



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 7.7.2004
KOM (2004) 461 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**Kehitysmaat, kansainvälinen kauppa ja kestävä kehitys:
Yhteisön yleisen tullietuusjärjestelmän (GSP) merkitys vuodet 2006–2015 kattavana
kymmenvuotiskautena**

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**Kehitysmaat, kansainvälinen kauppa ja kestävä kehitys:
Yhteisön yleisen tullietuusjärjestelmän (GSP) merkitys vuodet 2006–2015 kattavana
kymmenvuotiskautena**

Sisällys

1.	Johdanto	3
2.	Kehitys osana kansainvälistä taloutta.....	4
3.	GSP-järjestelmän kehitys	4
4.	GSP-järjestelmä vuodet 2006–2015 kattavalla kymmenvuotiskaudella.....	6
5.	GSP-järjestelmän oikeudellinen kehys	7
6.	GSP-järjestelmän yhteydessä toteutettavat toimet	7
7.	Päätelmät	12

Tiivistelmä

- Yleinen tullietuusjärjestelmä (GSP) on yksi keskeisimmistä välineistä, joilla tuetaan kehitysmaita köyhyyden torjumisessa auttamalla niitä hankkimaan tuloja kansainvälisestä kaupasta. Tässä tiedonannossa pyritään määrittämään periaatteet, joita on noudatettava annettaessa GSP-asetuksia vuosina 2006–2015.
- GSP-järjestelmä nivoutuu yhteisön kauppapolitiikan yleisiin ensisijaisiin tavoitteisiin. Näistä tavoitteista keskeisimpiä ovat Dohan kehitysohjelmassa kehitysmaille asetetut tavoitteet.
- GSP-järjestelmän on oltava vakaa, ennakoitavissa, puolueeton ja yksinkertainen. Sen lähtökohtana on oltava pyrkimykset, joita on toteutettu jo aikaisempien järjestelmien yhteydessä. Järjestelmän on oltava sellainen, että toimijat voivat hyödyntää sitä helposti. Järjestelmään sisältyvien järjestelyjen lukumäärää (viisi) on vähennettävä.
- GSP-järjestelmässä on keskityttävä maihin, jotka tarvitsevat järjestelmää eniten. Sen on edistettävä eri tavoin kehitysmaiden välistä alueellista yhteistyötä. GSP-järjestelmällä olisi tuettava näitä maita saavuttamaan sellainen kilpailukyky, että ne ovat taloudellisesti omavaraisia, ja tehtävä niistä tasapuolisia kumppaneita kansainvälisessä kaupassa.
- Painopiste on suunnattava kestävä kehityksen tukemiseen sellaisen lisämyönnytyksiä koskevan yhteisen järjestelyn avulla, jota sovelletaan kaikkiin kehitysmaihiin, joilla on erityisiä kehitykseen liittyviä tarpeita (GSP+-järjestely) ja jotka hyväksyvät keskeiset sosiaalisia oikeuksia, ympäristönsuojelua ja hyvää hallintotapaa koskevat kansainväliset yleissopimukset, huumausaineiden torjunta mukaan luettuna. Yhteisö keskeyttää näiden lisäetuuksien soveltamisen, jos kansainvälisten laitosten toteuttamista arvioinneista ilmenee, että edunsaajamaat ovat syyllistyneet vakaviin ja järjestelmällisiin laiminlyönteihin.

1. JOHDANTO

Kansainvälinen yhteisö pitää kauppaa yhtenä kehityksen keskeisenä tekijänä. Vaikkei kehitysmaiden entistä tiiviimpi yhdentyminen monenvälisyyteen riitä yksinään, se on kuitenkin merkittävä tavoite köyhyyden poistamisen kannalta. Dohassa 14. marraskuuta 2001 kokoontuneessa WTO:n ministerikokouksessa annetussa julistuksessa todetaan, että kansainvälinen kauppa voi olla keskeinen tekijä talouskehityksen edistämisessä ja köyhyyden vähentämisessä.

Kehityksen arvioimisessa on tapahtunut muutoksia kuluneina vuosina. Sitä ei enää arvioida pelkästään taloudellisin perustein, vaan arvioinnissa käytetään nykyään perusteina muun muassa ympäristönsuojelua, sosiaalisten olojen parantamista, korruption torjuntaa ja hyvän hallintotavan edistämistä.

Eri GSP-järjestelmien, joita teollisuusmaat ja varsinkin yhteisö soveltavat kehitysmaitiin, on perustuttava Dohan kehitysohjelmaan. Yksi keskeisistä tavoitteista on auttaa kehitysmaita hyötymään globalisaatiosta erityisesti yhdistämällä kauppa ja kestävä kehitys. Muun muassa alueellinen etelä–etelä-yhteistyö¹ on keino, jolla voidaan edistää kehitystä. GSP-järjestelmällä on pyrittävä edistämään mahdollisuuksien mukaan näiden tavoitteiden saavuttamista.

Tässä tiedonannossa pyritään määrittämään GSP-järjestelmän tavoitteet seuraavaksi kymmenvuotiskaudeksi (vuodet 2006–2015) sekä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi monivuotisilla soveltamisasetuksilla, joista ensimmäinen tulee voimaan 1. tammikuuta 2006.

2. KEHITYS OSANA KANSAINVÄLISTÄ TALOUTTA

Toimia kehityksen edistämiseksi ja köyhyys poistamiseksi on lisättävä. Koska kansainvälisen kaupan merkitys kasvaa koko ajan (talouselämä avautuu yhä laajemmin sekä teollisuus- että kehitysmaissa), kauppapolitiikan välineiden merkitys kasvaa myös. GSP-järjestelmä on yksi tällaisista välineistä.

