



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 10.5.2011
SEC(2011) 537 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

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) 536 definitief}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de toepassing van een stelsel van algemene tariefpreferenties

1. Definitie van het probleem

1.1 Inleiding

Het stelsel van algemene preferenties ("het stelsel") helpt ontwikkelingslanden, en in het bijzonder de minst ontwikkelde landen (MOL's), bij het terugdringen van armoede door deze landen invoerpreferenties te verlenen om inkomsten uit internationale handel te verwerven of te verhogen. Voorts biedt het stelsel stimulansen in de vorm van aanvullende tariefpreferenties voor landen die zich inzetten voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur. Het stelsel beoogt thans de doelstellingen te halen die zijn uiteengezet in de *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van het schema van algemene preferenties (SAP) van de Gemeenschap voor de periode 2006-2015*. Het stelsel verleent 176 landen en gebieden die daarvoor in aanmerking komen algemene en niet-discriminerende preferentiële toegang tot de EU-markten. Het bestaat uit drie regelingen:

- de algemene regeling (vaak gewoon "SAP" genoemd);
- de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur ("SAP+" genoemd), die aanvullende preferenties verleent om kwetsbare ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de ratificatie en tenuitvoerlegging van 27 internationale verdragen inzake mensen- en arbeidsrechten, milieu en goed bestuur;
- de EBA-regeling (Everything But Arms), die in een rechten- en contingentenvrije toegang voor MOL's voorziet.

Het huidige SAP wordt uitgevoerd door middel van opeenvolgende verordeningen met een geldigheidsduur van telkens drie jaar. De huidige SAP-verordening loopt op 31 december 2011 af. Op 26 mei 2010 heeft de Commissie een voorstel aangenomen tot verlenging van de geldigheidsduur van de huidige verordening tot 31 december 2013, om voldoende tijd te hebben voor de voorbereiding van de herziening van het SAP, gezien de langere wetgevingsprocedures van het Verdrag van Lissabon. De onlangs voltooide tussentijdse evaluatie biedt achtergrondinformatie voor het geplande voorstel van de Commissie voor een herziene verordening die het bestaande stelsel moet vervangen wanneer het in 2013 vervalt. Zowel de EBA-regeling als de bepalingen inzake de oorsprongsregels vallen buiten deze

herziening: de EBA-regeling omdat deze niet aan periodieke herziening is onderworpen, en de oorsprongsregels, omdat in 2011 nieuwe wetgeving ter zake in werking is getreden.

1.2 Raadpleging en expertise

Deze effectbeoordeling is opgesteld na uitgebreide raadpleging van de lidstaten en andere belanghebbenden (waaronder het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, begunstigde landen, het Europees Parlement en WTO-leden). De standpunten van belanghebbenden zijn in aanmerking genomen, zoals op verschillende plaatsen in het hoofdverslag is aangegeven. De minimumnormen van de Commissie voor raadplegingen zijn nageleefd. Om na te gaan in hoeverre het EU-stelsel tegemoetkomt aan de behoeften van ontwikkelingslanden, is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd door een externe consultant, het Centre for Analysis of Regional Integration at Sussex (CARIS). Het eindverslag is op 26 mei 2010 gepubliceerd op de website van DG Handel¹. De resultaten van deze studie zijn waar relevant weergegeven in het hoofdverslag over de effectbeoordeling.

1.3 Sterke en zwakke punten van het bestaande SAP

De CARIS-evaluatie van het bestaande SAP (2010) bevat de volgende conclusies:

- er is een duidelijk bewijs dat de SAP-preferenties van de EU doeltreffend kunnen bijdragen tot een stijging van de uitvoer en de welvaart van de ontwikkelingslanden;
- de gebruiksfrequentie van de SAP-regeling(en) is hoog en is positief gecorreleerd aan de omvang van het tarief en de preferentiële marge;
- de uitvoerende landen halen nagenoeg de helft van de inkomsten uit de preferentiële marges binnen;
- de SAP+-regeling heeft een positief effect gehad op de ratificatie van de 27 internationale verdragen, die vereist is om in aanmerking te worden genomen, maar of er vooruitgang is geboekt met de daadwerkelijke tenuitvoerlegging, is veel minder duidelijk.

Het stelsel is niettemin onderhevig aan een aantal structurele en andere beperkingen (die verder worden gedetailleerd in de CARIS-studie en in het hoofdverslag). Er zijn ook een aantal specifieke problemen die bij de herziening moeten worden aangepakt; een samenvatting daarvan is te vinden in het problemdiagram op de volgende bladzijde.

Niet-optimale afstemming op begunstigde landen

Andere SAP-begunstigde landen oefenen een hoge concurrentiedruk uit op MOL's. Verscheidene landen met een hoog inkomen (HIC's) behoren nog steeds tot de begunstigde landen, omdat zij onvoldoende gediversifieerd zijn. Deze landen beschikken over de nodige middelen om zonder de hulp van EU-preferenties een hoger diversificatieniveau te bereiken. Hetzelfde geldt voor de zogenoemde hogere-middeninkomenslanden (UMI's). Ook landen die preferenties genieten uit andere bilaterale preferentiële regelingen met de EU, kunnen

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/may/tradoc_146196.pdf

aanspraak blijven maken op het SAP. Het gebruik van SAP-preferenties door HIC's, UMI's en landen die reeds onder andere bilaterale preferentiële regelingen vallen, verhoogt de concurrentiedruk op uitvoer uit armere, kwetsbaardere landen, die veel grotere behoeften hebben en dus meer aandacht verdienen.

