



Beslut om ekonomiskt partnerskapsavtal med SADC

Utrikesdepartementet

2016-03-17

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 8

Förslag till rådets beslut om undertecknande och provisorisk tillämpning av det ekonomiska partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och de avtalsslutande SADC-staterna, å andra sidan

KOM(2016) 18

Förslag till rådets beslut om ingående av det ekonomiska partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och de avtalsslutande SADC-staterna, å andra sidan

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att rådet fattar beslut om att för EU:s räkning underteckna, provisoriskt tillämpa samt ingå ett ekonomiskt partnerskapsavtal (EPA) mellan EU och SADC (Southern Africa Development Community). Partnerstaterna som ingår i SADC är Botswana, Lesotho, Mocambique, Namibia, Swaziland och Sydafrika. Kommissionen inledde på mandat av rådet förhandlingar om det ekonomiska partnerskapsavtalet med SADC den 12 juni 2002 och avtalstexten paraferades den 15 juli 2014.

Det ekonomiska partnerskapsavtalet med SADC har förhandlats fram i enlighet med de mål för EPA-avtalen som har lagts fast i Cotonouavtalet. Avtalet är ett utvecklingsorienterat handelsavtal vars syfte är att främja regional integration och handel, liberalisera handeln samt öka handelsutbytet.

Regeringen arbetar för att rådet så snart som möjligt ska kunna besluta om att underteckna, provisoriskt tillämpa samt ingå avtalet.

1.1 Ärendets bakgrund

Cotonou-avtalet är ramverket för förhandlingarna. Det undertecknades 2000 mellan EU och AVS-länderna, dvs. en gruppering av för närvarande 79 länder i Afrika, Karibien och Stillahavsasien. EPA-avtalet hänvisar till Cotonou-avtalets grundläggande principer om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer (artikel 9). Mekanismerna för att säkerställa att dessa principer följs återfinns i Cotonou-avtalet i form av politisk dialog (artikel 8) och möjlighet till suspendering (artikel 96). Genom Cotonou-avtalet förband sig parterna att ersätta de tidigare enskilda handelspreferenser som EU historiskt beviljat AVS-länderna med ekonomiska partnerskapsavtal med tonvikt på ömsesidighet, eftersom det ensidiga preferenssystemet inte var förenligt med WTO:s regelverk.

Förslaget syftar till att genomföra artikel 36-37 i Cotonou-avtalet. Dessa artiklar innehåller ett åtagande om att ekonomiska partnerskapsavtal som är förenliga med WTO:s bestämmelser ska ingås. Rådet bemyndigade kommissionen 2002 att inleda förhandlingar om avtal om ekonomiska partnerskap (EPA) med AVS-länderna. Förhandlingarna har förts mellan EU och sju regionala grupperingar i AVS-länderna. (Dessa är – utöver SADC - Cariforum, CEMAC, EAC, ECOWAS, ESA och Pacific.) Förhandlingar om ett ekonomiskt partnerskapsavtal mellan EU och SADC inleddes av kommissionen i juni 2002 utifrån ett mandat från rådet. Avtalet paraferades i juli 2014.

Kommissionen föreslår i dokument KOM (2016) 8 att rådet fattar beslut om att underteckna och provisoriskt tillämpa ett ekonomiskt partnerskapsavtal mellan EU och SADC. Kommissionen föreslår i dokument KOM (2016) 18 att rådet fattar beslut om att ingå ett ekonomiskt partnerskapsavtal mellan EU och SADC. De båda förslagen till rådsbeslut presenterades den 15 februari 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Det ekonomiska partnerskapsavtalet med SADC är ett utvecklingsorienterat handelsavtal fokuserat på varuhandel samt på reducering eller i vissa fall eliminering av tullar och kvoter. Avtalet inkluderar även bestämmelser om handelslättnader, tekniska handelshinder, sanitära och fytosanitära åtgärder, handel och hållbar utveckling, tvistlösning, jordbruk och fiske, geografiska beteckningar samt ursprungsregler. Därutöver medför avtalet även så kallade rendez-vous klausuler, dvs. inskrivna klausuler om fortsatta förhandlingar på sikt om bland annat tjänstehandel, investeringar, offentlig upphandling, immateriella rättigheter och konkurrenspolitik för att främja AVS-ländernas integration i världshandeln.