Olisi saavutettava tasapaino kaupan kehityksen ja teollisuuden kehityksen välillä. Tämä tasapaino on huomioitava alkuperäsäännöissä. Puuvillaan liittyvä problematiikka, joka tuotiin esille syyskuussa 2003 Cancúnissa pidetyssä WTO:n ministerikokouksessa, osoitti, että tietyt Afrikan maat eivät enää halua viedä yksinomaan kuitua, johon sisältyy vain vähäinen arvonlisäys, vaan ne haluavat myydä kankaita ja vaatteita. Tällainen lähestymistapa asettaisi etusijalle teollisuuden kehittymisen, jolloin alkuperäsäännöt edellyttävät voimakasta vertikaalista integraatiota. Sitä vastoin tietyt Aasian maat, jotka ovat erikoistuneet työvoimavaltaisiin teollisuudenaloihin, haluavat viedä puolivalmisteita hyötyäkseen täysimääräisesti yleisesti alhaisemman palkkatason tuomasta edusta kansainvälisillä markkinoilla. Tässä tapauksessa kauppaa suosiva lähestymistapa olisi asianmukaisempi ja alkuperäsääntöjen olisi oltava lievempiä. Niitä onkin kehitettävä tasapainoisesti erilaiset tilanteet huomioiden.

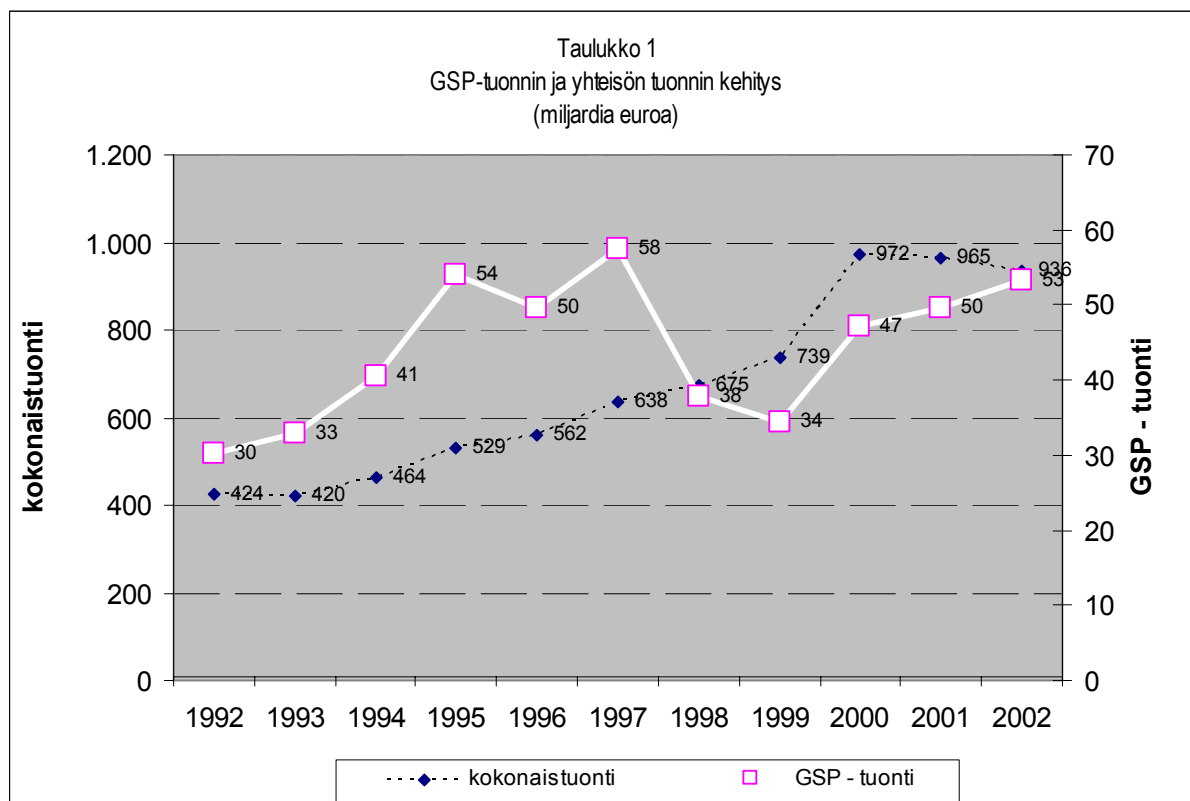
3. GSP-JÄRJESTELMÄN KEHITYS

Kuluneiden 10 vuoden ajalta, jolta on saatavilla täydelliset GSP-järjestelmää koskevat tilastotiedot (vuoteen 2002 saakka), on mahdollista todeta kaksi kehityssuuntausta.

Ensiksikin yhteisöön tuleva kokonaistuonti on kaksinkertaistunut 424 miljardista eurosta 936 miljardiin euroon (*taulukko 1*). Samana aikana tosiasiallisen GSP-tuonnin arvo on kasvanut 30 miljardista eurosta 53 miljardiin euroon. GSP-tuonnin kehitys on ollut kuitenkin epätasaista. Se voidaan selittää sillä, että WTO:ssa tehtyjen tullisopimusten mukaisesti tullit on poistettu tietyiltä kokonaisilta tuotealoilta (esim.

