

embargoed until 00.01hrs GMT Wednesday 27th September

Ongelijke Partners: Hoe Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) met de EU de ontwikkelingskansen van vele van 's werelds armste landen kunnen ondermijnen

'Ik kom uit een klein vissersdorp in Ghana. Voor mijn familie was vissen altijd dé bron van inkomsten, maar sinds grote Europese vissersboten onze wateren leeg vissen is dat afgelopen. Hetzelfde verhaal geldt voor pluimvee: de import van ingevororen kippenvleugels uit de Europese Unie heeft de lokale markt vernietigd. ... EPA's zijn vrijhandelsovereenkomsten, en als zodanig zullen ze armoede naar Afrika brengen.'

- Tetteh Hormeku, Third World Network, Accra, Ghana

'Onze ervaring leert ons dat vrijhandelsovereenkomsten (Free Trade Agreements, FTA's) tussen een grote markt zoals de EU en kleine economieën niet erg duurzaam zijn, en vaak leiden tot een tekort voor de zwakkere partner.'

- De website van DG-Handel: de EU beschrijft de recente onderhandelingen over het FTA met Midden-Amerika¹.



Oxfam
International



**MAKE
TRADE
FAIR**

Samenvatting

Hoewel de WTO-onderhandelingen in het kader van de Doha-Ronde momenteel in een diepe impasse verkeren, blijven de armste landen onder druk staan om hun markten te openen, met wellicht desastreuze gevolgen. De onderhandelingen waren bedoeld om eerlijke handel te verkrijgen, maar zij werden geblokkeerd door de VS en EU, die weigeren om de oneerlijke handelsregels en dubbele standaarden waarvan zij profiteren ter discussie te stellen. Nu wil de EU nieuwe vrijhandelsovereenkomsten afsluiten met de zogenaamde ACS-landen, een pact van 77 vroegere koloniën van de EU-landen in Afrika, de Cariben, en de Stille Oceaan. Tijdens de onderhandelingen over deze zogenaamde Economische Partnerschapsakkoorden (*Economic Partnership Agreements*, EPA's) moet een aantal van de armste landen van de wereld het opnemen tegen één van 's werelds meest geavanceerde economieën. Bovendien zijn de ACS-landen voor de onderhandelingen verdeeld in zes kleine groepen. Dit betekent dat, bijvoorbeeld, de kleinste groep, de Stille Oceaan Eilanden, moet onderhandelen met een reus waarvan de economie meer dan 1400 keer groter is.

De EU heeft de kans om eerlijker handelsrelaties met de ACS-landen op te bouwen, maar de extreme ongelijkheid in onderhandelingspositie maakt een oneerlijk resultaat veel waarschijnlijker. Oxfam vreest dat dit de ontwikkeling van de ACS-landen in gevaar brengt. Voor de ACS-landen staat namelijk veel meer op het spel dan voor de EU. Maar liefst 41 procent van de export van de ACS-landen gaat naar Europa, terwijl omgekeerd de handel met de ACS voor de economie van de EU slechts marginaal is. Ter vergelijking: de gezamenlijke bedrijven in het financiële centrum (de *City*) van Londen besteden meer aan bonussen voor hun topmanagers dan Europa uitgeeft aan producten uit de ACS-landen². En toch lijkt het erop dat de EU keiharde onderhandelingen voert, waarbij het commerciële eigenbelang voorrang heeft boven de ontwikkelingsbehoeften van de ACS. Hier komt nog bij dat de vrees bestaat dat de EPA's de resultaten van multilaterale onderhandelingen (zoals in de Doha-Ronde) kunnen ondermijnen.

De EPA's zullen ertoe leiden dat:

- boeren en producenten in veel van de armste landen van de wereld gedwongen worden de ongelijke strijd aan te gaan met de efficiënt opererende en zwaar gesubsidieerde producenten uit de EU;
- de regionale integratie van ACS-landen ernstig ondermijnd wordt;
- de overheden van ACS-landen niet alleen veel inkomsten mislopen, maar ook minder beleidsinstrumenten ter beschikking zullen hebben om economische en sociale ontwikkeling te sturen.

In september 2006 beginnen de EU en de ACS-landen, zoals in 2002 afgesproken, de *mid-term review* van de EPA-onderhandelingen.³ Deze tussentijdse evaluatie biedt de ACS-landen en de EU de gelegenheid om de ontwikkelingsimplicaties van de huidige EPA-voorstellen tegen het licht te houden, en tijdens de vervolgonderhandelingen meer dan voorheen in te zetten op een op ontwikkeling gerichte handelsovereenkomst, conform het verdrag van Cotonou.

Deze nota betoogt dat de voorgestelde EPA's een ernstige bedreiging vormen voor het ontwikkelingsperspectief van de ACS-landen. Daarom moet de evaluatie van september worden gebruikt om een radicale omslag in het denken af te dwingen.

De volgende ronde: de armsten tegen de rijksten

De EPA-onderhandelingen worden gevoerd tussen de 25 landen van de EU, met een gezamenlijk BBP (Bruto Binnenlands Product) van 13.300 miljard dollar, en zes groepen Afrikaanse, Caribische, en Stille Oceaan-landen (tabel 1). Onder deze ACS-landen zijn 39 (van de 50) Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) van de wereld. De kleinste groep, de Stille Oceaan Eilanden, heeft een gezamenlijk inkomen van slechts 9 miljard dollar. En zelfs van de grootste groep, West-Afrika, is het BBP ruim 80 keer kleiner dan het EU-inkomen. Gezien deze enorme ongelijkheden, is het niet moeilijk om te zien waar de macht ligt.

Tabel 1: Ongelijke handelspartners.

EPA	BBP 2005 (miljard US\$)	% van EU BBP	Verhouding tot EU BBP
EU	13,300		
Zuidelijk Afrika	66	0,50	200
Oost Afrika	75	0,56	178
West Afrika	162	1,22	82
Centraal Afrika	40	0,30	330
Caribisch gebied	72	0,54	185
Stille Oceaan ⁱ	9	0,07	1.414
Totaal EPA	425	3,20	31

Bron: Wereldbank 2005

<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>

ⁱ Gegevens voor de Cook Eilanden, Nauru, Niue en Tuvalu niet beschikbaar.

De huidige ronde van EPA-onderhandelingen is in gang gezet doordat vorige handelsakkoorden tussen de ACS-landen en de EU afliepen. Sinds 1975 zijn de politieke en economische relaties tussen de twee blokken vastgelegd in achtereenvolgende 'Lomé-Overeenkomsten' van elk vijf jaar.⁴ Uitgaande van de enorme economische verschillen tussen de EU en de ACS-landen, waren in de Lomé-Overeenkomsten gunstige bepalingen voor de ACS-landen opgenomen op het gebied van handel en hulp. De export uit de ACS kreeg toegang tot de markten van de EU, terwijl de ACS-landen het recht behielden hun producenten tegen de zeer concurrerende (en vaak fors gesubsidieerde) exporteurs van de EU te beschermen. Toch waren de Lomé-Overeenkomsten geen onverdeeld succes. Naast elementen die gunstig uitpakten voor de ACS-landen, bevatten de akkoorden namelijk ook onderdelen die juist hebben bijgedragen tot enkele ontwikkelingsproblemen waar deze landen nog steeds mee worstelen.

