



Brussel, 4.10.2018
COM(2018) 665 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende de toepassing van Verordening (EU) nr. 978/2012 houdende toepassing van
een schema van algemene tariefpreferenties en tot intrekking van Verordening (EG)
nr. 732/2008 van de Raad**

{SWD(2018) 430 final}

1. INLEIDING

In 1971 introduceerde de Europese Gemeenschap een stelsel van algemene preferenties (SAP) ingevolge een resolutie van de Conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling (UNCTAD) om een stelsel van preferenties ter ondersteuning van ontwikkelingslanden in te stellen. Het SAP is ook gebaseerd op de machtigingsclausule van de Wereldhandelsorganisatie, op grond waarvan ontwikkelde landen unilaterale en niet-wederzijdse tariefpreferenties mogen verlenen aan ontwikkelingslanden.

Door preferentiële toegang tot de EU-markt te verlenen, heeft het SAP als voornaamste doel ontwikkelingslanden bij te staan bij hun inspanningen om de armoede terug te dringen en goed bestuur en duurzame ontwikkeling te bevorderen, door hen te helpen met name werkgelegenheid te scheppen, de industrialisatie te bevorderen en extra inkomsten te genereren via internationale handel.

1.1. De hervorming van 2012

Het SAP van de EU heeft in de loop van tientallen jaren verschillende veranderingen ondergaan wat betreft de landen en producten die onder het stelsel vallen, mede met het oog op het in toenemende mate bevorderen van duurzame ontwikkeling. De hervorming van het SAP van 2012 had drie algemene doelstellingen¹: i) bijdragen tot de uitbanning van armoede door de uitvoer uit de meest behoeftige landen te vergroten; ii) duurzame ontwikkeling en goed bestuur bevorderen, en iii) zorgen voor een betere vrijwaring van de financiële en economische belangen van de EU. Deze algemene doelstellingen zijn vertaald in zes specifieke operationele doelstellingen voor de SAP-verordening:

1. de preferenties beter afstemmen op de meest behoeftige landen;
2. belemmeringen voor diversificatie voor de meest behoeftige landen wegnemen;
3. de samenhang met algemene bilaterale en multilaterale handelsdoelstellingen verbeteren;
4. de steun voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur vergroten;
5. de doelmatigheid van de vrijwaringsmechanismen verhogen en ervoor zorgen dat de financiële en economische belangen van de EU worden beschermd, en
6. de rechtszekerheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van het stelsel vergroten.

1.2. De huidige verordening

De huidige SAP-verordening² trad op 1 januari 2014 in werking voor een periode van tien jaar. Het SAP bestaat uit drie verschillende regelingen:

1. een algemene regeling (standaard-SAP) voor ontwikkelingslanden die niet de status van hooginkomensland of hogere-middeninkomensland hebben bereikt;

¹ Zie bladzijde 21 van het werkdokument van de diensten van de Commissie — Effectbeoordeling Vol. I bij het document Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van een stelsel van algemene tariefpreferenties (COM(2011) 241 definitief) (SEC(2011) 537 definitief), beschikbaar op:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0536_en.pdf

² Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties.

2. een bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur (SAP+) voor standaard-SAP-begunstigde landen die eveneens als kwetsbaar worden beschouwd, en
3. een "alles-behalve-wapens"-regeling (EBA-regeling) voor de minst ontwikkelde landen (MOL's).

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de bepalingen en begunstigden van deze regelingen.

Tabel 1: Overzicht van de drie SAP-regelingen

	Standaard-SAP	SAP+	EBA
Begunstigden	Laaginkomenslanden of lagere-middeninkomenslanden	Standaard-SAP-begunstigde landen die kwetsbaar zijn (in termen van exportdiversificatie, exportvolumes) en 27 internationale basisverdragen hebben geratificeerd	MOL's
Aantal begunstigden	18	8	49
Tariefpreferenties	schorsing van rechten (niet-gevoelige goederen) of rechtenverlaging (gevoelige goederen) voor ongeveer 66 % van alle EU-tarieflijnen	schorsing van rechten voor ongeveer 66 % van alle EU-tarieflijnen	schorsing van rechten voor alle goederen met uitzondering van wapens en munitie