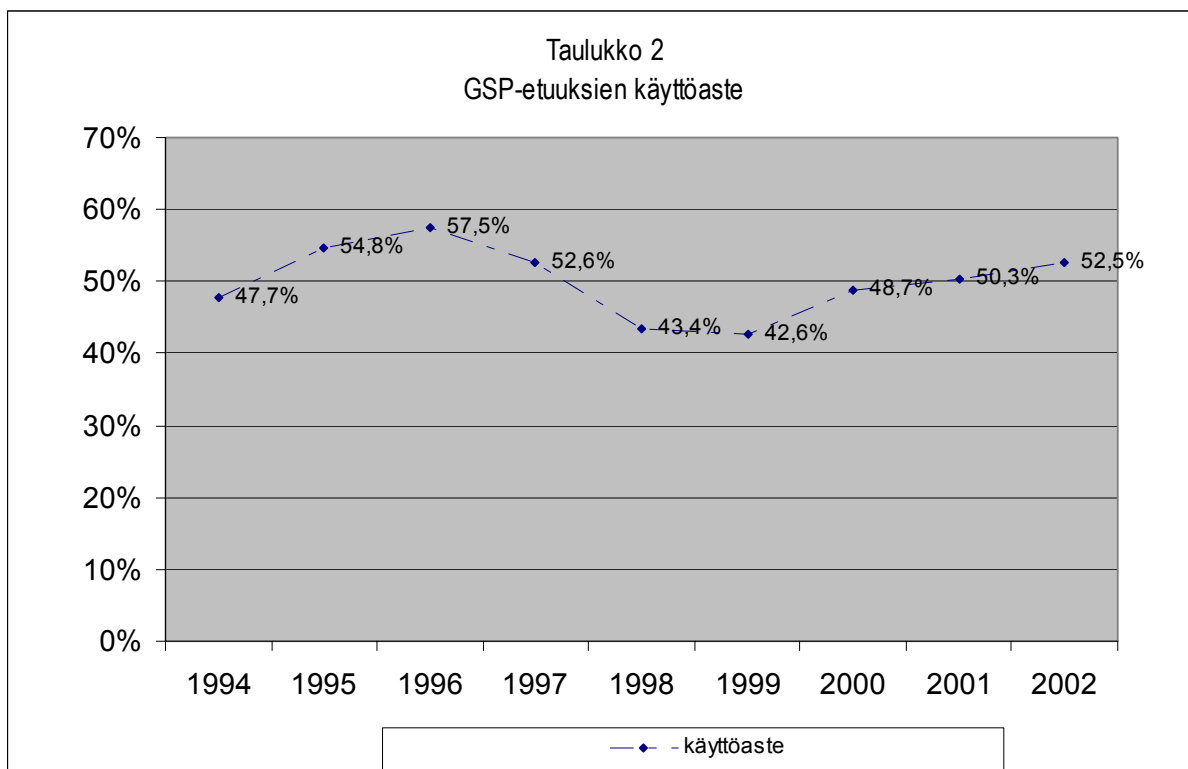
¹ Alueellista yhteistyötä voidaan edistää GSP-järjestelmässä alkuperäsääntöjen avulla. Alkuperäsäännöt ovat tietyn maan tuotteille myönnettävän etuuskohtelun perustana. Näitä sääntöjä lievennetään GSP-järjestelmässä alueellisen kumulaation avulla. Alueellisella kumulaatiolla voidaan saavuttaa paikallisille alkuperäaineille asetettu vähimmäistaso naapurimaista lähtöisin olevien alkuperäainesten avulla.

vuonna 1996 päätettiin poistaa tullit elektroniikka- ja tietotekniikkatuotteilta, mikä selittää osin GSP-tuonnin vähenemisen vuosina 1997 ja 1998, kuten jäljempänä olevasta taulukosta 1 ilmenee). GSP-järjestelmän tuotekate muuttuu luonnostaan voimakkaasti ajan kuluessa, mistä syystä järjestelmää on vaikea arvioida lukujen perusteella.



Toiseksi myös GSP-järjestelmän käyttöaste² (taulukko 2) on kehittynyt epätasaisesti. Käyttöaste on kuitenkin taulukon viimeisten neljän vuoden aikana kehittynyt myönteisesti siten, että vuonna 2002 saavutettiin 52,5 prosentin käyttöaste.

² Käyttöaste: tosiasiallisesti tullietuuskohtelua nauttivan tuonnin osuus GSP-kohtelun alaisesta kokonaistuonnista.



4. GSP-JÄRJESTELMÄ VUODET 2006–2015 KATTAVALLA KYMMENVUOTISKAUDELLA

Huolimatta siitä, että tullit ovat aikojen kuluessa alentuneet, niitä sovelletaan kuitenkin edelleen useisiin tuotteisiin. Monilla tuotannonaloilla, joilla toimijoiden välinen kilpailu on voimakasta, tullien aleneminen kannustaa hankkimaan tuotetta tietystä maasta toisen maan sijasta.

Tullinalennuksista olisi päätettävä Dohan kehitysohjelman yhteydessä, mutta GSP-järjestelmä, varsinkin yhteisön GSP-järjestelmä, on yhä kehitysmaita tukeva väline. Yhteisön GSP-järjestelmä onkin selvästi kaikkein anteliaain ja merkittävin teollisuusmaiden järjestelmistä³. Yhteisön GSP-järjestelmän johtava asema vahvistuu luonnollisesti entisestään lähivuosina yhteisön laajennuttua 1. toukokuuta 2004⁴.