Niet-optimaal graduatiemechanisme

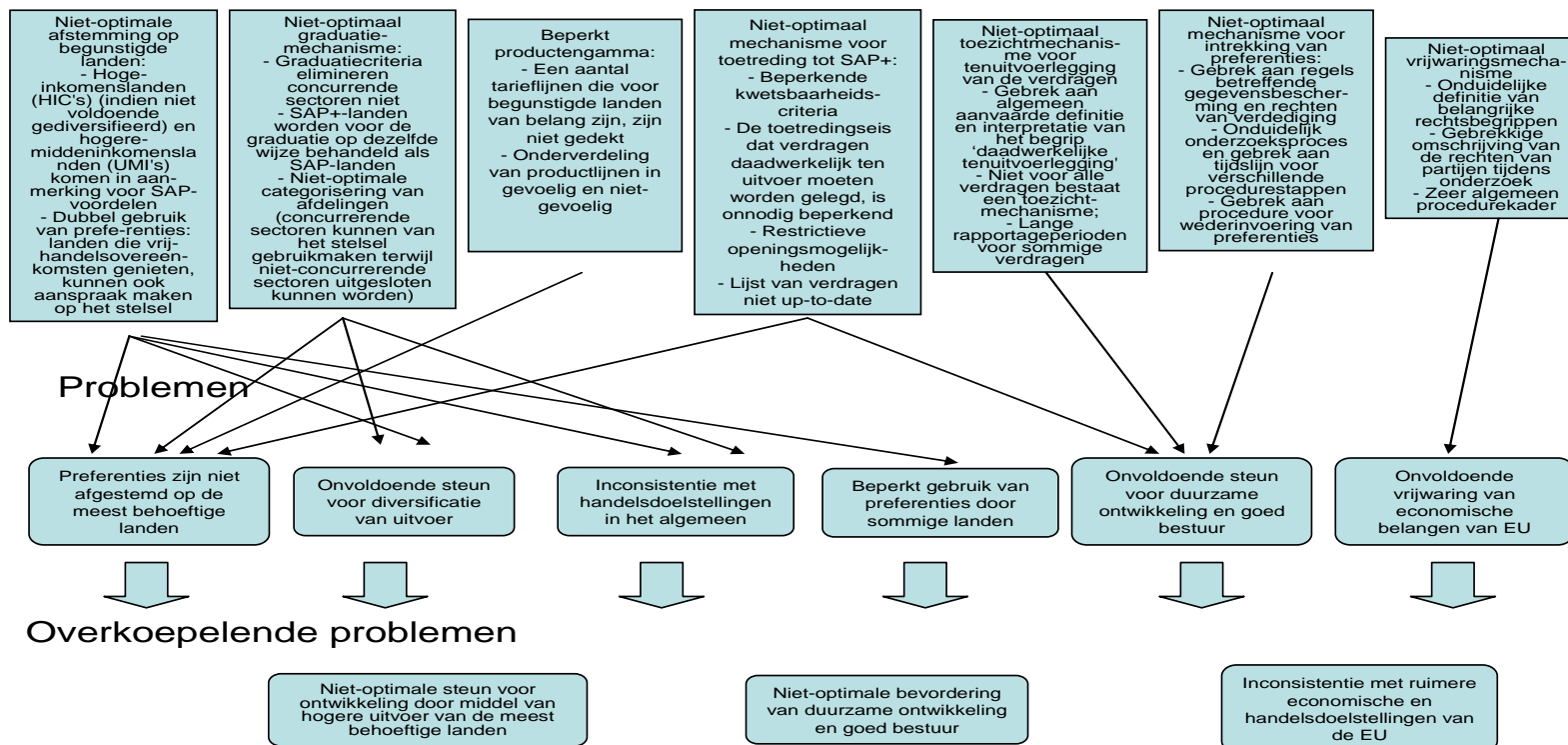
Opkomende ontwikkelingslanden hebben zeer succesvolle exportgerichte verwerkende industrieën tot stand gebracht die wereldwijd zeer concurrerend zijn. Deze sectoren ontvangen voordelen onder het stelsel, hoewel zij eigenlijk niet langer preferenties nodig hebben om een substantiële aanwezigheid in de EU te verwerven. Zij oefenen concurrentiedruk uit op de EU-industrie en verhogen de toegangsdrempels voor armere landen die bijgevolg nog grotere inspanningen moeten leveren om hun uitvoerbasis te diversifiëren. Het SAP bevat een mechanisme om concurrerende sectoren uit specifieke landen uit te sluiten en preferenties in te trekken – het zogenoemde graduatiemechanisme. Binnen het huidige stelsel is dit mechanisme echter weinig gebruikt. Op een totaal van meer dan 2 400 landensectoren zijn er slechts 20 gegradueerd, waaronder 13 Chinese sectoren. Dit wijst erop dat het huidige graduatiemechanisme onvoldoende respons biedt om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het stelsel te verzekeren. Een ander opmerkelijk zwak punt van het graduatiemechanisme is dat graduatie gebaseerd is op afdelingen van het gemeenschappelijk douanetarief die zo ruim en heterogeen zijn dat producten die niet noodzakelijk concurrerend zijn, worden uitgesloten juist omdat zij in een categorie vallen waarin producten van een totaal verschillende, sterk concurrerende industrie het overwicht hebben.

Ontoereikend productengamma

Het SAP heeft betrekking op een ruim productengamma maar deze lijst is niet volledig. Momenteel valt 9% van alle tarieflijnen buiten het stelsel en worden er positieve tarieven op toegepast. De meest behoeftige landen krijgen soms geen toegang tot de EU-markt omdat zij een aantal van deze producten zouden willen uitvoeren. Een andere feitelijke beperking van de lijst van producten spruit voort uit de onderverdeling in gevoelige en niet-gevoelige productgroepen: niet-gevoelige producten genieten rechtenvrije toegang terwijl gevoelige producten enkel een tariefverlaging van 3,5 procentpunten op ad-valoremrechten krijgen.

