KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.10.2007
KOM(2007) 635 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Økonomiske partnerskabsaftaler

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Økonomiske partnerskabsaftaler

1. INDLEDNING

1.1. Forhandlingsmål

Formålet med økonomiske partnerskabsaftaler (ØPA'er) er at opstille nye WTO-forenelige handelsordninger, før de gældende handelsordninger udløber den 31. december 2007, og at støtte den regionale integration i AVS-området og fremme AVS-landenes gradvise og gnidningsfrie integration i verdensøkonomien, især ved at hjælpe til med udvidelsen af de regionale AVS-markeder og dermed bidrage til bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse.

Dette kommer til udtryk i de forhandlingsdirektiver, Rådet har vedtaget, og hvormed det har bemyndiget Kommissionen til at indlede forhandlinger, og hvoraf det fremgår, at Kommissionen forventes at nå frem til indgåelse af fuldstændige ØPA'er med AVS-regionerne. Disse ØPA'er skal omfatte bestemmelser for handelsrelaterede områder, handelsrelaterede regler og handel med tjenesteydelser og skal på passende måde knytte an til udviklingssamarbejdet.

Det er Kommissionens overbevisning, at sådanne fuldstændige aftaler er afgørende for opfyldelsen af det endelige mål med det økonomiske og handelsmæssige samarbejde mellem AVS og EU, som i henhold til artikel 34, stk. 2, i Cotonou-aftalen er at sætte AVS-landene i stand til at deltage fuldt ud i det internationale handelssamkvem. Kommissionens primære mål er således at sørge for, at der indgås fuldstændige ØPA'er inden udløbet af de gældende handelsordninger. Dette er muligt i nogle regioner. For så vidt angår de andre regioner, formulerer Kommissionen i denne meddelelse en strategi, der går ud på at sikre, at indsatsen hen imod fuldstændige ØPA'er fortsættes, samtidig med at afbrydelser af handelsordningerne for varer med oprindelse i AVS-landene så vidt muligt undgås.

1.2. Tidsfrist for forhandlingerne

I henhold til Cotonou-aftalens artikel 37, stk. 1, træder de nye AVS/EU-handelsordninger i form af ØPA'er i kraft senest den 1. januar 2008. Efter denne dato vil hverken de handelspræferencer, der er fastlagt i Cotonou-aftalens bilag V, eller den dispensation, der blev bevilget i 2001 af WTO[1], længere være gældende. Udløbet af de gældende markedsadgangsordninger betyder derfor, at udgangen af 2007 er absolut sidste frist for forhandlinger om markedsadgangen for varer under ØPA'erne.

2. SIKRING AF FULDSTÆNDIGE ØKONOMISKE PARTNERSKABSAFTALER

2.1. Sikring af økonomiske partnerskabsaftaler med fuldstændigt indhold

På mødet i maj 2007 i det fælles AVS/EU-Ministerråd bekræftede alle AVS-regionerne og EU på ny deres vilje til at indgå fuldstændige ØPA'er (jf. afsnit 1.1)

---

[1] Denne dispensation muliggør en fravigelse fra mestbegunstigelsesklausulen i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT).

inden 2007-fristens udløb. Dette er muligt i nogle regioner. I andre vil det tage længere tid at nå til enighed om ØPA'er med fuldt indhold. I disse tilfælde vil Kommissionen arbejde på at indgå aftaler, som omfatter WTO-forenelige markedsadgangsordninger for varer, som et vigtigt skridt hen imod fuldstændige ØPA'er. Alle sådanne ordninger skal indgås tidsnok til, at der kan indgås nye handelsordninger, og skal indeholde alle de andre aspekter af de ØPA'er, som der allerede er opnået enighed om under forhandlingerne. Forhandlingerne fortsættes derefter om alle de andre aspekter, der er nødvendige, for at der kan indgås fuldstændige ØPA'er.

Denne fremgangsmåde skyldes behovet for en international aftale, der rummer en WTO-forenelig markedsadgangsordning for varer, således at der kan etableres en ny handelsordning fra 1. januar 2008. De nærmere forhold og betingelser vedrørende den markedsadgangsordning for varer, som Kommissionen foreslår, at Fællesskabet tilbyder AVS i 2008, fremgår af afsnit 3.