³ Yhteisön GSP-järjestelmään kuuluu 178 itsenäistä maata tai aluetta. Yhdistetyn nimikkeistön (CN) hieman yli 10 000 tuotteesta 7 000 valmistettuun tuotteeseen voidaan soveltaa GSP-järjestelmää eli järjestelmä kattaa suurimman osan teollisuustuotteista sekä useat maatalous- ja kalastustuotteet. Puoleen tuotteista sovelletaan nollatullia ja toiseen puoleen tuotteita eli arkoihin tuotteisiin sovelletaan osittaista tullinalennusta, joka on 3,5 prosenttiyksikköä (tekstiili- ja vaatetustuotteisiin sovelletaan 20 prosentilla alennettua suosituimmuustullia [MFN-tullia]). Osana erillistä järjestelyä GSP-järjestelmässä sovelletaan nollatullia kaikkiin tuotteisiin (aseita lukuun ottamatta), jotka ovat peräisin 49:stä vähiten kehittyneestä maasta (sekä Itä-Timorista).

⁴ Vuonna 2002 yhteisön GSP-järjestelmään kuuluvien kehitysmaiden kaupan arvo oli 53 miljardia euroa (5,6 % yhteisön tuonnista), kun toiseksi merkittävimmän GSP-järjestelmän soveltajan, Yhdysvaltojen, GSP-kaupan arvo oli 16,4 miljardia euroa (1,4 % Yhdysvaltojen tuonnista).

5. GSP-JÄRJESTELMÄN OIKEUDELLINEN KEHYS

GSP-järjestelmässä on kyse poikkeuksesta GATTin suosituimmuuslausekkeeseen. Lisäksi järjestelmässä on noudatettava valtuutuslauseketta (*habilitation clause*), jota WTO:n riitojenratkaisuelin on tulkinnut käsitellessään Intian tekemää valitusta yhteisön GSP-järjestelmään sisältyvästä ”huumausaineiden torjuntaa koskevasta kannustusjärjestelystä”.

Valtuutuslausekkeessa vahvistetaan, että GSP-järjestelmän on oltava ”yleinen, muu kuin vastavuoroinen ja syrjimätön”. Sillä on helpotettava ja edistettävä kehitysmaiden kauppaa ja siinä on huomioitava myönteisellä tavalla kehitysmaiden kehitystä, rahoitusta ja kauppaa koskevat tarpeet.

Riitojenratkaisuelin arvioi, että teollisuusmailla on periaatteessa lupa soveltaa eri tulleja GSP-järjestelmän eri edunsaajamaiden alkuperätuotteisiin edellyttäen, että kaikille muille samanlaisessa tilanteessa oleville edunsaajille myönnetään sama kohtelu. WTO:n jäsenen, joka haluaa myöntää ylimääräisiä tullietuuksia osana GSP-järjestelmäänsä, on yksilöitävä objektiivisesti kehitysmaiden sellaiset erityiset ”kehitystarpeet”, joihin erityiset toimet voidaan kohdistaa.

6. GSP-JÄRJESTELMÄN YHTEYDESSÄ TOTEUTETTAVAT TOIMET

Edellä esitetyn perusteella eri GSP-asetuksilla on varmistettava vuodet 2006–2015 kattavalla kymmenvuotiskaudella seuraavat toimet:

6.1. Anteliaan tullitarjouksen ylläpitäminen

GSP-tarjous⁵ voi heikentyä kolmella tavalla. Ensimmäinen syy on suosituimmuustullien⁶ alentaminen, mikä johtaa keskimääräisen etuusmarginaalin alenemiseen⁷. Toinen syy on WTO:ssa tehdyt kansainväliset sopimukset, joilla poistetaan tullit tietyiltä GSP-etuuksiin oikeutetuilta tuotteilta (ks. kohta 3). Vuonna 2001 tehty kansainvälinen kahvisopimus ja Singaporessa vuonna 1996 pidetyn WTO:n kokouksen yhteydessä tehty sopimus informaatioteknologiatuotteiden kaupasta (ITA-sopimus) ovat molemmat johtaneet tullien poistamiseen monilta tuotteilta, mikä on supistanut samassa suhteessa GSP-järjestelmän nimellistä tuotekatetta (ja avannut yhteisön markkinat kokonaisuudessaan kyseisille tuotteille). Kolmas syy on kahdenvälisten tai alueellisten vapaakauppasopimusten määrän kasvu.

Yhteisön tarjouksen ylläpitäminen tai parantaminen voi tapahtua usealla tavalla. Ensiksikin yhteisön laajentuminen 10 uudella jäsenvaltiolla 1. toukokuuta 2004 on vaikuttanut siihen myönteisesti. Olisi myös tarkasteltava, mihin tuotteisiin GSP-järjestelmää voitaisiin laajentaa. Lähes 10 prosenttia tullitariffin mukaisista

⁵ GSP-tarjouksella tarkoitetaan GSP-järjestelmän edunsaajamaihin sovellettavia tullietuuksia. Vuonna 2002 GSP-tarjouksen *todelliseksi* arvoksi arvioitiin 2,2 miljardia euroa eli sen suuruinen määrä tulleja jätettiin kantamatta.

⁶ Suosituimmuustulleilla (MFN-tulleilla) tarkoitetaan tulleja, joita yhteisö soveltaa yhteisön ulkopuolisiin maihin GSP-järjestelmän kaltaisten tullietuuksien ulkopuolella.

