



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 10.5.2011
SEK(2011) 537 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o uplatňování systému všeobecných celních preferencí

{KOM(2011) 241 v konečném znění}
{SEK(2011) 536 v konečném znění}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o uplatňování systému všeobecných celních preferencí

1. Vymezení problému

1.1 Úvod

Systém všeobecných celních preferencí (dále jen „systém“) pomáhá rozvojovým zemím, a zejména nejméně rozvinutým zemím snižovat chudobu tím, že jim nabízí dovozní preference s cílem vytvářet nebo zvyšovat příjmy z mezinárodního obchodu. Kromě toho systém poskytuje pobídky ve formě dodatečných celních preferencí zemím, které se zaváží k udržitelnému rozvoji a řádné správě věcí veřejných. Systém v současnosti usiluje o dosažení cílů stanovených ve *Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o úloze Všeobecného systému preferencí (GSP) Společenství na desetiletí 2006–2015*. Systém přiznává zvýhodněný přístup na trhy Evropské unie na všeobecném a nediskriminačním základě 176 způsobilým zemím a územím. Má tři režimy:

- všeobecný režim (často označován jen jako „GSP“);
- zvláštní pobídkový režim pro udržitelný rozvoj a řádnou správu věcí veřejných (často označován jen jako „GSP+“), který nabízí dodatečné preference jako pobídky na podporu zranitelných rozvojových zemí při procesu jejich ratifikace a provádění 27 mezinárodních úmluv týkajících se lidských a pracovních práv, životního prostředí a řádné správy věcí veřejných;
- režim „Vše kromě zbraní“ (EBA), který poskytuje nejméně rozvinutým zemím přístup pro zboží na trhy bez cel a bez kvót.

Současný systém GSP je prováděn prostřednictvím po sobě jdoucích nařízení, z nichž každé je platné po dobu tří let. Platnost současného nařízení GSP skončí dne 31. prosince 2011. Dne 26. května 2010 přijala Komise návrh na prodloužení platnosti stávajícího nařízení do 31. prosince 2013 s cílem zajistit dostatek času na přípravu přezkumu systému GSP s ohledem na delší legislativní postupy zavedené Lisabonskou smlouvou. Nedávno dokončený přezkum v polovině období poskytl základ pro plánovaný návrh Komise na revidované nařízení, které má nahradit stávající systém po vypršení jeho platnosti v roce 2013. Ani režim EBA, ani ustanovení týkající se pravidel o původu do rámce této revize nespadají: režim EBA není předmětem periodického přezkumu; právních předpisů o pravidlech původu vstoupily v platnost v roce 2011.

1.2 Konzultace a odborné posouzení

Toto posouzení dopadů bylo vypracováno po rozsáhlých konzultacích s členskými státy a dalšími zúčastněnými stranami (včetně občanské společnosti, výrobních odvětví, zemí, na něž se systém všeobecných celních preferencí vztahuje, Evropského parlamentu a členů WTO). Jak je v hlavní zprávě několikrát zdůrazněno, hlediska zúčastněných stran byla vzata v úvahu. Minimální standardy Komise pro konzultace byly dodrženy. K určení do jaké míry systém EU odpovídá potřebám rozvojových zemí, bylo provedeno hodnocení v polovině období, a to externí konzultantskou společností Centre for Analysis of Regional Integration at Sussex (CARIS). Závěrečná zpráva byla zveřejněna dne 26. května 2010 na internetové stránce GŘ pro obchod¹. Výsledky této studie byly v patřičných případech zohledněny v hlavní zprávě o posouzení dopadů.

1.3 Přednosti a slabiny stávajícího systému GSP

Závěry z hodnocení stávajícího systému GSP provedeného CARIS (2010) jsou následující:

- je zřejmé, že všeobecné celní preference EU mohou být účinné při zvyšování vývozu a prosperity rozvojových zemí;
- míry využívání režimů GSP jsou vysoké a přímo úměrné celnímu a preferenčnímu rozpětí;
- vyvážející země získají zhruba polovinu příjmů, které vzniknou díky preferenčním rozpětím;
- režim GSP+ měl pozitivní dopad na ratifikaci 27 mezinárodních úmluv, které byly podmínkou pro získání uvedeného režimu, ale pokrok při vlastním uplatňování je mnohem méně zřejmý.

