

Brussel, 16 juli 2026
(OR. en)

12037/26

POLCOM 279
SPG 5

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	16 juli 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	JOIN(2026) 16 final
Betreft:	GEZAMENLIJK VERSLAG AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over het stelsel van algemene preferenties voor de periode 2023-2025

De delegaties vinden hierbij document JOIN(2026) 16 final.

Bijlage: JOIN(2026) 16 final



EUROPESE
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 16.7.2026
JOIN(2026) 16 final

GEZAMENLIJK VERSLAG AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over het stelsel van algemene preferenties voor de periode 2023-2025

{SWD(2026) 184 final} - {SWD(2026) 185 final} - {SWD(2026) 186 final} -
{SWD(2026) 187 final} - {SWD(2026) 188 final} - {SWD(2026) 189 final} -
{SWD(2026) 190 final} - {SWD(2026) 191 final} - {SWD(2026) 192 final}

1. INLEIDING EN ACCENTEN

Het stelsel van algemene preferenties (SAP) is een belangrijk instrument waarmee de Europese Unie (EU) lage- en lagermiddeninkomenslanden ondersteunt bij hun inspanningen om armoede terug te dringen, economische groei te bevorderen en duurzame ontwikkeling te realiseren. De EU verleent dergelijke landen unilateraal preferentiële toegang tot de EU-markt door invoerrechten af te schaffen of te verlagen; terwijl minst ontwikkelde landen (MOL's) profiteren van rechten- en quotavrije markttoegang. Ter bevordering van duurzaamheid moeten SAP-begunstigde landen hun verplichtingen nakomen die voortvloeien uit specifieke internationale verdragen en overeenkomsten inzake mensenrechten, arbeidsrechten, milieu en klimaat, en goed bestuur met betrekking tot de strijd tegen drugs en corruptie.

Regelmatige monitoring en rapportage maken deel uit van de uitvoering van het SAP, zoals vastgelegd in de SAP-verordening¹. Net als de vorige editie² wordt dit vijfde verslag³ aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het SAP gezamenlijk vastgesteld door de Europese Commissie (de Commissie) en de Hoge Vertegenwoordiger, gezien het belang van het SAP ook vanuit het perspectief van het bredere buitenlands beleid en het externe optreden van de EU. Dit is het laatste verslag in het kader van de huidige SAP-verordening. Dit markeert de overgang naar de nieuwe SAP-verordening, die met ingang van 1 januari 2027 met name strengere eisen op het gebied van duurzaamheid en transparantie zal bevatten.

Dit verslag heeft betrekking op de uitvoering en de effecten van het SAP in de periode 2023-2025 (de “verslagperiode”) via de drie regelingen die het stelsel kent: 1) de standaard SAP-regeling voor laag- en lagermiddeninkomenslanden⁴; 2) de speciale stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur (SAP+), die beschikbaar is voor de begunstigde landen van de standaard-SAP-regeling die verdere duurzaamheidsverbintenissen aangaan⁵; en 3) de “alles behalve wapens”-regeling (Everything But Arms, EBA), die van toepassing is op MOL's. Dit jaar is het 25 jaar geleden dat het EBA-instrument van de EU werd ingevoerd.

Momenteel profiteren 65 ontwikkelingslanden van het SAP van de EU, waaronder 44 MOL's. Dit komt neer op meer dan 3 miljard mensen wereldwijd, waarvan er meer dan 1 miljard in MOL's wonen. In 2024 profiteerden SAP-begunstigde landen van preferentiële tarieven, wat naar schatting heeft geleid tot besparingen ter waarde van 5 miljard EUR, waarbij de EBA-begunstigde landen goed waren voor meer dan 3 miljard EUR van dit totale bedrag.

De grootste begunstigde landen van het stelsel zijn Bangladesh (19 miljard EUR aan invoer in de EU met gebruikmaking van EBA-preferenties in 2024), India (11,7 miljard EUR aan invoer in de EU met gebruikmaking van standaard-SAP-preferenties) en Pakistan (7,1 miljard EUR aan invoer in de EU met gebruikmaking van SAP+-preferenties). Kleding is veruit de belangrijkste sector en vertegenwoordigt 59 % van de totale handel in het kader van het SAP.

Naast de voordelen voor handel en economie blijft het SAP een aantrekkelijke en doeltreffende stimulans voor duurzame ontwikkeling in de begunstigde landen op het gebied van sociale, milieu- en klimaatgerelateerde kwesties, op basis van internationaal erkende normen. De monitoring door en betrokkenheid van de EU in het kader van het SAP spelen een cruciale rol: met name het SAP+ bevordert een gestructureerde betrokkenheid tussen EU-instellingen, begunstigde overheden en het maatschappelijk middenveld. Het ondersteunt de bevordering van de internationale verbintenissen inzake mensenrechten, arbeidsrechten, klimaat en milieu en helpt bij het versterken van hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding en de rechtsstaat. Met dit stelsel wordt het evenwicht tussen het stimuleren van het handelsgroei-potentieel van de begunstigde landen en het bevorderen van gedeelde waarden en duurzaamheidsdoelstellingen verder gewaarborgd. Door handel met de SAP-begunstigde

landen via besparingen op rechten te stimuleren, worden tevens de economie en het bedrijfsleven van de EU ondersteund, terwijl het stelsel de economische belangen van de EU en het concurrentievermogen van gevoelige sectoren waarborgt.

Bij dit verslag zijn negen landspecifieke werkdocumenten van de diensten van de Commissie (SWD's) gevoegd: één voor elk van de huidige acht SAP+-begunstigde landen (Bolivia, Kaapverdië, Kirgizië, Mongolië, Pakistan, de Filipijnen, Sri Lanka en Oezbekistan) en één voor de EBA-landen die te maken hebben met een grotere betrokkenheid van de EU (Bangladesh, Cambodja en Myanmar). Het verslag geeft een beeld van de samenwerking tussen de diensten van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) met de autoriteiten van de begunstigde landen, het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en het bedrijfsleven, onder meer door middel van monitoringmissies in SAP+-begunstigde landen en grotere betrokkenheid van de EU bij enkele belangrijke EBA-begunstigde landen. In het verslag wordt tevens voortgebouwd op de bevindingen van internationale toezichthoudende instanties op gebieden in verband met de SAP-voorwaarden voor begunstigde landen, en worden deze waar nodig in het verslag verwerkt.

2. ONTWIKKELINGEN IN DE WETGEVING TIJDENS DE VERSLAGPERIODE

a) Ontwikkelingen in de uitvoering

De Commissie heeft tijdens de verslagperiode diverse rechtshandelingen in verband met de uitvoering van de SAP-verordening vastgesteld:

- Graduatie van landen uit het SAP: Indonesië is door de Wereldbank voor drie achtereenvolgende jaren ingedeeld als “hogermiddeninkomensland” en verlaat daarom met ingang van 1 januari 2027 de SAP-regeling⁶. Met ingang van 1 januari 2027 zal de economische partnerschapsovereenkomst (EPO) tussen de EU en Kenia, die sinds 1 juli 2024 van kracht is, de SAP-regeling volledig vervangen⁷.
- Overgang van EBA naar standaard-SAP: Op 13 december 2023 is Bhutan op basis van een VN-besluit de MOL-status ontgroeid. Na een overgangsperiode van drie jaar komt Bhutan dus vanaf 1 januari 2028 niet langer in aanmerking voor EBA-preferenties en gaat het land over naar de standaard-SAP-regeling⁸. Ook Sao Tomé en Príncipe is op 13 december 2024 de MOL-status ontgroeid en zal met ingang van 1 januari 2029 overstappen naar de standaard-SAP-regeling⁹.
- Kwetsbaarheidsdrempels: naar aanleiding van wijzigingen in de lijst van begunstigde landen werd de voor het SAP+ relevante kwetsbaarheidsdrempel herzien¹⁰.
- Graduatie van producten: de tariefpreferenties van de standaard-SAP-regeling werden voor de jaren 2023-2025¹¹¹² voor verscheidene uit India, Indonesië en Kenia ingevoerde producten geschorst, nadat de desbetreffende drempelwaarden voor de invoer waren bereikt en daarna [ook voor het jaar 2026]¹³.
- Vrijwaringsmaatregelen: in 2024 werden, na de heropening van het onderzoek, algemene vrijwaringsmaatregelen voor de uitvoer van Indica-rijst uit Cambodja en Myanmar opnieuw ingesteld¹⁴. In 2025 werden speciale landbouwvrijwaringsmaatregelen ingesteld voor de invoer van ethanol van oorsprong uit Pakistan¹⁵.

b) Het SAP na 2026

Verwacht wordt dat het aantal SAP+-begunstigde landen in de toekomst verder afneemt. Wat aanstaande graduaties betreft, zijn twee SAP+-begunstigde landen door de Wereldbank

aangemerkt als hogermiddeninkomenslanden (Kaapverdië in 2025 en Mongolië in 2024 en 2025). Als ze gedurende drie achtereenvolgende jaren als zodanig worden aangemerkt, komen ze niet langer in aanmerking voor de SAP-regeling. Bovendien zullen verschillende van de huidige EBA-begunstigde landen de komende jaren hun MOL-status ontgroeien. Deze landen (zie punt 4c voor meer informatie) zullen na een overgangsperiode van drie jaar na de opheffing van hun MOL-status de EBA-regeling verlaten en vervolgens waarschijnlijk overstappen naar de standaard-SAP-regeling, tenzij zij met goed gevolg de gunstigere SAP+-status aanvragen.

Op 22 september 2021 heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel voor het nieuwe stelsel van algemene preferenties van de EU voor de periode 2024-2033 ingediend¹⁶. Aangezien dit nieuwe SAP van de EU in 2023 nog niet was aangenomen, hebben de medewetgevers de toepassingsperiode van de huidige SAP-verordening tot en met 31 december 2027 verlengd¹⁷. De nieuwe SAP-verordening voor de periode 2027-2036 is op 17 juni 2026 vastgesteld en zal op 1 januari 2027 in werking treden¹⁸.

Het akkoord over de nieuwe verordening vormt een belangrijke mijlpaal en zorgt ervoor dat de EU ontwikkelingslanden blijft ondersteunen bij hun streven naar economische groei en duurzame ontwikkeling op basis van een eerlijk en voorspelbaar kader. De nieuwe verordening waarborgt de ruimhartige aanpak van de EU ten aanzien van tariefconcessies voor invoer uit ontwikkelingslanden. De verordening behoudt de hoofdlijnen van de vorige wetgeving om continuïteit en voorspelbaarheid te waarborgen voor SAP-begunstigde landen en hun exporteurs, alsook voor importeurs in de EU.