⁷ Etuusmarginaalilla tarkoitetaan suosituimmuustullin (MFN-tullin) ja GSP-etuustullin välistä erotusta.

tullinalaisista tuotteista ei sisälly GSP-järjestelmään. Lisäksi tietyt aroiksi tuotteiksi luokitellut tuotteet voitaisiin siirtää muiden kuin arkojen tuotteiden luokkaan arkuuden käsitteen muuttumisen vuoksi (ks. kohta 2).

Etuusmarginaalien houkuttelevuus (tällä hetkellä marginaali on 3,5 prosenttiyksikköä aroilla tuotteilla ja 100 prosenttia muilla kuin aroilla tuotteilla) säilytetään vähintäänkin ennallaan.

Lisäksi komissio ottaa jatkossakin huomioon näiden toimenpiteiden vaikutukset erittäin syrjäisiin alueisiin.

6.2. GSP-järjestelmän keskittäminen maihin, jotka tarvitsevat etuuksia eniten

Koska yhteisön GSP-järjestelmän maantieteellinen soveltamisala on laaja, siitä aiheutuu huomattavia kustannuksia talousarviolle. Niinpä GSP-järjestelmän vaikutusten olisi kohdistuttava näitä etuuksia eniten tarvitseviin maihin, joita ovat vähiten kehittyneet maat sekä muut kaikkein haavoittuvimmat kehitysmaat (pienet kansantaloudet, sisämaavaltiot, pienet saarivaltiot ja maat, joiden kansantulo on alhainen), jotta niillä olisi merkittävämpi asema kansainvälisessä kaupassa. GSP-järjestelmässä on ensisijaisesti keskityttävä edellä mainittuihin maihin. Tämä tavoite voidaan saavuttaa eri tavoin. Etuuksien asteittainen vähentäminen (*graduation*)⁸ kaikkein kilpailukykyisimmiltä mailta/tuotteilta on yksi asianmukaisista keinoista. Erityisesti etuuksia olisi vähennettävä asteittain tiettyjen edunsaajamaiden kaikkein kilpailukykyisimmiltä tuoteryhmiltä. Tämä tarkoittaa sitä, että nämä tuotteet eivät enää tarvitse etuuksia eikä etuuksien myöntäminen kyseisille maille ole enää perusteltua. Etuuksien asteittaisessa vähentämisessä on kuitenkin edettävä varovaisesti, kun kyse on kaikkein haavoittuvimmista maista.

Mihin maihin GSP-etuudet kannattaisi kohdistaa? Ensisijaisesti vähiten kehittyneille maille olisi myönnettävä mahdollisimman laajat etuudet. Tämä edellyttää myös sellaisten määräysten käyttöönottoa, joiden nojalla Yhdistyneet Kansakunnat voivat poistaa maan vähiten kehittyneiden maiden luettelosta. Maan poistaminen luettelosta tarkoittaa automaattisesti sitä, että kyseinen maa menettää GSP-etuudet, joihin se oli oikeutettu vähiten kehittyneenä maana. GSP-järjestelmään on sisällyttävä mekanismi, jolla maan poistaminen tapahtuu asteittain sellaisten maiden luettelosta, jotka ovat edunsaajina GSP-järjestelmään kuuluvassa erityisessä ”kaikki paitsi aseet”-järjestelyssä (*Everything But Arms*)⁹.

Toinen edunsaajamaiden ryhmä on sisämaavaltiot ja maat, joilla on alhainen kansantulo, koska ne eivät voi hyödyntää mittakaavaetuja tai niiden kaupankäyntiä vaikeuttavat logistiset ongelmat ja talouden yksipuolisuus. Tätä lähestymistapaa voidaan soveltaa erityisesti tekstiili- ja vaatetusosalalla. Jo lokakuussa 2003 annetussa komission tiedonannossa¹⁰ korostettiin tarvetta keskittää etuudet maille, jotka

⁸ Etuuksien asteittaisella vähentämisellä tarkoitetaan GSP-etuuksien poistamista tietyiltä tuotteilta (vain yhden tai useamman alkuperämaan osalta).

⁹ Tämä järjestely on GSP-järjestelyistä kaikkein edullisin. Noin 10 000:een tullitariffin tuotteeseen (aseita lukuun ottamatta) sovelletaan nollatullia niiden arkuudesta riippumatta.

¹⁰ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Tekstiili- ja vaatetusalan tulevaisuus laajentuneessa Euroopan unionissa. KOM(2003) 649 lopullinen, 29.10.2003.

tarvitsevat niitä eniten, kun monikuitusopimuksen (MFA) mukaisista tekstiilituotteiden kiintiöjärjestelmästä luovutaan joulukuussa 2004.

