

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2781

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2023

Zoals reeds aangekondigd in de geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken Handel van 25 mei jl.¹ heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) op 28 september jl. de concept-Raadsbesluiten en de tekst van een Economisch Partnerschapsakkoord (EPA) tussen de Europese Unie (EU) en Kenia ter besluitvorming aan de Raad aangeboden.² Met deze brief informeer ik u over de inhoud van het akkoord, de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen, de kabinetsappreciatie van het akkoord, de voorgenomen positie van het kabinet, en de verdere voorziene besluitvorming en procedure. Daarmee voldoe ik tevens aan het verzoek van uw Kamer d.d. 12 oktober 2023 om een appreciatie van dit akkoord.

Op 19 juni 2023 is overeenstemming bereikt tussen de hoofdonderhandelaars van de EU en Kenia over een EPA. EPA's zijn ontwikkelingsvriendelijke handelsovereenkomsten tussen de EU en diverse regio's en landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS), die asymmetrische toegang tot elkaars markt bieden. Met asymmetrische toegang wordt bedoeld dat de EU verdergaande markttoegang biedt dan de ACS landen. Het voorliggende EU-Kenia EPA bouwt voort op het in 2014 overeengekomen EPA met de Oost-Afrikaanse Gemeenschap (EAC, bestaande uit Burundi, Kenia, Rwanda, Tanzania, en Oeganda). Dit akkoord is niet in werking getreden, noch wordt het voorlopig toegepast, omdat niet alle EAC verdragspartijen het akkoord hebben ondertekend. Nederland deed dit net als de andere EU lidstaten wel.³ In afwachting van de inwerking-treding van het in 2014 overeengekomen EPA, is tijdens een top van EAC-staatshoofden in februari 2021 besloten om EAC-landen de

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2660.

² Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0559> en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0562>

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1633; <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2016023&DocLanguage=en>

mogelijkheid te geven om onderhandelingen met de EU op bilateraal niveau voort te zetten. Zodoende heeft Kenia de Commissie op 4 mei 2021 verzocht om bilaterale onderhandelingen te starten. Andere EAC-leden zouden op een later moment kunnen toetreden tot het overeengekomen EU-Kenia EPA. Over de voortgang van de onderhandelingen met Kenia is uw Kamer geïnformeerd via de reguliere voortgangsrapportages handelsakkoorden.⁴

Op basis van de inhoud van het op 19 juni 2023 overeengekomen onderhandelaarsakkoord stelt de Commissie een *EU-only* akkoord voor. Artikel 207 VWEU betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek vormt de voorgestelde materiële rechtsgrondslag voor de Raadsbesluiten tot ondertekening en tot sluiting van het akkoord. Conform het onderhandelingsmandaat van de Raad bevat het akkoord geen bepalingen over investeringsbescherming.

Inhoud van het akkoord

Ten opzichte van het EU-EAC EPA uit 2014 bevat het EU-Kenia EPA nieuwe afspraken over handel en duurzame ontwikkeling en aangepaste afspraken ten aanzien van oorsprongsregels. Ter toelichting op de inhoud van het EPA wordt allereerst de inhoud behandeld die overeenkomt met het voorgaande EU-EAC EPA uit 2014, waarna de aanvullende afspraken in het EU-Kenia EPA worden toegelicht.

Overeenkomstige inhoud

Het EPA biedt direct volledig tarief- en quotavrije markttoegang voor alle goederen uit Kenia tot de EU. Tegelijkertijd biedt Kenia gedeeltelijke (82,6% van de importwaarde uit de EU) en geleidelijke openstelling van de eigen markt. Onder de EAC douane-unie is al meer dan de helft van de import tariefvrij, niet alleen uit de EU maar ook uit andere derde landen. De overige liberalisering ten behoeve van de EU zal na inwerkingtreding van het EU-Kenia EPA binnen een termijn van 15 jaar tot 25 jaar plaatsvinden. Kenia heeft besloten om verschillende landbouwproducten, wijn en sterke drank, chemicaliën, plastic, papier op houtbasis, textiel en kleding, schoeisel, keramische producten, glaswerk, artikelen van onedele metalen en voertuigen uit te sluiten van liberalisering.