Uit onderstaande tabel 2 blijkt dat het aandeel van het SAP in de totale wereldwijde invoer in de EU relatief bescheiden is en zelfs afneemt. Het overgrote deel van de invoer in de EU vindt plaats tegen meestbegunstigingstarieven (MBN-tarieven) (d.w.z. tarieven die voor alle landen gelden). De EU-invoer in het kader van preferentiële regelingen die geen SAP-stelsel zijn — dit omvat alle soorten handelsovereenkomsten (vrijhandelsovereenkomsten, diepe en brede vrijhandelsovereenkomsten en economische partnerschapsovereenkomsten) — is tussen 2011 en 2016 gestaag toegenomen, wat wijst op het toenemende belang ervan. Dit is in overeenstemming met de doelstelling om landen die voorheen SAP-begunstigde landen waren aan te moedigen hun handel met de EU voort te zetten in het kader van uitgebreidere preferentiële handelsregelingen, die vaak wederzijds zijn³.

³ Standaard-SAP-begunstigde en SAP+-begunstigde landen verliezen hun SAP-status in geval van een preferentiële markttoegangsregeling die voorziet in dezelfde tariefpreferenties als het stelsel, of beter, voor vrijwel alle handel. Voor huidige of vroegere SAP-begunstigde landen is er dan ook een stimulans om handelsovereenkomsten te sluiten teneinde hun markttoegang tot de EU te verbeteren en voor de lange termijn te verzekeren.

Tabel 2: Aandeel van de EU-invoer naar tariefregeling (2011-2016)⁴

	Invoer-waarde (in miljoenen EUR)	MBN=0	MBN>0	SAP	VHO	Andere	Totaal	Handel tegen nultarieven
2011	1 578 724	62,5 %	21,5 %	5,8 %	9,5 %	0,7 %	100,0 %	75,2 %
2012	1 631 256	63,6 %	20,0 %	5,8 %	9,8 %	0,9 %	100,0 %	76,6 %
2013	1 530 711	61,9 %	20,2 %	6,1 %	10,7 %	1,1 %	100,0 %	76,0 %
2014	1 534 073	60,4 %	23,1 %	3,9 %	11,6 %	1,1 %	100,0 %	74,1 %
2015	1 557 035	56,6 %	26,1 %	3,9 %	12,4 %	1,1 %	100,0 %	71,2 %
2016	1 546 772	56,1 %	26,1 %	4,1 %	12,8 %	0,9 %	100,0 %	71,4 %

(MBN=0 betekent EU-invoer tegen nultarieven voor meest begunstigde naties, MBN>0 betekent EU-invoer tegen positieve meestbegunstigingstarieven, VHO betekent vrijhandelsovereenkomsten)

1.3. De tussentijdse evaluatie

Overeenkomstig artikel 40 van de SAP-verordening dient de Commissie vijf jaar na de aanneming van de verordening bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de toepassing van de SAP-verordening.

Ter ondersteuning van deze tussentijdse evaluatie werd een onafhankelijke externe consultant gecontracteerd om een studie uit te voeren. Het eindverslag van de consultant (Studie) wordt samen met dit verslag openbaar gemaakt⁵. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag over de toepassing van Verordening (EU) nr. 978/2012 bevat een samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen van de consultant. In het werkdocument worden de in het kader van deze evaluatie gebruikte processen en methoden beschreven, evenals de analyse van het bewijsmateriaal op basis waarvan de Commissie tot een conclusie is gekomen over de toepassing en resultaten van de SAP-verordening.

Bij de externe evaluatie werden drie complementaire benaderingen in de tussentijdse evaluatie gebruikt om de werking en het effect van het SAP in de begunstigde landen en de EU te analyseren, namelijk: i) kwantitatieve en kwalitatieve deskresearch en gegevensanalyse; ii) een inclusieve en uitgebreide raadpleging van de belanghebbenden; en iii) casestudy's per land en per sector. Voor de economische analyses van het hervormde SAP is gebruikgemaakt van de meest actuele economische, handels- en tariefgegevens die Eurostat voor de periode 2011-2016 heeft verstrekt. Daarnaast zijn indicatoren vastgesteld om de maatschappelijke, milieu- en mensenrechteneffecten in de begunstigde landen te analyseren. Dit onderzoek werd aangevuld met kwalitatief onderzoek op basis van literatuurbronnen en econometrische schattingen van de determinanten van handelsstromen met behulp van graviteitsmodellen. Aangezien het hervormde SAP bij het begin van de tussentijdse evaluatie nog maar drie jaar van kracht was, is het aantal beschikbare en actuele indicatoren voor de maatschappelijke, milieu-

⁴ Tabel 3 op pagina 45 van de Studie.