6.3. GSP-järjestelmän yksinkertaistaminen ja sen hyödyntämisen helpottaminen

GSP-järjestelmää on yksinkertaistettava entisestään. Yksinkertaistaminen on ollut käynnissä jo nykyisen GSP-järjestelmän osalta ja sitä on jatkettava entistä tehokkaammin. Järjestelmää olisi yksinkertaistettava muun muassa vähentämällä järjestelyjen (tällä hetkellä viisi¹¹) lukumäärää. Tämä tapahtuisi erityisesti ottamalla käyttöön yksi ainoa järjestely, jolla korvattaisiin työntekijöiden oikeuksien suojelua ja ympäristönsuojelua koskevat erityiset kannustusjärjestelyt sekä laittomien huumausaineiden tuotannon ja kaupan vastainen erityinen kannustusjärjestely. Niinpä GSP-järjestelmä koostuu tulevaisuudessa kolmesta järjestelystä nykyisten viiden järjestelyn asemesta. Nämä järjestelyt ovat yleinen järjestely, vähiten kehittyneisiin maihin sovellettava erityinen järjestely ja kestävän kehityksen ja hyvän hallinnon kannustusjärjestely. GSP-järjestelmää yksinkertaistettaessa on myös poistettava edunsaajamaiden luettelosta maat, joiden yhteisön markkinoille pääsyyn sovelletaan etuuskohtelua vapaakauppasopimuksen perusteella. Komissio luonnollisestikin huolehtii siitä, että muutoksista ei aiheudu menetyksiä asianomaisille maille, sillä kaikki GSP-etuuksiin oikeutetut tuotteet on sisällytettävä jo ennakolta asianomaiseen sopimukseen. Alkuperäsääntöjä on tarkistettava komission vihreässä kirjassa *Alkuperäsääntöjen tulevaisuus etuuskohtelukauppaa koskevissa järjestelyissä*¹² käynnistetyn keskustelun perusteella. GSP-asetukset on saatettava voimaan mahdollisimman pian, jotta talouden toimijat voivat suunnitella toimintaansa.

6.4. Avoimuuden ja kohdentamisen lisääminen vähennettäessä merkittävimpien edunsaajamaiden etuuksia asteittain

Etuuksien asteittaista vähentämistä on sovellettava edunsaajamaiden sellaisiin tuoteryhmiin, joiden kilpailukyky yhteisön markkinoilla on niin hyvä, ettei niiden vientiä tarvitse enää tukea GSP-etuuksilla. Etuuksien asteittainen vähentäminen ei ole rangaistus vaan osoitus siitä, että GSP-järjestelmä on täyttänyt tehtävänsä ainakin kyseisten maiden ja tuotteiden osalta. Etuuksien asteittainen vähentäminen liittyykin hyvin tiiviisti edunsaajamaiden taloudelliseen kilpailukykyyn.

Etuuksien asteittaisella vähentämisellä kyseisiä maita kannustetaan lisäämään toimiaan talouden monipuolistamiseksi. Muille edunsaajamaille tämä merkitsee sitä, että entistä suurempi osa GSP-etuuksista on varattu niitä varten. Etuuksien asteittaisella vähentämisellä on myös oltava merkitys tekstiili- ja vaatetustuotteiden kaupan sääntelyssä, koska monikuitusopimuksen (MFA) mukaiset kiintiöt poistuvat joulukuussa 2004.

¹¹ GSP-perusjärjestelmä (7 000 arkaa ja muuta kuin arkaa tuotetta), vähiten kehittyneisiin maihin sovellettava kaikki paitsi aseet -järjestely, kaksi erityisjärjestelyä eli ”sosiaalinen” järjestely ja ”ympäristöä koskeva” järjestely, joissa myönnetään lisäetuuksia järjestelyyn oikeutettujen maiden aroille tuotteille (tämänhetkessä GSP-järjestelyssä Moldova ja Sri Lanka) sekä huumausaineiden tuotannon ja laittoman kaupan vastainen kannustusjärjestely (”huumausaineiden vastainen” järjestely), joka on verrattavissa kaikki paitsi aseet -järjestelyyn (12 edunsaajamaata).

¹² KOM(2003) 787, 18.12.2003.

Myös etuuksien asteittaista vähentämistä on tarkoitus yksinkertaistaa huomattavasti. Nykyisten perusteiden (osuus etuuskohtelutuonnista, kehitysindeksi ja viennin erikoistumisen indeksi) sijaan otetaan käyttöön yksi yksinkertainen peruste: osuus yhteisön markkinoista ilmaistuna osuutena etuuskohtelutuonnista. Aloihin¹³ perustuvasta alajaottelusta, joka on luotu yksinomaan GSP-etuuksien asteittaista vähentämistä varten, luovutaan. Tuoteryhmät määritellään yksinkertaisesti yhdistetyn nimikkeistön¹⁴ jaksojen mukaisesti. Järjestelmä on yksinkertainen ja johtaa vain muutamien suurimpien edunsaajamaiden etuuksien asteittaiseen vähentämiseen¹⁵. Etuuksien asteittaista vähentämistä sovelletaan vain maihin, joiden tiettyyn nimikkeistön jaksoon kuuluvat tuotteet ovat keskimääräisesti tarkasteltuna kilpailukykyisiä. Niinpä etuuksien asteittaista alentamista ei sovelleta missään nimessä sellaisiin pieniin edunsaajamaihin, joilla on vain muutamia kilpailukykyisiä tuotteita.

6.5. Uuden kannustimen määrittely kestävän kehityksen edistämiseksi

Kuten on jo todettu, tietyillä kehitysmailla on erityisiä ongelmia globaalistuneessa taloudessa. Tällaisia ongelmia ovat huumausaineiden torjuminen (jonka osalta yhteisö on sitoutunut toimimaan ”jaetun vastuun” periaatetta noudattaen) ja maiden talouksien yksipuolisuus. Noudattaen tavoitetta kohdistaa GSP-järjestelmän edut maihin, jotka tarvitsevat niitä eniten, uudella GSP-järjestelmällä olisi varmistettava, että erityinen kannustin tyydyttää myönteisesti ja valtuutuslausekkeen mukaisesti erityiset kehitystarpeet. Näiden ylimääräisten etuuksien olisi oltava kaikkien sellaisten kehitysmaiden käytettävissä, joilla on samanlaisia kehitystarpeita.