Bepalende factoren

Problemdiagram



Onvoldoende steun voor diversificatie van uitvoer

De oorspronkelijke doelstelling van het stelsel van algemene preferenties is het ondersteunen van diversificatie door industrialisering. Uit de evaluatie van 2010 is echter gebleken dat wanneer alle begunstigde landen en producten samen worden genomen, het diversificatieverschijnsel ruimschoots beperkt blijft tot producten met lage preferentiële marges, die door opkomende economieën worden uitgevoerd. De aanwezigheid in het huidige stelsel van SAP-landen die nauwelijks kunnen worden omschreven als de meest behoeftige landen (HIC's en UMI's) en die aanzienlijke druk uitoefenen op concurrerende EBA- en SAP+-producten in het stelsel – samen met het relatief zwakke graduatiemechanisme – maken diversificatie door armere en kwetsbare landen moeilijker omdat de SAP-landen beslag leggen op een groot deel van de preferenties.

Inconsistentie met de algemene handelsdoelstellingen

Het bestaan van SAP-voordelen kan ertoe leiden dat begunstigde landen minder gestimuleerd worden om **bilaterale** of multilaterale handelsovereenkomsten te sluiten. De doelstelling om SAP-voordelen af te stemmen op de meest behoeftige landen kan daarentegen het onbedoelde gevolg hebben dat meer geavanceerde ontwikkelingslanden sterkere impulsen krijgen om handelsbesprekingen met de EU aan te knopen en af te sluiten.

Beperkt gebruik van preferenties door sommige landen

De concurrentiedruk die uitgaat van SAP-begunstigde landen kan SAP+-landen en MOL's terugbrengen tot de status van residuele en onregelmatige leveranciers van de EU-markt. Gelet op de beperkte waarde van transacties die in deze omstandigheden plaatsvinden, worden importeurs er minder toe aangezet de nodige uitgaven te doen om aanspraak te maken op preferenties (bv. om certificaten van oorsprong te verkrijgen of over te leggen). Bijgevolg worden tal van preferenties gewoon niet gebruikt.

Onvoldoende steun voor duurzaamheid en goed bestuur

De huidige kwetsbaarheidscriteria om in aanmerking te kunnen komen voor de SAP+-regeling zijn buitensporig streng. Daardoor kan SAP+ slechts beperkt duurzame ontwikkeling en goed bestuur bevorderen, in die zin dat minder beperkende voorwaarden voor deelname voor een groter aantal landen een stimulans kunnen zijn om internationale regels en normen goed te keuren en uit te voeren en om interne hervormingen aan te vatten. De voorwaarde voor toegang tot SAP+ (dat het land de verdragen niet alleen heeft geratificeerd maar ook "daadwerkelijk ten uitvoer heeft gelegd") is onnodig beperkend en stemt niet overeen met de aard van de stimuleringsregeling. Het bestaan van openingen tot het SAP+ (slechts eenmaal open om de 18 maanden) verhindert potentieel begunstigde landen tot het stelsel toe te treden zodra zij aan alle toetredingsvoorwaarden voldoen. Binnen het huidige stelsel moet de Commissie aan de hand van beschikbare informatie van de toezichthoudende instanties toezicht houden op de stand van de ratificatie en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de 27 vermelde verdragen. Het mechanisme voor toezicht op de tenuitvoerlegging van de verdragen vertoont echter een aantal opmerkelijke zwakke punten.

Inadequaat vrijwaringsmechanisme

In het huidige SAP-vrijwaringsmechanisme zijn verschillende zwakke punten aan het licht gekomen, met name de gebrekkige definitie van belangrijke rechtsbegrippen, de gebrekkige

omschrijving van de rechten en verplichtingen van partijen bij een onderzoek, en het slecht gedefinieerde procedurekader.

2. Analyse van de subsidiariteit

De rechtsgrondslag voor het EU-optreden in deze aangelegenheid is artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna VWEU). Het subsidiariteitsbeginsel is in dit geval niet van toepassing. Aan het evenredigheidsbeginsel is voldaan, aangezien de verordening de enige passende vorm van optreden is waarmee de Europese Unie eenzijdige, niet-wederkerige, preferentiële markttoegang voor ontwikkelingslanden kan invoeren.

3. Doelstellingen

3.1 Algemene doelstellingen

Het stelsel heeft drie algemene doelstellingen:

1. Bijdragen tot het uitbannen van armoede door de uitvoer uit de meest behoeftige landen te vergroten (**G-1**).
2. Duurzame ontwikkeling en goed bestuur bevorderen (**G-2**).
3. Zorgen voor een betere vrijwaring van de financiële en economische belangen van de EU (**G-3**).

3.2 Specifieke en operationele doelstellingen

Voor de periode van 2006 tot 2015 zijn in de SAP-mededeling van de Commissie de volgende doelstellingen voor het stelsel vastgesteld:

1. Genereuze tariefpreferenties handhaven waarmee ontwikkelingslanden verder echte stimulansen krijgen om hun uitvoer op duurzame wijze te vergroten.
2. De preferenties concentreren op landen die hieraan het meest behoefte hebben, in het bijzonder door preferentiële toegang te beëindigen voor landen die er niet langer behoefte aan hebben, en ervoor te zorgen dat SAP-tariefpreferenties van concurrerende producten worden ingetrokken.
3. Een eenvoudig, voorspelbaar en gemakkelijk toegankelijk preferentiestelsel bieden.
4. Duurzame ontwikkeling en goed bestuur verder aanmoedigen.
5. Voorzien in intrekingsmechanismen en vrijwaringsinstrumenten om ervoor te zorgen dat de aspecten duurzame ontwikkeling en goed bestuur van het SAP, alsmede de financiële en economische belangen van de EU worden beschermd.

Om te verzekeren dat de overwogen beleidsopties het meest geschikt zijn om de algemene doelstellingen van het stelsel in een veranderende mondiale economische context te bereiken, zijn deze doelstellingen omgezet in specifieke en operationele doelstellingen:

Specifieke doelstellingen:

1. De preferenties beter afstemmen op de meest behoeftige landen (**S-1**).

2. Belemmeringen voor diversificatie voor de meest behoeftige landen wegnemen (**S-2**).
3. De samenhang met algemene (bilaterale en multilaterale) handelsdoelstellingen verbeteren (**S-3**).
4. De steun voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur vergroten (**S-4**).
5. De doelmatigheid van de vrijwaringsmechanismen verhogen en ervoor zorgen dat de financiële en economische belangen van de EU worden beschermd (**S-5**).
6. De rechtszekerheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van het stelsel vergroten (**S-6**).