Het laatste Lomé-Verdrag eindigde in 2000 en werd vervangen door de Partnership Partnershipovereenkomst van Cotonou. 'Cotonou' had als belangrijkste doelstellingen de armoede te verminderen en de duurzame ontwikkeling van ACS-

landen te bevorderen. Daarnaast was de geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie een belangrijk doel.⁵ Binnen de Cotonou-Overeenkomst waren de EU en ACS-landen het eens om het preferentiële systeem van Lomé tot eind 2007 te handhaven en dan te vervangen door een nieuwe EPA die zou voldoen aan de eisen die de Wereldhandelsorganisatie (WTO) stelt.⁶

Volgens de Regels van de WTO moeten zowel de EU als de ACS-landen hun markten liberaliseren. De ACS-landen dienen 'binnen een redelijke termijn' belastingvrije toegang te geven aan 'vrijwel alle' exportproducten uit de EU. Met andere woorden: om hun handelsvoordelen op de Europese markt te behouden, moeten de ACS-landen vanaf 1 januari 2008 hun eigen markten openen voor de zeer concurrerende goederen en diensten van de EU. Daarnaast probeert de EU ook bepalingen over het mededingingsbeleid, investeringen en overheidsbestedingen in het verdrag op te laten nemen.⁷ Het EPA-voorstel dat er nu ligt betekent niets minder dan een fundamentele herstructurering van de politieke en economische relaties tussen de ACS-landen en de EU.

Een echt 'partnerschap'?

'Partnership' impliceert dat beide partijen baat hebben bij een overeenkomst. Met de EPA's zijn de voordelen voor de EU duidelijk, maar welke baten er zijn de voor de ACS-landen is veel minder duidelijk.

Markttoegang voor ACS-export

Hoewel de EU heeft beloofd haar markt toegankelijker te maken voor exporten uit ACS-landen, is er weinig dat erop wijst dat dit daadwerkelijk zal gebeuren. Wel kwam de EU in 2001 met het programma 'Everything but Arms' (Alles Behalve Wapens, EBA) voor de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's), inclusief de 39 MOL's binnen het ACS-blok. Via dit programma hebben deze landen voor bijna al hun producten belastingvrije toegang tot de Europese markt. Voor de iets minder arme ontwikkelingslanden in de ACS is de kans echter klein dat hun toegang tot de Europese markt groter wordt dan al was overeengekomen in het Lomé-Verdrag. Ook is het onwaarschijnlijk dat de barrières worden weggenomen die de effectiviteit van eerdere preferentiële overeenkomsten ondermijnden.⁸ Ook met een EPA zal de export uit de ACS-landen waarschijnlijk blijven aanlopen tegen stringente *rules-of-origin* (oorsprongsregels). Deze regels leggen de exportkansen van de ACS-landen behoorlijk aan banden.⁹ Een ander obstakel vormen de steeds strengere regels omtrent voedselveiligheid, de zogenoemde sanitaire en phyto-sanitaire standaarden (SPS), die Europa stelt aan importgoederen en die het zo moeilijk maken voor exporteurs van de ACS-landen om de Europese markt open te breken.¹⁰ Ook 'tariefescalatie' is een belemmering voor de exportmogelijkheden van ACS-landen. Tariefescalatie houdt in dat de EU op bewerkte goederen (zoals instantkoffie) een hoger importtarief heft dan op ruwe grondstoffen (zoals koffiebonen). Dit weerhoudt de ACS-landen ervan om zelf hun producten te bewerken. Ten slotte betekent de trage voortgang van de landbouwhervorming in de EU dat, zelfs als het lukt om producten uit te voeren naar de EU, de exporteurs nog steeds moeten opboksen tegen de zwaar gesubsidieerde producenten in de EU.¹¹

Resumerend: binnen de EPA-afspraken voor de 39 minst ontwikkelde ACS-landen zal de toegang tot de Europese markt nauwelijks beter worden dan al was beloofd onder

het EBA-programma. De overige 36 ACS-landen moeten hard onderhandelen om de markttoegang te bewaren die zij reeds in het kader van de Cotonou-Overeenkomst hebben afgedwongen.

Markttoegang voor EU-export

Hoe open zijn de markten van de ACS-landen voor export uit de EU? Dit hangt af van de invulling die men geeft aan de term 'vrijwel alle exportproducten', en dat is onderwerp van een felle discussie. In de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Afrika beloofde de EU om 95 procent van zijn invoer uit Zuid-Afrika te liberaliseren, terwijl in ruil daarvoor Zuid-Afrika 'slechts' 86 procent van zijn invoer uit de EU hoefde te liberaliseren en dat ook nog eens in een overgangperiode van twaalf jaar.¹² Voor de EPA's heeft de Europese Commissie (EC) verklaard dat de 'redelijke termijn' die in de overeenkomst wordt genoemd, tien jaar is, en in uitzonderlijke gevallen iets langer.¹³

Wat betreft het te liberaliseren deel van de invoer in de ACS-landen heeft de EU zich een stuk gereserveerder opgesteld. Er wordt over het algemeen van uitgegaan dat, als de EU 100 procent van de ACS-import liberaliseert, de ACS-landen 80 procent van hun markten zullen moeten liberaliseren, en dat ze dus slechts 20 procent van hun interne markt kunnen beschermen tegen de concurrerende Europese goederen en de diensten. Hoewel deze regeling volgens de EU voldoet aan de WTO-criteria, dwingt het de ACS-landen tot onmogelijke keuzes.¹⁴ Immers voor welke sector te kiezen? Moeten ze de importtarieven handhaven op zaken als auto's en elektronica, die de zo noodzakelijke deviezen opleveren? Of moeten ze essentiële voedselproducten, zoals maïs, beschermen? Of is het verstandiger de bestaande eigen industrie te beschermen tegen concurrentie, of juist de mogelijkheid vrij te houden om toekomstige industrieën te beschermen?

De meeste ACS-landen zijn voor hun staatsinkomsten erg afhankelijk van de invoerbelastingen. De Wereldbank schat dat landen in Sub-Sahara Afrika 7 tot 10 procent van hun staatsinkomsten verkrijgen uit deze heffingen.¹⁵ Uitschieters naar boven zijn Gambia en Kaapverdië, die zo'n 20 procent van hun inkomsten uit de invoerbelastingen halen.¹⁶ De EU-import in ACS-landen bedraagt 40 procent van de totale invoer in Sub-Sahara Afrika. Met het verlagen van de importtarieven snijden de ACS-landen dus fors in het eigen vlees. In het zwartste scenario, zouden Gambia en Kaapverdië bijna 20 procent van hun totale overheidsinkomsten verliezen, terwijl Ghana en Senegal een daling met 10-11 procent kunnen verwachten.¹⁷

Deze verliezen zullen waarschijnlijk ernstige gevolgen hebben voor de overheidsuitgaven. Als de ACS-landen het verlies niet kunnen compenseren door andere bronnen van inkomsten te creëren, zijn ze genoodzaakt om in hun uitgaven te snijden. Dit kan ertoe leiden dat sommige sociale programma's moeten worden geschrapt en dat er bezuinigd moet worden op volksgezondheid en onderwijs. Hierbij gaat het om forse bezuinigingen: zo is voor de Republiek Kongo het geschatte verlies aan inkomsten door de komst van de EPA's gelijk aan het totale onderwijsbudget van het land.¹⁸