Voor wat betreft toegang tot de Europese markt, valt Kenia al sinds het in 2014 overeengekomen EPA met de EAC-landen onder de zogenaamde EU markttoegangsverordening.⁵ Daarmee biedt de EU aan verschillende landen die een EPA hebben ondertekend dat nog niet in werking getreden is unilateraal tarief- en quotavrije toegang tot de interne markt. Met het nieuw overeengekomen EPA behoudt Kenia volledig tarief- en quotumvrije toegang tot de interne markt van de Unie, maar is dit na inwerkingtreding van het akkoord niet langer gebaseerd op unilaterale EU-wetgeving, maar op het EPA. Daarmee ontstaat meer zekerheid voor de handel tussen de EU en Kenia.

Het akkoord is gericht op bevordering van de onderlinge handel door afspraken over het verbieden van discriminerende handelsbeperkingen. Ook bevat het akkoord afspraken over handelsdefensieve maatregelen, met herbevestiging van de regels van de WTO (*World Trade Organization* – Wereldhandelsorganisatie). Partijen kunnen multilaterale vrijwaringsmaatregelen nemen in het kader van de WTO. Daarnaast kunnen partijen tijdelijk bilaterale vrijwaringsmaatregelen nemen in het kader van dit

⁴ Viermaal per jaar als bijlage bij de geannoteerde agenda voor de informele en formele Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) Handel.

⁵ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016R1076-20200820>

handelsakkoord als producten uit de ene partij in zulke grote hoeveelheden op de markt van de andere partij worden ingevoerd dat de markt ernstig verstoord raakt of dreigt te raken.

Verder bevat het EPA bepalingen die zich richten op handelsfacilitatie, verbetering van douanewetgeving en -procedures, bevordering van douanesamenwerking en ondersteuning van de Keniaanse douane. Zo wordt er bij inwerkingtreding van het EPA een Speciaal Comité voor Douane en Handelsfacilitatie opgericht dat onder andere zal toezien op de implementatie en toepassing van de EPA-bepalingen inzake douanesamenwerking, handelsfacilitatie en oorsprongsregels. Tevens voorziet het EPA in een Protocol dat volledig is gewijd aan administratieve samenwerking en steun met betrekking tot douane-aangelegenheden.

Voorts zijn afspraken opgenomen over samenwerking m.b.t duurzame visserij. Visserij wordt door beide partijen erkend als een belangrijke factor voor regionale economische ontwikkeling in de EAC, voor armoedebestrijding, voedselzekerheid en als bron van buitenlandse valuta. De samenwerking ziet bijvoorbeeld op het bevorderen van de duurzame ontwikkeling en het duurzame beheer van de visserij, het optimaliseren van de voordelen van visserij voor de EAC-landen, en effectieve monitoring, controle en surveillance (MCS), die nodig zijn voor de bestrijding van illegale, niet gerapporteerde en ongereguleerde visserij (IUU-visserij).

De belangrijkste doelstelling van het landbouwhoofdstuk is duurzame landbouwontwikkeling. Het gaat dan met name om bepalingen over voedselzekerheid, levensonderhoud, plattelandsontwikkeling, armoedebestrijding en de verbetering van productiviteit. Deze afspraken bouwen voort op het landbouwakkoord van de WTO⁶ en benadrukken het belang van landbouw voor Kenia zowel ten behoeve van voedselzekerheid (inclusief de import van voedsel) als ten behoeve van (export)inkomsten. Ook wordt in het EPA rekening gehouden met de positie van kleine boeren. Het akkoord herbevestigt dat de EU geen exportsubsidies voor landbouwproducten zal verstrekken, overeenkomstig de afschaffing van exportsubsidies door de EU in 2017. Ten slotte wordt er een landbouwdialogoog tussen Kenia en de EU opgezet.

Ten aanzien van sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS) herbevestigen de verdragspartijen de afspraken onder de WTO SPS-overeenkomst, en laten daarmee de toepassing door beide verdragspartijen van het voorzorgsbeginsel onverlet. Er wordt samenwerking voorzien met het oog op snelle informatie-uitwisseling en technisch overleg, het bevorderen van technologie-overdracht en capaciteitsopbouw om te voldoen aan internationale SPS-maatregelen. Samenwerkingsactiviteiten doen niets af aan het onafhankelijk opereren van nationale bevoegde autoriteiten en het recht om te reguleren. De SPS-eisen ten behoeve van voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid die de EU stelt voor het op de markt plaatsen van producten worden door het akkoord niet aangetast. Deze eisen zijn verankerd in EU-wetgeving en gelden voor alle producten die op de Europese markt komen.

Ook omvat het EPA zoals gebruikelijk clausules die de mogelijkheid bieden om het EPA na inwerkingtreding iedere vijf jaar te herzien. Voor de eerstvolgende herziening zal specifiek door de verdragspartijen gekeken worden naar afspraken over onder meer diensten, private sector ontwikkeling, duurzaamheid, intellectueel eigendom en aanbestedingen.