Kahta erityistä kannustusjärjestelyä eli työntekijöiden perusoikeuksia (”sosiaalinen” lauseke) ja ympäristöä (”ympäristölauseke”) koskevia erityisiä kannustinmenettelyjä on käytetty vähän niiden nykyisessä muodossa. Tietty edunsaajamaat eivät ole halunneet, että niiden sosiaalilainsäädäntöä ja erityisesti sen soveltamista arvioitaisiin yksityiskohtaisesti. Järjestelyn suosiota on vähentänyt myös se, että arviointimenettelyt vievät pitkän ajan ja ne ovat melko monimutkaisia. Ympäristöä koskeva kannustin koskee yksinomaan trooppisia puulajeja, joten sen ympäristönsuojelullinen lähestymistapa on hyvin suppea. Lisäksi riitojenratkaisuelin on arvostellut laittomien huumausaineiden tuotannon ja kaupan vastaista erityisjärjestelyä koskevien objektiivisten kelpoisuuskriteereiden puuttumista.

Näin ollen olisi aiheellista laajentaa kestävän kehityksen ja hyvän hallinnon käsitteen sisältöä. Useissa kansainvälisissä yleissopimuksissa ja julistuksissa on tunnustettu, että ihmisoikeuksien, sosiaalisten oikeuksien ja ympäristön kunnioittamisella ja hyvän hallinnon noudattamisella on yhteys kehitykseen. Kyvyttömyys noudattaa näitä eri kansainvälisissä yleissopimuksissa määriteltyjä perusnormeja aiheuttaa erityisiä ongelmia kehitysmailla. Olisi aiheellista suhtautua näihin erityisiin kehitystarpeisiin myönteisesti myöntämällä ylimääräisiä GSP-etuuksia sellaisille

¹³ GSP-järjestelmään sisältyvät 7 000 tuotetta on ryhmitelty 34 alaan.

¹⁴ Yhdistetty nimikkeistö (CN) on harmonoidun järjestelmän (HS) mukaisen kansainvälisen tullinimikkeistön yhteisössä sovellettava nimikkeiden alajaottelu. HS-järjestelmän on laatinut Maailman tullijärjestö (WCO), ja 95 prosenttia kansainvälisestä kaupasta tapahtuu sitä soveltaen. Nämä molemmat nimikkeistöt jakaantuvat 21:een eri jaksoon (esim. jaksoon 11 ryhmitellään tekstiili- ja vaatetustuotteet).

¹⁵ Etuuksien asteittainen vähentäminen koskee alle 10:tä edunsaajamaata GSP-järjestelmän edunsaajina olevista 178 maasta ja alueesta.

kehityksille, jotka ovat liittyneet asianomaisiin keskeisiin kansainvälisiin yleissopimuksiin.

Uudessa kestävän kehityksen kannustimessa nykyisten kannustimien yhteydessä toteutetut ennakoarvioinnit korvataan järjestelmällä, jolla tuetaan kansainvälisten yleissopimusten ratifiointia ja soveltamista. Järjestelyn edunsaajina ovat maat, jotka ovat omaksuneet kestävään kehitykseen liittyvät kansainväliset normit, mukaan luettuina ihmisoikeuksia koskevat perusyleissopimukset (sopimukset, joilla edistetään poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia, jotka ovat kidutuksen ja rodun tai sukupuolen perusteella tapahtuvan syrjinnän vastaisia ja joilla edistetään naisten ja lasten suojelua), työntekijöiden oikeuksia koskevat perusyleissopimukset, tietyt ympäristönsuojelua koskevat yleissopimukset (esimerkiksi uhanalaisten lajien kaupan vastaiset ja otsonikerroksen suojelua koskevat yleissopimukset) ja eri yleissopimukset, joilla torjutaan laittomien huumausaineiden tuotantoa ja kauppaa. Huumausaineiden torjuminen onkin yksi ensisijaisista kehitykseen liittyvistä tavoitteista (ks. edellä).

Kyseisiin yleissopimuksiin sisältyy mekanismeja, joilla arvioidaan määräajoin sopimusten täytäntöönpanoa. Vastuulliset kansainväliset laitokset huolehtivat näiden arviointien toteuttamisesta. Komissio ottaa huomioon näiden kansainvälisten toimivaltaisten laitosten arvioinnit ennen kuin se laatii tätä kannustinta koskevan edunsaajamaiden luettelon. Kyseisten maiden on esitettävä virallinen pyyntö, jonka on täytettävä pyynnön esittämislle vahvistetut edellytykset. Pyyntöjä voidaan esittää heti, kun neuvosto on antanut uuden GSP-asetuksen, jotta kyseiset maat, jotka täyttävät uudet kehitystarpeisiin liittyvät objektiiviset perusteet, voisivat hyötyä etuuksista mahdollisimman pian. Asetukseen sisältyy lauseke, jolla järjestelmän soveltaminen voidaan keskeyttää uskottavasti ja nopeasti. Kun yhteisön toimijat (komissio, jäsenvaltiot tai Euroopan parlamentti) soveltavat lauseketta, komissio panee vireille tutkimuksen, joka johtaa mahdollisesti uuden kannustimen soveltamisen keskeyttämiseen sellaisten maiden osalta, jotka eivät noudata kyseisistä kansainvälisistä yleissopimuksista johtuvia sitoumuksiaan.