Avtalet är utformat för att vara förenligt med regelverket för Södra Afrikas tullunion, främst genom att tullunionens regelverk för import harmoniseras fullt ut. Södra Afrikas tullunion innebär en sammanhållen extern tidsplan för tullar och kvoter som tillämpas på import från EU. Genomförandet av SADC:s tullunion kommer att stödjas av avtalets åtaganden beträffande regional integration.

Genom avtalet garanteras tull- och kvotfritt marknadstillträde till EU för Botswana, Lesotho, Mocambique, Namibia och Swaziland, med undantag för vapen. Sydafrika kommer att gynnas av ytterligare marknadstillträde i EPA-avtalet jämfört med det hittills gällande bilaterala handels-, utvecklings och samarbetsavtalet mellan EU och Sydafrika.

Avtalet ger SADC-parterna asymmetriskt marknadstillträde, dvs. EU ställer inte några krav på reciprocitet om att SADC-länderna ska eliminera sina tullar gentemot EU. SADC-länderna ska avlägsna cirka 80 procent av sina tullar över längre tid medan EU har avskaffat i princip alla sina tullar gentemot dessa länder. Avtalet innehåller bestämmelser om ursprungsregler som främjar exporten, medan exportsubventioner avlägsnas. SADC-länderna har rätt att skydda sina känsliga sektorer från liberalisering och därför omfattar avtalet ett stort antal skyddsbestämmelser, dvs. möjlighet att tillfälligt höja visas tullar för att garantera livsmedelstrygghet, motverka prisdumpning, subventioner eller hantera en kraftigt ökande import, inklusive en skyddsklausul för nyetablerade industrier.

Därutöver ger avtalet möjlighet för AVS-exportörer att använda komponenter från andra länder i exportprodukter utan att det påverkar det fria tillträdet till EU:s marknad, då avtalet innehåller förmånligare ursprungsregler än GSP-systemet (Allmänna Preferenssystemet). Detta ger AVS-länderna betydligt större möjligheter för att delta i globala värdekedjor.

Utvecklingssamarbete utgör ett viktigt komplement till handelsdelen inom det ekonomiska partnerskapsavtalet. Det handelsrelaterade biståndet ska vara efterfrågestyrt med nationellt och regionalt ägarskap samt ske inom existerande strukturer för samverkan och samordning. I bestämmelserna om samarbete för genomförande av utvecklingsdimensionen fastställs de prioriterade åtgärdsområdena för genomförandet av avtalet, vilka anges i det regionala vägledande programmet för 2014-2020.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det ekonomiska partnerskapsavtalet med SADC är baserat på EU:s regelverk och/eller befintlig nationell lagstiftning. Avtalet innehåller artiklar och

bestämmelser om sekretess för vissa uppgifter. Regeringen bedömer att denna sekretess kan upprätthållas inom ramen för befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, under förutsättning att avtalet godkänns av riksdagen.

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Det ekonomiska partnerskapsavtalet medför uteblivna tullar som beräknas uppgå till omkring 33 miljarder euro från handeln med Sydafrika. Två av de sex SADC-länderna (Lesotho och Mocambique) tillhör kategorin minst utvecklade länder (MUL) som omfattas av initiativet ”Allt utom vapen”, vilket innebär att dessa länder ges tull- och kvotfritt marknadstillträde till EU. Därutöver garanteras avtalet även tull och kvotfritt tillträde för Namibia och Swaziland.

Sveriges handel med SADC är mycket begränsad. Exporten uppgår till 0,8 procent av Sveriges totala export och importen till 0,3 procent.

En bedömning av konsekvenserna för hållbar utveckling av avtalen om ekonomiskt partnerskap mellan EU och AVS-länderna genomfördes 2003-2007. Kravspecifikationerna för projektet offentliggjordes av kommissionen 2002 inom ramen för ett anbudsförfarande, vilket utmynnade i att PWC France tilldelades ett femårigt ramavtal i augusti 2002. En rapport om konsekvensbedömning presenterades för de europeiska parterna under möte i ”Forumet för dialog med det civila samhället” som kommissionen anordnade den 23 mars 2007 i Bryssel.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar och stödjer det framförhandlade ekonomiska partnerskapsavtalet mellan EU och SADC. Huvudsyftet med de ekonomiska partnerskapsavtalen är utveckling i AVS-länderna. Under EPA-förhandlingarna har Sverige framhållit vikten av att ekonomisk tillväxt, till vilket ökad handel kan ge ett viktigt bidrag, utgör en förutsättning för att skapa de resurser som är nödvändiga för en långsiktig och hållbar fattigdomsbekämpning. De ekonomiska partnerskapsavtalen ska spegla målsättningarna om att nå en hållbar utveckling genom en gradvis integrering av AVS-länderna i den globala ekonomin.

Sverige har vidare under förhandlingarna drivit att EU skulle visa flexibilitet för att säkerställa att EPA-avtalen överensstämmer med ländernas

utvecklingsplaner samt utifrån enskilda länders och regioners intressen och förutsättningar. I avtalet framhålls ett brett utvecklingspolitiskt synsätt, med handel som en central komponent och med betoning på Cotonou-avtalets skrivningar om ”partnerskap”. Grunden för Sveriges hållning är politiken för global utveckling (PGU), dvs. att alla politikområden ska bidra till en global, rättvis och hållbar utveckling. Öppna marknader och frihandel är vägledande principer för regeringens handelspolitik.

Det finns ingen etablerad modell för hur miljörelaterade och hållbarhetsfrågor inkluderas i EPA-avtalen. Det har integrerats på olika sätt i de befintliga avtalen efter respektive regions förutsättningar. I partnerskapsavtalet med SADC används en bred tolkning av hållbarhet med hänsyn till mänskliga, kulturella, ekonomiska, sociala, hälso- och miljörelaterade intressen av respektive parts befolkning och framtida generationer. Detta avtal är det enda av de EPA-avtal som hittills förhandlats fram som anger hållbar utveckling som ett övergripande mål samt specificerar vilka befintliga internationella åtaganden inom hållbar utveckling som parterna är bundna av. Specifika artiklar anger vilka potentiella områden inom hållbar utveckling som parterna kan samarbeta kring, såsom handelsrelaterade aspekter av arbetsvillkor eller miljöfrågor i mellanstatliga forum, CSR, hållbart skogsbruk och hållbart fiske.

Regeringen gör en positiv bedömning av avtalsinnehållet i sin helhet. Utöver de ekonomiska vinster som det ekonomiska partnerskapsavtalet bedöms medföra, sänder avtalet viktiga politiska signaler om att EU fäster vikt vid öppna marknader och frihandel samt handelns betydelse som ett instrument för utveckling. Regeringen arbetar för att rådet så snart som möjligt ska kunna besluta om att underteckna, provisoriskt tillämpa samt ingå avtalet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Innehållet i det ekonomiska partnerskapsavtalet med SADC har generellt bedömts positivt av alla medlemsstater. I rådsarbetet har det emellertid gått att skönja traditionella motsättningar bland medlemsstaterna mellan frihandelsinriktade och mer skyddsinriktade medlemsstater. Farhågor om avtalets konsekvenser för jordbruksprodukter har varit ett inslag i argumentationen hos de mer protektionistiska medlemsländerna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Avtalet har ännu inte behandlats i Europaparlamentet.

Kommerskollegium har gjort flera utredningar om EPA-avtalen; dels flera större utredningar om avtalens som instrument för handel och utveckling, dels flera mindre rapporter om enskilda avtal och specifika områden inom avtalen.

I utredningarna har bland annat analyserats EPA-avtalens potential för att fungera som instrument för utveckling. Förutsättningen för detta påverkas av en mängd faktorer, varav några centrala är trovärdigheten i de reformåtaganden som görs, konkurrenssituationen på de marknader som berörs, avtalens inverkan på multilateral handelsliberalisering, risken för handelsomfördelning, omfattningen av djup i integrationen och förmåga att hantera anpassningskostnader.

Kommerskollegium bedömer att det finns en stor potential för EPA-avtalen att främja ökad regional handel och bidra till de pågående ekonomiska integrationsprocesserna i Afrika. Ändrade handels- och investeringsmönster kan i hög grad väntas bidra till fattigdomsbekämpning.