⁶ WTO | legal texts – Marrakesh agreement, de WTO Landbouwovereenkomst.

Tenslotte bevat het EPA regels voor geschillenbeslechting, institutionele bepalingen, alsmede bepalingen die het verdrag koppelen aan de Samoa-overeenkomst (de opvolger van het Cotonouverdrag), het politiek raamwerkverdrag voor de relaties van de EU met de ACS-landen. Het EPA voorziet in de oprichting van organen op ministerieel, hoogambtelijk en technisch niveau. De zogenaamde EPA Raad op ministerieel niveau is bevoegd om besluiten te nemen over de uitvoering van het verdrag en aanbevelingen te geven. De EPA Raad wordt ondersteund door een Comité op hoogambtelijk niveau dat toezicht houdt op de werking van het akkoord en de gevolgen van het akkoord voor de verdragspartijen. De organen op technisch niveau monitoren de uitvoering van specifieke bepalingen in het akkoord. Dat betreft onder andere het eerder genoemde Speciaal Comité voor Douane en Handelsfacilitatie en de landbouw dialoog. Het maatschappelijk middenveld wordt actief betrokken bij het monitoren van het akkoord via adviesgroepen en een adviesorgaan dat in contact staat met het Comité op hoogambtelijk niveau.

Herziene/aanvullende onderdelen

In aanvulling op het in 2014 overeengekomen EPA met de EAC-landen, bevat het EU-Kenia EPA afspraken over handel en duurzame ontwikkeling in Annex V en in een gezamenlijke verklaring, die integraal onderdeel vormen van het akkoord. Zo zijn de fundamentele principes van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) opgenomen, inclusief de meest recente principes over een veilige en gezonde werkomgeving. Het Parijsakkoord is opgenomen in de tekst als «essentieel element» en de verplichting voor verdragspartijen om zich hieraan te houden is handhaafbaar via de geschillenbeslechtingsbepalingen in de Annex. Bovendien is het Biodiversiteitsverdrag opgenomen en wordt het belang van het behoud van bossen en aquacultuur onderstreept. De verdragspartijen spreken af om op het thema gendergelijkheid samen te werken in verschillende fora. Ook zeggen de verdragspartijen toe om de impact te meten van implementatie van het handelsverdrag op gendergelijkheid en de gelijke kansen voor vrouwen in een handelscontext. De uitvoering van bovengenoemde afspraken wordt op technisch niveau gemonitord door een daartoe opgericht Speciaal Comité voor Handel en Duurzame Ontwikkeling. Het Comité rapporteert hierover aan de EPA Raad.

In de gezamenlijke verklaring over handel en duurzame ontwikkeling wordt toegezegd dat het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling meegenomen zal worden in de eerste herziening van het EPA, vijf jaar na de inwerkingtreding van het EPA. Bij die herziening zal volgens het akkoord tevens rekening worden gehouden met de aanvullende ambities van de Europese Unie, zoals opgenomen in de Trade and Sustainable Development (TSD) Review van juni 2022.⁷

Voorts zijn bepalingen over de regels van oorsprong aangepast. Beide partijen zijn overeengekomen voorlopig de oorsprongsbepalingen uit de EU markttoegangsverordening te hanteren, totdat een nieuw protocol inzake oorsprongsregels is overeengekomen. Een dergelijk protocol dient uiterlijk binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het EPA te worden onderhandeld en er wordt ingezet op een zo spoedig mogelijke afronding van dit proces. Het oorsprongsprotocol van het EU-EAC EPA zal de basis vormen voor de onderhandelingen over het oorsprongsprotocol van het EU-Kenia EPA, met beperkte aanpassingen die vooral verband houden met het bilaterale karakter van het akkoord.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3489

In het hoofdstuk over economische, en ontwikkelingssamenwerking is de bepaling over financiële verplichtingen aangepast. De verwijzing naar het Europese Ontwikkelingsfonds in artikel 102 is niet langer opgenomen, waarmee financiële verplichtingen voor EU-lidstaten op basis van het EPA zijn komen te vervallen. Financiering wordt volledig onder de NDICI-middelen van de EU-begroting gebracht. In de nieuw toegevoegde Annex VI wordt bevestigd dat het EPA voor geen van de verdragspartijen financiële verplichtingen inhoudt. Op deze aanpassing na is het hoofdstuk over economische en ontwikkelingssamenwerking grotendeels ongewijzigd gebleven. Het hoofdstuk ziet verder toe op het vergroten van het concurrentievermogen van de Keniaanse economie door capaciteitsopbouw en steun ter bevordering van de implementatie van het EPA. De samenwerkingsgebieden betreffen onder meer infrastructuur, landbouw en veehouderij, private sectorontwikkeling, visserij, water en milieu, en markttoegang.