6.6. Alkuperäsääntöjen tarkistaminen

Alkuperäsäännöt, jotka ovat edellytys mahdollisuudelle hyötyä tullietuuksista, vahvistettiin aikana, jolloin talouden toimintaympäristö ja tuotanto-olosuhteet olivat erilaiset. Viime aikoina toteutettujen toimien vuoksi (kohdassa 6.3 mainittu vihreä kirja) on välttämätöntä, että alkuperäsääntöjen muoto (yksinkertaistaminen), sisältö (kumulaatioedellytysten ja -sääntöjen mukauttaminen) ja menettelyt (muodollisuudet ja tarkastukset) tarkistetaan samalla kertaa.

On myönnetty, että tarvitaan joustavuutta. Joustavuuden lisäämisen on kuitenkin tapahduttava siten, että sillä kannustetaan myös kehitystä eikä yksinomaan kauppaa. Yksi tavoitteista on helpottaa alkuperäaseman saamista, jotta etuudet voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla. Järjestelmää voitaisiin parantaa alueellisella kumulaatiolla, jolla edistettäisiin edunsaajamaiden välistä alueellista yhteistyötä. Komissio on korostanut, että alueellinen yhdentyminen on ennakoedellytys etelän maille, jotta ne voisivat yhdentyä onnistuneesti

kansainväliseen kauppaan¹⁶. Tällainen yhteistyö sisällytettiin GSP-järjestelmään 20 vuotta sitten, kun kehitysyhteistyössä otettiin tosiasiallisesti käyttöön aikaisempaa alueellisempi lähestymistapa, ja se on johtanut alueellisen kumulaation käyttöönottoon (ASEAN, Keski-Amerikka ja Etelä-Amerikan Andien maat sekä Etelä-Aasian alueellisen yhteistyön järjestö SAARC). Mahdollisuutta soveltaa alueiden välistä kumulaatiota tarkastellaan eri alueellisten ryhmittymien esittämien pyyntöjen perusteella. Näissä olosuhteissa kumulaatiota voitaisiin helpottaa tarkistamalla asianmukaisesti nykyään vaadittuja edellytyksiä.

6.7. Väliaikaista soveltamisen keskeyttämistä koskevien välineiden, suojatoimenpiteiden ja petosten torjuntatoimien tehostaminen

Koska uudessa GSP-järjestelmässä etuuksia vähennetään asteittain kaikkein kilpailukykyisimmiltä edunsaajamailta, aikaisempaa suurempi osa näistä maista hyötyy etuuksista rajoituksetta, erityisiä GSP-sääntöjä lukuun ottamatta. GSP-etuuksien soveltamisen väliaikaista keskeyttämistä koskevat välineet ja suojalauseke on määriteltävä uudelleen uuden tilanteen huomioimiseksi. Vaikka näitä välineitä käytetään jatkossakin vain poikkeustapauksissa, niiden luotettavuutta on vahvistettava niitä yksinkertaistamalla ja lisäämällä niiden käytön joustavuutta erityisesti tapauksissa, joissa kauppa on epätervettä.

Petosten torjuntaa ja yhteisön taloudellisen edun turvaamista koskevat välineet, jotka ovat käytössä jo nykyisessä GSP-järjestelmässä, ovat pääsääntöisesti teknisesti erittäin luotettavia. Komissio haluaa säilyttää välineet tällä tasolla, mutta se katsoo, että niiden todellinen teho riippuu erityisesti komission (ja GSP-järjestelmän hallinnoinnista vastaavien jäsenvaltioiden) voimakkaasta poliittisesta tahdosta, sillä niiden on sovellettava välineitä epäröimättä tilanteissa, joissa niiden käyttö on perusteltua.

Edunsaajamailta itsellään on myös osaltaan vastuu GSP-järjestelmän hallinnoinnista kaikkien, myös niiden itsensä edun ottamiseksi huomioon. Niiden on otettava käyttöön tehokkaat ja asianmukaiset hallinnolliset rakenteet, joilla varmistetaan annettujen alkuperäasiakirjojen aitous.

7. PÄÄTELMÄT

Komissio esittää sellaisten monivuotisten asetusten luonnokset, joilla pyritään saavuttamaan tässä tiedonannossa määritetyt tavoitteet. Se pyrkii esittämään nämä ehdotukset siten, että edunsaajamailta ja talouden toimijoilla on riittävästi aikaa huolehtia kaupan järjestelyistä. Kyseisellä säädöksellä paitsi lisätään vakautta vuositasolla (koska luovutaan siitä, että etuuksien asteittaisesta vähentämisestä päätetään kerran vuodessa) myös lisätään pohjimmiltaan GSP-järjestelmän vakautta ja lisätään sen houkuttelevuutta.

Uusi GSP-järjestelmä on voimassa 10 vuotta vuoden 2015 loppuun saakka. Saatujen kokemusten perusteella GSP-järjestelmää arvioidaan yksityiskohtaisesti määräajoin, mieluiten kolmen vuoden välein kuten nykyään. Järjestelmään tehdään tarvittavia

¹⁶ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Kauppapolitiikka ja kehitys – Kehitysmaiden auttaminen hyötymään kaupasta. KOM(2002) 513 lopullinen, 18.9.2002.

parannuksia esimerkiksi monenvälisissä neuvotteluissa, kuten Dohan kehitysohjelman yhteydessä saavutettujen tulosten perusteella.

Näin ollen uusi GSP-asetus, jota on määrä soveltaa kolme vuotta, esitetään neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle syksyllä 2004, ja sen on tarkoitus tulla voimaan 1. tammikuuta 2006.