Operationele doelstellingen:

1. De lijst van begunstigde landen herzien door opschorting van voordelen voor de landen die op basis van hun ontwikkeling en hun financiële en handelsbehoeften niet langer preferenties nodig hebben.
2. Graduatie afstemmen op de oorspronkelijke begunstigde landen en ervoor zorgen dat SAP-preferenties worden ingetrokken voor concurrerende producten.
3. Productafdelingen herdefiniëren om homogenere productcategorieën te verkrijgen.
4. Het SAP+-toetredingsmechanisme vereenvoudigen.
5. Een doeltreffender en transparanter mechanisme ontwikkelen voor toezicht op en evaluatie van de verbintenis van SAP+-landen en de geboekte vooruitgang in de tenuitvoerlegging van GSP+-verdragen.
6. Geloofwaardige en doelmatige procedures voor tijdelijke intrekking van de preferenties, alsmede procedures voor de hernieuwing van preferenties ontwikkelen.
7. De administratieve procedures van de vrijwaringsmechanismen verbeteren.

4. Beleidsopties

In het volgende overzicht wordt een reeks fundamentele beleidsopties gepresenteerd die representatief kunnen worden geacht voor de belangrijkste te kiezen oriëntaties.

Optie	Hoofdkenmerken
Optie A: stopzetting	Preferenties worden stopgezet voor SAP- en SAP+-begunstigde landen. De EBA-regeling zou blijven bestaan.
Optie B: geen beleidsverandering BASIS-SCENARIO	Het huidige beleid wordt onveranderd voortgezet. Deze optie bevat twee basisscenario's: B1 (korte termijn) – bij de voortzetting van het stelsel wordt rekening gehouden met de huidige stand van multilaterale en bilaterale overeenkomsten. B2 (lange termijn) – voortzetting van het stelsel uitgaande van de veronderstelling dat alle lopende maar onbeëindigde multilaterale en bilaterale onderhandelingen met succes zijn afgesloten.

<p>Optie C: gedeeltelijke herziening</p>	<p>Deze bevat twee subopties. Er zijn een aantal gemeenschappelijke elementen en een aantal verschillen – de veranderingen in C1 zijn minder ingrijpend dan in C2.</p> <p>Gemeenschappelijke elementen in de twee subopties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preferenties worden opgeschort voor een aantal in aanmerking komende landen: landen en gebieden overzee; hoge- en hogere-middeninkomenslanden; landen met een preferentiële handelsovereenkomst die betrekking heeft op vrijwel alle preferenties. 2. De graduatiebeginselen worden herzien: productafdelingen worden herzien; graduatie is niet van toepassing op SAP+-landen. 3. Het SAP+-toetredingsmechanisme wordt vereenvoudigd en versoepeld: landen moeten de verdragen ratificeren maar niet volledig uitvoeren, terwijl zij zich ertoe verbinden de tenuitvoerlegging ervan te waarborgen; landen kunnen te allen tijde toetreding tot SAP+ verzoeken. 4. Het SAP+-toezichtmechanisme wordt herzien om de tenuitvoerlegging van de verdragen te verbeteren. 5. Er worden transparantere en doelmatigere procedures ingevoerd voor tijdelijke intrekking van preferenties. 6. De administratieve procedures voor vrijwaringsmechanismen worden verbeterd. <p>Elementen die verschillen in de twee subopties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Graduatiedrempel <ul style="list-style-type: none"> Optie C1 Graduatiedrempel blijft onveranderd. Optie C2 Graduatiedrempel wordt verlaagd tot 7,5% en het 50%-veiligheidsnet wordt afgeschaft. 2. Kwetsbaarheidscriteria voor SAP+ <ul style="list-style-type: none"> Optie C1 De drempel voor het invoeraandeel wordt versoepeld (verhoogd van 1% tot 2%). Optie C2 De kwetsbaarheidscriteria worden afgeschaft. 3. Lijst van SAP+-verdragen <ul style="list-style-type: none"> Optie C1 De lijst van SAP+-verdragen blijft onveranderd. Optie C2 De lijst van SAP+-verdragen wordt uitgebreid.
<p>Optie D: volledige herziening</p>	<p>Deze optie bevat de kenmerken van optie C en bouwt erop voort.</p> <p>In het bijzonder wordt het productengamma van het stelsel herzien, met 3 subopties:</p> <p>Optie D1</p> <p>Alle begunstigde landen krijgen het volledige productengamma en alle producten worden geacht niet-gevoelig te zijn. Er vindt geen graduatie plaats.</p> <p>Optie D2</p> <p>Een aantal industrie- en landbouwproducten gaan van de gevoelige naar de niet-gevoelige lijst.</p> <p>Optie D3</p> <p>De lijst van producten die onder het stelsel vallen, wordt uitgebreid met een aantal industrie- en landbouwproducten.</p>

5. Analyse van de gevolgen

5.1 Algemeen

De invoer onder het preferentiestelsel maakt minder dan 5% van de EU-invoer uit. Dit betekent dat, hoewel de gevolgen voor de begunstigde landen groot kunnen zijn, de algemene gevolgen voor de EU waarschijnlijk beperkt zullen blijven. De gevolgen zijn beoordeeld aan de hand van de analyse van CARIS, aanvullende analyse door middel van een SMART-model² en onderzoek van officiële EU-statistieken over invoer, productie, consumptie en werkgelegenheid. De belangrijkste variabele voor de analyse van de sociale gevolgen was werkgelegenheid. Milieugevolgen zijn onveranderlijk beperkt en zijn afzonderlijk geanalyseerd.