⁵ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157270.htm>

en mensenrechteneffecten beperkt. Om deze tekortkoming te verhelpen zijn in een aantal begunstigde landen casestudy's uitgevoerd. Deze kunnen echter slechts indicaties geven en zijn niet noodzakelijk representatief. De conclusies die op dit moment worden getrokken, zijn dan ook indicatief.

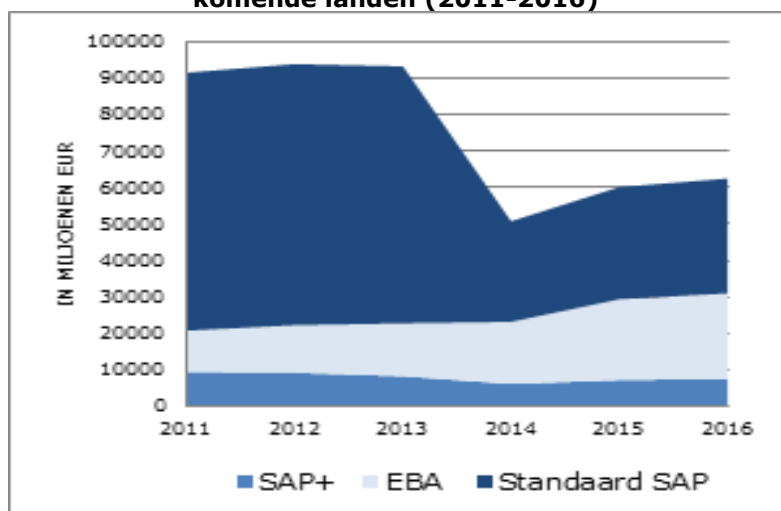
2. EVALUATIE VAN DE SAP-VERORDENING

De toepassing van de SAP-verordening is geëvalueerd in het licht van de algemene doelstellingen van de hervorming van 2012.

2.1. Bijdragen tot de uitbanning van armoede door de uitvoer uit de meest behoeftige landen te vergroten

De doeltreffendheid van het SAP is verbeterd door beter te focussen op de meest behoeftige landen, wat een van de hoofddoelstellingen van de hervorming van het SAP was. Zoals figuur 1 laat zien, is de waarde van de invoer in het kader van het standaard-SAP na de inwerkingtreding van de SAP-verordening in 2014 aanzienlijk gedaald, omdat een groot aantal landen, waaronder China dat sinds 2010 een hogere-middeninkomensland is, niet langer voor het SAP in aanmerking komen⁶. Ook de invoer in het kader van het SAP+ blijkt licht te zijn gedaald. De invoer in het kader van de EBA-regeling is echter gestaag toegenomen.

Figuur 1: Analyse van het gebruik van SAP-preferenties door de in aanmerking komende landen (2011-2016)⁷



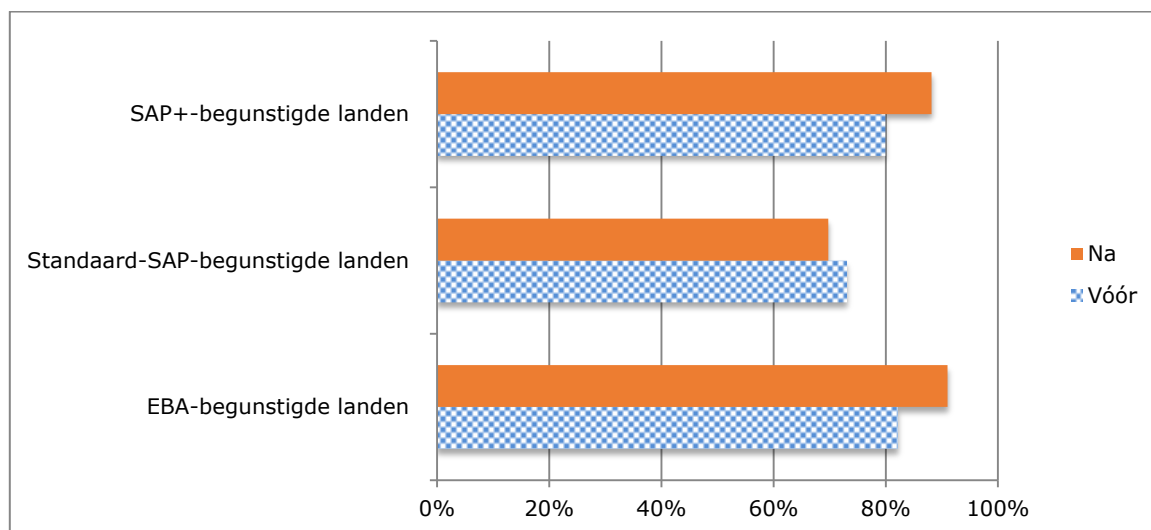
Over het geheel genomen is het positieve economische effect van de hervorming van het SAP reeds zichtbaar en blijft de relevantie voor de begunstigden van het SAP groot. Hoewel het totale handelseffect van het SAP is afgenomen als gevolg van het verminderde aantal begunstigden, blijft het van essentieel belang voor de landen die het meest behoefte hebben aan steun, met name de minst ontwikkelde landen en andere kwetsbare landen. Hun totale uitvoer naar de EU is aanzienlijk gestegen, terwijl hun daadwerkelijke gebruik van de door het SAP geboden preferenties over het geheel