Enhver aftale skal være et skridt på vejen mod en fuldstændig regional ØPA og ikke en afslutning af forhandlingerne. Ordningerne bør indeholde aftaler om kommende møder og bindende forpligtelser til at fortsætte forhandlingerne om udestående aspekter. På denne måde skulle vejen være banet for, at forhandlingerne om fuldstændige regionale ØPA'er kan afsluttes.

2.2. Sikring af fuldstændige økonomiske partnerskabsaftaler på regionalt plan

Graden af regional integration varierer mellem de seks AVS-regioner. I nogle regioner er der etableret egentlige regionale økonomiske fællesskaber, som udgør særlige subregioner med en højere grad af økonomisk integration og større ambitioner end deres regionale naboer. Hvilke handelsmæssige interesser og spørgsmål, der optager de enkelte regioner, varierer desuden mellem de mindst udviklede lande og andre udviklingslande og afspejler de enkelte landes særlige behov.

Kommissionen erkender, at der er disse forskelle, og at nogle lande eventuelt ikke tilslutter sig en regional aftale med det samme. Såfremt en gruppe af lande i en region ønsker at gå videre med forhandlingerne, kan Kommissionen også indgå aftaler med subregioner, herunder aftaler om markedsadgang som et skridt hen imod fuldstændige ØPA'er. For at holde momentum i de igangværende regionale integrationsplaner skal alle sådanne aftaler være et skridt på vejen mod en fuldstændig ØPA for alle lande i den pågældende region.

3. MARKEDSADGANG

3.1. Retssikkerhed

Formålet med forhandlingerne om markedsadgang er at sikre, at varer med oprindelse i AVS pr. 1. januar 2008 kan regne med retligt sikret og forbedret adgang til EU's markeder. Den eneste måde, hvorpå der kan skabes retssikkerhed omkring markedsadgangsordninger for varer indgået mellem Fællesskabet og en ØPA-region, er ved at sikre, at partnerskabsaftalen er forenelig med WTO-reglerne for

frihandelsområder[2]. Kommissionen bemærker, at dette forudsætter en aftale, der fører til oprettelse af et frihandelsområde[3].

3.2. Tilbud om markedsadgang for varer

Fællesskabet afgav som led i ØPA-forhandlingerne et tilbud om told- og kontingentfri markedsadgang for varer (med overgangsperioder for sukker og ris). Tilbuddet blev velvilligt modtaget i Rådet[4] og skal gælde for varer med oprindelse i de lande, der afslutter forhandlingerne om en international aftale med Fællesskabet indeholdende nye handelsordninger, som er forenelige med WTO-reglerne, jf. afsnit 3.1. Der er desuden taget højde for en vis asymmetri mellem AVS' og EU's markedsadgangsforpligtelser og en passende overgangsperiode for liberalisering i AVS.

3.3. Virkeliggørelse af markedsadgangstilbuddet under de økonomiske partnerskabsaftaler

Kommissionen agter at foreslå en forordning baseret på EF-traktatens artikel 133, hvorved der indføres en markedsadgangsordning for varer fra den 1. januar 2008 gældende for en række regioner og lande, der har afsluttet forhandlingerne om en aftale som beskrevet i afsnit 3.2[5]. Med henblik på rettidig information af EU's toldmyndigheder og de økonomiske operatører og for om nødvendigt at give Kommissionen mulighed for at vedtage eventuelle gennemførelsesbestemmelser for overgangsordningerne for sukker og ris er det Kommissionens hensigt at forelægge et forslag til forordning snarest muligt.

Kommissionen forelægger snarest muligt en komplet udgave af alle aftaler for Rådet, som derefter vedtager en afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse og foreløbig anvendelse af aftalerne.