Nederlandse inzet bij de onderhandelingen

Het bevorderen van het afsluiten van EPA's vormt één van de zes werkwijzen onder het Combinatiebeleid in de nota «Doen waar Nederland goed in is». ⁸ Ook is de inzet op EPA's opgenomen in de Afrikastrategie. ⁹ Het kabinet ziet EPA's als platform voor het stimuleren van duurzame handel en economische ontwikkeling. Daarnaast dragen EPA's bij aan de diversificatie van handelspartners, en daarmee aan het verminderen van strategische afhankelijkheden. EPA's hebben de vorm van asymmetrische handelsakkoorden, waarmee landen gunstige handelsvoordelen krijgen, zoals tarief- en quotavrije toegang tot de EU voor goederen. Het kabinet zet in op een gelijkwaardige dialoog hierover met ontwikkelingslanden.

Het kabinet is voorstander van een actief handelsbeleid, waarbij handelsakkoorden een belangrijk instrument zijn, zoals vastgelegd in het coalitieakkoord. ¹⁰ Bij deze akkoorden zet het kabinet, conform het coalitieakkoord, in op hoge standaarden voor duurzame ontwikkeling. Met goede afspraken over handel en duurzame ontwikkeling dragen handelsakkoorden bij aan het bevorderen en implementeren van internationale afspraken over onder meer arbeidsrechten en milieuverdragen. Nederland is als handelsland bij uitstek gebaat bij een sterke en open economische relatie met zijn partners, overeenkomstig het op regels gebaseerde internationale handelssysteem.

Het kabinet heeft zich gedurende de onderhandelingen van het EU-Kenia EPA ingezet voor een ambitieus en gebalanceerd akkoord dat duurzame ontwikkeling en hoge standaarden bevordert, in lijn met Europese waarden en dat niet afdoet aan Europese standaarden. Zo heeft het kabinet zich met gelijkgezinde EU lidstaten hard gemaakt voor het opnemen van ambitieuze duurzaamheidsafspraken. Voorts heeft het kabinet in de onderhandelingen aangedrongen op gelijkwaardigheid, met oog voor de economische kansen en uitdagingen voor Kenia.

Kabinetsappreciatie van het EU-Kenia EPA

Het kabinet is voorstander van het verdiepen van de samenwerking tussen de EU en Kenia, en is positief over de uitkomst van de onderhandelingen over het EPA. Het kabinet ziet het akkoord mede in het licht van de huidige geopolitieke context, waarin mondiale machtsverhoudingen verschuiven en de multilaterale orde onder druk staat. Het is daarom van

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 36 180, nr. 1

⁹ Kamerstukken 29 237, nr. 183

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77

groot belang dat de EU haar betrokkenheid bij Afrika vergroot en haar partnerschap met een belangrijke Afrikaanse speler als Kenia verdiept. Dit is tevens in lijn met de Afrikastrategie.

Kenia is een stabiele partner in een onstuimige regio en een belangrijke partner voor Nederland en de EU op gebied van bescherming van de democratie, de internationale rechtsorde, opvang in de regio en klimaatverandering. Nederland is Kenia's grootste exportbestemming binnen de EU en tweede ter wereld, met een percentage van 8,1% van het totaal van de gehele Keniaanse export. Tegelijkertijd is Kenia een toegangspoort voor Nederlandse (en EU-) organisaties en ondernemingen tot de Oost-Afrikaanse markt. Het EPA stelt Nederland en de EU in staat om een versterkt strategisch partnerschap met Kenia te realiseren, met de mogelijkheid voor andere leden van de EAC om op een later moment toe te treden. In deze zin vormt het EPA tevens een concrete invulling van het gewenste versterkte engagement met het Afrikaanse continent.

Kenia speelt een voortrekkersrol in duurzaamheidsinspanningen op het Afrikaanse continent en is een betrouwbare partner bij het adresseren van klimaatverandering. Het EPA bouwt voort op deze goede betrekkingen en is het eerste EPA waarin handel en duurzame ontwikkeling een prominente plek krijgt. Zo bevat het akkoord o.a. bindende bepalingen over arbeidsrechten, gendergelijkheid, milieubescherming en klimaatverandering. Het kabinet steunt de opname in het TSD-hoofdstuk van het tegengaan van illegale handel in wilde dieren, illegale ontbossing en illegale visserij, evenals de verbintenissen inzake het behoud van de biodiversiteit, duurzame bosbouw en duurzame visserij.