Voor de consumenten in ACS-landen kunnen de EPA's leiden tot een keuze uit een grotere verscheidenheid van goederen en diensten die ook nog eens goedkoper zijn. Maar voor de landbouw en de industrie vormen de EPA's een regelrechte bedreiging voor hun bestaan. Het opheffen van de tarieven op de EU-invoer betekent dat

producenten in enkele van de armste gebieden ter wereld moeten concurreren met (ook nog eens zwaar gesubsidieerde)¹⁹ producenten van een van de meeste geavanceerde economieën ter wereld. Hoewel zowel in de ACS-landen als in de EU verwacht wordt dat de liberalisering van de handel voor sommige sectoren dramatische gevolgen zal hebben, waren de impactstudies tot op heden oppervlakkig en van wisselende kwaliteit. Zo blijft onduidelijk wat exact de gevolgen zullen zijn voor de productie, werkgelegenheid, of het toekomstige concurrentievermogen van de productieve sectoren in de ACS-landen. In een door de EU geïnitieerde *Sustainability Impact Assessment* (SIA) van EPA's staat het als volgt: 'Terwijl liberalisering goedkopere producten voor de consument zou kunnen betekenen, kan het ook de versnelde ineenstorting betekenen van de moderne (sic!) verwerkende sector in West-Afrika.' (cursief toegevoegd)²⁰

EPA's bedreigen niet alleen de bestaande productieve sectoren, ze kunnen ook de mogelijkheid van de ACS-landen ondermijnen om de *toekomstige* economische ontwikkeling te sturen. Vrijwel alle landen die in het verleden tot ontwikkeling zijn gekomen, hebben een tariefbeleid gevoerd dat de kleine ondernemingen in staat stelde zich omhoog te werken in de productieketen, richting verwerkende en industriële productie.²¹ De niveaus van de importtarieven worden dus bepaald door de behoeften van de economie en door nationale of regionale ontwikkelingsprioriteiten.²² De EPA's zullen de mogelijkheid van de ACS-landen om tarifiering als beleidsinstrument te gebruiken danig inperken. De ACS-landen kunnen slechts producten vrijwaren van liberalisering die samen minder dan 20 procent uitmaken van de totale handelswaarde met de EU. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat deze landen in de toekomst zelf nog significante veranderingen in hun keuzes kunnen aanbrengen, zelfs als de veranderingen in hun economie om andere vormen van bescherming vragen. De sectoren waar het om gaat zullen waarschijnlijk niet behoren tot de 20 procent van de handel die buiten de onderhandelingen van de EPA's mogen vallen. Dit betekent dat de ACS-landen weinig of geen flexibiliteit overblijft om andere industriële of landbouwsectoren met toekomstig groeipotentieel op de lijst te zetten. Het bevriezen van de tarieven onder de EPA's brengt daarom het risico met zich mee dat ACS-landen blijven steken in de productie van primaire goederen en dat verdere economische ontwikkeling in de knop sterft.

Een ander speerpunt voor de EU is het openbreken van de dienstensector van de ACS-landen. De Cotonou-Overeenkomst bevestigt de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van de *General Agreement on Trade in Services* (Algemene Overeenkomst over Handel in Diensten, GATS) en met name dat de ACS-landen hierin een speciale, afwijkende behandeling (*special and differential treatment*) moeten krijgen.²³ In de praktijk blijkt echter dat de onderhandelingsinzet van de Europese Commissie veel agressiever is dan Cotonou of de WTO vereisen. Zo wil de EU geen enkele dienst uitzonderen van de onderhandelingen en zouden de onderhandelingen uiterlijk in 2006 moeten beginnen.²⁴ Wat de gevolgen zijn voor de ontwikkeling van de ACS-landen als de dienstensector wordt opgenomen in de EPA-onderhandelingen weet niemand. Er zijn nauwelijks studies bekend waarin de dienstensectoren in de ACS-landen diepgaand is geanalyseerd. De ACS-landen hebben zelf verklaard dat hun onderhandelingspartners 'respect moeten tonen voor het recht van ACS-landen om de dienstensector te reguleren en te liberaliseren conform het nationale beleid'.²⁵ Of de ACS-landen deze vrijheid ook staande kunnen houden valt echter nog te bezien.

Door de achterdeur

De EU maakt zich sterk voor het opnemen van het mededingingsbeleid, investeringen, handelsbevordering, en transparantie in overheidsbestedingen (de zogenoemde *Singapore Issues*) in de EPA-onderhandelingen. Met uitzondering van handelsbevordering, hebben de ontwikkelingslanden deze onderdelen tot nog toe met succes buiten de WTO-onderhandelingen weten te houden. De ACS-landen hebben collectief verklaard dat zij mededingingsbeleid, investeringen en overheidsbestedingen niet willen meenemen in de EPA-onderhandelingen. Volgens deze landen verschillen zij hierover fundamenteel van mening met de EU.²⁶ Tijdens de laatste ministeriële vergadering van de Afrikaanse Unie riepen de Afrikaanse ministers hun Europese collega's op geen druk uit te oefenen op de ACS-landen verplichtingen op te nemen die verder strekken dan de verplichtingen die de WTO oplegt. Deze kwesties zouden buiten de EPA-onderhandelingen moeten blijven.²⁷ Toch houdt de Europese Commissie vol dat er 'geen EPA zal komen zonder investeringsregels en volledige wederkerigheid'.²⁸

Hoewel de implicaties van het onderhandelen over de Singapore Issues nog niet helemaal zijn uitgekristalliseerd, is er genoeg reden voor de beleidsmakers van de ACS-landen om zich ongerust te maken. Alleen al de kosten van het implementeren van nieuwe wetten, zoals de wet op de mededinging, zijn aanzienlijk.²⁹ En dat terwijl veel ontwikkelingslanden nog steeds worstelen met het invoeren van de WTO-verplichtingen op gebied van douane-hervorming, intellectueel eigendom, en regels omtrent voedselveiligheid die tijdens de Uruguay-Ronde werden overeengekomen. Naar schatting kost het implementeren van elk van de zestien hervormings-issues waarover overeenstemming werd bereikt een land zo'n 2,5 miljoen dollar.³⁰

Een strategischer zorg is dat de ACS-landen overeenkomsten met de EU zouden aangaan op belangrijke kerngebieden van handel en industrieel beleid. Deze landen hebben weinig ervaring en technische deskundigheid op deze gebieden, en het is onduidelijk welk type beleid het beste aansluit op de behoeften van hun economieën, nu en in de toekomst. Daarom is het belangrijk dat de ACS-landen voldoende flexibiliteit behouden om hun beleid aan te passen aan de veranderende behoeften in de toekomst.

Een goed voorbeeld zijn de investeringen. Volgens de EU zal een investeringsovereenkomst ervoor zorgen dat de ACS-landen gaan profiteren van een toevloed van buitenlandse directe investeringen. Dit zou op zijn beurt goed zijn voor de economische groei.³¹ Tot op heden zijn er echter geen harde bewijzen voor deze hypothese. Integendeel, volgens studies van de Wereldbank maken landen met een investeringsovereenkomst niet meer kans op extra investeringen dan landen zonder zo'n pact.³² Andere onderzoeken suggereren dat potentiële investeerders in Sub-Sahara Afrika meer oog hebben voor zaken als politieke stabiliteit, veiligheid, en de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening dan het al of niet aanwezig zijn van bindende investeringsovereenkomsten.³³

Bovendien kent het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie voor de EPA een non-discriminatie uitgangspunt. Dit betekent dat de ACS-landen gedwongen worden grote Europese multinationale ondernemingen op dezelfde wijze te behandelen als hun eigen, veel zwakkere bedrijven. Dit zou de overheden van ACS beletten een investeringsbeleid te voeren – zoals veel andere landen dat gedaan hebben – om de nationale industrieën op te bouwen. Het gaat dan om beperkingen op het

gebied van eigendom van bedrijven, regels over de export, het inzetten van lokale werknemers of het aandringen op het aangaan van joint ventures met lokale bedrijven. Toch blijven de EU-onderhandelaars vasthouden aan het belang om investeringen mee te nemen bij de onderhandelingen. Tijdens de onderhandelingen met West-Afrika stelde de EU: 'Het heeft geen zin om een EPA af te sluiten tussen de EU en ECOWAS als de overeenkomst geen akkoord bevat over geliberaliseerde regels voor investeringen'.³⁴

Regionale (dis)integratie?