In de nieuwe verordening worden vijf nieuwe internationale verdragen¹⁹ toegevoegd aan de lijst van voor het SAP relevante instrumenten waaraan SAP-begunstigde landen moeten voldoen (de SAP-voorwaarden, zie punt 3c) en wordt de Overeenkomst van Parijs ingevoerd ter vervanging van het Protocol van Kyoto²⁰. De nieuwe verordening voorziet in de mogelijkheid om de regeling in te trekken in geval van ernstige en systematische schendingen van de beginselen die verband houden met de verdragen inzake milieu, klimaat en goed bestuur, alsook in geval van ernstige en systematische tekortkomingen met betrekking tot de internationale verplichting tot terugname van de eigen onderdanen van een begunstigd land in het kader van illegale migratie. Het nieuwe stelsel zorgt voor verbetering van monitoring en transparantie en voor grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, en voorziet in een spoedprocedure voor intrekking in geval van bijzonder ernstige schendingen. Het zorgt er ook voor dat de vrijwaringsmechanismen doeltreffender worden bij het aanpakken van situaties waarin een sterke toename van de invoer uit een begunstigd land schade kan toebrengen aan producenten in de EU.

Om in het kader van de nieuwe SAP-verordening de SAP+-status te behouden, moeten de huidige SAP+-begunstigde landen een nieuwe aanvraag indienen. Alle SAP+-aanvragers moeten een actieplan indienen voor de doeltreffende uitvoering van de regeling volgens de nieuwe regels. De huidige SAP+-begunstigde landen krijgen een overgangsperiode van twee jaar tot eind 2028, en de Commissie en de EDEO zullen de begunstigde landen bijstaan bij de procedure voor het opnieuw indienen van een aanvraag.

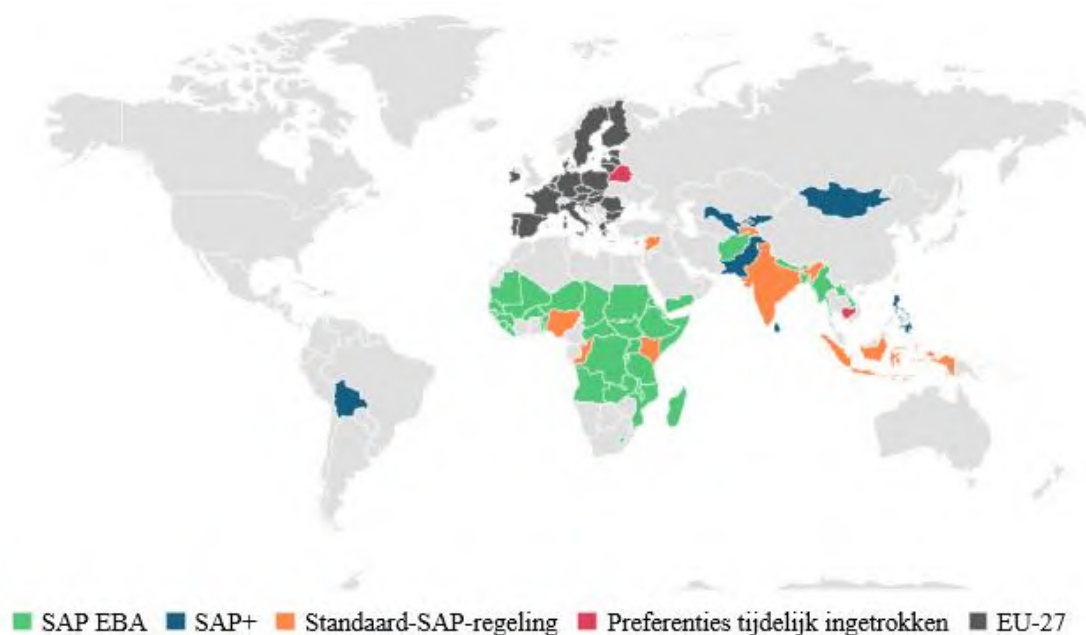
3. EFFECTEN VAN HET SAP

a) Gevolgen voor de handel 2022-2024²¹

Het SAP voorziet in drie regelingen die zijn afgestemd op het ontwikkelingsniveau en de mate van inzet van de begunstigde landen:

- de standaard SAP-regeling geldt voor in aanmerking komende lage- en lagermiddeninkomenslanden die geen andere preferentiële handelsregeling met de EU hebben. De regeling voorziet in accijnsverlagingen voor 66 % van de tariefposten voor invoer in de EU, waarbij 26 % van deze tariefposten vrij van invoerrechten is. Op dit moment profiteren elf landen van deze regeling²²;
- Het SAP+ is een speciale regeling die standaard-SAP-begunstigde landen rechtenvrije toegang biedt tot 66 % van de tariefposten, mits de belangrijkste internationale verdragen en overeenkomsten inzake mensenrechten, arbeidsrechten, milieu, klimaat en goed bestuur daadwerkelijk worden nageleefd. Op dit moment profiteren acht landen van deze regeling²³;
- de EBA-regeling is bedoeld voor MOL's en biedt rechtenvrije toegang voor alle invoer in de EU, met uitzondering van wapens en munitie. De EU biedt deze regeling aan zonder einddatum. 46 landen profiteren van EBA; twee daarvan (Bhutan en Sao Tomé en Principe) zijn de MOL-status ontgroeid, maar kunnen volgens de SAP-verordening tijdens de overgangperiode nog steeds van de EBA-regeling profiteren.

Figuur 1: SAP-begunstigde landen

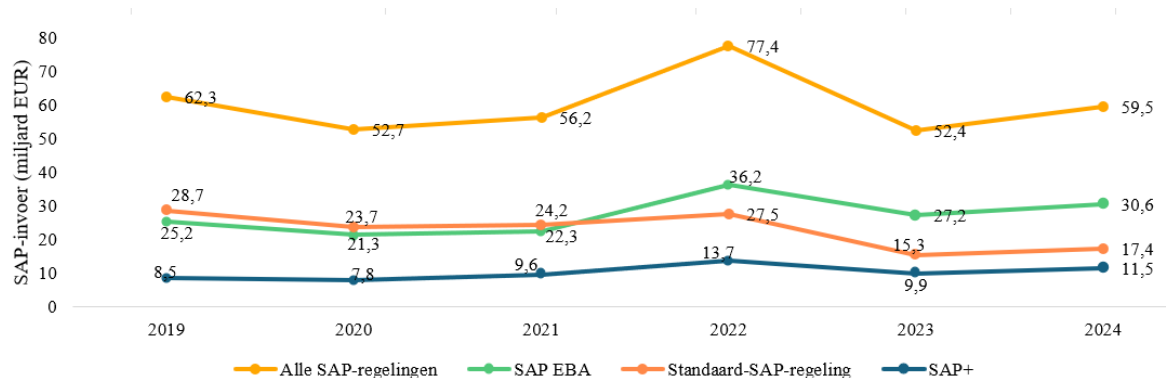


Opmerking: de grijze gebieden zijn de landen die niet onder de SAP-regeling van de EU vallen.

In 2024 heeft de EU voor bijna 60 miljard EUR aan goederen in het kader van SAP-preferenties ingevoerd, wat zowel de partnerlanden als de importeurs en consumenten in de EU ten goede is gekomen. Hiervan werd iets meer dan 50 % ofwel 30 miljard EUR aan goederen in het kader van de EBA-regeling ingevoerd, waarvan 11,5 miljard EUR afkomstig was uit de SAP+-begunstigde landen en ongeveer 17 miljard EUR uit de standaard-SAP-begunstigde landen.

Invoer in de EU naar SAP-regeling

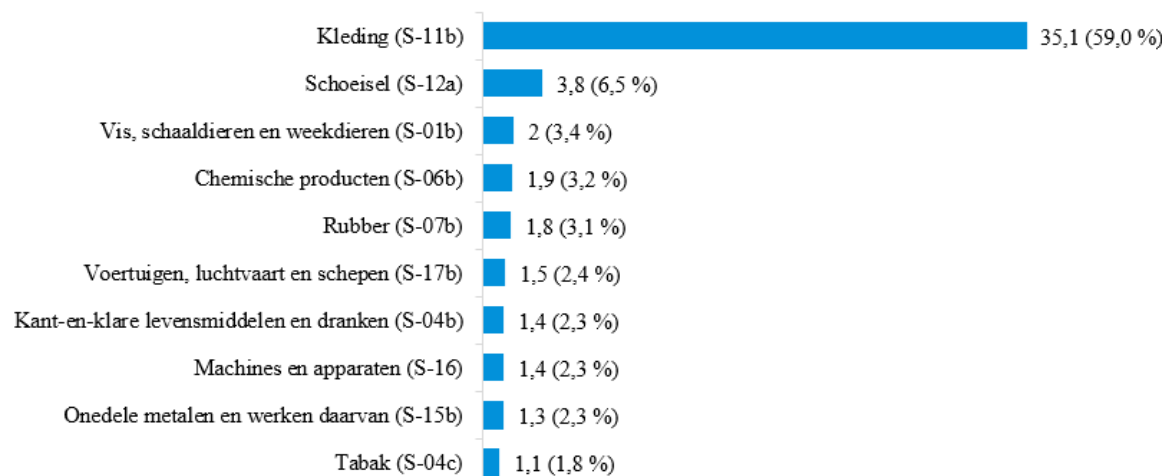
Figuur 2. Trend in invoer in de EU in het kader van de drie SAP-regelingen



De invoer in het kader van het SAP bedroeg in 2024 59 miljard EUR, tegenover ongeveer 52 miljard EUR in 2023, maar lag lager dan het hoogtepunt van 2022, toen de invoer met gebruikmaking van SAP-preferenties ongeveer 77 miljard EUR bedroeg, en dan ook lager dan het niveau van vóór de COVID-19-pandemie, namelijk 62 miljard EUR in 2019. De opleving na de COVID-19-pandemie, in combinatie met de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, waardoor een energiecrisis ontstond, heeft de wereldwijde prijzen en daarmee ook de invoerwaarden van de EU in 2022 naar recordhoogten gedreven. Naarmate de opleving na de COVID-19-pandemie afnam en de energieprijzen vanaf 2023 daalden, normaliseerden de handelscijfers²⁴. Bovendien is Vietnam na de sluiting van een vrijhandelsovereenkomst met de EU met ingang van 1 januari 2023 niet langer een standaard-SAP-begunstigd land. Hierdoor is ook de handel in het kader van de standaard-SAP-preferenties met enkele miljarden euro's gedaald.

Belangrijkste productafdelingen die in aanmerking komen voor het SAP

Figuur 3: Belangrijkste productafdelingen die in 2024 in het kader van het SAP (standaard-SAP, SAP+ en EBA) worden ingevoerd (in miljard EUR en als aandeel van de totale invoer)



In 2024 was kleding (S-11b)²⁵ met afstand de sector die het meest profiteerde van het SAP, met een invoer in de EU in het kader van dit stelsel ter waarde van 35,1 miljard EUR, wat neerkomt op 59 % van de totale handel in het kader van het SAP. De volgende grootste sectoren waren schoeisel (S-12a) (3,8 miljard EUR) en vis, schaaldieren en weekdieren (S-01b) (2 miljard

EUR). In alle jaren van de verslagperiode vormde kleding (S-11b) de grootste sector. Machines en apparatuur (S-16) verloren echter aan belang (van de tweede plaats in 2022 naar de achtste plaats in 2024), terwijl categorieën zoals voertuigen, luchtvaart en schepen (S-17b) en kant-en-klare voedingsmiddelen en dranken (S-04b) sinds 2022 in de top 10 zijn gekomen.

SAP-besparingen op tarieven

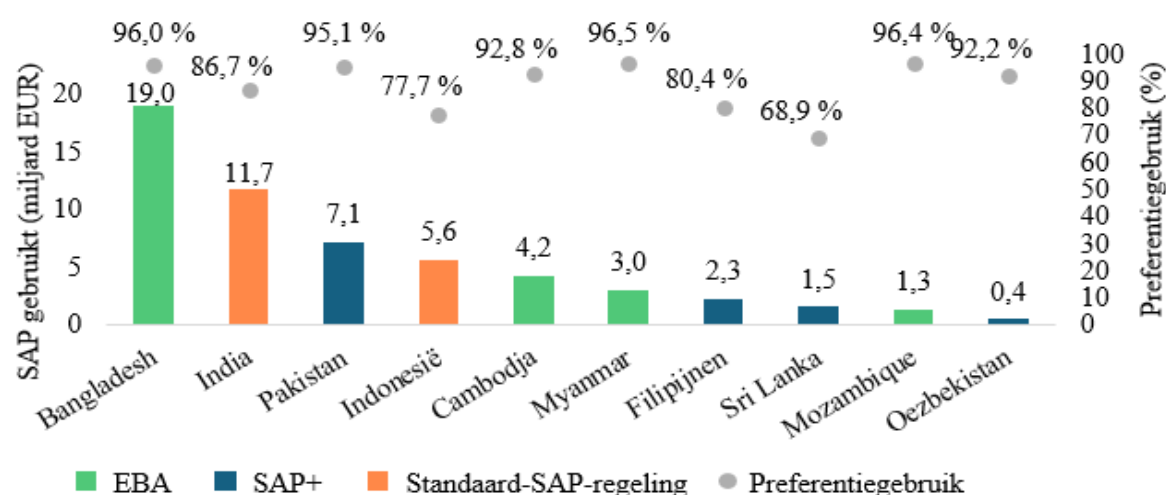
**5 miljard
EUR**

aan tariefvrijstelling

Dankzij het SAP hebben begunstigde landen in het kader van de drie regelingen in 2024 geprofiteerd van tariefverlagingen of -vrijstellingen ter waarde van naar schatting 5 miljard EUR, waarbij de EBA-landen goed waren voor meer dan 3 miljard EUR van het totale bedrag²⁶. Besparingen op rechten komen ten goede aan zowel exporteurs in SAP-begunstigde landen als aan importeurs in de EU, en komen daarmee ook aan bedrijven en consumenten in de EU.

Belangrijkste landen die gebruikmaken van het SAP

Figuur 4: Top 10 van landen naar de waarde van benutting van het SAP in 2024



Het preferentiegebruik is de verhouding tussen de invoer uit een bepaald land waarbij gebruik is gemaakt van de preferenties en de invoer die in theorie in aanmerking kwam voor SAP-preferenties. In 2024 bedroeg het gemiddelde preferentiegebruik 88,8 % voor alle SAP-gerelateerde invoer in de EU. Voor MOL's in het kader van EBA bedraagt dit gemiddeld 94,5 %. Sommige landen behalen in bepaalde afdelingen een preferentiegebruik van 100 %, zoals Ethiopië voor snijbloemen (afdeling S02-a). Er zijn diverse redenen waarom niet 100 % van de beschikbare tariefconcessies in het kader van het SAP wordt benut, maar tot de factoren behoren onder meer onvoldoende bekendheid met het stelsel, administratieve tekortkomingen en het naast elkaar bestaan van alternatieve handelsregelingen.

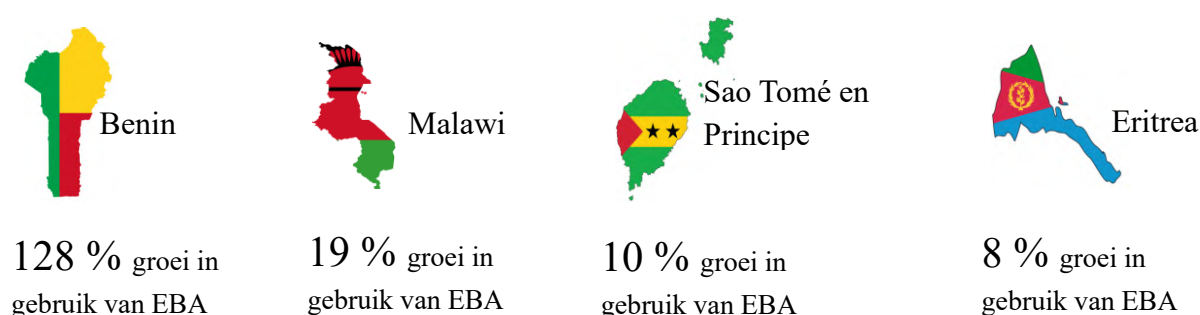
In 2024 noteerde Bangladesh de hoogste waarde aan uitvoer naar de EU met gebruikmaking van SAP-preferenties, namelijk 19 miljard EUR, met een hoog preferentiegebruik van 96 %. India volgde met invoer in de EU ter waarde van 11,7 miljard EUR met gebruikmaking van de standaard-SAP-regeling, met een lager preferentiegebruik van 87 %. Van de SAP+-begunstigde landen springt Pakistan eruit met SAP+-invoer in de EU ter waarde van 7,1 miljard

EUR en een preferentiegebruik van 95,1 %, terwijl Oezbekistan sinds zijn toetreding tot het SAP+ in 2021 de top 10 van alle SAP-begunstigde landen heeft bereikt.

Landen met de sterkste groei in benutting van het SAP

Tussen 2022 en 2024 kende Benin de sterkste groei in het gebruik van SAP-preferenties, met een stijging van 128 %, van 5,1 miljoen EUR in 2022 tot 11,7 miljoen EUR in 2024. Malawi stond op de tweede plaats wat betreft de groei van het gebruik van het SAP, met een stijging van 19 % in dezelfde periode, wat bijdroeg aan een stijging van 13 % van de totale uitvoer van het land naar de EU. Sao Tomé en Príncipe en Eritrea voegden zich bij de landen met de sterkste groei in het gebruik van het SAP, die allemaal begunstigde landen van de EBA-regeling waren. De sectoren achter de groei verschilden per land; zo kende Benin bijvoorbeeld de sterkste stijgingen op het gebied van textiel (S-11a en S-11b).

Figuur 5. Top 4 van landen wat betreft de groei in gebruik van het SAP (2022-2024)



b) Naleving van internationale verdragen en overeenkomsten

SAP-begunstigde landen blijven over het algemeen vooruitgang boeken op het gebied van duurzame ontwikkeling en de naleving van de internationale beginselen en normen die deel uitmaken van de voorwaarden van het SAP.

Hoewel de ratificatie van internationale verdragen op zich niet voldoende is om internationale normen te handhaven, vormt dit wel een essentiële eerste stap. De meeste SAP-begunstigde landen hebben de desbetreffende internationale verdragen in hoge mate geratificeerd. Zo heeft bijvoorbeeld onder de EBA-begunstigde landen (die niet onderworpen zijn aan de verplichting om de voor het SAP relevante verdragen formeel te ratificeren) Bangladesh – het EBA-begunstigd land dat het meest van het stelsel profiteert – alle 27 verdragen geratificeerd die momenteel in de SAP-verordening worden genoemd, evenals de aanvullende verdragen die in de nieuwe SAP-verordening worden opgenomen.

De inspanningen van de begunstigde landen gaan verder dan alleen de ratificatie van de formeel vastgestelde lijst van relevante verdragen en overeenkomsten die in de SAP-verordening worden genoemd. Zo hebben alle acht SAP+-begunstigde landen het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap geratificeerd en zijn zij partij bij de Overeenkomst van Parijs, die niet in de huidige SAP-verordening worden genoemd, maar vanaf 2027 wel deel zullen uitmaken van het stelsel.

Een groot aantal SAP-begunstigde landen heeft ook vorderingen gemaakt met de ratificatie van de pas opgestelde fundamentele verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) over veiligheid en gezondheid op het werk, en van andere IAO-verdragen, zoals over

arbeidsinspecties en tripartiet overleg, die evenmin in de huidige SAP-verordening zijn opgenomen.

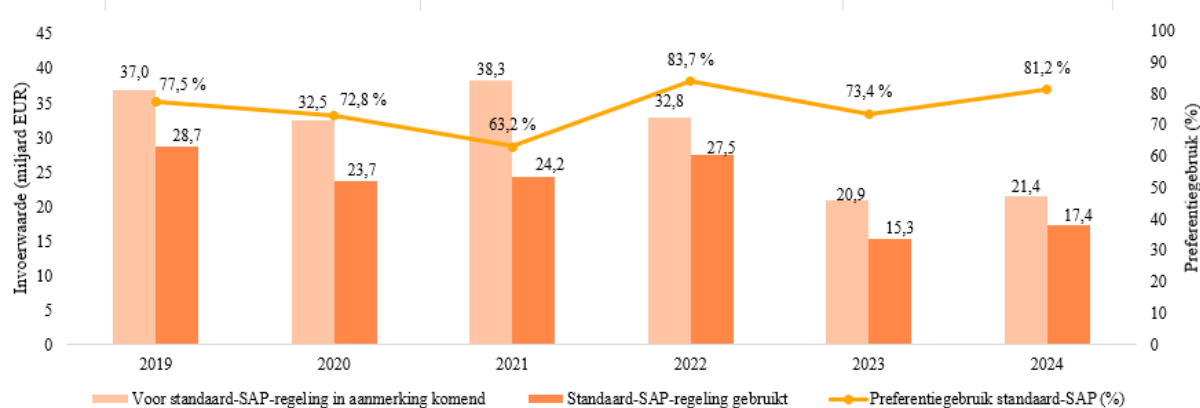
Zoals nader uiteengezet in punt 4b) hieronder en in de samen met dit verslag gepubliceerde werkdocumenten van de diensten van de Commissie (SWD's), vormt met name het SAP+ nog steeds een sterk en gestructureerd kader voor het koppelen van handel aan duurzame ontwikkeling, en een platform voor beleidsdialoog en hervormingen. Het SAP+ biedt begunstigde landen tevens krachtige stimulansen en hulpmiddelen om te voldoen aan internationaal erkende normen waaraan zij zich hebben verbonden.

4. DE DRIE REGELINGEN

a) Standaard-SAP-regeling

Ook tijdens de verslagperiode leverden de standaard-SAP-begunstigde landen nog steeds een aanzienlijk aandeel in de totale SAP-invoer, namelijk 29,3 % in 2024. In 2024 waren kleding (S-11b), schoeisel (S-12a) en chemische producten (S06b) de belangrijkste producten die in aanmerking kwamen voor de standaard-SAP-regeling. Van de huidige elf standaard-SAP-begunstigde landen (waaraan in 2025 Vanuatu werd toegevoegd), waren India en Indonesië de belangrijkste begunstigde landen: India was in 2024 goed voor 11,7 miljard EUR van de totale invoer in de EU in het kader van de SAP-preferenties, gevolgd door Indonesië met 5,56 miljard EUR. Dit zal echter veranderen, aangezien naar verwachting niet alleen Indonesië en Kenia (zie punt 2), maar ook India de standaard-SAP-regeling zal ontgroeien en daarmee uit het stelsel zal stappen zodra de bilaterale handelsovereenkomst met de EU (waarover de onderhandelingen in februari 2026 zijn afgerond) in werking treedt en de daaropvolgende overgangsperiode van twee jaar afloopt.

Figuur 6. Trends in de voor de standaard-SAP-regeling in aanmerking komende invoer, gebruikte invoer en benutting



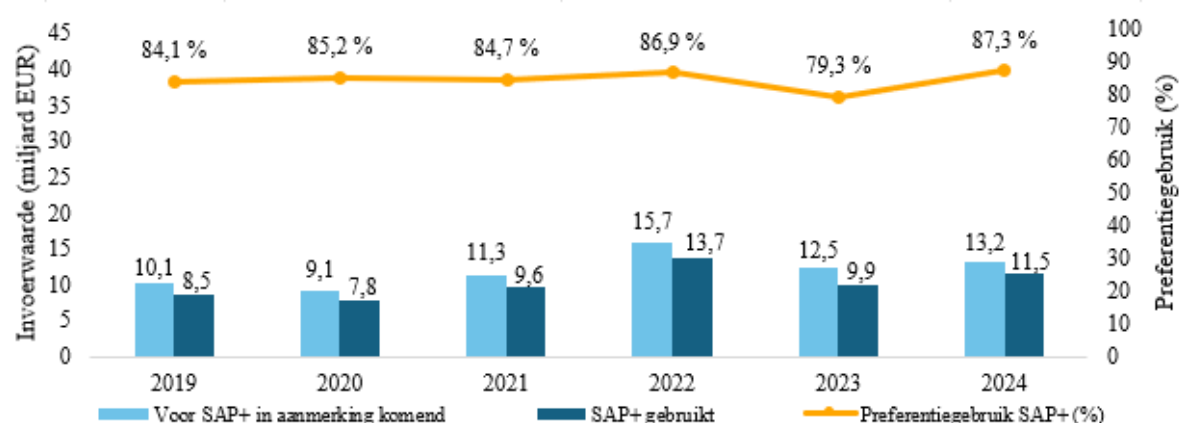
Hoewel het preferentiegebruik in het kader van de standaard-SAP-regeling op een hoog niveau schommelt, zijn zowel de in aanmerking komende invoer als de invoer waarvoor daadwerkelijk aanspraak wordt gemaakt op SAP-preferenties gedaald ten opzichte van het niveau van vóór de COVID-19-pandemie, van 37 miljard EUR in aanmerking komende invoer en 29 miljard EUR daadwerkelijk benutte preferenties in 2019 tot 21 miljard EUR in aanmerking komende invoer en 17 miljard EUR daadwerkelijk benutte preferenties in 2024. Dit was voornamelijk het gevolg van het feit dat landen uit de standaard-SAP-regeling zijn gestapt, met name Vietnam per januari 2023, na afloop van de overgangsperiode die volgde op het sluiten van een

vrijhandelsovereenkomst tussen dit voormalige belangrijke begunstigd land en de EU in 2020. Bovendien is Oezbekistan in april 2021 opgeschoven naar het SAP+.

b) SAP+-regeling

De trend voor SAP+-invoer is over het algemeen positief, afgezien van de opleving als gevolg van de COVID-19-pandemie in 2022 en de effecten van de energieprijzen. De voor het SAP+ in aanmerking komende invoer steeg van het niveau van vóór de COVID-19-pandemie, namelijk 10 miljard EUR in 2019 tot 13 miljard EUR in 2024; bijgevolg bedraagt de invoer waarvoor daadwerkelijk aanspraak is gemaakt op preferenties in 2024 maximaal 11 miljard EUR.

Figuur 7. Trend in SAP+-invoer en -benutting



Het preferentiegebruik voor invoer in de EU in het kader van de SAP+-regeling steeg van 86,9 % in 2022 tot 87,3 % in 2024. Deze bescheiden verbetering volgde op een daling in 2023, toen het preferentiegebruik daalde tot 79,3 %. ²⁷

Pakistan was het belangrijkste SAP+-begunstigd land en maakte gebruik van preferenties ter waarde van 7,1 miljard EUR aan invoer in de EU. De Filipijnen volgden met ongeveer 2,3 miljard EUR aan invoer in de EU, en Sri Lanka was met 1,5 miljard EUR het op twee na grootste SAP+-begunstigd land in waarde.

Wat betreft de naleving tijdens de verslagperiode van de in de SAP-verordening genoemde internationale verdragen, hebben alle SAP+-begunstigde landen de 27 voor het SAP relevante internationale verdragen en overeenkomsten volledig geratificeerd en geen nieuwe voorbehouden gemaakt.

Bij dit verslag zijn acht landspecifieke werkdocumenten van de diensten van de Commissie gevoegd, waarin uitvoerig wordt ingegaan op de verbintenissen van de SAP+-begunstigde landen inzake mensenrechten, arbeidsrechten, milieu en klimaat, en goed bestuur – en op de samenwerking van de EU met deze partnerlanden op deze terreinen. Zoals in die werkdocumenten nader wordt toegelicht, zijn er in de verslagperiode veel positieve ontwikkelingen waargenomen, maar blijven er uitdagingen bestaan.

Veel van de huidige SAP+-begunstigde landen hebben in de verslagperiode de wetgeving op het gebied van de **mensenrechten** en institutionele regelingen op dit gebied versterkt. Zo hebben Kirgizië, Oezbekistan, Sri Lanka en Pakistan bijvoorbeeld hun wetgeving tegen huiselijk geweld aangescherpt, terwijl Bolivia, Mongolië, Oezbekistan en de Filipijnen hervormingen op het gebied van kindbescherming hebben doorgevoerd. Pakistan heeft het

toepassingsgebied van de doodstraf beperkt en uitvoeringsbepalingen voor de antifolteringwet aangenomen, evenals nieuwe wetten ter beperking van kindhuwelijken in Balochistan en Islamabad. Sri Lanka heeft zijn nationale mensenrechteninstellingen versterkt en de Filipijnen hebben nieuwe toezichtmechanismen en interministeriële coördinatieorganen op het gebied van mensenrechten ingesteld.

De meeste SAP+-begunstigde landen boekten ook vooruitgang op het gebied van **arbeidsrechten**. Zo heeft Mongolië bijvoorbeeld een module over dwangarbeid in de particuliere sector in een nationale arbeidskrachtenenquête geïntroduceerd en daarin een onderdeel over dienstplichtarbeid opgenomen. In Oezbekistan zijn verdere inspanningen geleverd om dwangarbeid uit te bannen, en de Filipijnen hebben een stappenplan opgesteld om de vrijheid van vereniging te bevorderen, evenals een strategie om kinderarbeid terug te dringen. Pakistan heeft het Protocol van de IAO bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid geratificeerd en een initiatief gelanceerd om werknemers van de informele naar de formele economie te laten overstappen, teneinde fatsoenlijk werk verder te bevorderen. Verschillende begunstigde landen hebben maatregelen genomen om kinderarbeid terug te dringen en het rechtskader voor de bestrijding van mensenhandel te versterken.

Veel GSP+-begunstigden bleven zich ook inzetten voor **milieubescherming** door klimaattransparantierapporten in te dienen in het kader van de desbetreffende multilaterale milieuovereenkomsten; door de wetgeving en actieplannen inzake biodiversiteit en beschermde gebieden te versterken in overeenstemming met het Verdrag inzake biologische diversiteit; door de uitvoering van het Protocol van Montreal te bevorderen²⁸; en door plannen op te stellen voor klimaatadaptatie en -mitigatie in het kader van de nationaal bepaalde bijdragen (NDC's), teneinde de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs te waarborgen.

In een aantal landen is het **bestuur** met betrekking tot de strijd tegen drugs en corruptie verbeterd. Hieronder vielen onder meer aangepaste beleidsmaatregelen voor corruptiebestrijding in Bolivia, Kirgizië, Pakistan en Sri Lanka.

Er blijven echter uitdagingen bestaan met betrekking tot de uitvoering van SAP+-verbintenissen.

Overkoepelende **mensenrechtenkwesties** die veel SAP+-begunstigde landen gemeen hebben, zijn onder meer onvoldoende onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en beperkte toegang tot rechtsmiddelen en verantwoording bij schendingen en misstanden, alsmede beperkingen van de maatschappelijke ruimte, de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid; meldingen van foltering, een gebrek aan verantwoordingsplicht en een onvolledige afstemming van de nationale regelgeving met het Verdrag tegen foltering²⁹; aanhoudend gendergerelateerd geweld (GBV), dat straffeloos voortduurt, en structurele discriminatie van minderheden en LHBTIQ+-personen. In sommige SAP+-begunstigde landen stond de bescherming van sociaaleconomische rechten in schril contrast met zwakke strategieën ter bestrijding van armoede, beperkte onderwijsmogelijkheden, grote lacunes in socialezekerheidsstelsels of een gebrek aan ondersteuning voor de economische emancipatie van vrouwen. Ook blijven er aanzienlijke gegevenslacunes bestaan, met name op het gebied van gendergerelateerd geweld, onderzoeken naar foltering, kinderarbeid en vervolging van mensenhandel.

Ook wat de **arbeidsrechten** betreft, zijn de wetgevingskaders weliswaar verbeterd, maar blijven de uitvoering en handhaving ervan ongelijkmatig en kampen arbeidsinspecties vaak met capaciteitsbeperkingen. Over het algemeen bestaat er nog steeds discriminatie van alle kwetsbare groepen. De vrijheid van vereniging wordt in verschillende rechtsgebieden nog steeds aan banden gelegd en collectieve onderhandelingen zijn in veel gevallen slechts in

beperkte mate mogelijk. Kinderarbeid en dwangarbeid komen nog steeds voor, met name in de landbouw en de informele sector. De arbeidsrechten van vrouwelijke werknemers moeten nog steeds worden verbeterd. De gegevenslacunes met betrekking tot alle voor het SAP+ relevante IAO-verdragen moeten zonder uitstel worden aangepakt.

Veel SAP+-begunstigde landen hadden ook te maken met beperkingen op het gebied van **milieubescherming**, met vertragingen bij milieuraapportage (bijvoorbeeld in het kader van het Verdrag van Stockholm³⁰, CITES³¹ en het Protocol van Cartagena³²); beperkingen op het gebied van capaciteit en middelen en een aanzienlijke kwetsbaarheid voor klimaatveranderingen die de institutionele stelsels onder druk zetten. Hoewel de toezeggingen ambitieus zijn, blijft de uitvoering vaak achter.

De **governance** zou kunnen worden verbeterd door krachtiger op te treden tegen de drugshandel, door betere maatregelen aan de vraagzijde te nemen die in overeenstemming zijn met internationale mensenrechtennormen en door de strijd tegen corruptie te intensiveren.

Bovendien hebben economische crises (Bolivia, Sri Lanka) en natuurrampen (Pakistan, de Filipijnen, Sri Lanka) de structurele uitdagingen nog versterkt en de uitvoeringscapaciteit tijdens de verslagperiode verder belemmerd.

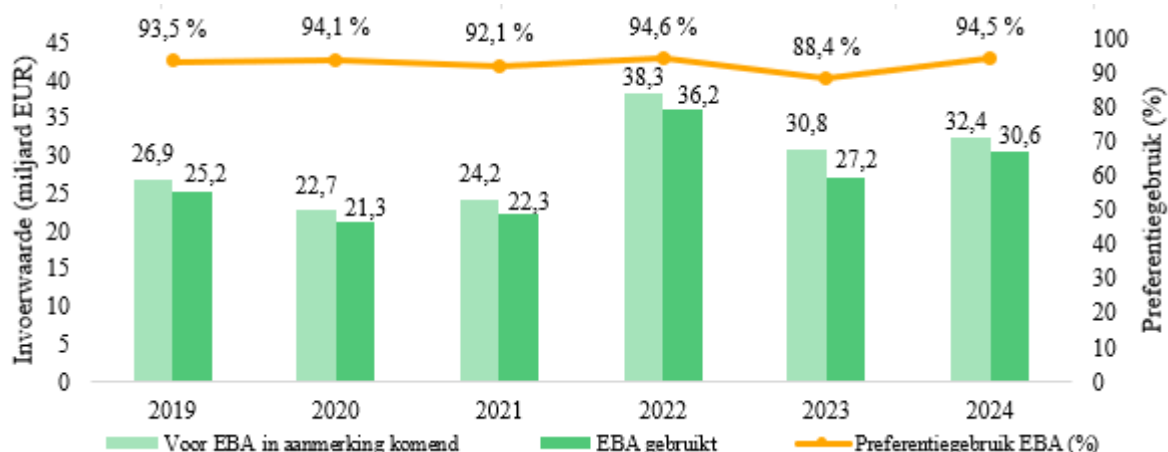
EU-partnerschapsprojecten kunnen helpen om een aantal van deze uitdagingen aan te pakken door middel van samenwerking; de landspecifieke maatregelen zijn beschreven in de SWD's bij het SAP+ die bij dit verslag zijn gevoegd.

c) “Alles behalve wapens”-regeling

i. Economische gegevens

De voordelen van het SAP van de EU zijn het grootst voor EBA-begunstigde landen. De preferentiële invoer uit EBA-begunstigde landen bedroeg in 2024 30,6 miljard EUR, een stijging ten opzichte van 25,2 miljard EUR in 2019.

Figuur 8. Trend in EBA-invoer en -benutting



Het preferentiegebruik in het kader van de EBA-regeling vertoonde tussen 2022 en 2024 slechts geringe schommelingen. Het bedroeg 94,6 % in 2022, daalde vervolgens tot 88,4 % in 2023 en herstelde zich daarna tot 94,5 % in 2024. In 2022 bereikte de invoer in het kader van de EBA-regeling een hoogtepunt als gevolg van het herstel na de COVID-19-pandemie en de bovengenoemde energieprijzen. Uit de trendontwikkeling blijkt dat er sprake is van een stijging

ten opzichte van de invoer van vóór de COVID-19-pandemie in 2019 (27 miljard EUR aan in aanmerking komende invoer, waarvan voor 25 miljard EUR aan invoer gebruik werd gemaakt van EBA-preferenties) tot 2024 (32 miljard EUR aan in aanmerking komende invoer, waarvan voor 31 miljard EUR aan invoer gebruik werd gemaakt van EBA-preferenties).

Figuur 9. Invoer in de EU naar SAP-regeling en uit EBA-begunstigde landen met grotere betrokkenheid van de EU

	Invoer in de EU uit SAP-begunstigde landen (in miljoen EUR) met uitzondering van niet-preferentieel				aandeel van invoer uit EBA-landen 2022-2024
	2019 ³³	2022	2023	2024	
SAP-regeling (alle)	62 326	77 393	52 419	59 450	
Standaard-SAP-regeling	28 665	27 489	15 331	17 402	
SAP+-regeling	8 496	13 662	9 896	11 476	
EBA (alle)	25 164	36 243	27 192	30 573	
EBA (alleen Afrika)	2 782	4 141	3 151	3 888	11,9 %
Grotere betrokkenheid in het kader van EBA					
Bangladesh	15 366	23 134	17 064	19 019	63,0 %
Cambodia³⁴	4 174	4 324	3 534	4 207	12,8 %
Myanmar	2 471	4 112	2 993	2 962	10,7 %

Tijdens de verslagperiode en in vergelijking met het niveau van vóór de COVID-19-pandemie is het relatieve belang van EBA in het algemeen, maar met name van EBA-begunstigde landen op het Afrikaanse continent, verder toegenomen. Tegelijkertijd hadden drie van de grootste EBA-begunstigde landen nog steeds te maken met grotere betrokkenheid van de EU. In het verslag wordt hieronder nader ingegaan op deze trends.

ii. Graduatie van begunstigde landen

Het SAP heeft tot doel de economische ontwikkeling te bevorderen. Het is dan ook goed nieuws wanneer begunstigde landen de status van minst ontwikkeld land ontgroeien, d.w.z. wanneer zij deze status achter zich laten en vervolgens, na een overgangsperiode, uit de EBA-regeling stappen. Ze hebben nog wel de mogelijkheid om een aanvraag voor het SAP+ in te dienen om het grootste deel van hun voordelen te behouden.

In de nabije toekomst worden verschillende graduaties verwacht. De MOL-status van **Bangladesh**, de **Democratische Volksrepubliek Laos** en **Nepal** zal naar verwachting in 2026 worden opgeheven³⁵; die van de **Salomonseilanden** in 2027; en de MOL-status van **Cambodja** en **Senegal** zal naar verwachting in 2029 worden opgeheven.

Tijdens de driejaarlijkse evaluatie door het Comité voor het ontwikkelingsbeleid van de VN in 2024 bleek dat de **Republiek Rwanda**, **Uganda** en **Tanzania** voor het eerst aan de graduatiedrempels hadden voldaan. Alle drie de landen voldeden aan twee van de drie criteria.

Deze landen worden in 2027 opnieuw beoordeeld en kunnen, indien zij voor de tweede keer aan de criteria voldoen, worden voorgedragen voor graduatie.

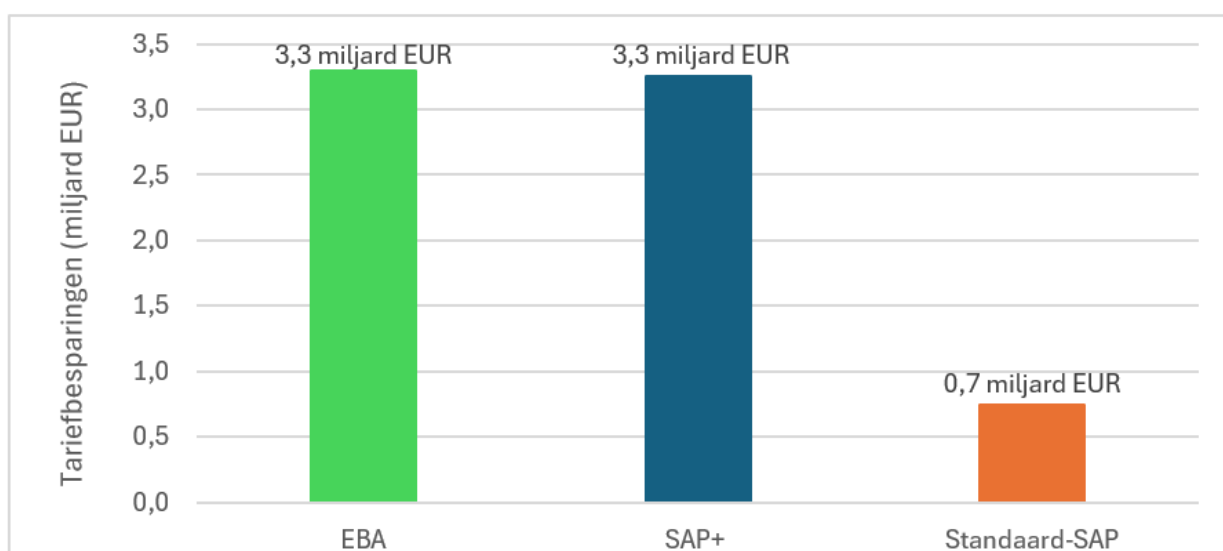
Kiribati en **Tuvalu** werden respectievelijk in 2018 en 2012 voorgedragen voor opheffing van hun MOL-status, maar de Ecosoc³⁶ heeft een besluit over hun graduatie uitgesteld. In 2024 heeft Ecosoc, onder verwijzing naar zijn besluit uit 2021 om de behandeling van hun graduatie uit te stellen tot 2024, tevens besloten de graduatie op een later tijdstip te behandelen.