Systém je nicméně předmětem četných strukturálních a jiných omezení (podrobně je o obou pojednáno ve studii CARIS a v hlavní zprávě). V rámci postupu přezkumu je třeba také vyřešit řadu specifických problémů; tyto problémy jsou shrnuty na následující straně v grafickém znázornění problémů.

Suboptimální cílení příjemců

Na nejméně rozvinuté země je vyvíjen silný konkurenční tlak ze strany jiných zemí-příjemců ze systému GSP. Některé země s vysokými příjmy jsou nadále příjemci ze systému na základě skutečnosti, že jejich hospodářství není dostatečně diverzifikováno. Některé země mají zdroje na to, aby dosáhly vyšších úrovní diverzifikace bez pomoci preferencí. Totéž platí do značné míry i o tzv. zemích s vyššími středními příjmy. A země, které jsou příjemci ze systému preferencí odvozených z jiných bilaterálních preferenčních dohod s EU budou nadále příjemci i na základě systému GSP. Používání systému preferencí GSP zeměmi s vysokými příjmy, zeměmi s vyššími středními příjmy a všemi zeměmi, které jsou již příjemci z jiného bilaterálního preferenčního režimu zvyšují konkurenční tlak na vývoz chudších, zranitelnějších zemí, jejichž potřeby jsou daleko větší a zaslouží si tedy zvýšenou pozornost.