'Het hardnekkig vasthouden van de EC aan het idee dat de EU het beste weet wat goed is voor de ACS-landen en hoe wij onze economische ruimte moeten inrichten, lijkt meer te zijn dan onoprecht. Het is moeilijk in te zien hoe de [Europese] Commissie zijn huidige onderhandelingsbenadering kan rijmen met de uitspraken van diverse ambtenaren van de Commissie dat het aan de ACS-regio's is te bepalen wat het tempo en de prioriteiten zijn van hun regionale integratie.'

-Dame Billie Miller, minister van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel van Barbados, en voorzitter van het Ministeriële Handelscomité van de ACS-landen, op 20 Juni 2006.

De Europese Unie blijft vasthouden aan het belang van regionale integratie, terwijl ze weet dat EPA's dit proces juist verzwakken en de onderlinge handel tussen de verschillende ACS-landen belemmeren.

Regionale integratie is een centraal punt in de Cotonou-Overeenkomst en een zeer belangrijk onderdeel van de ontwikkelingsstrategieën van ACS-landen.³⁵ Voor de ACS kan regionalisme van belang zijn voor het samenvoegen van middelen, het uitbreiden van markten, het verhogen van handel en investeringen, het vergroten van de diversificatie en het bevorderen van de toegevoegde waarde. Daarnaast vermindert regionale integratie de afhankelijkheid van een klein aantal markten van ontwikkelde landen. Ook de EU heeft in zijn onderhandelingsmandaat voor de EPA's erkend dat 'de integratie van de economie en handel zal voortbouwen op de regionale integratie-initiatieven van de ACS-landen'.³⁶ Daarnaast 'zal de EU rekening houden met de regionale integratieprocessen binnen de ACS'.³⁷ Echter, wanneer regionale markten opengesteld worden voor EU-invoer voordat ze enige mate van consolidatie hebben bereikt, zal dit de huidige inspanningen om te komen tot integratie eerder ondermijnen dan versterken. Het regionale samenwerkingsverband Cariforum is hiervan een voorbeeld. Cariforum houdt rekening met de krachtsverschillen tussen de economieën in het Caribisch Gebied.³⁸ Toch heeft de EU tijdens de EPA-onderhandelingen met deze regio druk uitgeoefend om te komen tot één enkel regime met geharmoniseerde regels voor alle Cariforum-leden. Hierdoor is er voor de exporteurs uit de EU één gezamenlijke entree. Dit is een regelrechte ontkenning van de soevereiniteit van de regionale overheden om een regionaal handelsregime te ontwikkelen.

Versplinterende regionale groepen

De EPA-onderhandelingen versplinteren bestaande regionale verbindingen en dwingen ACS-landen om één groep te kiezen die de onderhandelingen met de EU voert. Binnen elke regionale 'EPA'-groep zijn er echter landen die via regionale organisaties zijn verbonden aan landen binnen een andere EPA-groep, er is dus sprake van overlappende lidmaatschappen.³⁹ Dit is met name het geval in Zuidelijk en Oostelijk Afrika, waar de lidstaten van de Southern African Development Community

(SADC) zich in drie groepen hebben verdeeld (tabel 2). Zestien van de lidstaten van SADC en COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) onderhandelen met de EU onder de vlag van de Groep van Oostelijk en Zuidelijk Afrika (ESA). De Democratische Republiek Congo onderhandelt in de Centraal Afrikaanse Groep; terwijl de resterende leden van SADC (de SACU-leden (Southern African Customs Union) Botswana, Lesotho, Namibië, en Swaziland, samen met Angola, Mozambique, en Tanzania) een totaal verschillende EPA in de SADC-Groep bespreken. Bovendien zijn de drie lidstaten van de Oost-Afrikaanse Gemeenschap (EAC: Oeganda, Kenia, en Tanzania) opgedeeld tussen de SADC- en ESA-groeperingen.

Tabel 2: De versplintering in de SADC-regio.

	SADC groep	ESA groep	Centraal Afrika groep	Niet in onderhandeling over EPA
Angola	■	—	—	—
Botswana	■	—	—	—
DRC	—	—	■	—
Lesotho	■	—	—	—
Malawi	—	■	—	—
Mauritius	—	■	—	—
Mozambique	■	—	—	—
Rwanda	—	■	—	—
Seychellen	—	■	—	—
Zuid-Afrika	—	—	—	■
Swaziland	■	—	—	—
Tanzania	■	—	—	—
Zambia	—	■	—	—
Zimbabwe	—	■	—	—

SADC Handelsprotocol {

Deze complexe herschikking van tal van verbindingen tussen veel landen en het straffe tempo van de EPA-onderhandelingen waartoe de EU haar vroegere kolonies dwingt, zal leiden tot ernstige moeilijkheden bij de harmonisatie van de verschillende liberaliseringsschema's. Omdat de ACS-landen allemaal hun eigen voorkeuren hebben voor de sectoren die zij willen beschermen tegen de concurrerende invoer uit de EU en die zij in stand willen houden voor de tariefheffingen, is het mogelijk dat elk lid van een EPA verschillende producten zal selecteren voor de liberalisering. Dit betekent dat indien de regionale groeperingen niet voldoende zijn 'geharmoniseerd' voordat een Vrijhandelsovereenkomst (FTA) wordt gelanceerd, de EPA's zullen leiden tot nieuwe barrières voor de intra-regionale handel.

Een voorbeeld: als Kenia verkiest om meel niet te liberaliseren en zijn tarieven handhaaft, maar Ethiopië juist besluit de invoer van meel geheel vrij te geven, kunnen handelaren de tarieven van Kenia omzeilen. Dit kunnen ze doen door goedkope (en misschien gedumpte) goederen vanuit de EU in Ethiopië in te voeren.⁴⁰ Om dit soort

praktijken te verhinderen, zouden strenge grenscontroles moeten worden gehandhaafd om een onderscheid te kunnen maken tussen goederen afkomstig uit de regio en goederen die uit de EU komen. Dit soort tijdrovende douaneprocedures en dure *rules-of-origin* controles zullen echter de hindernissen in de intra-regionale handel eerder vergroten dan verkleinen.

Regionale partnerschappen onder spanning: binnen of buiten een EPA?

In de EPA-onderhandelingsgroepen zitten zowel de allerarmste als minder arme landen. Ook dit zal de regionale initiatieven tot integratie waarschijnlijk bemoeilijken. Onder het 'Everything but Arms'-programma hebben de allerarmste landen al heffingvrije toegang gekregen tot de Europese markt voor alle goederen behalve wapens. Deze landen hebben maar weinig aansporing om een nieuwe vrijhandelsovereenkomst te ondertekenen. In ECOWAS (Economic Community of West African States), bijvoorbeeld, behoren dertien van de zestien lidstaten tot de allerarmste landen. Mochten deze landen besluiten om uit het EPA-overleg te stappen en zich te richten op het regionale integratieproces van ECOWAS, dan zullen zij desalniettemin nog de gevolgen van de EU-invoer merken: die zal namelijk via hun minder arme buurlanden hun markten penetreren.