Tijdens de driejaarlijkse evaluatie in 2024 heeft het Comité voor het ontwikkelingsbeleid van de VN besloten zijn besluit over de graduatie van **Myanmar** en **Oost-Timor** tot 2027 uit te stellen.

Voor de huidige EBA-begunstigde landen zou de overgang naar het SAP+ na hun graduatie een grotendeels gelijkblijvend besparingsniveau opleveren, eveneens van ongeveer 3,3 miljard EUR voor 2024, terwijl een eenvoudige overgang naar de standaard-SAP-regeling deze besparingen zou terugbrengen tot ongeveer 0,75 miljard EUR, een daling van ongeveer 80 % (zie figuur 10). Toetreding tot het SAP+ kan de EBA-status nooit volledig compenseren, aangezien dit onder meer inhoudt dat er bepaalde speciale vrijwaringsmaatregelen en strengere oorsprongsregels van toepassing worden, die doorgaans leiden tot een vermindering van de preferenties waarop daadwerkelijk aanspraak kan worden gemaakt. Dit geldt met name voor landen die kleding uitvoeren.

Naast de ruime overgangsperioden blijft de EU steun verlenen aan landen die de EBA-regeling ontgroeien, met name aan begunstigde landen die daarna tot de SAP+-regeling willen toetreden; dit om eventuele negatieve gevolgen voor exporteurs uit deze landen en voor de EU-ondernemingen die met hen handel drijven, te voorkomen.

Figuur 10: Geschatte tariefbesparingen/inkomstenstijgingen in het kader van EBA in vergelijking met de SAP+-regeling of de standaard-SAP-regeling voor dezelfde begunstigde landen in 2024 (miljard EUR)



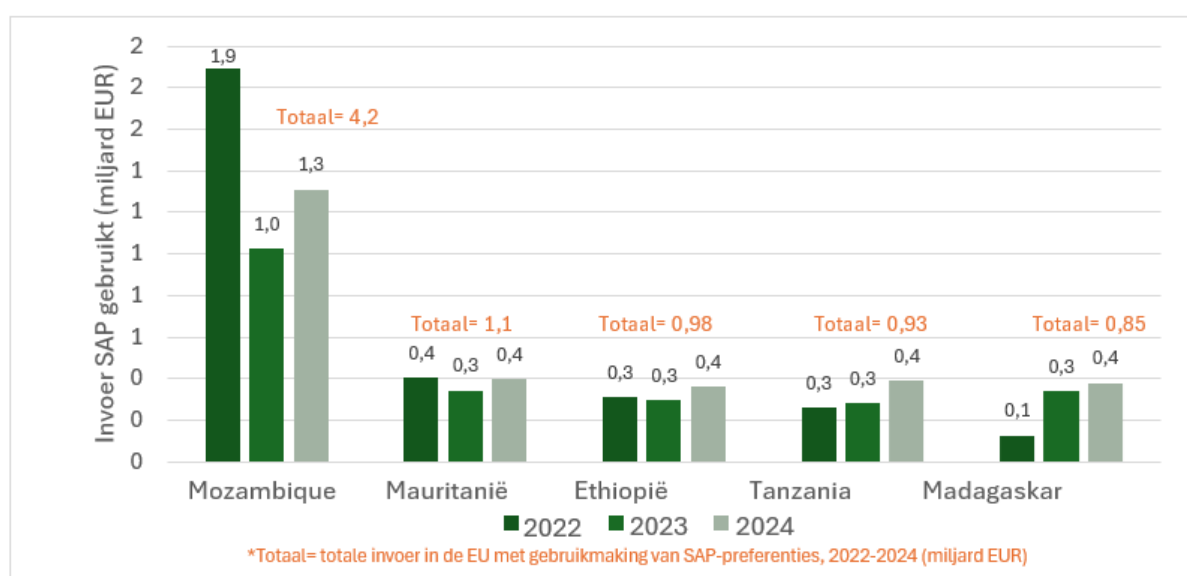
iii. Het concurrentievermogen van Afrika bevorderen

Driekwart van de EBA-begunstigde landen ligt op het Afrikaanse continent (33 van de 46³⁷). Gezien het grote aantal en de omvang van de Aziatische begunstigde landen die op het punt

staan het stelsel te ontgroeien, vormen Afrikaanse landen binnenkort de dominante groep binnen de EBA-regeling. Alle drie de regelingen in het kader van het SAP van de EU vormen belangrijke pijlers van de steun die de EU verleent aan de economische diversificatie van Afrika en de integratie van het continent in de mondiale waardeketens, maar EBA neemt daarbij een bijzondere plaats in.

In 2024 bedroeg de preferentiële invoer in de EU uit Afrikaanse EBA-begunstigde landen 3,9 miljard EUR, een stijging ten opzichte van 2,8 miljard EUR in 2019 (zie ook tabel/figuur 9 hierboven). Het preferentiegebruik van EBA-preferenties bedroeg in 2024 88,9 %, wat aantoont dat Afrikaanse begunstigde landen de afgelopen jaren steeds meer gebruik hebben gemaakt van deze preferenties, maar dat er ook nog ruimte is voor verbetering. Dankzij de rechtenvrije toegang van de EBA-regeling werden Afrikaanse EBA-begunstigde landen in 2024 vrijgesteld van ongeveer 213 miljoen EUR aan EU-invoerrecht. In de periode 2022–2024 waren de Afrikaanse landen met de hoogste EBA-uitvoer Mozambique (4,2 miljard EUR) en Mauritanië (1,2 miljard EUR), Ethiopië (975,5 miljoen EUR), Tanzania (934,7 miljoen EUR) en Madagaskar (848,1 miljoen EUR).

Figuur 11: Top 5 van EBA-begunstigde landen in Afrika (totale invoer in het kader van EBA; (miljoen EUR)



Zoals hierboven vermeld, profiteren enkele Afrikaanse landen buiten het EBA-kader van andere SAP-regelingen. Nigeria, de Republiek Congo en Kenia vallen onder de standaard-SAP-regeling (Kenia ontgroeit deze regeling in 2027 als gevolg van de inwerkingtreding van de economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Kenia op 1 juli 2024), terwijl Kaapverdië profiteert van het SAP+. In de periode 2022-2024 bedroeg de totale invoer in de EU met gebruikmaking van SAP-preferenties uit deze vier Afrikaanse landen 579,4 miljoen EUR, waarbij Nigeria het grootste aandeel voor zijn rekening nam (372,4 miljoen EUR met een preferentiegebruik van 70 %), gevolgd door Kaapverdië (172,5 miljoen EUR; preferentiegebruik 85 %), Kenia (15,7 miljoen EUR; preferentiegebruik 1 %³⁸) en de Republiek Congo (18,7 miljoen EUR; preferentiegebruik 58 %). Met name de SAP+-status van Kaapverdië biedt aanzienlijk grotere vrijstellingen van invoerrechten dan de standaard-SAP-regeling zou hebben gedaan (12,0 miljoen EUR tegenover 3,9 miljoen EUR), wat neerkomt op nog eens 8,1 miljoen EUR aan preferenties.³⁹

Vergeleken met soortgelijke stelsels waarbij andere ontwikkelde landen unilaterale preferenties verlenen, omvat de EBA-regeling van de EU het grootste aantal verschillende uitgevoerde producten (53 % van het totale aantal tariefposten)⁴⁰ waaruit blijkt dat de invoer in de EU uit MOL's zeer gediversifieerd is. Volgens de UNCTAD⁴¹ biedt de EBA-regeling van de EU in absolute termen de grootste tariefbesparingen, vergeleken met de stelsels van de Verenigde Staten, Japan en Canada⁴². In tegenstelling tot de speciale regelingen die China of de Verenigde Staten aan Afrika aanbieden, onderscheidt de EBA-regeling zich niet alleen doordat alle MOL's er automatisch voor in aanmerking komen, maar ook doordat er geen einddatum aan verbonden is. Dit unieke kenmerk biedt bedrijven zekerheid op de lange termijn en levert aanzienlijke voordelen op voor de Afrikaanse begunstigde landen: door een einde te maken aan de noodzaak van periodieke verlengingen, zoals gebruikelijk is bij de SAP-regelingen van andere landen, versterkt de EBA-regeling het vertrouwen van investeerders, vergemakkelijkt zij strategische investeringsbeslissingen en stimuleert zij de diversificatie van de exportstructuren. Dit is met name van belang nu ontwikkelingslanden met extra uitdagingen te maken hebben, aangezien zij minder steun ontvangen en steeds meer moeite ondervinden om toegang te krijgen tot bepaalde andere markten.