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/may/tradoc_146196.pdf

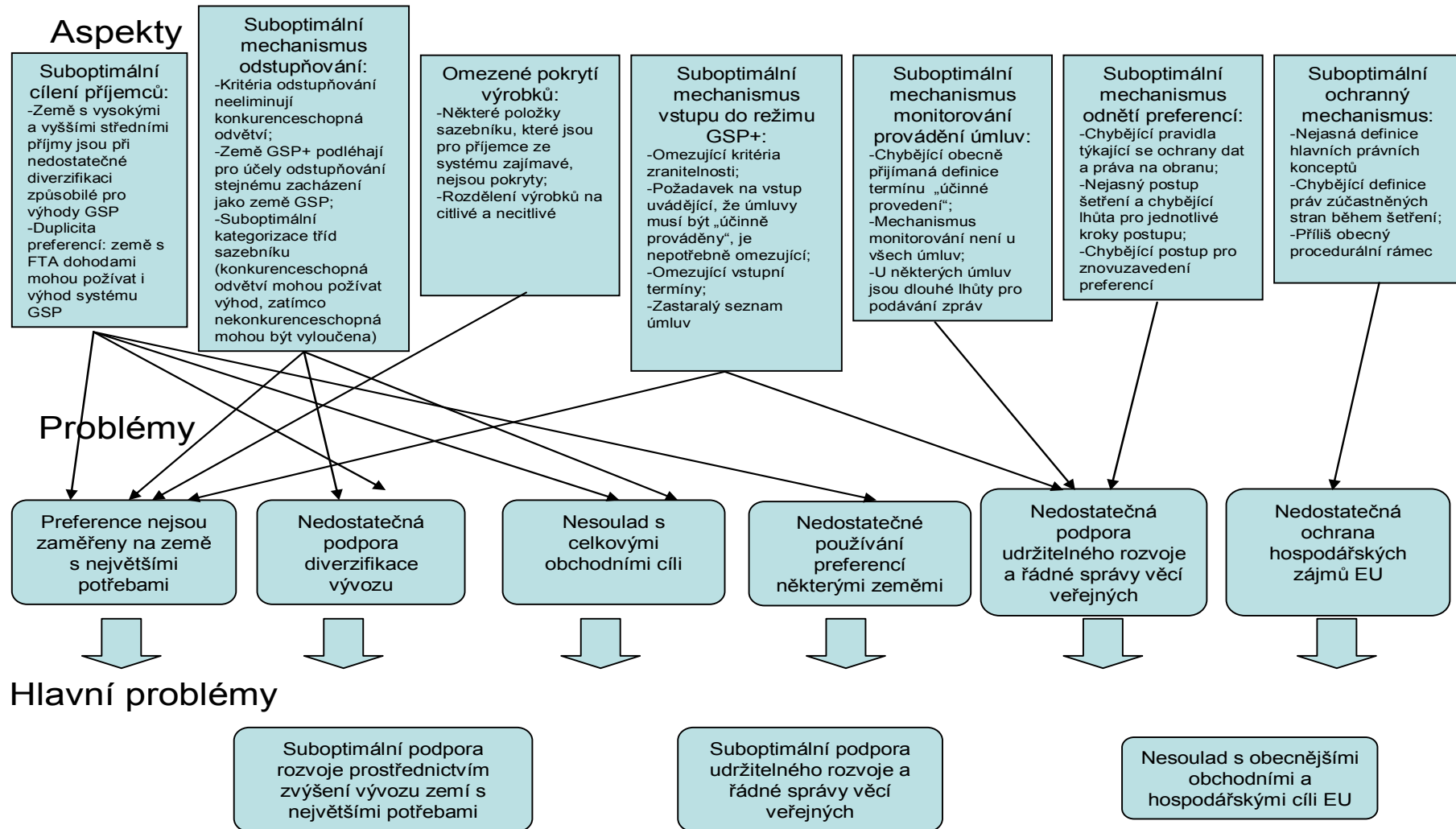
Suboptimální mechanismus odstupňování

Nově se rozvíjející ekonomiky vytvořily velmi úspěšná na vývoz orientovaná výrobní odvětví, která jsou vysoce konkurenceschopná na světové úrovni. Tato odvětví získávají výhody ze systému, i když již prokazatelně nepotřebují preference k tomu, aby dosáhla významné přítomnosti na trhu EU. Vyvíjejí konkurenční tlak na výrobní odvětví EU a vytvářejí překážky vstupu na trh pro chudší země, které musí vyvíjet ještě větší úsilí, aby diverzifikovaly svůj vývoz. V rámci systému GSP existuje mechanismus vyloučení konkurenceschopných odvětví z určitých zemí a odebrání preferencí – mechanismus odstupňování. V rámci stávajícího systému ale téměř nebyl používán. Z více než 2 400 zemí-odvětví bylo předmětem odstupňování jen 20, z toho 13 odvětví z Číny. Z toho vyplývá, že současný mechanismus odstupňování je pro zajištění účinnosti a účelnosti systému nedostatečný. Další velkou slabinou mechanismu odstupňování je skutečnost, že odstupňování vychází z tříd celního sazebníku EU, které jsou tak široké a heterogenní, že výrobky, které nemusí být nutně konkurenceschopné, jsou vyloučeny pouze proto, že spadají do kategorie, kde převažují výrobky ze zcela odlišného, vysoce konkurenceschopného odvětví.

Nedostatečné pokrytí výrobků

Systém GSP má široké, ale nikoliv úplné pokrytí výrobků. Devět procent tarifních položek není v rozsahu působnosti systému a podléhá pozitivním celním sazbám. Země, které to nejvíce potřebují, někdy nemohou vstoupit na trh EU, protože by chtěly vyvážet některé z těchto výrobků. Dalším omezením *de facto*, pokud jde o pokrytí výrobků, je rozdělení typů výrobků na výrobky citlivé a necitlivé. necitlivé výrobky mají bezcelní přístup na trh, zatímco citlivým výrobkům je pouze o 3,5 procentního bodu níž tarif cla *ad valorem*.

Grafické znázornění problematiky



Nedostatečná podpora diverzifikace vývozu

Původním cílem systému všeobecných celních preferencí byla podpora diverzifikace prostřednictvím industrializace. Hodnocení provedené v roce 2010 nicméně odhalilo, že pokud bereme v úvahu všechny příjemce a výrobky dohromady, je průkaznost diverzifikace silně omezena na výrobky s nízkými preferenčními rozpětími, které jsou vyváženy rozvíjejícími se ekonomikami. Začlenění zemí, které mohou být jen stěží kvalifikovány jako země s největšími potřebami (země s vysokými příjmy a země s vyššími středními příjmy) a které vytvářejí významný konkurenční tlak na výrobky v režimy EBA a GSP+, do současného systému GSP, jakož i relativní neúčinnost mechanismu odstupňování, činí diverzifikaci u slabších a zranitelných zemí obtížnější, protože země systému GSP získávají příliš velkou část preferencí.

Nesoulad s celkovými obchodními cíli

Existence výhod ze systému GSP může oslabit snahu zemí-příjemců sjednávat **bilaterální** nebo multilaterální obchodní dohody. Oproti tomu, cíl soustředit výhody GSP na země, které to nejvíce potřebují, by mohl mít ten nezamýšlený důsledek, že by motivoval více pokročilé rozvojové země k tomu, aby s EU jednaly a uzavíraly s ní vzájemné obchodní dohody.