I forslaget til forordning inkorporerer Kommissionen foranstaltninger til henholdsvis ophævelse eller ændring pr. 1. januar 2008 af alle resterende bestemmelser, der enten vedrører eller regulerer forvaltningen og gennemførelsen af handelsbestemmelserne i bilag V til Cotonou-aftalen.

I forslaget til forordning inkorporerer Kommissionen desuden foranstaltninger, der muliggør en midlertidig ophævelse af markedsadgangen for visse produkter i tilfælde af svig eller overtrædelse af oprindelsesreglerne.

3.4. Markedsadgang under den generelle præferenceordning

Nogle AVS-lande vil muligvis ikke kunne nå at afslutte forhandlingerne om en aftale tidsnok til at blive opført på listen over lande, som er omfattet af den nye markedsadgangsordning for varer, der indføres med forordningen, jf. afsnit 3.3. I sådanne tilfælde har Fællesskabet intet andet valg end at anvende handelsordningen

---

2 Artikel XXIV i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel.

3 For så vidt angår artikel XXIV i GATT er en sådan defineret som en midlertidig aftale, som skal indeholde en plan og en tidsplan for oprettelsen af et frihandelsområde. Frihandelsområdet anses for at være oprettet, når told og andre handelsbegrænsende foranstaltninger er fjernet i stort set al handel mellem parterne.

4 Rådets konklusioner af 15. maj 2007 om økonomiske partnerskabsaftaler, Rådets ref. 9560/07.

5 I overensstemmelse med bestemmelserne i EU's markedsadgangstilbud under de økonomiske partnerskabsaftaler og Rådets afgørelse om at knytte Sydafrika til forhandlingerne om økonomiske partnerskabsaftaler vil forordningen indeholde passende bestemmelser om en særskilt varehandelsordning for Sydafrika.

for varer i forordningen om den generelle præferenceordning. Dette vil også være tilfældet, hvis et land vælger ikke at undertegne en sådan aftale eller en fuldstændig ØPA.

Dette kræver ingen særlig fællesskabsafgørelse, da alle AVS-lande fortsat vil have markedsadgang i henhold til den generelle præferenceordning, efter at Cotonou-præferencerne er udløbet. Den eneste undtagelse er Sydafrika, der, såfremt der ikke foreligger en ny handelsordning, fortsat er omfattet af aftalen om handel, udvikling og samarbejde (TDCA).

Adgangen til EU-markedet for de fattigste AVS-lande er beskyttet, eftersom de 42 mindst udviklede AVS-lande[6] i henhold til forordningen om den generelle præferenceordning fortsat har told- og kontingentfri adgang til EU's markeder i henhold til "alt undtagen våben"-ordningen. De resterende 36 lande, der ikke hører til blandt de mindst udviklede, vil blive tilbudt standardmarkedsadgangsordningen under den generelle præferenceordning, såfremt de ikke indgår en aftale.

Kommissionen er klar over, at nogle AVS-lande vil vælge at se markedsadgang under den generelle præferenceordning som et alternativ til en økonomisk partnerskabsaftale. Kommissionen er dog overbevist om, at der er et stort udviklingspotentiale i de regionale økonomiske partnerskabsaftaler, og at ingen AVS-stat bør gå glip af muligheden for at tiltræde en regional ØPA i fremtiden. En situation, hvor en AVS-stat eller –region kun er omfattet af den generelle præferenceordning, vil af Kommissionen blive anset for at være midlertidig. Der bør fortsat være adgang til regionale ØPA'er for enhver AVS-stat i den pågældende region, som i første omgang vælger at stå uden for den pågældende aftale.

Så snart en AVS-region eller -stat har afsluttet forhandlingerne med Fællesskabet om enten en fuldstændig ØPA eller en aftale, der opfylder kravene i afsnit 3.2, vil Kommissionen foreslå Rådet, at de opføres på listen over lande, der er omfattet af den markedsadgangsordning for varer, der er indført ved den i afsnit 3.3 nævnte forordning.