⁶ In totaal komen na de hervorming van het SAP in 2012 82 landen niet langer voor het SAP in aanmerking.

⁷ Figuur 2 op pagina 47 van de Studie.

genomen positieve resultaten heeft opgeleverd (zie figuur 2). In sommige landen zijn er echter nog steeds factoren die het moeilijk maken om de handelsmogelijkheden ten volle te benutten, zoals de sterke concurrentie uit andere landen, niet-tarifaire belemmeringen en oorsprongsregels, versterkt door andere beperkingen aan de aanbodzijde, zoals een beperkte productie- en transportcapaciteit, een gebrek aan diversificatie en in het algemeen een lage industriële ontwikkeling.

Figuur 2: Benuttingsgraad per SAP-regeling⁸



De exportdiversificatie is weinig veranderd en bleef het laagst voor EBA-begunstigde landen, wat grotendeels toe te schrijven is aan beperkingen aan de aanbodzijde en de faciliterende omgeving in de begunstigde landen en niet aan het SAP.

Samenvattend kan worden gesteld dat door het hervormde SAP het aantal standaard-SAP-begunstigde landen is verminderd, het gebruik van preferenties is toegenomen en een bijdrage is geleverd tot de uitbanning van armoede door uitbreiding van de uitvoer uit de meest behoeftige landen.

2.2. Duurzame ontwikkeling en goed bestuur bevorderen

De duurzame ontwikkeling van een land in termen van de economische, maatschappelijke en milieudimensies ervan, hangt af van een groot aantal factoren, waaronder de algemene ontwikkelingsstrategieën van het land. Het SAP als handelsbeleidsinstrument werkt dus samen met ander extern beleid van de EU, zoals haar ontwikkelingsbeleid. Het SAP is in overeenstemming bevonden met dat beleid van de EU, maar ook met haar buitenlands en veiligheidsbeleid, met name wat betreft de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

Het SAP heeft een algemeen positief effect gehad op de maatschappelijke ontwikkeling en de mensenrechten in de begunstigde landen. Bijvoorbeeld:

- Het SAP heeft een opmerkelijk effect gehad op de rol van vrouwen in de samenleving door het creëren van werkgelegenheidskansen voor vrouwen en door het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen in exportsectoren die handel

⁸ Figuur 6 op pagina 61 van de Studie.

drijven met de EU. Dit is met name het geval in de textiel- en kledingsector, bijvoorbeeld in Bangladesh en Pakistan.

- Het SAP heeft ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld Tadzjikistan, ertoe aangezet internationale verdragen te ratificeren als voorwaarde om via SAP+ een betere toegang tot de EU-markt te verkrijgen. Hoewel ratificatie op zich niet noodzakelijk betekent dat de in de verdragen verankerde rechten worden geëerbiedigd, is het een belangrijke impuls en een belangrijk kader voor verbetering.
- Door nauwlettend toe te zien op landen die onder het SAP+ vallen, heeft de EU in deze landen meer invloed gekregen om aan te dringen op de effectieve tenuitvoerlegging van de 27 internationale verdragen op het gebied van mensenrechten, arbeidsrechten, milieubescherming en goed bestuur. Het heeft een constructieve dialoog mogelijk gemaakt die de EU in staat heeft gesteld om met de begunstigde landen samen te werken op alle gebieden waar de uitvoering onbevredigend is. Over het geheel genomen heeft het SAP+ een bijdrage geleverd aan duurzame ontwikkeling en goed bestuur. Uit de tweejaarlijkse SAP-verslagen van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden⁹ blijkt dat alle SAP+-begunstigde landen vooruitgang boeken bij de tenuitvoerlegging van de relevante internationale verdragen, ook al blijven er in alle landen uitdagingen en problemen bestaan.
- Overeenkomstig haar toezegging in de mededeling "Handel voor iedereen" heeft de Commissie samen met de hoge vertegenwoordiger ook haar samenwerking met bepaalde EBA-begunstigde landen opgevoerd teneinde bij te dragen tot de inspanningen van de EU om de eerbiediging van fundamentele mensen- en arbeidsrechten te waarborgen.