Nedostatečné využívání preferencí některými zeměmi

Konkurenční tlak vyvíjený zeměmi, jež jsou příjemci ze systému GSP, může zredukovat status zemí využívajících systém GSP+ a nejméně rozvinutých zemí na vedlejší a nepravidelné dodavatele na trh EU. Vzhledem k nízkému objemu obchodů uzavíraných za těchto podmínek jsou dovozci méně ochotni hradit náklady spojené s žádostí o udělení preferencí (např. na získání nebo správu potvrzení o původu). Z tohoto důvodu pak četné preference nebudou využívány.

Nedostatečná podpora udržitelného rozvoje a řádné správy věcí veřejných

Současná kritéria zranitelnosti, která určují způsobilost pro režim GSP+, jsou příliš restriktivní. To omezuje míru, do jaké může režim GSP+ podporovat udržitelný rozvoj a řádnou správu věcí veřejných v tom smyslu, že méně omezující požadavky na způsobilost mohou motivovat větší počet zemí k tomu, aby ratifikovaly a zavedly mezinárodní předpisy a normy a zahájily vnitřní reformy. Podmínka přístupu do režimu GSP+ (tedy že země nejen ratifikovala, ale i „účinně provedla“ příslušnou úmluvu) je zbytečně omezující; nepodporuje motivační charakter systému. Existence vstupních termínů do režimu GSP+ (vstup pouze je možný pouze jednou za 18 měsíců) brání potenciálním příjemcům vstoupit do režimu ihned, jakmile splní veškeré požadavky na vstup. Za současného systému musí Komise sledovat stav ratifikace a účinného provádění 27 specifických úmluv, a to prostřednictvím zkoumání dostupných informací od příslušných orgánů zajišťujících monitorování. Mechanismus monitorování provádění úmluv má nicméně řadu významných nedostatků.

Neadekvátní ochranný mechanismus

V současném ochranném mechanismu GSP bylo identifikováno několik nedostatků, a sice chybějící definice klíčových právních konceptů; chybějící definice práv a povinností stran při šetření a špatně definovaný procedurální rámec.

2. Analýza subsidiarity

Právním základem pro činnost Společenství v této záležitosti je článek 207 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU). Zásada subsidiarity se v tomto případě neuplatní. Zásada proporcionality je splněna vzhledem k tomu, že nařízení je jediným vhodným prostředkem, který Evropská unie má k tomu, aby umožnila rozvojovým zemím unilaterální, nreciproční a preferenční přístup na trh.

3. Cíle

3.1 Obecné cíle

Systém má tři obecné cíle:

1. rozšířením vývozu přispívat k vymýcení chudoby v zemích, které to nejvíce potřebují (**G-1**);
2. podporovat udržitelný rozvoj a řádnou správu věcí veřejných (**G-2**);
3. zajistit lepší ochranu finančních a hospodářských zájmů EU (**G-3**).

3.2 Specifické a operační cíle

Na období od roku 2006 do roku 2015 stanovilo sdělení Komise o GSP pro tento systém následující cíle:

1. zachovat štedré celní preference, které budou nadále představovat motivaci k tomu, aby rozvojové země udržitelným způsobem zvýšily vývoz;
2. zaměřit preference na země, které je nejvíce potřebují, zejména tak, že bude ukončen preferenční přístup pro země, které jej již nepotřebují, a dále zajištěním toho, že u konkurenceschopných výrobků budou odňaty preferenční sazby;
3. navrhnout jednoduchý, předvídatelný a snadno dostupný systém preferenci;
4. dále podporovat udržitelný rozvoj a řádnou správu věcí veřejných;
5. zavést mechanismus odnětí preferencí a ochranná opatření, aby bylo zajištěno, že jsou chráněny aspekty týkající se udržitelného rozvoje a řádné správy věcí veřejných systému GSP, jakož i finanční a hospodářské zájmy EU.

Aby bylo zajištěno, že navrhované varianty politik jsou pro dosažení obecných cílů systému v měnícím se globálním hospodářském prostředí nejvhodnější, byly tyto cíle blíže vymezeny na specifické a operační cíle:

Specifické cíle jsou tyto:

1. lépe směřovat preference na země, které je nejvíce potřebují (**S-1**);
2. odstranit faktory, které mohou odrazovat nejpotřebnější země od diverzifikace (**S-2**);
3. zvýšit soulad s všeobecnými obchodními cíli (bilaterálními a multilaterálními, **S-3**);
4. posílit podporu udržitelného rozvoje a řádné správy věcí veřejných (**S-4**);

5. zlepšit účinnost ochranných mechanismů zajišťujících ochranu finančních a hospodářských zájmů EU (S-5);
6. zvýšit právní jistotu, stabilitu a předvídatelnost systému (S-6).