5.2 Commentaar bij de basisscenario's (B1 en B2)

Er is een natuurlijke daling in het niveau van invoerrechten (en dus van preferenties) ten gevolge van een erosie van de preferenties onder invloed van andere bilaterale en multilaterale handelsovereenkomsten. Erosie van de preferenties vermindert de invoer uit SAP-begunstigde landen; dit is de situatie waarin deze beoordeling plaatsvindt. Op lange termijn, wanneer alle multilaterale en bilaterale overeenkomsten volledig zijn uitgevoerd, zijn de rechten waarschijnlijk zo laag dat het idee van *preferenties*, en bijgevolg ook van een stelsel van algemene *preferenties*, in hoge mate irrelevant wordt. Misschien moeten andere, totaal verschillende instrumenten worden uitgedacht. Tot dan blijft de vraag wat kan worden gedaan voor de landen die het meest behoefte hebben aan preferenties.

5.3 Optie A: stopzetting

Optie A maakt een einde aan de SAP-regeling, terwijl de EBA-regeling voor MOL's behouden blijft. De totale EU-invoer vermindert, maar met een gering bedrag (ongeveer 6 miljard euro of minder dan 1%).

Algemene beoordeling van economische, sociale en milieugevolgen

Voor B1 zijn de algemene gevolgen voor de meest behoeftige landen naar verwachting negatief. MOL's zouden er voordeel uit halen maar de vele andere ontwikkelingslanden en economische sectoren die ook tot de meest behoeftige behoren, zouden eronder lijden aangezien preferentiële toegang verdwijnt. Binnen de EU zullen drie elementen de algemene economische en sociale gevolgen beïnvloeden: producentenvoordeel, consumentenvoordeel en tariefinkomsten. De negatieve gevolgen voor consumenten worden waarschijnlijk gecompenseerd door hogere tariefinkomsten van dezelfde grootteorde. De nettogevolgen komen dus uiteindelijk neer op voordelen voor de producenten. Zoals hierboven uiteengezet, zouden deze voordelen in het algemeen niet significant zijn, maar zouden zij toch aanzienlijke positieve gevolgen hebben voor belangrijke sectoren (suiker, fruit en groenten, textiel en kleding) en voor de EU-lidstaten waar deze sectoren belangrijk zijn. Daarom zouden deze gevolgen in hun geheel bekeken positief zijn. De milieugevolgen in de EU zouden (op zijn best) marginaal positief zijn, aangezien de daling van de invoer marginaal zou zijn. Zoals voor de meest behoeftige landen, is het mogelijk dat de landen die SAP+ verliezen, afwijken van duurzame milieupraktijken. In het totaal kan dus een marginaal negatief gevolg merkbaar zijn.

² Een model ontwikkeld door de Wereldbank in samenwerking met een aantal internationale organisaties.

A t.o. B1. Gevolgen voor:	economisch	sociaal	milieu
Meest behoeftige landen	--	--	0/-
EU	+	+	0/+

Met betrekking tot basisscenario B2 zouden de veranderingen naar verwachting in dezelfde richting gaan, maar zouden zij significant kleiner zijn en zelfs onmerkbaar worden.

5.4 Optie C: gedeeltelijke herziening

Optie C bestaat uit verschillende bouwstenen. Om deze bouwstenen uit verschillende oogpunten te bekijken, zijn twee subopties bestudeerd. De voornaamste verschillen betreffen de graduatie van concurrerende sectoren en de kwetsbaarheidscriteria onder SAP+. Met betrekking tot graduatie is thans niet bekend welke sectoren in werkelijkheid zullen worden gegradueerd; dit zal afhangen van de invoerberekeningen op basis van de laatste beschikbare cijfers van vóór de inwerkingtreding van de nieuwe verordening. De huidige cijfers zijn gebruikt als een indicator. Wat kwetsbaarheid betreft, versoepelt C1 het "economische" criterium van 1% naar 2%. De werkelijke lijst van landen die aan het versoepelde criterium zullen voldoen, is momenteel niet bekend. Ook hier zullen deze berekeningen worden verricht aan de hand van de laatste beschikbare cijfers van vóór de inwerkingtreding van de nieuwe verordening. De bijkomende landen die op dit ogenblik aan de test zouden voldoen (Pakistan, Filipijnen en Oekraïne), zijn als indicator gebruikt.

C2 schaft de kwetsbaarheidscriteria af maar voegt aanvullende vereisten toe met betrekking tot verdragen. De werkelijke lijst van landen die aan het criterium van de toepasselijke verdragen voldoen, zal worden vastgesteld op een tijdstip dat zo nauw mogelijk aansluit bij de inwerkingtreding van de nieuwe verordening. Nu verwachten wij dat het de drie C1-landen plus Namibië en Nigeria zullen zijn (al deze landen hebben de desbetreffende verdragen al geratificeerd) en deze zijn gebruikt als een indicator voor deze oefening. De beoordeling begint met een analyse van optie C1 en beschrijft dan de voornaamste verschillen die onder optie C2 aan het licht komen.

5.4.1 Optie C1

Algemene beoordeling van economische, sociale en milieugevolgen

In vergelijking met basisscenario B1 heeft optie C1 tot gevolg dat de totale EU-invoer daalt met ongeveer 4 miljard euro (een stijging met 1 miljard euro uit landen die nooit hebben deelgenomen aan het stelsel, gecompenseerd door een daling met 5 miljard euro voor de invoer uit landen die niet langer onder het stelsel vallen). Naar verwachting zijn de economische en sociale gevolgen voor de meest behoeftige landen positief aangezien de uitvoer toeneemt en de welvaart stijgt.

