betrokken in de EPA-onderhandelingen?
20. Wanneer zijn de onderhandelingen begonnen en hoe zijn ze toe nu toe verlopen?
21. Wat is de EPA "review"?
22. Wanneer moeten de onderhandelingen afgerond zijn en wat gebeurt er als dat niet lukt?
23. Waar staan de onderhandelingen nu?
24. Wat zijn de handicaps van de ACP landen in de onderhandelingen?
25. Hoe is de Afrikaanse civiele maatschappij betrokken in de onderhandelingen?

**WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN DE EPA'S VOOR DE MINSTONTWIKKELDE ACP  
LANDEN?**

26. Wat is het Everything But Arms initiatief?
27. Wat leveren de EPA onderhandelingen op voor de MOL, gezien zij al marktoegang krijgen via EBA?

**ZAL DE EU VOORDEEL HALEN UIT EPA's?**

28. Waar komt de EPA aanpak vandaan?
29. Hoe verhoudt de EPA aanpak zich met de WTO aanpak?
30. Wie zal er in de EU voordeel halen uit de EPA's?

**WAT IS DE ROL VAN DE CIVIELE MAATSCHAPPIJ IN HET NOORDEN**

31. Wat doet de civiele maatschappij uit het Noorden in verband met EPA's?