Operační cíle jsou tyto:

1. upravit seznam zemí-příjemců pozastavením výhod pro země, které na základě svých potřeb v oblasti rozvoje, financování a obchodu již preference nepotřebují;
2. zacílit odstupňování na hlavní příjemce a přitom zajistit, aby preferenční sazby GSP nebyly nadále uplatňovány na konkurenceschopné výrobky;
3. znovu definovat třídy výrobků, aby byly zohledněny homogennější kategorie výrobků;
4. zjednodušit mechanismus vstupu do režimu GSP+;
5. vytvořit účinnější a transparentnější mechanismus monitorování a hodnocení úsilí zemí využívajících režim GSP+ a pokrok při provádění úmluv GSP+;
6. vytvořit důvěryhodné a účinné postupy pro dočasné odnětí preferencí a postupy pro obnovení preferencí;
7. zlepšit administrativní postupy ochranných mechanismů.

4. Varianty politiky

Následující přehledná tabulka zahrnuje soubor hlavních variant politik, které představují možné přístupy.

Varianta	Hlavní znaky
Varianta A: Ukončení	Zrušení preferencí pro země-příjemce z režimů GSP a GSP+. Režim EBA by zůstal zachován.
Varianta B: Zachování současného stavu	Pokračování současné politiky beze změny. Tato varianta má dva základní scénáře: B1 (krátkodobý) – zachování systému s přihlédnutím k současnému stavu multilaterálních a bilaterálních smluv.
ZÁKLADNÍ LINIE	B2 (dlouhodobý) – zachování systému založeného na předpokladu, že všechna probíhající, ale dosud neukončená multilaterální a bilaterální jednání budou úspěšně uzavřena.
Varianta C: Částečné přepracování	Tato varianta zahrnuje dvě subvarianty. Mají určité společné prvky a určité rozdíly – změny ve variantě C1 jsou menší než změny ve variantě C2. Prvky společné oběma subvariantám: 1. Odložení preferencí pro některé způsobilé země. Jedná se o: zámořské země a území; země s vysokými a vyššími středními příjmy; země s preferenčními obchodními dohodami pokrývajících v zásadě veškeré preference. 2. Přezkoumání zásad odstupňování: jsou nově definovány třídy výrobků;

	odstupňování se netýká zemí režimu GSP+. 3. Jednodušší a pružnější mechanismus vstupu do režimu GSP+: země musí ratifikovat, nikoliv plně provádět úmluvy, ale musí se zavázat k jejich provedení; země mohou kdykoliv zažádat o režim GSP+. 4. Úprava mechanismu monitorování GSP+ tak, aby podpořil provádění úmluv. 5. Zavedení transparentnějších a účinnějších postupů pro dočasné odnětí preferencí. 6. Zlepšení administrativních postupů ochranných mechanismů. Prvky, kterými se subvarianty liší: 1. Práh odstupňování Varianta C1 Práh odstupňování je nezměněn. Varianta C2 Práh odstupňování je snížen na 7,5 % a 50% bezpečnostní síť je zrušena. 2. Kritéria zranitelnosti platné pro režim GSP+ Varianta C1 Práh týkající podílu dovozu je uvolněn (zvýšen z 1 na 2 %). Varianta C2 Kritéria zranitelnosti jsou zrušena. 3. Seznam úmluv GSP+ Varianta C1 Seznam úmluv GSP+ je nezměněn. Varianta C2 Seznam úmluv GSP+ je rozšířen.
Varianta D: Úplné přepracování	Tato varianta zahrnuje a dále prohlubuje rysy varianty C. Zejména je modifikováno pokrytí výrobků, se 3 subvariantami: Varianta D1 Všechny země-příjemci mají kompletní pokrytí výrobků a žádné výrobky nejsou pokládány za citlivé. Neprovádí se odstupňování. Varianta D2 Některé průmyslové a zemědělské výrobky jsou přesunuty ze seznamu citlivých výrobků do seznamu výrobků, které nejsou citlivé. Varianta D3 Seznam výrobků, kterých se systém týká, je rozšířen tak, aby zahrnoval i některé průmyslové a zemědělské výrobky.