Het effect van het SAP op het milieu is om een aantal redenen moeilijker te beoordelen, bijvoorbeeld wegens het ontbreken van relevante en actuele gegevens en indicatoren en wegens de moeilijkheid om het effect van het SAP te isoleren van de effecten van andere factoren die op het milieu van invloed zijn. Dit effect kan naar verwachting alleen positief zijn als de begunstigde landen een beleid hebben om hun middelen effectief aan te wenden voor milieubeleid en mitigerende maatregelen die potentieel schadelijke effecten van de toegenomen economische activiteit op het milieu beperken.

Het standaard-SAP en de EBA-regeling zijn gebaseerd op de eerbiediging van fundamentele mensenrechten en arbeidsrechten. Bovendien moeten SAP+-begunstigde landen alle internationale verdragen die relevant zijn voor het SAP+ effectief ten uitvoer leggen. De EU blijft samenwerken met de begunstigde landen en haar invloed aanwenden. De EU blijft bereid de procedure te starten om preferenties voor alle of bepaalde producten tijdelijk in te trekken indien haar samenwerking met SAP-

⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het stelsel van algemene preferenties voor de periode 2016-2017 (COM(2018) 36), dat beschikbaar is op: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156536.pdf

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het stelsel van algemene preferenties voor de periode 2014-2015 (COM(2016) 29), dat beschikbaar is op: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154180.pdf

begunstigde landen niet tot resultaten leidt en aan de wettelijke voorwaarden van de SAP-verordening is voldaan.

Concluderend kan worden gesteld dat het hervormde SAP heeft bijgedragen tot de bevordering van duurzame ontwikkeling en goed bestuur, met name door het versterkte toezicht van de EU op de tenuitvoerlegging van de internationale verdragen die relevant zijn voor het SAP+.

2.3. Zorgen voor een betere vrijwaring van de financiële en economische belangen van de EU

De toekenning van unilaterale handelspreferenties aan andere landen kan voordelen opleveren voor het bedrijfsleven in de EU, bijvoorbeeld voor bedrijfstakken waarvan het concurrentievermogen afhankelijk is van ingevoerde inputs, maar ook voor de consumenten door goedkopere producten en een gevarieerder productaanbod. Het kan echter ook de concurrentiedruk verhogen op bedrijfstakken in de EU die concurreren met goederen die in het kader van het SAP worden ingevoerd. De vermindering van het aantal begunstigden zou over het algemeen moeten hebben geleid tot een afname van de concurrentiedruk op bedrijven in de EU, maar dit is wellicht niet het geval in specifieke sectoren (bijv. textiel, kleding en banden). Daarom streeft de Commissie onder meer naar een betere vrijwaring van de financiële en economische belangen van de EU.

De SAP-verordening voorziet in mechanismen om het bedrijfsleven in de EU in gerechtvaardigde gevallen te beschermen. De algemene vrijwaringsbepalingen werden in 2012 hervormd om de economische belangen van de EU beter te beschermen. Het onlangs gestarte vrijwaringsonderzoek naar de invoer van rijst uit Cambodja en Myanmar/Birma¹⁰ wordt de eerste test van de nieuwe vrijwaringsbepalingen. Voorts ziet de Commissie nauwlettend toe op de voorwaarden voor de mogelijke inleiding van de automatische vrijwaringsmaatregelen waarin artikel 29 van de SAP-verordening voorziet. Bovendien zorgt de Commissie ervoor dat landen die geen unilaterale preferenties meer nodig hebben (vanwege hun verbeterde inkomenssituatie of het sluiten van een handelsovereenkomst met de EU), uit het stelsel worden geschrapt. Ten slotte worden de tariefpreferenties in het kader van het SAP ook ingetrokken voor specifieke productafdelingen van een land wanneer deze voldoende concurrerend zijn geworden.