De voorgestelde afspraken over handel en duurzame ontwikkeling vormen een integraal onderdeel van het akkoord, en komen overeen met de inzet van het kabinet bij het openen van de onderhandelingen. Zo zijn in het EPA de fundamentele ILO-conventies en het Parijsakkoord opgenomen en omvat het EPA ook geschillenbeslechting ten aanzien van de bepalingen over handel en duurzame ontwikkeling. Daarbij is het mogelijk over te gaan tot de oprichting van een panel dat uitspraak kan doen over geschillen. Het kabinet verwelkomt de opname van deze afspraken en de bereidwilligheid van Kenia om deze afspraken toe te voegen aan het bestaande akkoord. Bij een toekomstige herziening van het EPA zal het kabinet streven naar aanvullende afspraken volgens de uitkomsten van de TSD-review van juni 2022. Tevens zal het kabinet dan in de Raad benadrukken dat de mogelijkheid tot het *in ultimo* opschorten van handelspreferenties, bij het niet-nakomen van de afspraken in het deel over handel en duurzame ontwikkeling, in deze herziening betrokken dient te worden.

Het kabinet zet in op soepelere oorsprongsregels ten aanzien van EPA's met Afrikaanse landen om zo regionale economische integratie te bevorderen en het gebruik van preferentiële importtarieven voor de EPA-landen te vergemakkelijken. Dit is daarom ook de kabinetsinzet met betrekking tot vervolgonderhandelingen over het uiteindelijke specifieke Oorsprongsprotocol van het EU-Kenia EPA.

De Commissie stelt aan de Raad voor om het EPA als *EU-only* overeenkomst te sluiten, met artikel 207 VWEU (gemeenschappelijke handelspolitiek) als materiële rechtsgrondslag voor de betreffende Raadsbesluiten. De materiële rechtsgrondslag van de Raadsbesluiten dient op basis van de uiteindelijke tekst van het akkoord te worden beoordeeld (in het bijzonder het doel en de inhoud van het akkoord). Gelet op het doel en de inhoud van het voorliggende akkoord, waaruit kan worden opgemaakt dat de gemeenschappelijke handelspolitiek het zwaartepunt van het akkoord

vormt, kan het kabinet de keuze voor artikel 207 VWEU als materiele rechtsgrondslag volgen. Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is de EU exclusief bevoegd (artikel 3, lid 1, VWEU). Daarnaast heeft het verwijderen van de eerdere verwijzingen naar het Europees Ontwikkelingsfonds in artikel 102 tot gevolg dat het EPA geen gevolgen heeft voor de nationale begrotingen van de lidstaten. Hierdoor bevat het akkoord geen onderwerpen die behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Om die reden kan het kabinet ook instemmen met het sluiten van het EPA als *EU-only* overeenkomst.

Voorgenomen positie van het kabinet

Het kabinet verwelkomt de uitkomst van de onderhandelingen over het EPA. Samenvattend acht het kabinet het akkoord van belang ter versterking van de banden met een belangrijk land op het Afrikaanse continent, de bilaterale handelsbetrekkingen en duurzame ontwikkeling. Tevens is het kabinet positief over de overeengekomen bepalingen in het akkoord op het gebied van duurzaamheid. Het kabinet is derhalve voornemens in te stemmen met de Raadsbesluiten ter ondertekening en ter sluiting van het EU-Kenia EPA door de EU.

Verdere voorziene besluitvorming en procedure

De Raad is nu aan zet om te besluiten over de ondertekening van het EPA door de EU. Na aanneming van het Raadsbesluit tot ondertekening zullen de EU en Kenia tot ondertekening overgaan. De Europese Commissie hoopt dat de Raad spoedig een besluit tot ondertekening neemt, zodat de ondertekening nog dit jaar kan plaatsvinden.

Na goedkeuring door het Europees Parlement kan de Raad het Raadsbesluit vaststellen tot sluiting van het akkoord namens de EU. De Europese Commissie verwacht dat het Europees Parlement begin 2024 zal besluiten over goedkeuring. Het akkoord treedt in werking nadat zowel Kenia als de EU de interne procedures voor goedkeuring van het akkoord hebben doorlopen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher