

Fiche 4: Verordening betreffende het Algemeen Preferentieel Stelsel

Titel:

Proposal for a Council Regulation applying a scheme of generalised tariff preferences [NL versie niet beschikbaar]

Datum Raadsdocument: 25 oktober 2004

Nr. Raadsdocument: 13931/04

Nr. Commissiedocument: COM (2004) 699

Eerstverantwoordelijk ministerie: Economische Zaken i.o.m. BZ, LNV, VROM en FIN

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep APS, Comité 133, RAZEB.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het Algemeen Preferentieel Systeem (APS) is een eenzijdig EU-stelsel van handelspreferenties, dat begunstigde landen tariefkortingen en/of tariefvrijstellingen op specifieke productsectoren geeft, zolang de landen voldoen aan een aantal criteria. Het doel van het APS is het verminderen van armoede en stimuleren van duurzame ontwikkeling via het bevorderen van internationale handel. Dit regime bestaat reeds enkele tientallen jaren. Het huidige APS loopt tot 1 januari 2006 en dient te worden herzien. Op 7 juli 2004 presenteerde de Commissie een mededeling waarin algemene richtlijnen voor het nieuwe APS voor de komende 10 jaar uiteengezet worden. In reactie daarop heeft de Raad op 12 oktober conclusies aangenomen waarin de mededeling werd verwelkomd. De doelstelling die de Commissie heeft geschetst in haar mededeling om het APS eenvoudiger, transparanter en meer voorspelbaar te maken, wordt gesteund. Wel werd aangegeven dat veel vragen bij de behandeling van de verordening zullen moeten worden opgehelderd. Om invulling te geven aan het nieuwe APS heeft de Commissie nu een concept Raadsverordening gepresenteerd, die een looptijd heeft tot 31 december 2008.

Het huidige systeem bestaat uit drie componenten: het reguliere APS voor alle ontwikkelingslanden die aan de vereisten voldoen; *Everything but Arms* (EBA, nulrecht) voor de minst ontwikkelde landen; en drie speciale clausules voor extra preferenties indien ontwikkelingslanden bijzondere inspanningen plegen op het gebied van arbeidsrechten, milieu of drugsbestrijding.

In het voorstel valt een aantal zaken op:

- Het reguliere APS wordt uitgebreid met 300 producten die als 'gevoelig' betiteld worden en derhalve op de sensitieve lijst zouden komen (het APS dekt in totaal zo'n 7000 producten). Daarnaast worden geen producten van de bestaande sensitieve lijst naar de niet-sensitieve lijst overgeheveld. Ook de korting (nulrecht voor niet-gevoelige producten, 3,5 procentpunt voor gevoelige producten, de minimumrechten van 1%) blijft gelijk. EBA wordt ongewijzigd voortgezet.
- De drie speciale clausules voor arbeidsrechten, milieu en drugsbestrijding worden vervangen door één stimuleringsmaatregel voor duurzame ontwikkeling, het APS+. Dit APS+ geeft nulrecht voor alle goederen die onder het APS vallen indien het betrokken land een aantal conventies op het terrein van mensenrechten, arbeidsrechten, goed bestuur en drugsbestrijding heeft geratificeerd en geïmplementeerd. Bovendien moet het land zich vastleggen op het ratificeren en invoeren van de overige conventies over milieu en goed bestuur per 31 december 2008. Alleen de "meest kwetsbare" ontwikkelingslanden komen hiervoor in aanmerking.
- De graduatieregeling die bepaalt welke landen en producten in aanmerking komen voor preferenties is vereenvoudigd. Bovendien zal er nog maar één keer per drie jaar gegradueerd worden. In het huidige APS gebeurt dit nog jaarlijks.
- Verder stelt de Commissie voor om landen die een commercieel akkoord met de EU hebben gesloten waarin alle preferenties van het APS zijn opgenomen uit te sluiten van het APS.
- Tot slot valt op dat de Commissie geen voorstellen doet om de origineregels te verbeteren. De Commissie verwijst naar de separaat uitgevoerde herziening van de preferentiële oorsprongsregels die nog plaats moet vinden.

Rechtsbasis van het voorstel: art. 133 EG.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, adviesrecht voor het Europees Parlement.

Instelling nieuw Comitologie-comité:

Op basis van het huidige APS bestaat er reeds een comitologie-comité. Voor de uitvoering van de nieuwe verordening zal dit comité worden gehandhaafd. Afhankelijk van het specifieke onderwerp zijn de artikelen 3 en 7 of 5 en 7 van Besluit 1999/468/EG van toepassing.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: n.v.t., want Art. 133 EG-Verdrag geeft de Gemeenschap exclusieve bevoegdheden op het gebied van de handelspolitiek.

Proportionaliteit: positief, verordening is geëigend middel om gestelde doel te bereiken.