De verborgen gevaren die de vrijhandelsovereenkomsten met de EU opleveren voor het regionalisme worden geïllustreerd door de casus van de Zuid-Afrikaanse Douane Unie (*Southern African Customs Union, SACU*). Hoewel Zuid-Afrika lid is van de SACU, heeft het een vrijhandelsovereenkomst ondertekend met de EU: het *Trade, Development and Co-operation Agreement (TDCA)*. De overeenkomst geldt formeel alleen voor Zuid-Afrika en de EU, maar deze EPA-overeenkomst had een duidelijke impact op de vier andere lidstaten van de SACU: Botswana, Lesotho, Namibië, en Swaziland. De facto zijn de laatste vier landen ook lidstaten van de TDCA geworden. Omdat er in de SACU-regio één algemeen extern tarief geldt zijn de vier landen gedwongen hun tarieven op invoer vanuit de EU te reduceren naar ratio van Zuid-Afrika. Dit zou kunnen leiden tot een vermindering van hun tariefinkomsten met 21 procent, waardoor Botswana zo'n 10 procent van zijn nationale inkomen zou kwijtraken.⁴¹ Dit zou in feite gaan gelden voor alle landen van een EPA onder de vlag van SADC: ze moeten het import-regime wel accepteren dat Zuid-Afrika met de EU is overeengekomen, tenzij ze vasthouden aan stringente en kostbare grenscontroles om op die manier de goederen tegen te houden die afkomstig zijn uit de EU en via Zuid-Afrika op hun markten terechtkomen.

De opsplitsing van regionale groepen in minder arme landen die meedoen aan de EPA-onderhandelingen met de EU en de allerarmste landen die hun handelsbarrières kunnen handhaven, zal ernstige gevolgen hebben. In de praktijk zullen de allerarmste landen die besloten hebben om niet mee te doen met de EPA-onderhandelingen met de EU, alleen in staat zijn de *de facto* liberalisering van hun markten te voorkomen, als zij handelsbarrières tegen hun naaste burens zouden opwerpen. Zulke barrières zullen uiteindelijk het principe van grotere regionale integratie teniet doen.

Van oudsher is de intra-regionale integratie tussen de ACS-landen zwak ontwikkeld. De ACS-landen werden gekenmerkt door hun naar buiten gerichte infrastructuur en instituties en hun afhankelijkheid van exporten van een beperkt aantal ruwe grondstoffen buiten de eigen regio. Indien deze regionale zwaktes niet worden aangepakt, dreigen de EPA's in de ACS-landen tot een *hub-and-spoke* ontwikkeling te leiden. Hierbij worden de ACS-landen steeds afhankelijker van import uit de EU,

hetgeen ten koste gaat van de regionale integratie. Intra-regionale integratie moet zich op eigen snelheid kunnen ontwikkelen en niet op basis van opgelegde, arbitraire tijdschema's en voortgangdoelen, zoals de Europese Commissie op dit moment probeert te doen.

De illusie van hulp

Het uitvoeren van een EPA is voor veel ACS-landen een kostbare aangelegenheid: het betekent behalve een verlies aan inkomsten uit tariefheffingen ook het verliezen van werkgelegenheid. Daarnaast maken impactstudies⁴² duidelijk dat het een tijdje kan duren voordat ACS-landen gaan profiteren van de grotere toegang tot markten waar de EPA's voor zouden moeten zorgen. Eerst moeten enkele hindernissen aan de aanbodskant – die een concurrerende productie in de weg staan – worden weggenomen. Eén studie schat dat de totale kosten voor deze veranderingen, zoals de compensatie voor het verlies van importheffingen, werkgelegenheid, productie en steun voor export-ontwikkeling kunnen oplopen tot 9,2 miljard dollar.⁴³

De EU heeft van oudsher omvangrijke hulp verleend aan de ACS-landen. De Europese steun werd gegeven aan, bijvoorbeeld, gezondheidszorg, onderwijs, watervoorziening en sanitatie, en aanleg en onderhoud van wegen. Deze steun is gekanaliseerd via het Europese Ontwikkelingsfonds (EDF) en verloopt in vijfjarige programma's. In antwoord op de zorgen van de ACS-landen over de kosten van de EPA's, heeft de Europese Commissie beloofd meer geld te oormerken voor het volgende EDF vijfjarenplan (2007-2011). Hiervoor is nu 22,7 miljard euro uitgetrokken.⁴⁴ Op het eerste gezicht lijkt dit voldoende om de aanpassingen die de EPA's verlangen te kunnen betalen, maar nadere beschouwing wijst uit dat deze steun voor de ACS-landen meer illusie is dan realiteit. (tabel 3)

Tabel 3: Gelden toegekend en uitgekeerd tijdens de vijf-jaren-financieringscycli (in miljoenen euro's).

Hulppakket van het Europese Ontwikkelingsfonds (EDF)	Toegekende bedragen per vijf-jaren-cyclus (nominale waarde)	Werkelijke waarde van de EDF-gelden (waarde van 1975)	Betalingen in de vijf-jaren-cyclus waarvoor het geld was gereserveerd (nominale waarde)	Percentage van het totale bedrag dat gereserveerd stond en het werkelijke bedrag dat is betaald (in procenten)
4 ^{de} cyclus (1976-1980)	3,390	2,696	1.454.5	43
5 ^{de} cyclus (1981-1985)	5,227	2,586	2041.0	39
6 ^{de} cyclus (1986-1990)	8,400	3,264	3,341.6	40
7 ^{de} cyclus (1991-1995)	12,000	3,514	4.417.9	37
8 ^{ste} cyclus (1996-2000)	14,625	3,463	2,921.6	20
9 ^{de} cyclus (2001-2006)	15,200	3,131	4,239.0	28

Noot: Tijdens de 8ste cyclus (1996-2000) kwam de eerste betaling in 1998. De betalingen voor deze periode zijn gemaakt in de periode 1998-2000. Tijdens de 9^{de} cyclus werd in 2002 het eerste geld uitbetaald. De betalingen voor deze periode zijn gemaakt in de periode 2002-2005.

Bron: Grynberg, R. en A. Clarke (2006), 'The European Development Fund and Partnership Agreements', Commonwealth Secretariat, Economic Affairs Division. De cijfers zijn afkomstig

van de website:

http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/statistics/stat11_en.htm.

De Europese Commissie stelt voor dat de fondsen die de ACS-landen krijgen om de kosten voor het uitvoeren van de EPA's te compenseren moeten komen uit de tiende financieringscyclus van het EDF (2007-2011). Hiervoor was 22,7 miljard euro beschikbaar. Echter, ook zonder de EPA's was al een bedrag van 21,3 miljard euro geormerkt voor de tiende EDF financieringscyclus. Dit geld was voornamelijk bedoeld voor de al bestaande Europese hulp en draagt eraan bij dat de Europese hulp op het niveau van 0,38 procent van het Europees nationaal inkomen (GNI) blijft.⁴⁵ Als de EU haar zin krijgt, zal de tiende EDF financieringscyclus weinig verschillen van de voorgaande cycli. In plaats van uit nieuwe fondsen, zal de EC de EPA-aanpassingen financieren uit het bestaande hulpbudget. Dit zal ten koste gaan van de budgetten voor volksgezondheid, onderwijs, en rurale ontwikkeling.

