

UDENRIGSMINISTERIET

Den 16. december 2008.

Spørgsmål nr. 29 (URU alm. del) af 18. november 2008 fra Folketingets Udenrigsudvalg til ministeren for udviklingsbistand.

Spørgsmål:

Vil ministeren oversende en redegørelse for udviklingen i forhandlingerne om de økonomiske samarbejdsaftaler i det sydlige Afrika - herunder især om eventuelle interessekonflikter mellem ønsket om regional handelsintegration og EU's bilaterale aftaler med f.eks. Sydafrika?

Svar:

Sydafrika deltog oprindeligt alene som observatør i forhandlingerne om Økonomiske Partnerskabsaftaler (EPA'er) med andre lande i Det Sydafrikanske Udviklingsfællesskab (SADC). Baggrunden herfor var, at Sydafrika allerede havde en handelsaftale med EU som en del af en bredere Handels- Udviklings- og Samarbejdsaftale (TDCA). Efter anmodning både fra SADC-forhandlingsgruppen under EPA-forhandlingerne og Sydafrika accepterede EU den 12. februar 2007, at Sydafrika blev inddraget som fuldt medlem i EPA-forhandlingerne. Som følge heraf blev der truffet beslutning om ændring af protokol nr. 3 til Cotonou-aftalen, i henhold til hvilken Sydafrika deltager i det politiske samarbejde mellem AVS-landene (udviklingslande i Afrika, i Vestindien og i Stillehavet) og EU. Med ændringen blev det præciseret, at protokollen ikke skulle være til hinder for, at Sydafrika forhandlede og underskrev en EPA-aftale, hvis de andre parter i denne EPA var enige herom.

Sydafrika ville imidlertid ikke dermed umiddelbart kunne opnå samme EPA-status som de øvrige lande i gruppen, men landet ville dog have mulighed for at blive omfattet af handelsbestemmelser svarende stort set til bestemmelserne i den mere restriktive TDCA. Danmark var blandt ganske få udviklingsvenlige og handelsliberale EU-lande, som søgte at fremme en løsning, der indebar, at Sydafrika gradvis blev yderligere integreret i den pågældende EPA-region til alle parter fordel. Dette blev dog modarbejdet af sydeuropæiske medlemsstater, der frygtede at en sådan integration ville øge Sydafrikas konkurrencedygtighed i forhold til de pågældende EU-lande på en lang række områder. Sydafrika synes som følge heraf pt. at have stillet landets aktive deltagelse i EPA-forhandlingerne i bero omend Sydafrika har tilkendegivet, at man stadig befinder sig i en forhandlingssituation.

De forskellige toldsatser, oprindelsesregler og andre bestemmelser mellem hhv. EU/SADC-aftalen og EU/TDCA-aftalen kan således i en længere periode vanskeliggøre yderligere regional integration og samarbejde mellem SADC/EPA-landene. Dette udelukker dog ikke, at man på længere sigt vil kunne enes om mere ensartede regler og toldsatser for det regionale samarbejde og handlen med EU. For at undgå, at det relativt velstående Sydafrika udsætter de øvrige lande i regionen for skadelig konkurrence vil sådanne mere ensartede handelsvilkår under alle omstændigheder skulle indføres over en længere periode.

-o0o-

Aftalen om handel, udvikling og samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Sydafrikanske Republik på den anden side (TDCA) blev underskrevet i Pretoria den 11. oktober 1999, og trådte i kraft året efter. Aftalen, der ikke er tidsmæssigt begrænset, afløste samarbejdsaftalen mellem Sydafrika og Det Europæiske Fællesskab fra den 10. oktober 1994.

Formålet med aftalen er: ”at styrke de bestående forbindelser mellem parterne på grundlag af gensidighed, og via etablering af politisk dialog, at støtte Sydafrikas bestræbelser for at forbedre det økonomiske og sociale grundlag for omstillingsprocessen fra apartheid til demokrati, samt at styrke de handelsmæssige og økonomiske forbindelser ved en liberalisering af samhandelen med varer, tjenesteydelser og kapital.” Gennemførelse af en gradvis og gensidig liberalisering af varesamhandelen og af samhandelen med tjenesteydelser - med en vis asymmetri til fordel for Sydafrika - sker i overensstemmelse med WTO-bestemmelserne på området. Efter aftalen skal der gradvis oprettes et frihandelsområde i løbet af en overgangsperiode, der for Sydafrikas vedkommende varer højst tolv år og for Fællesskabets vedkommende højst ti år fra aftalens ikrafttrædelse.

I henhold til protokol nr. 3 til Cotonou-aftalen om samarbejdet mellem AVS-landene og EU deltager Sydafrika som nævnt i det politiske samarbejde mellem AVS-landene og EU. Sydafrika modtager imidlertid ikke udviklingsbistand på basis af Cotonou-aftalen, ligesom landet ej heller er omfattet af bestemmelserne om handelssamarbejde. Det sidstnævnte element indgår til gengæld i TDCA-aftalen. Baggrunden er, at Sydafrika må anses for at være et relativt veludviklet land, og at det som sådant i høj grad vil kunne udkonkurrere de øvrige lande i det sydlige Afrika, såfremt vilkårene for handelssamarbejdet med EU er ens.

Forhandlingerne om TDCA mellem Sydafrika og EU ekskluderede dermed Sydafrikas partnere i Den sydafrikanske Toldunion, SACU, (Botswana, Lesotho, Namibia og Swaziland) fra de direkte forhandlinger. Det var dog praksis på forhandlingstidspunktet, at Sydafrika tog unilaterale beslutninger på told- og handelsområdet, således at de øvrige SACU medlemmers interesser til en vis grad alligevel blev varetaget gennem TDCA.