De EBA-regeling, en de ruime markttoegang die deze biedt aan MOL's in Afrika en daarbuiten, vormt dan ook een bewijs van de sterke inzet van de EU om de groei en duurzame ontwikkeling in MOL's te blijven ondersteunen en hun verdere integratie in de wereldeconomie te bevorderen door middel van open, stabiele en voorspelbare handelsvoorwaarden.

iv. Grotere betrokkenheid van de EU

Naast de voortdurende monitoring van SAP+-begunstigde landen voeren de Commissie en de EDEO ook processen voor grotere betrokkenheid uit om individuele EBA-begunstigde landen te ondersteunen en te stimuleren om hun prestaties op cruciale gebieden in verband met de SAP-regeling te verbeteren, met name wat betreft relevante internationale kernverdragen inzake mensenrechten en arbeidsrechten. Deze grotere betrokkenheid van de EU bij **Bangladesh, Cambodja**⁴³ en **Myanmar** is met name relevant in het licht van hun zeer aanzienlijke aandeel in de totale invoer in de EU in het kader van de EBA-regeling, zoals blijkt uit tabel/figuur 9 hierboven. Tegelijkertijd vertonen zij zeer uiteenlopende situaties op politiek, economisch en ontwikkelingsgebied, wat ertoe heeft geleid dat voor elk van hen een specifiek proces voor grotere betrokkenheid van de EU is gestart, met elk een eigen aanpak en focus. Bij de respectievelijke betrokkenheid wordt tevens rekening gehouden met alle beschikbare EU-instrumenten – naast de EBA-regeling – om de gesignaleerde problemen aan te pakken. Meer informatie over de drie EBA-begunstigde landen die te maken hebben met grotere betrokkenheid van de EU, is te vinden in de speciale werkdocumenten van de diensten van de Commissie die bij dit verslag zijn gevoegd.

5. PARTNERSCHAPPEN EN SAMENWERKING/STEUN VOOR SAP-BEGUNSTIGDE LANDEN

Hoewel het SAP een veelomvattend instrument is ter ondersteuning van duurzame ontwikkeling op lange termijn in begunstigde landen, moet het handelsbeleid worden gekoppeld aan ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingssamenwerking om de nagestreefde doeltreffendheid te verwezenlijken⁴⁴. De meeste meerjarige indicatieve programma's (MIP's) van de EU voor de periode 2021-2027, waarin de prioritaire gebieden en specifieke doelstellingen van de EU op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zijn vastgelegd, omvatten steun voor duurzame groei en fatsoenlijke banen, met eerlijke en rechtvaardige

arbeidsomstandigheden. Voorbereidende werkzaamheden voor ratificatie en daadwerkelijke toepassing van verdragen en toezeggingen met betrekking tot goed bestuur, mensenrechten, arbeidsrechten en milieunormen worden doorgaans eveneens breed vanuit de IMP's ondersteund. Voor de acht SAP+-begunstigde landen wordt in alle MIP's bijzondere aandacht besteed aan de naleving van het SAP+ en aan ondersteuning op de relevante gebieden van duurzame ontwikkeling.

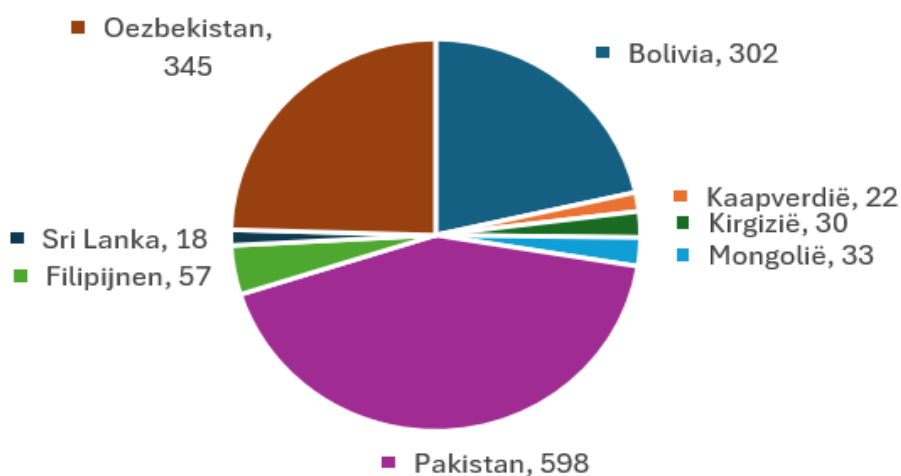
Arbeidsrechten vormden een bijzonder aandachtspunt van het project “Handel voor fatsoenlijk werk” (2019-2021 en 2022-2024, 6 miljoen EUR), dat werd medegefinancierd door de EU en Finland en werd uitgevoerd door de IAO. Het project heeft de uitvoering van de fundamentele IAO-verdragen bevorderd in zeven landen in het kader van de SAP+- en EBA-regelingen van de EU (Bangladesh, Kaapverdië, Mongolië, Madagaskar, Mozambique, Pakistan en de Filipijnen).

Een ander onderdeel van de steun van de EU aan SAP-begunstigde landen, dat explicieter gericht is op het waarborgen dat handel kan worden ingezet als instrument voor duurzame ontwikkeling, is het initiatief hulp voor handel⁴⁵. Via hulp voor handel ondersteunt de EU partnerlanden bij het scheppen van een gunstig handelsklimaat om het concurrentievermogen te versterken en een duurzame integratie in de wereldeconomie te bevorderen.

De EU is, samen met haar lidstaten, de grootste verstrekker van hulp voor handel sinds de start van dit initiatief. In 2023⁴⁶ heeft de EU in het kader van hulp voor handel 16,2 miljard EUR toegezegd aan partnerlanden, waarvan een groot aantal SAP-begunstigde landen zijn. Met name wat de bovenvermelde SAP+-begunstigde landen betreft, ondersteunt de EU deze landen bij het voldoen aan de vereisten van deze regeling, maar staat zij hen via hulp voor handel ook bij om ten volle gebruik te maken van de preferenties die in het kader van dit stelsel worden geboden. De EU-financiering in het kader van de hulp voor handel voor de periode 2021-2023 ten behoeve van de acht SAP+-begunstigde landen bedraagt in totaal 1,4 miljard EUR en is gericht op onder meer de aanleg van infrastructuur, verbetering van de productiecapaciteit (waaronder hervorming van het investeringsklimaat en ontwikkeling van de waardeketen), handelsfacilitering, uitvoering en naleving van normen en nog veel meer.

Figuur 12. EU-financiering in het kader van hulp voor handel aan SAP+-begunstigde landen, in totaal 1,4 miljard EUR, 2021-2023

Financiering van hulp voor handel, 2021-2023 (in miljoen EUR)



Ten slotte draagt hulp voor handel bij aan het gunstige klimaat voor handel en investeringen van de Global Gateway⁴⁷, een in 2021 gelanceerde vlaggenschipstrategie die tot doel heeft investeringen in prioritaire sectoren aan te trekken. In overeenstemming met de geopolitieke ambities en toezeggingen van de EU ten aanzien van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, heeft de Global Gateway-strategie tot doel slimme, schone en veilige investeringen te realiseren op het gebied van digitalisering, energie en vervoer, en om gezondheids-, onderwijs- en onderzoekssystemen overal ter wereld te versterken en tegelijkertijd universele waarden en hoge normen, goed bestuur en transparantie te bevorderen.

De EU heeft via het SAP-Hubproject ook het verstrekken van complete, transparante en gecentraliseerde informatie over het SAP aan begunstigde landen, bedrijven, het maatschappelijk middenveld en beleidsmakers ondersteund. De SAP-Hub ging in 2019 van start en had tot doel de bewustwording over en de transparantie van het SAP, de economische voordelen ervan en het toezicht daarop te vergroten via een speciale website⁴⁸, schriftelijke publicaties en een reeks bewustmakingsactiviteiten in Europa en de SAP-begunstigde landen. De website wordt in het kader van de nieuwe SAP-verordening verder onderhouden en bijgewerkt.

6. CONCLUSIES

Tijdens de laatste monitoringcyclus van het SAP in het kader van de SAP-verordening van 2012 (2023-2025) heeft het stelsel zijn belangrijkste doelstellingen, namelijk het bijdragen aan economische vooruitgang en duurzame ontwikkeling in de begunstigde landen, opnieuw verwezenlijkt.

Het SAP van de EU bood zowel partnerlanden als importeurs en consumenten in de EU ruime economische voordelen en bleef een bron van stabiliteit en voorspelbaarheid in tijden van volatiliteit op het vlak van handel, economie en geopolitiek.

In 2024 heeft de EU voor bijna 60 miljard EUR aan goederen ingevoerd met gebruikmaking van SAP-preferenties, waarvan zowel EU-importeurs als begunstigde landen hebben geprofiteerd. De totale invoer met gebruikmaking van SAP-preferenties in de periode 2022-

2024 schommelde in lijn met de algemene trends, maar bleef iets boven het niveau van vóór de COVID-19-pandemie, rekening houdend met het feit dat belangrijke begunstigde landen uit het SAP zijn gestapt.

De grootste categorie begunstigde landen, zowel wat het aantal begunstigde landen als wat de waarde van de invoer betreft, bleven MOL's in het kader van de EBA-regeling, die tevens het hoogste preferentiegebruik hebben, namelijk bijna 95 %. Het relatieve belang van de EBA-regeling blijft toenemen naarmate grote standaard-SAP-begunstigde landen (India en Indonesië) en SAP+-begunstigde landen (de Filipijnen) hun handelsbetrekkingen met de EU via vrijhandelsovereenkomsten naar een hoger niveau tillen en het SAP ontgroeien. Wat de toekomst betreft, blijven de economische omstandigheden in de meeste SAP-begunstigde landen zich verbeteren, waarbij verschillende landen op koers liggen om de MOL-status van de VN te ontgroeien. Dit wijst op het succes van de ontwikkelingsinspanningen en de positieve bijdrage van het SAP van de EU in die landen.

Als gevolg hiervan zal het aantal landen dat profiteert van het unilaterale handelspreferentiestelsel van de EU blijven dalen. Het SAP zal belangrijk blijven, aangezien het begunstigde landen die een regeling ontgroeien tijdens de overgangsperiode zal begeleiden; en omdat het EBA-preferenties zal blijven verlenen aan de resterende MOL's, met name op het Afrikaanse continent. Gezien het unieke aanbod van de EBA-regeling van de EU aan Afrikaanse landen zullen de Commissie en de EDEO – zowel op het hoofdkantoor als via EU-delegaties – verdere inspanningen leveren om de communicatie en de dialoog over het SAP te versterken, teneinde de zichtbaarheid, bekendheid en het gebruik van EBA op het Afrikaanse continent te vergroten.

Naast EBA biedt ook het SAP+ nog steeds aanzienlijke voordelen: vier van de tien voornaamste begunstigde landen van het gehele SAP zijn SAP+-begunstigde landen en bijna 20 % van alle invoer in de EU in het kader van het SAP is afkomstig uit SAP+-begunstigde landen. Tegelijkertijd wordt met het SAP+ gestreefd naar het stimuleren van duurzame ontwikkeling en goed bestuur op basis van internationaal overeengekomen en erkende normen. Hoewel de situatie in veel SAP+-begunstigde landen nog steeds uitdagend is, blijven de uitgebreide monitoring en dialoog in het kader van het SAP+ een uniek platform voor discussie en een drijvende kracht achter verbeteringen op de lange termijn.