3.5. Oprindelsesregler

Kommissionen ser de nye ØPA-oprindelsesregler som en integrerende del af ØPA-markedsadgangsordningerne for varer. Kommissionen minder om tilbuddet om at lempe og forenkle de gældende Cotonou-oprindelsesregler som led i en ØPA[7]. Det er Kommissionens hensigt, at de nye ØPA-oprindelsesregler bør gælde for den handel, der er omfattet ØPA-forordningen om markedsadgang for varer. Kommissionen erkender, at de ØPA-oprindelsesregler, der forhandles med de enkelte ØPA-regioner, vil indeholde nogle elementer, der er særegne for hver enkelt region, men i det store og hele vil de være baseret på fælles regler og være identiske for de fleste varers vedkommende for at lette samhandelen mellem de forskellige AVS-regioner. Kommissionen minder om, at der på grundlag af en revisionsbestemmelse i aftalerne, bør foretages en gennemgang af de nye ØPA-oprindelsesregler inden for en nærmere fastsat overgangsperiode med henblik på yderligere at forenkle de begreber og

---

6 Cap Verde indgår i dette tal, men står til at miste sin status som hørende til blandt de mindst udviklede lande.

7 Tilbuddet omfatter en målrettet lempelse af oprindelsesreglerne for landbrugsprodukter og en kraftige lempelse for tekstiler og fiskeri. Tilbuddet er blevet vel modtaget af AVS-regionerne. Forhandlingerne om oprindelsesregler er ikke afsluttet.

metoder, der anvendes til fastlæggelse af oprindelse, i lyset af udviklingsbehovene i ØPA-regionerne.

De nye ØPA-oprindelsesregler skal gælde, så snart den aftale, hvori de indgår, er undertegnet på grundlag af en afgørelse fra Rådet om bemyndigelse til undertegnelse og foreløbig anvendelse af aftalen. Det er dog ikke sandsynligt, at dette vil ske inden ikrafttrædelsen af den foreslåede forordning om ØPA-markedsadgang for varer. Kommissionen indtager det synspunkt, at i sådanne tilfælde bør indholdet af Cotonou-oprindelsesreglerne med visse unilaterale forbedringer af specifikke regler angående fiskeri, tekstiler og eventuelt landbrug gælde i mellemtiden[8]. Da disse forbedringer vil blive overført til de nye ØPA-oprindelsesregler, kan de økonomiske operatører have tillid til, at der ikke sker ændringer i behandlingen på disse områder.

4. DOHA-UDVIKLINGSDAGSORDEN

Mange AVS-lande er bekymrede for, at udviklingslandenes handelspræferencer skal blive udhulet, og for de tilpasningsbehov der opstår for udviklingslande, efterhånden som Doha-udviklingsdagsordenen skrider frem. Kommissionen mener, at en aftale om en WTO-forenelig markedsadgangsordning som led i en fuldstændig ØPA, jf. afsnit 1.2, ikke alene vil bidrage til at afhjælpe disse bekymringer, men også, i kraft af at den er i fuld overensstemmelse med WTO-reglerne, vil være et udtryk for, at der er fuld opbakning til det multilaterale handelssystem, og fremme AVS-landenes fuldstændige deltagelse i WTO. ØPA-forhandlingernes indflydelse på forhandlingsprocessen vedrørende Doha-udviklingsdagsordenen bliver endnu kraftigere, i betragtning af at det er målet at indgå en aftale om de nærmere betingelser i Doha-udviklingsdagsordenen inden årets udgang.

5. UDVIKLINGSSAMARBEJDE

ØPA'er er helt centrale værktøjer i EU's politik på handels- og udviklingsområdet, der går ud på at bruge handel for at hjælpe AVS-landene og –regionerne styrke deres økonomier og dermed bidrage til at bekæmpe fattigdommen. Kommissionen har ligesom medlemsstaterne forpligtet sig til at hjælpe AVS-landene med at opbygge regionale markeder og støtte ledsageforanstaltninger til de tilpasninger, som følger deraf. Kommissionen er fortsat engageret i arbejdet med at hjælpe vores partnere med at forberede nye strukturreformer og handelspolitikker, tilpasse sig til de ændringer, disse medfører, og styrke den regionale integration, så de nye handelsmuligheder, der kommer med ØPA'erne, kan udnyttes. Kommissionen er derfor fast besluttet på at sikre optimal interaktion mellem ØPA'er og udviklingssamarbejde.