Zoals onder optie A worden negatieve gevolgen voor EU-consumenten waarschijnlijk gecompenseerd door hogere tariefinkomsten, die van dezelfde grootteorde zijn. De nettogevolgen komen dus uiteindelijk neer op voordelen voor de producenten. Zoals hierboven uiteengezet, zouden deze voordelen over het geheel genomen niet groot zijn, maar zouden er aanzienlijke negatieve gevolgen zijn voor belangrijke sectoren (rijst, akkerbouwgewassen, oliën en vetten, suiker, fruit en groenten, textielstoffen en kleding, en leder) en voor de EU-lidstaten waar deze sectoren belangrijk zijn. Daarom zouden de gevolgen in het totaal negatief zijn. De milieugevolgen in de EU zouden (op zijn best) marginaal positief zijn, aangezien de daling van de invoer marginaal zou zijn. Wat de meest behoeftige landen betreft, zouden de gevolgen van verruimde SAP+-deelname in het totaal leiden tot marginaal positieve gevolgen.

C1 t.o. B1. Gevolgen voor:	economisch	sociaal	milieu
Meest behoeftige landen	++	++	0/+
EU	-	-	0/+

Wanneer de gevolgen van optie C1 met die van basisscenario B2 worden vergeleken, gaan de veranderingen naar verwachting in dezelfde richting maar zouden zij aanzienlijk kleiner en ook hier uiteindelijk onmerkbaar worden.

5.4.2 Optie C2

Er is één groot verschil tussen C2 en C1. Lagere graduatiedrempels verhogen het graduationiveau voor een aantal landen en sectoren aanzienlijk, in het bijzonder voor India. Dit heeft een aantal gevolgen. Het eerste is een grotere vermindering in uitvoer door SAP-deelnemers in het algemeen. Het tweede is een verhoging van EBA-uitvoer, aangezien de negatieve gevolgen voor Bangladesh (voorzien onder C1) verminderen. Het resultaat is dat, hoewel de positieve gevolgen voor EBA- en SAP+-begunstigde landen niet onderschat kunnen worden, de SAP-uitvoer van een groot aantal begunstigde landen hieronder zal lijden. Dynamische gevolgen zullen naar verwachting meer compenseren dan wat als statisch verlies verloren is gegaan, zodat de gevolgen in het totaal positief kunnen worden geacht, maar zeker minder dan voor C1. Aangezien de overige gevolgen in ruime mate vergelijkbaar zijn met die van C1, ziet de beoordeling voor C2 er als volgt uit:

C2 t.o. B1. Gevolgen voor:	economisch	sociaal	milieu
Meest behoeftige landen	+	+	0/+
EU	-	-	0/+

5.5 Optie D: volledige herziening

De meeste bouwstenen van het stelsel zijn opnieuw gedefinieerd onder optie C. Een aantal respondenten van de raadpleging hebben echter een aanzienlijke verruiming van de twee andere bouwstenen van het stelsel voorgesteld: het productengamma en de preferentiemarges. Daarom hebben wij ons ook gebogen over een algemene herziening waarin de voorgestelde veranderingen onder optie C en daarnaast ook veranderingen in deze twee bouwstenen onderzocht zijn. Om de analyse te vereenvoudigen, zijn subopties van D alleen als incrementen van C2 berekend. Drie subopties zijn beoordeeld. D1 is een verrijkende optie. Zij voorziet in een uitbreiding van het volledige productengamma en een afschaffing van alle gevoelige producten (bv. uitbreiding van de rechten- en contingentenvrije behandeling van de EBA-landen) voor alle meest behoeftige landen (zowel SAP- als SAP+-landen). Dit betekent dat graduatie niet langer geldt voor de overige begunstigde landen. D2 en D3 zijn minder verstrekkend. Hierin worden alle parameters van C2 (graduatie inbegrepen) meegenomen en wordt gedeeltelijke afschaffing van gevoeligheid (D2) en gedeeltelijke uitbreiding van het productengamma (D3) toegevoegd.

5.5.1 Optie D1: volledig productengamma, volledige opheffing van gevoeligheid

Algemene beoordeling van economische, sociale en milieugevolgen

In vergelijking met basisscenario B1 heeft optie D1 tot gevolg dat hoewel de economische en sociale gevolgen voor de meest behoeftige landen in het totaal naar verwachting positief zouden zijn, deze voordelen hoofdzakelijk toekomen aan sectoren die reeds concurrerend zijn, ten koste van de minder vergevorderde sectoren. Er zouden grote herverdelingsvoordelen zijn, waarbij het bijkomende aandeel van EU-invoer zou worden ingenomen door China, India en

andere landen waarop voorheen graduatie van toepassing was, met negatieve gevolgen voor vele andere meest behoeftige landen. In het bijzonder zouden EBA-begunstigde landen eronder lijden (met Bangladesh als beste voorbeeld), alsook SAP+-landen zoals Pakistan. De algehele positieve beoordeling ("+") moet daarom worden genuanceerd. De positieve gevolgen voor EU-consumenten worden waarschijnlijk gecompenseerd door lagere tariefinkomsten, die van dezelfde grootteorde zijn. De nettoevolgen komen dus uiteindelijk neer op voordelen voor de producenten. Zoals hierboven uiteengezet, zouden deze over het geheel genomen niet groot zijn, maar zouden er aanzienlijke negatieve gevolgen zijn voor belangrijke sectoren en voor de EU-lidstaten waar deze belangrijk zijn. Het resultaat is dat deze gevolgen in hun geheel genomen negatief zouden zijn. Hoewel de gevolgen groter zijn dan onder optie C, zouden zij waarschijnlijk van dezelfde grootteorde zijn. Milieugevolgen in de EU zouden marginaal negatief zijn, gelet op de algehele toename van de invoer. De grote toename van de invoer in het bijzonder uit China of India kan ook in die landen negatieve gevolgen hebben. De gevolgen voor de SAP+-landen zouden over het geheel bekeken positief zijn omdat, hoewel de uitvoer van deze landen zou toenemen, het milieubeschermingkader waaronder (alle) bedrijven werken, zou verbeteren door naleving van de toepasselijke milieuoverdragen. Deze gevolgen zouden in het algemeen marginaal negatief zijn.