Consequenties voor de EU-begroting:

Geen. Vanwege het huidige APS dat nu van toepassing is, ontving de EU in 2002 € 2,2 miljard minder aan douane-opbrengsten. Het nieuwe APS zal een vergelijkbaar verlies aan douane-opbrengsten met zich meebrengen. Dit betekent dat in algemene zin het APS het aandeel van de douaneheffingen in de totale eigen middelen (de totale financieringsbron van de Unie) omlaag brengt. Dit heeft geen gevolgen voor de EU-begroting, omdat de benodigde middelen via het BNI-middel beschikbaar zijn en omdat er geen uitgaven uit de EU-begroting mee gemoeid zijn.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Het huidige APS kent een personele/administratieve last voor zowel douane als het bedrijfsleven in zoverre dat voor iedere import een formulier moet worden ingevuld, waarbij o.a. de oorsprong moet worden aangetoond om in aanmerking te komen voor preferenties. In het nieuwe APS blijft deze belasting ongeveer gelijk.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Het huidige APS heeft een looptijd tot 1 januari 2006. De Commissie stelt echter voor de verordening op 1 juli 2005 in werking te laten treden, een half jaar eerder dan werd voorzien. Hiermee voldoet de Commissie aan WTO verplichtingen om de huidige drugsclausule aan te passen. De drugsclausule geeft aan een aantal drugsproducerende landen preferenties om deze landen te stimuleren alternatieve gewassen te verbouwen. In 2002 diende India een klacht in bij de WTO over het discriminerende karakter van de drugsclausule in het huidige APS. De WTO stelde India in het gelijk, ook na een beroepsprocedure gestart door de EU. Inmiddels is de implementatietermijn voor deze uitspraak vastgesteld op 1 juli 2005. Om de uitspraak te implementeren zijn er twee mogelijkheden: 1) voor een half jaar de drugsclausule in het huidige APS aanpassen of 2) het nieuwe APS een half jaar eerder in werking laten treden. De Commissie heeft gekozen voor de tweede optie.

De keuze van de Commissie is de meest logische oplossing en is bovendien haalbaar. Het geeft alleen bedrijfsleven en ontwikkelingslanden zeer weinig tijd zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. De verwachting is dat pas in de eerste maanden van 2005 een besluit zal vallen over het nieuwe APS. Hierdoor blijven slechts enkele maanden voorbereidingstijd over, terwijl een termijn van een jaar wenselijk is. Uitgezocht wordt of het mogelijk is om alleen het APS+ op 1 juli 2005 in te laten gaan. Daarmee vervalt immers de drugsclausule en wordt voldaan aan de uitspraak van de WTO. Op 1 januari 2006 zou dan de rest van het nieuwe APS in werking kunnen treden.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Doel van het APS is het stimuleren van de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) en overige ontwikkelingslanden. MOL's krijgen nulrecht via EBA, overige ontwikkelingslanden krijgen voor een beperkt aantal producten nulrecht en voor de overige producten een tariefkorting. Bij de herziening streeft Nederland naar een verhoging

van de benutting van het APS, hetgeen positieve consequenties zal hebben voor ontwikkelingslanden. De voorstellen van de Commissie zijn echter teleurstellend op dit vlak. Het is dan ook de vraag of het nieuwe APS een verbetering zal betekenen voor ontwikkelingslanden t.o.v. het huidige APS.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Leidraad voor Nederland bij de herziening van het APS is het scheppen van een zo groot mogelijke markttoegang voor ontwikkelingslanden. Het huidige APS heeft vanwege zijn complexiteit een lage benuttingsgraad. Nederland meent dat de benuttingsgraad van het nieuwe systeem flink omhoog moet. Voor dat doel moeten de eenvoud en voorspelbaarheid van het systeem worden verbeterd. M.n. een verhoging van de voorspelbaarheid is van belang voor het bedrijfsleven. Een ander uitgangspunt voor Nederland is dat preferenties terecht moeten komen waar ze het hardste nodig zijn. Van belang is tevens dat het nieuwe APS volledig WTO-conform is.

Tot slot zal ook de herziening van de preferentiële regels van oorsprong van belang zijn. Nederland is voorstander van verdere vereenvoudiging, versoepeling en harmonisatie van deze regels, waarbij o.a. kan worden gekeken naar de regels in het Cotonou verdrag. In dit kader is van belang het in 2003 verschenen Groenboek over de toekomst van oorsprongsregels in preferentiële handelsakkoorden (COM (2003) 787). In reactie hierop is van vele kanten gepleit voor een grotere flexibiliteit van de oorsprongsregels. Bij de herziening van het APS zou dit moeten worden meegenomen. Tevens zijn bij de herziening consistentie, rechtszekerheid, fraudegevoeligheid en handhaafbaarheid van belang. Nederland onderschrijft het Commissiestandpunt dat de landen die profiteren van het APS een grote verantwoording hebben t.a.v. de juiste toepassing van de APS bepalingen.

In algemene zin is het Commissievoorstel teleurstellend. De conceptverordening heeft niet het ambitieniveau dat op basis van de Raadsconclusies en de mededeling van de Commissie kon worden verwacht en door Nederland wordt nagestreefd. Het aanbod is niet substantieel verbeterd en het APS wordt slechts beperkt vereenvoudigd of makkelijker toegankelijk. M.n. in de verbetering van het aanbod en op het gebied van oorsprongsregels had het APS aanzienlijk kunnen worden verbeterd.