Parallelt med SADC/EPA-forhandlingerne har EU og Sydafrika siden 2004 arbejdet med en revision af TDCA-aftalen med henblik på at gøre Sydafrika til en strategisk partner for EU på linje med Indien, Kina og Brasilien. Især spørgsmålet om handel, integration og EU's landbrugspolitik har medvirket til, at aftalen endnu ikke er underskrevet.

I forbindelse med indgåelsen af Cotonou-aftalen den 23. juni 2000 kunne der ikke opnås enighed om det fremtidige handelsregime mellem AVS-landene og EU. Der blev derfor truffet beslutning om, at der med henblik på at styrke AVS-landenes udvikling gennem integration i verdensøkonomien skulle forhandles om indgåelse af økonomiske partnerskabsaftaler mellem EU og regionale grupper af AVS-lande. Forhandlingerne om de økonomiske partnerskabsaftaler blev påbegyndt i september 2002, og aftalerne skulle ifølge planen senest træde i kraft den 1. januar 2008. På dette tidspunkt udløb en særlig WTO-undtagelse (waiver), som tillod det midlertidige brud på WTO's ikke-diskriminationsprincip, det var forårsaget af, at EU gav AVS-landene en særlig handelsmæssig præferencestilling i forhold til de øvrige udviklingslande. I overgangsperioden frem mod etableringen af de nye handelsaftaler fandt de ikke-gensidige told- og handelspræferencer for AVS-landene på EU-markedet, som var gældende siden Lomé IV-konventionen, fortsat anvendelse.

Med henblik på at fremme den regionale økonomiske integration opdelte AVS-landene sig i seks regioner, heraf fire i Afrika. Dette var fra starten en meget vanskelig proces, da de fleste afrikanske lande i forvejen var medlemmer af mere end én regional handelsorganisation. For så vidt angår EPA-regionen for Det sydlige Afrika, blev der forhandlet med de ovennævnte medlemmer af SACU (Botswana, Lesotho, Namibia og Swaziland), der tillige er medlemmer af Det Sydafrikanske Udviklingsfællesskab, SADC, samt Mozambique, som er medlem af SADC alene. Angola er også medlem af forhandlingsgruppen, men landet er indtil nu ikke indgået i en EPA-aftale. Som et mindst udviklet land bevarer Angola sin told- og kvotefri adgang til EU's marked i henhold til de særlige GSP-bestemmelser ("Alt undtagen våben") til fordel for denne landegruppe. Angola er foruden at være medlem af SADC også medlem af Fællesmarkedet for det østlige og sydlige Afrika, COMESA, samt af ECCAS (Economic Community of Central African States). Gruppen omfattede oprindeligt også SADC-landet Tanzania, som senere valgte at indgå i forhandlingsgruppen for AVS-landene i Det Østafrikanske Fællesskab (EAC), hvor Tanzania også er medlem.

Efter Cotonou-aftalen skal det regionale samarbejde rettes mod "at ansøre til gradvis integration af AVS-staterne i verdensøkonomien, at fremskynde økonomisk samarbejde og udvikling både inden for og mellem AVS-staternes regioner, at fremme den frie bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser, kapital, arbejdskraft og teknologi mellem AVS-staterne, at fremskynde diversificeringen af AVS-staternes økonomier og koordineringen og harmoniseringen af de regionale og subregionale samarbejdspolitikker, samt at fremme og udvide handelen mellem AVS-staterne og mellem AVS-staterne og tredjelande." Indgåelse af de økonomiske partnerskabsaftaler skal bl.a. bidrage til at fremme disse målsætninger gennem mere ensartede regler på handelsområdet mv. I EPA-forhandlingerne har AVS-landene bl.a. af statsfinansielle grunde ikke på kortere sigt set sig i stand til at medvirke til en ensartet toldafvikling regionalt eller samlet som bidrag til yderligere regionalt samarbejde. Der blev imidlertid afholdt et første fælles møde mellem landene i COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), EAC (East African Community) og SADC (South African Development Community) i Uganda den 22.-25. oktober 2008. Der var på mødet forslag om at slå de tre organisationer sammen til et frihandelsområde. Det synes imidlertid at være for tidligt

konkret at bedømme tidsperspektiverne for et sådant samarbejde ikke mindst af hensyn til integrationen af det relativt veludviklede Sydafrika.

Inden den 1. januar 2008 var der indgået foreløbige vareaftaler med følgende lande i SADC-forhandlingsgruppen: Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia og Swaziland. Aftalerne indeholder bestemmelser om liberalisering af i det væsentlige al varehandel ('substantially all trade') i henhold til bestemmelser om frihandelsområder i art. XXIV af WTO/GATT-aftalen fra 1994. Frihandel for varer fra de pågældende sydafrikanske lande gennemføres straks for så vidt angår EU's ydelse af told- og kvotefri markedsadgang. Det gælder for alt undtagen våben – dog med overgangsordninger for ris og sukker – i henhold til forordningen om markedsadgang i EU for varer med oprindelse i bestemte AVS-lande. De pågældende SADC-lande vil til gengæld afvikle deres told- og andre handelsrestriktioner for i det væsentlige al varehandel mellem parterne over en periode på op til 15 år. I aftalen indgår bl.a. bestemmelser om told- og handelslettelser, om tekniske handelshindringer, om sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger samt institutionelle bestemmelser.