For det første er det blevet aftalt med alle regioner, at bestemmelserne i udviklingssamarbejdet skal inkluderes i ØPA'erne. Dette er fortsat hensigten, så der skabes en passende forbindelse til Cotonou-reglerne og –procedurerne, og for mere præcist at kortlægge potentielle samarbejdsområder.

For det andet frembyder programmeringen af den 10. Europæiske Udviklingsfond (EUF) en enestående lejlighed til at synkronisere de handelspolitiske beslutninger, der fastlægges i ØPA'erne, og programmeringen af EUF-ressourcerne.

---

8 Den eneste undtagelse er Sydafrika, hvor TDCA-protokollen fortsat vil være gældende, indtil en relevant protokol om ØPA-oprindelsesregler er blevet vedtaget.

Kommissionen er overbevist om, at et stort antal af landenes strategipapirer kommer til bl.a. at handle om handelsrelateret bistand, infrastruktur og regional integration som samarbejdsområder i forbindelse med ØPA'erne. Kommissionen er nu besluttet på at afslutte de regionale vejledende programmer og bekræfter, at det er dens hensigt, at de disponible midler primært skal bruges til at støtte ØPA-relaterede behov. I denne henseende vil den endelige fastlæggelse af de vigtigste ledsageforanstaltninger og –programmer blive prioriteret. Til denne opgave anvendes i videst muligt omfang resultaterne af arbejdet i de regionale forberedelsestaskforcer. Opbygningen af egne finansielle mekanismer i regionalt regi vil, hvor AVS-landene har besluttet sig for denne model, være af særlig betydning. Fællesskabet – og medlemsstaterne og andre donorer – bidrager til finansieringen heraf i den hensigt at styrke ejerskabet, effektiviteten og koordineringen.

For det tredje er EU som helhed fast besluttet på at øge og effektivisere dets "aid for trade"-strategi. Med den "aid-for trade"-strategi, som EU vedtog for nylig, har man taget et kvantespring hen imod at opstille hovedmålsætninger og –principper for EU's ydelse af bistand til gengæld for handel, og der lægges særlig vægt på AVS-landene. Det er især hensigten at øge støtten til den overordnede "aid for trade"-dagsorden, så den når et rimeligt niveau i forhold til de samlede stigninger i den offentlige udviklingsbistand. Kommissionen vil fortsætte sit intensive arbejde med medlemsstaterne for at sikre, at ca. 50 % af stigningen i den handelsrelaterede EU-bistand vil blive tildelt AVS-landene, når målet 2 mia. EUR pr. år (1 mia. EUR fra EU, 1 mia. EUR fra medlemsstaterne), nås i 2010. Der vil blive lagt særlig vægt på, at hver AVS-region modtager en rimelig andel af det samlede beløb beregnet på grundlag af prioriterede behov pr. region.

Fuldstændige ØPA'er vil gøre det muligt at målrette EUF-midlerne direkte mod den vifte af tilpasningsbehov, der følger af AVS-landenes forpligtelser, og gør det lettere at opstille prioriterede mål for supplerende finansiering fra medlemsstaterne. Kommissionen er opmærksom på, at de regioner, der indgår WTO-forenelige markedsadgangsaftaler som et skridt på vejen mod fuldstændige ØPA'er, også har brug for udviklingsfinansiering i denne fase. AVS-regionerne har således behov for støtte i den liberaliseringsindsats, de har forpligtet sig til, og de deraf følgende tilpasninger. Disse kunne f.eks. bestå i foranstaltninger såsom opgradering af produktionskapaciteten og erhvervsklimaet og foranstaltninger til at absorbere den afgiftsmæssige nettopåvirkning, der følger af toldliberaliseringen og samtidige reformer på skatte- og afgiftsområdet. Kommissionen mener således, at der er sikkerhed for udviklingsstøtte både via Cotonou-instrumenterne og via medlemsstaterne bidrag.