Generellt anser Kommerskollegium att i ju högre grad som EU är den dominerande handelspartnern, desto högre är de förväntade välfärdsvinsterna. Den ekonomiska tillväxten är generellt hög i Afrika, men ekonomin växer från en låg nivå. För EAC-ländernas del bedömer Kommerskollegium att ökat tillträde till EU:s marknad har potential att öka handeln substantiellt, förutsatt att avtalet nyttjas fullt ut. I utredningen konstateras vidare att det är positivt att länderna ges lång tid för att genomföra avtalet till fullo.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rådsbeslutens rättsliga grund är fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 207.3 artikel 207.4, artikel 209.2, artikel 218.5 samt artikel 218.6a.

Avtalet ska godkännas av rådet och rådet kan fatta beslut om provisorisk tillämpning. Europaparlamentet ska godkänna avtalet innan det ingås.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen behövs detta förslag för att unionen ska uppfylla sina internationella åtaganden enligt Cotonou-avtalet. Den gemensamma handelspolitiken är, i enlighet med artikel 3 i EUF-fördraget, ett område där

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

För närvarande pågår diskussion i rådet om delar av förslaget. Rådet väntas fatta beslut om undertecknande, provisorisk tillämpning och ingående av avtalet vid Allmänna Rådets möte om handelsfrågor den 13 maj. Dessförinnan förväntas Europaparlamentet godkänna avtalets ingående.

4.2 Fackuttryck / termer

Termen *parafering* innebär att ett avtal preliminärt undertecknas.

Termen *provisorisk tillämpning* innebär att avtalet kan tillämpas innan alla parter inklusive EU:s medlemsstater ratificerat avtalet och avtalet permanent träder i kraft.

Termen *rendez-vous klausuler* innebär att det i ett avtal finns inskrivna klausuler om fortsatta förhandlingar på sikt inom ett visst område.

Termen *geografiska beteckningar* visar att en vara har sitt ursprung i ett visst geografiskt område och att varans egenskaper, rykte eller andra karaktäristika i huvudsak kan hänföras till dess geografiska ursprung. Geografiska ursprungsbeteckningar är en form av kollektiva immaterialrättigheter. Alla tillverkare inom en viss region som uppfyller vissa kriterier kan använda beteckningen.

Termen *MUL-länderna, de minst utvecklade länderna*, är de som betecknas officiellt som ”minst utvecklade” av FN:s generalförsamling enligt ett antal överenskomna kriterier. Det finns för närvarande 48 MUL-länder, varav merparten återfinns i Afrika.

Termen *sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-åtgärder)* är ett begrepp som används av länder för att skydda konsumenter mot hälsorisker i livsmedel och drycker, djur mot smittsamma djursjukdomar och växter mot skadegörare, i enlighet med WTOs SPS-avtal.

Termen *grönbok* är ett samrådsdokument som kommissionen utarbetar inom ett visst politikområde i början av ett lagstiftningsförfarande. I grönboken presenteras idéer och åtgärder som föreslås inom unionen. Syftet är att berörda och intresserade parter ska konsulteras innan lagstiftningsbehandlingen kommer igång. Baserat på den inkomna informationen kring grönboken från det civila samhället, lägger kommissionen sedan fram en mer utarbetad handlingsplan och konkreta

lagförslag. Grönboken är början på en lång lagstiftningsprocess och följs ofta av en vitbok.

Termen *tull- och kvotfritt marknadstillträde* innebär befrielse från tullavgifter och kvoter vid import.

Termen *Allt utom vapen-initiativet* ger fritt tillträde till EU:s marknad och befrielse från tullavgifter och kvoter för alla produkter från utvecklingsländer, med undantag för vapen och ammunition. Initiativet antogs av rådet den 26 februari 2001.

Termen *GSP-systemet (Allmänna Preferenssystemet)* är ett regelverk som omfattar tullförmåner för utvecklingsländer. Systemet erbjuder allmänna preferenser antingen genom tullfrihet eller genom en tullnedsättning.

Termen *handelsomfördelning* innebär den omfördelning av handeln som kan uppkomma till följd av bildandet av en tullunion eller ett frihandelsområde, och som innebär att produkter från producenter utanför tullunionen eller frihandelsområdet ersätts av produkter från mindre effektiva producenter i något av medlemsländerna på grund av handelshinder mot icke-medlemsländer.