Zelfs als de ACS-landen beslissen bestaand hulpgeld voor de EPA-aanpassingen te gebruiken, dan zou het nog geruime tijd kunnen duren voordat de ACS-landen over het geld kunnen beschikken. Tijdens de laatste vijfjaren cyclus (2001-2006), beloofde de EU 15 miljard euro aan hulp aan de ACS-landen, maar aan het einde van de cyclus was slechts 28 procent hiervan uitgegeven. Voor de achtste cyclus was dit percentage nog lager. Voor de periode 1996-2000, was 14,6 miljard euro beloofd, maar pas in het derde jaar kwamen de fondsen vrij en aan het einde van de cyclus was er slechts 20 procent besteed. Omdat de ACS-landen al snel het effect van de EPA's zullen voelen op hun economieën, is het belangrijk dat het betalingsprotocol van de EU sterk verbeterd wordt.

De ACS-landen zijn bekend met de betalingsachterstanden van de EC ten aanzien van ontwikkelingshulp en hebben opgeroepen tot een afzonderlijke en additionele 'EPA financieringsfaciliteit'.⁴⁶ Zo kan de Europese Commissie aan zijn beloften worden gehouden en kunnen de geldstromen duidelijk worden getraceerd. Tot op heden is dit verzoek echter nog niet gehonoreerd, en blijft de belofte van hulp een luchtkasteel.

Een onevenwichtig proces

De EPA-onderhandelingen zijn zwaar bekritiseerd wegens het gebrek aan transparantie, overleg en geïnformeerd debat. Voor veel ACS-landen zijn de onderhandelingen vooral het domein van technische onderhandelaars die vaak werkzaam zijn in de zeer zwakke regionale instellingen, waarvan de staf vaak betaald wordt door de EU. Zo is in de Centraal-Afrikaanse regio, de regionale onderhandelingstructuur van het CEMAC-secretariaat zo zwak dat het Directoraat Generaal Ontwikkeling van de Europese Commissie zijn ernstige bezorgdheid heeft uitgesproken over de kwaliteit van het management.⁴⁷ Op een recente EU-ACS ministersvergadering⁴⁸, hebben de ACS-ministers de EC opgeroepen 'het onderhandelingsproces te respecteren en geen druk uit te oefenen op het hoogste politieke niveau door te profiteren van de informatie kloof tussen de onderhandelaars en de politieke leiding'. Ook riepen zij de EU-lidstaten op om de onderhandelingsrichtlijnen van juni 2002 en de huidige onderhandelingstructuur te herzien. Maatschappelijke organisaties en politici hebben kritiek geleverd op het onderhandelingsproces wegens het gebrek aan transparantie en de beperkte politieke en publieke participatie en debat.

De EPA-review: kans voor een radicale omslag

De EPA-onderhandelingen worden duidelijk geplaagd door problemen van zowel inhoudelijke als procesmatige aard. In hun huidige vorm, zullen de voorgestelde EPA's hun ontwikkelingsbeloften niet kunnen waarmaken. De formele *mid-term review* is gepland voor september 2006. Dit is een ideale gelegenheid om de bakens te verzetten.

Tijdens de voorbereidingen voor de mid-term review drong de EU aan op een proces waarin geen ruimte was voor inhoudelijke vragen, maar waar de EPA-onderhandelingen slechts beoordeeld zouden worden of ze op schema lagen, zodat ze in december 2007 afgesloten konden worden.⁴⁹ De ACS-landen, op hun beurt, drongen erop aan dat de mid-term review 'inclusief en consultatief' moest zijn, en uitgevoerd moest worden op nationaal en regionaal niveau. Daarnaast moest de review aandacht besteden aan de structuur, het proces, en de inhoud van de onderhandelingen, aan de handels- en ontwikkelingsdimensies, evenals aan de capaciteit en mate van voorbereiding om de EPA's te kunnen afronden. De ministers uit de ACS-landen hebben deze slag gewonnen, en bereikten een akkoord over een mandaat voor een uitvoerige, consultatieve, en allesomvattende mid-term review.⁵⁰ De uitdaging is nu aan de EU en ACS om ervoor te zorgen dat de uitvoering van de mid-term review ook echt tegemoet komt aan dit mandaat.

De review zou ook moeten worden uitgebreid met het onderzoeken van mogelijke alternatieven voor de EPA's. Dit was wel het geval bij de Cotonou-Overeenkomst: deze voorziet uitdrukkelijk, indien nodig, in alternatieve handelsregelingen voor ACS-landen die niet tot de allerarmste behoren.⁵¹ Ook zijn er diverse WTO-compatibele alternatieven voor EPA's, met inbegrip van niet-wederkerige en slechts gedeeltelijk wederkerige regelingen.⁵² Willen de ACS-landen en de EU tot een optimaal besluit komen voor de ontwikkeling van de ACS-landen en waarin alle overwegingen en beschikbare informatie in de besluitvorming zijn meegenomen, dan moeten ze ook alternatieven voor EPA's overwegen.

Er wordt nergens melding gemaakt van een noodplan indien de onderhandelingen niet kunnen worden afgerond als eind 2007 de WTO *wavier*⁵³ afloopt. De EU zal zijn druk moeten temperen om tegen die tijd de onderhandelingen af te ronden, zodat – hoe de bereikte handelsovereenkomst tussen de EU en de ACS-landen er ook uitziet – het de beste mogelijke overeenkomst is om de verdere ontwikkeling van het gebied te promoten. Het is niet waarschijnlijk dat een EPA – of een alternatief voor een EPA – overeen wordt gekomen voor de deadline. Dit betekent dat de EU geen andere keuze rest dan de WTO-leden te vragen om de bestaande handelsovereenkomsten tussen de EU en de ACS-landen nog enige tijd te gedogen.

Conclusie en aanbevelingen

De mid-term review biedt de gelegenheid aan de onderhandelaars om de legitimiteit van het EPA-proces te versterken. Dit kunnen ze doen door de kwaliteit van de beschikbare informatie te verbeteren, de participatie uit te breiden, en de transparantie en verantwoordingsplicht tussen de onderhandelaars van de EU en die van de ACS en hun politieke achterban en het brede publiek te vergroten. Om optimaal van deze mogelijkheid te profiteren zou de review ervoor moeten zorgen dat:

1. De kwaliteit en de reikwijdte van de impactstudies substantieel worden verbeterd om niet alleen de directe aanpassingsimplicaties van de EPA's te bekijken, maar ook hun effect te onderzoeken op het toekomstig ontwikkelingsbeleid;
2. Een reeks van alternatieven voor de EPA's wordt onderzocht, zoals afgesproken in artikel 37.6 van de Cotonou Overeenkomst. In die alternatieven moeten regelingen opgenomen zijn zonder eisen tot wederkerige liberalisering van markten, zonder 'Singapore Issues, en zonder (vooral TRIPS-gerelateerde) 'WTO-Plus' voorzieningen. De te verwachten resultaten van de verschillende regelingen moeten berekend worden zodat alle betrokken partijen kunnen beoordelen welke regelingen het beste bijdragen aan duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding in de ACS-landen;
3. Er toegang is tot alle informatie, inclusief de resultaten van onafhankelijke impactstudies, en transparantie wat betreft de inhoud en de procesmatige kant van de onderhandelingen;
4. Het proces ook bestaat uit parlementaire debatten en overleg met verschillende *stakeholders*, zoals vakbonden, NGO's, de particuliere sector, de media, en andere belangrijke actoren in de ACS-landen;
5. Er voldoende financiële en technische bijstand wordt verleend om transparante, gestructureerde en participatieve consultaties en debatten mogelijk te maken, zowel op nationaal als regionaal niveau. De financiering van dit proces moet zonder enige voorwaarde vooraf en zonder enige beïnvloeding door EU-donors plaatshebben;
6. Er voldoende tijd wordt bijgeteld na de volgende gezamenlijke ministeriële vergadering van de ACS en de EU in de eerste helft van 2007. Deze extra tijd is nodig om verzekerd te zijn van een goede analyse van de implicaties van de invoering van de EPA's;
7. Er coherentie en consistentie is met nationale ontwikkelingsstrategieën door zowel de relevante ministeries als donoren die dezelfde ontwikkelingsstrategieën aanhangen bij het review-programma te betrekken;
8. De EU geen onevenredige druk op de ACS-landen uitoefent om de EPA-onderhandelingen voor eind 2007 af te sluiten, indien de onderhandelingsteksten onvoldoende bijdragen aan het doel ontwikkeling te promoten en armoede te bestrijden.