D1 t.o. B1. Gevolgen voor:	economisch	sociaal	milieu
Meest behoeftige landen	+	+	0/-
EU	-	-	0/-

*De positieve economische en sociale gevolgen voor de meest behoeftige landen *in hun geheel* verhullen aanzienlijke negatieve gevolgen voor EBA- en SAP+-begunstigde landen.

Wanneer de gevolgen van optie D1 met die van basisscenario B2 worden vergeleken, gaan de veranderingen naar verwachting in dezelfde richting; zij zouden alleen aanzienlijk kleiner worden maar nog altijd merkbaar blijven.

5.5.2 Opties D2 en D3

Deze opties bouwen voort op optie C. Om de analyse te vereenvoudigen, is slechts een van de opties, in dit geval C2, gebruikt als basis voor D2 en D3. Er is geen reden om aan te nemen dat er aanzienlijke verschillen zouden bestaan indien C1 daarentegen als basis werd genomen. Omdat D2 en D3 ten opzichte van C slechts één bouwsteen tegelijkertijd veranderen, zijn hier alleen de opvallende nieuwigheden vermeld.

D2 en D3 veroorzaken erosie van preferenties ten nadele van MOL's.

D2 onderzoekt het opheffen van de gevoeligheid. Zoals verwacht, is het onmiddellijke gevolg preferentie-erosie voor EBA's, in het bijzonder ten aanzien van SAP-concurrenten, die de nettowinnaars zijn. Aangezien uit de CARIS-evaluatie duidelijk is gebleken dat SAP-landen aanzienlijke concurrentiedruk uitoefenen op EBA-landen, was dit te verwachten. India, Indonesië, Vietnam en Thailand absorberen bijna alle winsten, terwijl de EBA-landen nauwelijks winst boeken. D3 onderzoekt uitbreiding van het productengamma. Een soortgelijk gevolg als beschreven voor D2, kan worden voorzien: voordelen voor SAP-begunstigde landen ten koste van preferentie-erosie en uitvoerverliezen voor EBA-landen. D2 en D3 bevestigen dus dat uitbreiding van het productengamma en opheffing van de gevoeligheid een prijs hebben, die door de armsten wordt betaald en die het verlies van preferenties waaronder zij lijden, nog verergert.

D2 en D3 kunnen hindernissen opwerpen voor de onderhandelingen over bilaterale en multilaterale overeenkomsten

In vergelijking met optie C zouden wij met deze opties een vals signaal afgeven aan onze handelspartners door de verwachting te scheppen dat in bilaterale of multilaterale onderhandelingen van de EU automatisch toegevingen kunnen worden verwacht over producten die in het SAP-stelsel zijn ingevoerd of waarvan de gevoeligheid is opgeheven. De veranderingen ten gevolge van D2 en D3 zijn niet groot genoeg om de omvang van de overige resultaten van optie C te kunnen beïnvloeden. EU-producenten van nieuwe producten die in het SAP-stelsel worden opgenomen, en van die goederen die door opheffing van de gevoeligheid hogere preferentiemarges krijgen, zouden evenwel onder bijkomende druk komen te staan.

6. Vergelijking tussen de opties

6.1 Overzicht van de verschillende opties aan de hand van doelstellingen en gevolgen

In de volgende tabel wordt vergeleken in hoever de hierboven onderzochte opties beantwoorden aan de doelstellingen die bij de herziening van het stelsel worden nagestreefd. Deze vergelijking is gebaseerd op drie criteria: doeltreffendheid (aantal bereikte doelstellingen en in welke mate), doelmatigheid (gebruik van middelen die nodig zijn om de doelstellingen te halen, onbedoelde spill-overeffecten) en samenhang met overkoepelende EU-doelstellingen.

Opties	A	C1	C2	D1	D2	D3
Doeltreffendheid	-	++++	+++	--	++	++
Doelmatigheid	--	+++	++	--	+	+
Samenhang	++++	++	++	---	+	+

Hieronder volgt een gedetailleerde analyse gebaseerd op de relatieve doelmatigheid en doeltreffendheid van elke optie om de algemene beleidsdoelstellingen te halen.

6.2. Doeltreffendheid van de beleidsopties om de algemene en specifieke doelstellingen te halen

Optie A

Optie A voldoet slechts gedeeltelijk aan de algemene doelstelling G-1 (bijdragen tot het uitbannen van armoede door meer uitvoer uit de meest behoeftige landen). Door het afstemmen van de preferenties op MOL's worden vele andere landen met soortgelijke handels-, ontwikkelings- en financiële behoeften aan preferenties onttrokken (specifieke doelstelling S-1) – met ongunstige economische en sociale gevolgen. Door het ontnemen van preferenties aan sommige meest behoeftige landen worden de exportgerichte sectoren in deze landen bovendien blootgesteld aan concurrentie uit ontwikkelde landen. Optie A druist rechtstreeks in tegen specifieke doelstelling S-4 en algemene doelstelling G-2 (duurzame ontwikkeling en goed bestuur bevorderen). Voorts wordt niets ondernomen voor een betere vrijwaring van de financiële en economische belangen van de EU (algemene doelstelling G-3 en specifieke doelstelling S-5). Optie A kan daarentegen de invloed van de EU in bilaterale en multilaterale onderhandelingen versterken (specifieke doelstelling S-3). Dit zou positieve economische en sociale gevolgen hebben voor bepaalde sectoren in sommige lidstaten op een moment dat de klemtoon zo sterk wordt gelegd op het bevorderen van concurrentievermogen, groei en schepping van werkgelegenheid. En in de laatste plaats gaan de tariefinkomsten omhoog, in een tijd waarin de overheidsfinanciën sterk onder druk staan.

