

EPA – Hintergrundinformationen



1. Der Ausgangspunkt: die Lomé-Konvention

Seit 1976 wurden die handels- und entwicklungspolitischen Beziehungen zwischen der EU und ihren früheren Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, den AKP-Staaten, durch eine Reihe von Abkommen bestimmt: den so genannten Lomé-Verträgen. In Anerkennung der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus wurden den AKP-Ländern seitens der EU nicht-reziproke Handelsvorteile gewährt, d.h. die AKP-Staaten erhielten im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern (DCs und LDCs) leichteren Zugang zu den europäischen Märkten, ohne ihre Märkte im gleichen (reziproken) Maße für die EU öffnen zu müssen. Die AKP-Staaten waren nur dazu verpflichtet, Importe aus der EU nicht schlechter als Importe aus anderen Ländern zu behandeln. Diese einseitigen Handelspräferenzen wurden jedoch zunehmend von WTO-Mitgliedern in Frage gestellt, weil sie Nicht-AKP-Entwicklungsländer diskriminieren würden und daher mit den WTO-Regeln nicht kompatibel wären. Die vierte und letzte Lomé-Konvention wurde 1996 unterschrieben und lief im Jahr 2000 aus – wurde allerdings im Rahmen einer Ausnahmegenehmigung (waiver) durch die WTO verlängert, sodass die einseitigen Handelspräferenzen zwischen der EU und den AKP-Staaten bis Dezember 2007 gültig bleiben.

2. Eine neue Ära: das Cotonou-Partnerschaftsabkommen

Im Jahr 2000 wurde das neue Abkommen, das die Lomé-Konventionen ersetzt, unterzeichnet: das Cotonou-Partnerschaftsabkommen (im weiteren Cotonou-Abkommen genannt). Das Hauptziel des Abkommens ist, Armut zu reduzieren und letztendlich zu beseitigen, übereinstimmend mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung und einer graduellen Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft. Das Abkommen setzt einen umfassenden Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten, der die Bereiche Handels- und Wirtschaftskooperation, Entwicklungszusammenarbeit und politische Kooperation beinhaltet. Der Bereich der Handels- und Wirtschaftskooperation bildet den Rahmen für neue regionale Handelsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten, die so genannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, kurz EPAs).

Ziel der zukünftigen Handelskooperation ist die „Unterstützung einer gleichmäßigen und graduellen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft mit der nötigen Berücksichtigung ihrer politischen Auswahlmöglichkeiten und entwicklungspolitischen Prioritäten, um dadurch nachhaltige Entwicklung zu fördern und einen Beitrag zur Armutsbeseitigung in den AKP-Staaten zu leisten“.

3. EPAS: neue, reziproke Freihandelsabkommen

Ein Hauptmerkmal der geplanten EPAs ist die Übereinstimmung („Kompatibilität“) mit den WTO-Regeln. Die gegenwärtigen WTO-Bestimmungen, die regionale Handelsabkommen (RTA) regulieren, finden sich in Artikel 24 des GATT, des Allgemeinen Abkommens über Zölle und Handel (General Agreement of Tariffs and Trade). Ursprünglich wurde Artikel 24 entworfen, um Handelsabkommen zwischen entwickelten Ländern zu regeln. Er beinhaltet keine speziellen und differenzierten Bestimmungen (special and differential treatment, SDT) für den Handel mit Entwicklungsländern, sodass seine Anwendung bei Handelsabkommen für ökonomisch so ungleiche Partner wie die EU und die AKP-Staaten höchst unangemessen ist.

Gemäß den WTO-Regeln gibt es keine Anforderungen an EPAs (oder irgendein anderes Freihandelsabkommen, Free Trade Area, FTA), etwas anderes als den Warenhandel abzudecken (z.B. Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte, Investitionen etc.). Wenn Dienstleistungen in FTAs einbezogen werden, müssen sie den Bestimmungen von Artikel 5 des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services; GATS) folgen. Diese Klausel erkennt ausdrücklich die besonderen Gegebenheiten von Entwicklungsländern an und ermöglicht eine gewisse Flexibilität in der Markttöffnung. Artikel 24 des GATT fordert von FTAs, dass tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgeschafft (und nicht nur wie in der WTO reduziert) werden müssen, und zwar für „im Wesentlichen den gesamten Handel“ (substantially all trade) zwischen Mitgliedern eines Freihandelsabkommens.