Noten

- ¹ http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/central_america/index_en.htm.
- ² De import van de EU uit ACS-landen bedroeg in 2004 in totaal 35,8 miljard dollar, terwijl in het financiële centrum van Londen in totaal 36,2 miljard dollar in bonussen werd uitbetaald. Bron: [Hwww.trademap.org](http://www.trademap.org)H; *Guardian* 17 augustus 2006.
- ³ Artikel 37.4 uit de Cotonou-Overeenkomst.
- De partijen zullen regelmatig de voortgang van de voorbereidingen en onderhandelingen bekijken en zullen in 2006 een formele en allesomvattende review uitvoeren van de afspraken voor alle landen om ervan verzekerd te zijn dat er niet meer tijd nodig is voor de voorbereiding of onderhandelingen.
- ⁴ De Lomé Conventies waren onderdeel van een aantal post-onafhankelijkheid overeenkomsten waarmee de EU haar relaties met de vroegere koloniën van de lidstaten vorm gaf.
- ⁵ Artikel 1.2 van de Cotonou-Overeenkomst.
- ⁶ De *Enabling Clause* van de WTO geeft landen de mogelijkheid om alle ontwikkelingslanden , en/of om de groep Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) te bevoordelen, zonder binnen die groepen onderscheid te maken. De Lomé Conventies voldeden niet aan de WTO-regels, omdat in deze Conventies veel ontwikkelingslanden ontbraken.
- ⁷ Vrijhandelsovereenkomsten moeten in overeenstemming zijn met Artikel 24 van de GATT (General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) uit 1994. Hoewel de WTO expliciet de rechten erkent van ontwikkelingslanden op Special en Differential Treatment ('Speciale en Gedifferentieerde Behandeling', SDT), ontbreken dergelijke bepalingen echter in Artikel 24 .
- ⁸ Handelspreferenties zijn vooral belangrijk voor een klein aantal uitverkoren landen, voornamelijk kleine eiland staten en andere suiker- en bananenproducenten. Minder substantieel profiteert ook een klein aantal lage inkomenslanden die zeer afhankelijk zijn van de productie van een kleine groep producten (vooral tabak, textiel, visserij en cacao). Bron: Alexandraki, K. (maart 2005) 'Preference Erosion: Cause for Alarm?', IMF Policy Development and Review Department.
- ⁹ 'Rules-of-origin' bepalen voor het systeem van handelspreferenties waar een product vandaan komt. Immers alleen goederen afkomstig uit bepaalde gebieden zijn vrijgesteld van invoerheffingen. Echter de huidige 'Rules-of-origin' zijn strenger dan noodzakelijk.
- ¹⁰ *Sanitary and Phyto-Sanitary Standards* (SPS) worden gehanteerd om de volksgezondheid in een importerend land te beschermen, terwijl de *Technical Barriers to Trade* (TBT) in het leven zijn geroepen om er zeker van te zijn dat het geïmporteerde product voldoet aan de technische standaards en andere specificaties voor gebruik in het importerende land.
- ¹¹ Daarnaast neemt de huidige en toekomstige waarde van ACS-voorkeuren af wegens de *most-favoured nation* (MFN) liberalisering, hervormingen van de EU suiker- en bananen-regimes, en de introductie van de andere voorkeursschema's die ervoor zorgen dat ontwikkelingslanden beter toegang hebben tot de Europese markt.
- ¹² Karingi et al (2005) 'Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements', UNECA, ATPC Work in Progress, No. 10.
- ¹³ European Commission (2005) 'Economic Partnership Agreements — Putting a Rigorous Priority on Development', memo, 20 January 2005. Brussels: European Commission. www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4245_en.htm.
- ¹⁴ Bilal, S. en F. Rampa (2006) 'Alternative to EPA's: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU', Maastricht: ECDPM, Policy Management Report 11.
- ¹⁵ Hinkle, L. et al. (2005) 'Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa', in Newfarmer, R., 'Trade, Doha, and Development: A Window into the Issues', Washington DC: Wereldbank, pp.267-280.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Busse, M. et al. (2004) 'The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects', Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.
- ¹⁸ In de periode 2000-2002 gaf de republiek Congo 12,6 procent van de overheidsuitgaven uit aan onderwijs. Na het in werking treden van de EPA's daalden de inkomsten van de overheid met 11,7 procent. Bronnen: 'UNDP: Human Development Report 2005', en Karingi (zie noot 12).
- ¹⁹ In 2005 gaf de EU 1,43 miljard euro uit aan exportsubsidies om het surplus aan Europese zuivel en zuivelproducten te dumpen op de wereldmarkt. Dit had een vernietigende uitwerking

op het bestaan van veel mensen in de ontwikkelingslanden. Zie ook 'Milking the CAP: How Europe's dairy regime is destroying livelihoods in the developing world', Oxfam International, December 2002.

²⁰ SIA of Trade Negotiations of the EU-ACP Economic Partnership Agreement, Mid-Term Report Working Draft, 1 October 2003. Op het web: [Hwww.sia-gcc.org/ACS/download/summarised_mid-term_report_final_doc_light.pdf](http://www.sia-gcc.org/ACS/download/summarised_mid-term_report_final_doc_light.pdf)

²¹ 'Why Developing Countries Need Tariffs: How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a future', South Centre, Genève en Oxfam International, Oxford 2005.

²² 'The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is At Stake for Developing Countries', Yilmaz Akyuz, Third World Network, Malaysia, 2005.

²³ Dit is in directe tegenspraak met de principes van de GATS, zoals onderhandeld door de WTO, dat bij de liberalisering van diensten de besluitvorming van geval tot geval plaatsvindt op basis van *opt-in*.

²⁴ 'Recommendations authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions'. Overeengekomen door Generale Zaken van de Europese Raad op 17 juni 2002.

²⁵ ACS-Declaratie op de Vijfde Ministeriële Conferentie van de WTO, Brussel, 1 augustus 2003.

²⁶ Gezamenlijk rapport over de 'all-ACP-EC fase' van de onderhandelingen, oktober 2003, paragraaf 25: 'Aan de zijde van de ACS-landen zouden de regels omtrent de handelsgerichte onderwerpen niet het onderwerp van EPA-onderhandelingen moeten zijn, voordat op multilateral niveau (met name binnen de WTO) overeenstemming over deze issues is bereikt.'

²⁷ Nairobi Verklaring over 'Economic Partnership Agreements', Conferentie van Handelsministers van de Afrikaanse Unie, april 2006.

²⁸ Karl Falkenberg, Adjunct Director-General van Handel bij de Europese Commissie, Accra, Ghana, 29 juni 2006.