Optie C1

Optie C1 levert een goede bijdrage tot de algemene doelstelling G-1 (bijdragen tot het uitbannen van armoede door meer uitvoer uit de meest behoeftige landen). In het bijzonder wordt ervoor gezorgd dat de preferenties behoorlijk afgestemd worden op de meest behoeftige landen (S-1) en dat belemmeringen voor diversificatie die het gevolg zijn van concurrentiedruk van meer ontwikkelde begunstigde landen van het huidige stelsel, worden weggenomen (S-2). De combinatie in optie C1 van een flexibeler toetredingsmechanisme voor SAP+, flexibelere handelscriteria voor inaanmerkingneming, en de afwezigheid van graduatie, zou betekenen dat het meer bijdraagt tot het bevorderen van duurzame ontwikkeling en goed bestuur (G-2 en S-4). De doelmatigheid van het vrijwaringsinstrument (S-5) en het intrekingsmechanisme, die beide bijdragen tot G-3, wordt erdoor verbeterd. Ook worden tariefinkomsten gestimuleerd. Het onbedoelde gevolg zou zijn dat de invloed van de EU in bilaterale en multilaterale handelsbesprekingen sterker wordt (maar ten aanzien van minder landen dan onder optie A). Er zouden echter negatieve economische en sociale gevolgen zijn voor een aantal sectoren in bepaalde lidstaten.

Optie C2

Het voornaamste verschil tussen C2 en C1 is dat de lagere graduatiedrempels van C2 de totale uitvoer uit de meest behoeftige landen verlagen. Hoe meer SAP+-begunstigde landen bovendien tot het stelsel toetreden, hoe meer de concurrentiedruk toeneemt op MOL's, de meest behoeftige van alle ontwikkelingslanden. Daardoor wordt C2 een minder doeltreffend middel om de algemene doelstelling G-1 (bijdragen tot het uitbannen van armoede) te halen. Toch scoort deze optie hoger dan C1 voor de verwezenlijking van G-2 (duurzame ontwikkeling en goed bestuur bevorderen) omdat zij voorziet in een herziening van de vereiste verdragen.

Optie D (alleen D1 wordt in de samenvatting besproken)

Optie D1 is toegespitst op de meest behoeftige landen doordat preferenties worden opgeschort voor voldoende rijke begunstigde landen en voor de landen die preferentiële toegang via een bilateraal verdrag genieten. Daardoor wordt graduatie volledig opgeheven en wordt EBA-equivalente behandeling verruimd tot alle begunstigde landen (hetgeen de erosie van preferenties voor de armsten zou versnellen). In het algemeen kan daarom niet worden gezegd dat deze optie voldoet aan doelstelling G-1. Voorts wordt doelstelling G-2 (duurzame ontwikkeling en goed bestuur bevorderen via de stimulansen van SAP+) volledig ondermijnd door de verlening van EBA-equivalente behandeling aan alle begunstigde landen. Optie D1 verhoogt de doelmatigheid van het vrijwaringmechanisme (S-5) en van het intrekingsmechanisme (S-6) en levert dus een positieve bijdrage tot de vrijwaring van de financiële en economische belangen van de EU (algemene doelstelling G-3). Naar verwachting zal D1 echter leiden tot een daling van tariefinkomsten op een moment dat de overheidsfinanciën zwaar onder druk staan. Deze optie heeft ook negatieve economische en sociale gevolgen in een aantal industriële sectoren en lidstaten. Bovendien zou deze optie de onderhandelingspositie van de EU in een bilaterale en multilaterale context aanzienlijk verzwakken (specifieke doelstelling S-3).

6.3 Verkozen optie

De optie die op de meest doeltreffende, doelmatige en samenhangende wijze voldoet aan de doelstellingen van het stelsel is C, en in het bijzonder C1. Dit doet niet af aan het feit dat C2 positieve aspecten bevat (herziening van de lijst van verdragen), die ook kunnen worden overwogen.

7. Monitoring en evaluatie

De onderstaande tabel bevat voorstellen voor bruikbare indicatoren om te beoordelen welke vooruitgang, met welke doeltreffendheid, de verkozen optie aanreikt om de algemene beleidsdoelstellingen te halen.

Algemene doelstellingen	Indicatoren	Informatiebronnen
Bijdragen tot het uitbannen van armoede door meer uitvoer uit de meest behoeftige landen	<ul style="list-style-type: none"> - toenemende uitvoer uit ontwikkelingslanden naar de EU - toenemend aandeel van uitvoer uit de meest behoeftige landen - toenemend gebruik van preferenties - doeltreffende graduatie van de concurrerende sectoren - toenemende diversificatie 	- Eurostatgegevens
Duurzame ontwikkeling en goed bestuur bevorderen	<ul style="list-style-type: none"> - toenemend aantal landen die zich inzetten voor beginselen van duurzame ontwikkeling en goed bestuur binnen SAP+-regeling - algemene verbetering van tenuitvoerlegging van SAP+-verdragen door SAP+-begunstigde landen - aantal intrekkingen 	<ul style="list-style-type: none"> - rapporten van relevante internationale toezichhoudende instanties - DG Handel
Zorgen voor een betere vrijwaring van de financiële en economische belangen van de EU	<ul style="list-style-type: none"> - aantal vrijwaringsverzoeken - aantal vrijwaringsmaatregelen - gedeerde inkomsten ingevolge het stelsel - aantal preferentiële handelsovereenkomsten ondertekend met begunstigde landen - aantal preferentiële handelsovereenkomsten ondertekend met niet-begunstigde landen 	<ul style="list-style-type: none"> - vrijwaringsverzoeken - Eurostatgegevens - DG Handel

De doeltreffendheid van het SAP-stelsel moet worden onderworpen aan een formele en onafhankelijke evaluatie voordat het verder wordt herzien. Een dergelijke evaluatie is waarschijnlijk pas doeltreffend wanneer wij over gegevens over een periode van ten minste drie jaar vanaf de tenuitvoerlegging beschikken, wat betekent dat de evaluatie niet vóór eind 2017 kan plaatsvinden.