Die meisten Länder haben sich gegenwärtig auf eine Arbeitsdefinition von „substantially all trade“ geeinigt, die ungefähr 90 Prozent des Handels umfasst. Aber es gibt weder eine legale und offiziell vereinbarte Definition noch eine Methodik, wie „substantially all trade“ erfasst werden könnte. Keine Arbeitsgruppe hat bisher ein FTA auf dieser Grundlage akzeptiert oder abgelehnt und kein Schiedsgericht hat direkt darüber entschieden. Das WTO-Streitschlichtungsgericht merkte nur an, dass „im Wesentlichen der gesamte Handel“ nicht „das gleiche ist wie der gesamte Handel [aber] wesentlich mehr als einiges des Handels“ ist. Bezüglich des Zeitrahmens, innerhalb dessen ein FTA implementiert sein sollte, ist Artikel 24 ebenfalls undeutlich: es sollte „innerhalb eines angemessenen Zeitraumes“ erfolgen. Die abgesprochene Interpretation dieses „angemessenen Zeitraumes“ beträgt zehn Jahre – es sei denn, es liegen außergewöhnliche Umstände vor. Es gibt jedoch keine Klarheit über den legalen Status dieser Interpretation. So besteht ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit über die Relevanz der Bestimmungen von Artikel 24 für EPAs. So wird die EU bei einem asymmetrischen Ansatz ca. 90 Prozent des gesamten Warenhandelsdurchschnitts (bezogen auf EPAs) innerhalb von zehn Jahren zur Liberalisierung anbieten; den AKP-Staaten wird ein längerer Zeitraum zur Liberalisierung eingeräumt – die EU spricht mittlerweile von bis zu 20 Jahren.

Rechtlich verpflichtet hat sich die EU z.B. im Handels- und Entwicklungsabkommen (TDCA) mit der Republik Südafrika darauf, ca. 95 Prozent ihrer Importe aus Südafrika über einen Zeitraum von zehn Jahren zu liberalisieren, während sich Südafrika verpflichtete, 86 Prozent seiner Importe aus der EU über einen Zeitraum von 12 Jahren zu liberalisieren. Folglich werden die AKP-Länder die Möglichkeit haben, eine bestimmte Anzahl von Produkten über eine „sensitiven Liste“ vor einer Liberalisierung zu schützen, andere erst zu einem späteren Zeitpunkt zu liberalisieren. Bisher ist allerdings noch nicht klar, in welchem Maße die Europäische Kommission (EC) Asymmetrie innerhalb der EPAs erlauben wird und es besteht die Gefahr, dass die AKP-Staaten nicht ausreichend geschützt werden. 2004 schlug die EC den Staaten des östlichen und südlichen Afrika (ESA) informell vor, 80 Prozent ihres (ESA) Warenhandels innerhalb eines EPA zu liberalisieren. Bei Treffen zwischen NRO und der EC wurden von offiziellen Vertretern der EC verschiedene Zahlen erwähnt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der

Verhandlungen wurde in keiner der sechs EPA-Verhandlungsregionen endgültig über den Umfang der Marktöffnung sowie den Übergangszeitraum entschieden.

4. Der Zeitfahrplan für die EPA-Verhandlungen

Die EPA-Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten begannen am 27. September 2002 und sollen bis Ende Dezember 2007 abgeschlossen werden, sodass das die neuen Abkommen 2008 in Kraft treten können. Die erste Phase der Verhandlungen erfolgte auf gesamter AKP-Ebene und behandelte allgemeine Themen, die für alle AKP-Länder von Interesse waren sowie die Rahmenbedingungen der EPAs. In Phase II begannen die substanziellen Verhandlungen zwischen der EU und sechs regionalen AKP-EPA-Verhandlungsgruppen: vier davon liegen in Afrika, eine in der Karibik, eine in der Pazifik-Region. Die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten haben die Europäische Kommission (genauer die Generaldirektion Handel) mandatiert, im Namen der EU zu verhandeln. Die regionalen AKP-Sekretariate verhandeln im Namen jeder AKP-EPA-Verhandlungsgruppe. EU und AKP-Staaten haben ihre allgemeinen und Einzelziele in „Verhandlungsrichtlinien“ dargelegt, die oftmals als „Verhandlungsmandat“ bezeichnet werden. Die EU Mitgliedsstaaten haben den Verhandlungsrichtlinien der EC zugestimmt, die AKP-Staaten denen ihrer regionalen Sekretariate. Jede der sechs Regionen verhandelt mit der EU ihren eigenen EPA-Text und beeinflusst damit die Geschwindigkeit des weiteren Verhandlungsverlaufs.