²⁹ 'Competition Policy and Development in Developing Countries', Singh, A. (1999) South Centre, Working Paper No 7.

³⁰ 'Implementation of the Uruguay Round Commitments: The Development Challenge', Finger, M. and P. Schuller (2000), *World Economy* 23.

³¹ Gezamenlijk rapport over de 'all-ACP-EC fase' van de EPA-onderhandelingen, Brussel, 2 oktober 2003.

³² 'Global Economic Prospects And Developing Countries 2003: Investing to Unlock Global Opportunities' Wereldbank, Washington DC, 2003.

³³ 'World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone', Wereldbank 2004.

³⁴ Karl Falkenberg, op. cit.

³⁵ De Overeenkomst stelt dat 'economische en handels-samenwerking voort moet bouwen op initiatieven tot regionale integratie van de ACS-landen, wetende dat regionale integratie een belangrijk instrument is voor de ACS-landen om mee te kunnen draaien in de wereldeconomie.' (Artikel 35 (2)), en dat de onderhandelingen rekening houden met het regionale integratieproces binnen de ACS. (Artikel 37 (5))

³⁶ EC EPAs Negotiating Guidelines, Article 35 (2), 2002.

³⁷ Ibid., Artikel 37 (5).

³⁸ Zo krijgt Haïti – het enige 'Minst Ontwikkelde Land' in de regio – een omzichtiger behandeling dan niet-MOL's als het gaat om het kijken naar marktopeningen.

³⁹ De regionale EPA-onderhandelingsgroepen van de Sub-Sahara Afrikaanse landen zijn de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), de Zuidelijk Afrikaanse Ontwikkelings Gemeenschap (SADC), de Gemeenschappelijke Markt voor Oostelijk en Zuidelijk Afrika (COMESA), en de Centraal-Afrikaanse Economische en Monetaire Gemeenschap (CEMAC). Het Caribisch Forum (CARIFORUM) is de regionale integratie groep voor Caribische staten, terwijl de Pacific ACP-Group de landen in de Stille Oceaan regio vertegenwoordigt.

⁴⁰ Stevens, C. (2006) 'The EU, Africa, and Economic Partnership Agreements: unintended consequences of policy leverage', *Journal of Modern African Studies*, 44 (3) pp.1-18.

⁴¹ Grant, C. (2006) 'Southern Africa and the European Union: The TDCA and SADC EPA', TRALAC Trade Brief, No. 1/2006.

⁴² Zie bijvoorbeeld het Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (August 2004), 'Agenda for Development of Negotiating Position under Economic Partnership Agreements: Kenya's Agricultural Trade with the EU (Draft Report)'; 'Study of the Impact and Sustainability of

EPAs for the Economy of Uganda', Harare, Zimbabwe; Caribbean Policy Development Centre (April 2004) 'REPAs or RIP OFF: An Initial Advocacy Position of the Caribbean Reference Group on the EPA Negotiations', Bridgetown, Barbados.

⁴³ Milner, C. 'An assessment of the overall implementation and adjustment costs for the ACP countries of Economic Partnership Agreements with the EU', in Grynberg, R. and A. Clarke (2006) *The European Development Fund and Economic Partnership Agreements*, Commonwealth Secretariat Economic Affairs Division.

⁴⁴ Tijdens de ACS-Raad van Ministers, in mei 2006 in Port Moresby.

⁴⁵ Grynberg, R. en A. Clarke (2006) 'The European Development Fund and Economic Partnership Agreements'. Commonwealth Secretariat Economic Affairs Division.

⁴⁶ Nairobi Verklaring over 'Economic Partnership Agreements', Conferentie van Handelsministers van de Afrikaanse Unie, april 2006.

⁴⁷ Trade Negotiations Insights, Volume 5, No.2, March-April, ECDPM, Geneve 2006.

⁴⁸ In Port Moresby, op de ACS-Raad van Ministers, mei 2006.

⁴⁹ Concept ACP-EC Statement over EPA review, 9 juni 2006.

⁵⁰ Gezamenlijke ACS/EU Declaratie over de review van de Economic Partnership Agreements (EPA's) onderhandelingen, juli 2006.

⁵¹ Volgens de Cotonou-Overeenkomst waren de ACS- en EU-blokken verplicht te onderhandelen over het EPA-framework vanaf 2002. In Artikel 37.6 (uitgesteld van 2004, zoals verzocht door de ACS-landen op de Gaborone Raad van Ministers vergadering in mei 2004) staat dat in 2006 'de Gemeenschap de situatie van de niet-MOL ACS-landen zal beoordelen die aangeven dat ze niet in staat zijn een EPA aan te gaan, en alle mogelijke alternatieven zal onderzoeken om deze landen te voorzien van een nieuw handelsarrangement vergelijkbaar met de huidige situatie en in overeenstemming met WTO-regels.' De MOL's kunnen, als zij dat willen, de belastingvrije toegang behouden die ze tijdens het *Everything but Arms* (EBA) initiatief hebben gekregen.

⁵² Zie: Bilal en Rampa, *op. cit.* Deze positie wordt gesteund door Oxfam International.

⁵³ In 2001 toen de Lomé IV Conventie afliep, verzocht de EU om een WTO *waiver* tot december 2006 onder de Cotonou-Overeenkomst voor de verlenging van de unilaterale voorkeuren voor de ACS-landen.

© Oxfam International September 2006

This paper was written by Claire Godfrey. Oxfam acknowledges the assistance of Mayur Patel, Sreya Rao, Sravya Rao, Emily Jones, Bertram Zagema, Laura Merrill and Amy Barry in its production. Vertaling: Peter Conradi/Roeland Muskens (wereld in Woorden – tekst en onderzoek). It is part of a series of papers written to inform public debate on development and humanitarian policy issues.

The text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full. The copyright holder requests that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for re-use in other publications, or for translation or adaptation, permission must be secured and a fee may be charged. E-mail publish@oxfam.org.uk.

For further information on the issues raised in this paper or the Make Trade Fair campaign, please e-mail advocacy@oxfaminternational.org or visit www.maketradefair.com.

Oxfam International is a confederation of twelve organisations working together in more than 100 countries to find lasting solutions to poverty and injustice: Oxfam America, Oxfam Australia, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Oxfam New Zealand, Oxfam Novib (Netherlands), and Oxfam Québec. Please call or write to any of the agencies for further information, or visit www.oxfam.org.

<p>Oxfam America 26 West St., Boston, MA 02111-1206, USA Tel: +1.617.482.1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Spain) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Ireland Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1032, New Zealand Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Novib (Netherlands) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Great Britain Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44.(0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Québec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>

Oxfam International Secretariat: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK
Tel: +44.(0)1865.339100. E-mail: information@oxfaminternational.org. Web site: www.oxfam.org

Oxfam International advocacy offices:

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA

Tel: +1.202.496.1170. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Brussels: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium

Tel: +322.502.0391. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Geneva: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland

Tel: +41.22.321.2371. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA

Tel: +1.212.687.2091. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Linked Oxfam organisations:

The following organisations are linked to Oxfam International:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Oxfam observer members:

The following organisations are currently observer members of Oxfam International, working towards possible full affiliation:

Agir ici (France) 104 Rue Oberkampf, 75011 Paris, France

Tel: + 33.1.56.98.24.40. E-mail: agirici@agirici.org Web site: www.agirici.org

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.

Tel/Fax: + 52.55.687.3002. E-mail: correos@rostrosyvoces.org Web site: www.rostrosyvoces.org