Ten slotte zijn in het hervormde SAP de bepalingen ter bescherming van de financiële en economische belangen van de EU verbeterd. Te concurrerende producten worden regelmatig uit het stelsel geschrapt en er loopt een vrijwaringsonderzoek betreffende de invoer van rijst.

3. CONCLUSIES

De tussentijdse evaluatie was grotendeels gericht op een beoordeling van de resultaten van de grote hervorming die in 2012 plaatsvond en in de huidige SAP-verordening is opgenomen. Uit de evaluatie is gebleken dat het huidige SAP van de EU op schema ligt wat de verwezenlijking van zijn doelstellingen. Binnen de grenzen van de

¹⁰ Bericht van opening van een vrijwaringsonderzoek betreffende de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar (2018/C 100/13), beschikbaar op: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316\(02\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316(02)&from=NL)

machtigingsclausule van de Wereldhandelsorganisatie levert het duidelijke economische voordelen op voor ontwikkelingslanden, waardoor het relevant is voor de ontwikkelingsbehoeften van de begunstigde landen. Bovendien is men er met de hervorming van 2012 in geslaagd de preferenties toe te spitsen op de meest behoeftige landen en heeft deze hervorming bijgedragen tot hun duurzame ontwikkeling. Ten slotte is de doeltreffendheid van het stelsel stabiel gebleven tijdens de periode van uitvoering van de huidige verordening.

Daarom is het in dit stadium niet nodig de SAP-verordening te wijzigen voordat de geldigheidsduur ervan op 31 december 2023 verstrijkt.

Overeenkomstig de aanbevelingen van de Studie kan de uitvoering van de SAP-verordening echter op twee belangrijke punten worden verbeterd:

1. *Het SAP+-toezicht transparanter maken en het maatschappelijk middenveld beter betrekken zowel in de EU als in de begunstigde landen:* Overeenkomstig haar toezeggingen in de mededeling "Handel voor iedereen" zet de Commissie zich in voor transparantie. In dit verband is reeds een aantal maatregelen genomen om te zorgen voor transparantie en inclusiviteit in het SAP+-toezichtsproces. Er worden regelmatig brede raadplegingen van de belanghebbenden gehouden om actoren uit het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van het lokale maatschappelijk middenveld, in staat te stellen aan het proces deel te nemen. Daarnaast zijn de tweejaarlijkse verslagen over de uitvoering van het SAP een belangrijke bron van informatie en worden zij onmiddellijk na de indiening ervan bij het Europees Parlement en de Raad openbaar gemaakt. Er zij ook op gewezen dat de openbare verslagen van de VN en de IAO de belangrijkste bron van informatie voor het SAP+-toezicht zijn. De Commissie zal praktische manieren onderzoeken om het SAP+-toezicht transparanter te maken en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld te bevorderen.

2. *Meer bekendheid geven aan het SAP in de begunstigde landen:* Het welzijn van het SAP hangt grotendeels af van de mate waarin exporteurs in de begunstigde landen van het stelsel gebruikmaken en van de mate waarin zij op de hoogte zijn van de SAP-regels. In dit verband zijn er reeds door de EU gefinancierde of ondernomen acties en programma's die tot doel hebben meer bekendheid te geven aan het SAP in de begunstigde landen¹¹. Hoewel het promoten van het stelsel in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de begunstigde landen is, zou de EU meer kunnen ondernemen om het stelsel beter bekend te maken, niet alleen bij bedrijven maar ook bij maatschappelijke organisaties die een belangrijke rol te spelen hebben bij de tenuitvoerlegging van de internationale verdragen.

Naast de bovengenoemde stappen die verband houden met de uitvoering van het SAP, biedt de Studie inzicht in de werking van het stelsel en bevat ze opmerkingen over aspecten waarmee bij de opvolger van het SAP rekening moet worden gehouden.

¹¹ Bijvoorbeeld in de programma's voor handelsgerelateerde technische bijstand die de EU in Pakistan heeft uitgevoerd en momenteel in Sri Lanka uitvoert, evenals steun aan lokale maatschappelijke organisaties in het kader van een programma dat in het kader van het Europees instrument voor democratie en mensenrechten wordt gefinancierd.

Deze tussentijdse evaluatie vormt een belangrijke input bij het nadenken over de volgende SAP-verordening. De Commissie ziet in dit verband uit naar de besprekingen met het Europees Parlement, de Raad en het maatschappelijk middenveld.