De EU heeft het SAP met nog eens tien jaar verlengd; de nieuwe SAP-verordening zal naar verwachting op 1 januari 2027 in werking treden. Via de nieuwe SAP-regels waarborgt de EU de continuïteit van haar aantrekkelijke unilaterale stelsel van handelspreferenties via de drie speciale regelingen. Dit bevestigt de langdurig inzet van de EU voor het ondersteunen van groei en duurzame ontwikkeling in onze partnerlanden over de hele wereld; door middel van genereuze, stabiele en voorspelbare handelsvoorwaarden.

In de aanloop naar de toepassing van de nieuwe SAP-bepalingen dienen dit verslag en de bijbehorende werkdocumenten van de diensten van de Commissie als een solide uitgangspunt. Dit geldt met name voor de huidige SAP+-begunstigde landen, die een nieuwe aanvraag moeten indienen als zij in de toekomst van het SAP+ willen blijven profiteren. Dit geldt eveneens voor huidige EBA-begunstigde landen die de SAP+-status willen aanvragen zodra zij de MOL-status zijn ontgroeid. De EU blijft zich inzetten om begunstigde landen tijdens deze overgang te ondersteunen.

¹ Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 732/2008 van de Raad.

² 2023 (JOIN(2023) 34 final).

³ Een aantal elementen die onder de huidige verslagperiode vallen, kwamen al aan bod in het vorige verslag van 2023 (JOIN(2023) 34 final).

⁴ Standaard-SAP-begunstigde landen: de Republiek Congo, de Cookeilanden, India, Indonesië, Kenia, Micronesië, Nigeria, Niue, Syrië, Tadzjikistan en Vanuatu.

⁵ SAP+-begunstigde landen: Bolivia, Kaapverdië, Kirgizië, Mongolië, Pakistan, de Filipijnen, Sri Lanka en Oezbekistan.

⁶ Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1951 van de Commissie van 29 september 2025 tot wijziging van de bijlagen II, IV en VII bij Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad (http://data.europa.eu/eli/reg_del/2025/1951/oj) (hierna: Gedelegeerde verordening (EU) 2025/1951 van de Commissie van 29 september 2025). Verwacht wordt dat de nieuwe algemene economische partnerschapsovereenkomst de toekomstige handelsbetrekkingen tussen de EU en Indonesië zal regelen. Alle links in dit document zijn bijgewerkt tot 28 april 2026.

⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/214 van de Commissie van 28 november 2024 tot wijziging van bijlage II bij Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad wat Kenia betreft (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2025/214/oj).

⁸ Gedelegeerde Verordening (EU) 2024/1363 van de Commissie van 12 maart 2024 tot wijziging van bijlage IV bij Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad teneinde Bhutan te schrappen uit de lijst van begunstigde landen van de bijzondere regeling voor de minst ontwikkelde landen.

ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2024/1363/oj.

⁹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1951 van de Commissie van 29 september 2025.

¹⁰ Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1951 van de Commissie van 29 september 2025.

¹¹ Graduatie van producten zorgt ervoor dat preferenties worden verstrekt aan landen en producten die daar het meest behoefte aan hebben en voorkomt dat er tussen SAP-begunstigde landen concurrentiedruk ontstaat.

¹² Uitvoeringsverordening (EU) 2023/2780 van de Commissie van 14 december 2023 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1039 wat de verlenging van de schorsing van bepaalde tariefpreferenties voor bepaalde SAP-begunstigde landen betreft (http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/2780/oj).

¹³ Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1909 van de Commissie van 24 september 2025 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad wat de schorsing van bepaalde tariefpreferenties voor bepaalde SAP-begunstigde landen voor de jaren 2026-2028 betreft (http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1909/oj).

¹⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2024/842 van de Commissie van 11 maart 2024 tot wederinstelling van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar/Birma (http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2024/842/oj).

¹⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1206 van de Commissie van 19 juni 2025 betreffende de schorsing van de SAP+-tariefpreferenties ten aanzien van de invoer van ethanol van oorsprong uit Pakistan (http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1206/oj).

¹⁶ https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-proposes-new-eu-generalised-scheme-preferences-promote-sustainable-development-low-income-2021-09-22_nl.

¹⁷ Verordening (EU) 2023/2663 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 978/2012 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties (<http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2663/oj>).

¹⁸ Verordening (EU) 2026/1395 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2026 houdende toepassing van een algemeen stelsel van tariefpreferenties en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 978/2012 (<http://data.europa.eu/eli/reg/2026/1395/oj>).

¹⁹ De vijf nieuwe internationale verdragen en overeenkomsten zijn: het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten (2000); het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2007); het IAO-Verdrag betreffende arbeidsinspecties nr. 81 (1947); het IAO-Verdrag betreffende tripartiete raadpleging nr. 144 (1976); de Overeenkomst van Parijs (2015) en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (2000).

²⁰ Het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering (1998).

²¹ Bron voor alle statistieken: Eurostat-gegevens over nominale handel op basis van de meest recente beschikbare, gevalideerde gegevens over het volledige jaar, per september 2025. De SAP-statistieken hebben uitsluitend betrekking op goederen die in de EU-markt worden ingevoerd, d.w.z. goederen die in de EU in het vrije verkeer worden gebracht. De SAP-statistieken hebben geen betrekking op andere EU-invoer, zoals goederen die worden ingevoerd in het kader van de douaneregeling actieve veredeling of wederinvoer na de douaneregeling passieve veredeling. Handelsstromen die als “vertrouwelijk” zijn aangemerkt, worden niet opgenomen in de cijfers over het gebruik van het SAP+ en normale handel onder regeling 1; maar wel in de totale handelscijfers (regeling 4). https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ext_go_agg_esms.htm#conf1537195068659.

²² Congo, de Cookeilanden, India, Indonesië, Kenia, Micronesië, Nigeria, Niue, Syrië, Tadzjikistan, Vanuatu.

²³ Bolivia, Kaapverdië, Kirgizië, Mongolië, Pakistan, de Filipijnen, Sri Lanka en Oezbekistan.

²⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240701-1>.

²⁵ Producten die in aanmerking komen voor het SAP worden ingedeeld in afdelingen overeenkomstig de SAP-verordening. Informatie over welke GN-codes onder de SAP-afdelingen vallen, is te vinden in bijlage V bij Verordening nr. 978/2012. [EUR-Lex - 02012R0978-20250101 - NL - EUR-Lex](#).

²⁶ Bovendien hanteert de EU op veel gebieden tarieven van 0 %, ongeacht de SAP-preferenties. Dit geldt uiteraard ook voor invoer uit SAP-begunstigde landen, waardoor deze landen volgens de WTO-regels in aanmerking komen voor de meestbegunstigingsbehandeling, waardoor hun totale rechtenvrije invoer in de EU en daarmee de besparingen op rechten nog hoger uitvallen.

²⁷ De sectoren met de grootste dalingen in preferentiegebruik tussen 2022 en 2023 waren huiden en leer (S-08a), van 98,8 % naar 65,9 %, kurkwaren, riet en vlechtwerk (S-09b), van 86,3 % naar 62,2 %, en textiel (S-11a), van 97,1 % naar 83,3 %. In alle drie de sectoren nam het preferentiegebruik het daaropvolgende jaar (2024) toe.

²⁸ Het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken.

²⁹ VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.

³⁰ Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen (POP's).

³¹ Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten.

³² Het aan het Verdrag inzake biodiversiteit gehechte Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid.

³³ De gegevens van 2019 zijn opgenomen als referentiewaarde van vóór de COVID-19-pandemie.

³⁴ In 2023 werd tussen Cambodja en Vietnam uitgebreide cumulatie toegekend voor fietsen: Besluit (EU) 2023/1810 van de Commissie van 19 september 2023 betreffende een verzoek om uitgebreide cumulatie tussen Cambodja en Vietnam overeenkomstig artikel 56, lid 1, van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 wat betreft de oorsprongsregels in het kader van het stelsel van algemene tariefpreferenties krachtens Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 voor bepaalde, bij de vervaardiging van rijwielen gebruikte materialen of onderdelen (<http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1810/oj>). De EBA-preferenties voor Cambodja werden gedeeltelijk ingetrokken bij Gedelegeerde verordening (EU) 2020/550 van de Commissie van 12 februari 2020.

³⁵ In februari 2026 heeft de regering van Bangladesh de VN formeel verzocht om drie jaar uitstel van de opheffing van de MOL-status van het land.

³⁶ Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties.

³⁷ Sao Tomé en Príncipe is geen MOL meer, maar profiteert nog wel van EBA-preferenties totdat het op 1 januari 2029 de EBA-regeling ontgroeit.

³⁸ De preferenties die op grond van de SAP-verordening aan Kenia worden toegekend, hebben geen invloed op de markttoegangsvoorwaarden die worden geboden via andere instrumenten, zoals de zogenaamde markttoegangsverordening (Verordening (EU) 2016/1076 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 tot toepassing van de regelingen voor goederen van oorsprong uit bepaalde staten behorende tot de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS), die zijn opgenomen in overeenkomsten tot instelling van, of leidende tot instelling van, een economische partnerschapsovereenkomst (PB L 185 van 8.7.2016, blz. 1). Dit geldt met name voor snijbloemen.

³⁹ EUROSTAT COMEXT.

⁴⁰ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/COMTD/LDCW73.pdf&Open=True>.

⁴¹ Conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling.

⁴² UNCTAD, “The Generalized System of Preferences: How much does it matter for developing countries?”, UNCTAD/DITC/TSCE/2023/1, 2023, p.vii.

⁴³ De EBA-preferenties voor Cambodja werden gedeeltelijk ingetrokken bij Gedelegeerde verordening (EU) 2020/550 van de Commissie van 12 februari 2020.

⁴⁴ In preambule 4 van de SAP-verordening staat dat het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU in overeenstemming moet zijn met haar beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en dit beleid moet versterken. Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0978>).

⁴⁵ Hulp voor handel is een initiatief van de WTO en de OESO uit 2006, dat statistisch gezien deel uitmaakt van de officiële ontwikkelingshulp (ODA) en de volgende hoofdcategorieën omvat: technische bijstand op het gebied van handelsbeleid en regelgeving, handelsgerelateerde infrastructuur en de opbouw van productiecapaciteit.

⁴⁶ Het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

⁴⁷ https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway_nl.

⁴⁸ <https://gsphub.eu/>.