5. Analýza dopadů

5.1 Všeobecně

Dovoz zvýhodněný preferencemi se na celkovém dovozu EU podílí méně než 5 procenty. To znamená, že zatímco dopad na příjemce může být značný, celkový dopad na EU bude zřejmě omezený. Dopady byly posouzeny za použití analýzy provedené společností CARIS, doplňující analýzy provedené prostřednictvím modelu SMART² a na základě přezkumu oficiálních statistik o dovozu, výrobě, spotřebě a zaměstnanosti EU. Hlavní proměnnou použitou pro analýzu sociálních dopadů byla zaměstnanost. Dopady na životní prostředí jsou trvale nízké a byly analyzovány samostatně.

5.2 Poznámky k základním liniím (B1 a B2)

Dochází k přirozenému snižování úrovně dovozních cel (a následně tedy i preferenci) díky rozměňování preferencí v důsledku dalších bilaterálních a multilaterálních obchodních smluv. Rozměňování preferencí snižuje dovoz ze zemí, které jsou příjemci ze systému GSP; to je realita, na jejímž pozadí se toto posouzení provádí. Z dlouhodobého hlediska, jakmile budou bilaterální a multilaterální obchodní smlouvy plně uplatňovány, budou cla velmi pravděpodobně tak nízká, že se myšlenka *preferencí* stane do značné míry bezpředmětnou – a totéž platí i pro všeobecný systém *preferencí*. Je možné, že bude třeba vytvořit nové, zcela odlišné nástroje. Do té doby je otázkou, co je možné udělat pro země, které preference nejvíce potřebují.

5.3. Varianta A: Ukončení

Varianta A ukončí systém GSP, přičemž zachová pouze režim EBA, který využívají nejméně rozvinuté země. Celkový dovoz EU se sníží, ale pouze nepatrně (zhruba o 6 miliard EUR, tedy méně než o 1 %).

Obecné posouzení hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů

Pokud jde o variantu B1, obecné dopady jsou následující. Předpokládá se, že hospodářské a sociální dopady na země, které mají největší potřeby, budou negativní. Nejméně rozvinuté země by byly zvýhodněny, ale mnohé jiné rozvojové země a hospodářská odvětví, které rovněž mají značné potřeby, by byly zrušením přístupu k preferencím poškozeny. V rámci EU budou mít všeobecný hospodářský a sociální dopad tři prvky: přebytek výrobce, spotřebitelský přebytek a příjmy z cel. Negativní dopad na spotřebitele bude pravděpodobně kompenzován vyššími příjmy z cel, které jsou zhruba stejně významné. Čistý dopad by tak tvořily zisky jednotlivých výrobců. Jak je vysvětleno výše, tyto výhody by vcelku neměly být významné, ale měly by nicméně významný pozitivní účinek na významná odvětví (cukr, ovoce a zelenina, textil a oděvy) – a na členské země EU, kde jsou tato odvětví významná. Proto by tyto dopady byly celkově pozitivní. Dopady na životní prostředí v EU by byly (v nejlepším případě) mírně pozitivní, vzhledem k tomu, že snížení dovozu by bylo nepodstatné. Pokud jde o země, které mají preference nejvíce zapotřebí, je možné, že pokud přijdou o výhody režimu GSP+, odchýlí se tyto země od postupů rozvoje udržitelného z hlediska životního prostředí. Celkově tedy může dojít k mírně negativnímu dopadu.

Var. A vůči var. B1 Dopady:	hospodářské	sociální	environmentální
Nejvíce potřebné země	--	--	0/-
EU	+	+	0/+

² Model vyvinutý Světovou bankou ve spolupráci s dalšími mezinárodními organizacemi.

Pokud jde o variantu B2, očekávané změny by byly stejné povahy, ale mnohem menší – až nepostřehnutelné.

5.4 Varianta C: Částečné přepracování

Varianta C vychází z pevných základů.. Pro prozkoumání jejich různých aspektů byly použity dvě subvarianty. Hlavní rozdíly mezi nimi se týkají odstupňování konkurenceschopných odvětví a kritérií zranitelnosti u režimu GSP+. Pokud jde o odstupňování, odvětví, která budou předmětem odstupňování, nejsou v tomto stádiu známa – bude to záležet na výpočtech dovozů na základě posledních dostupných údajů před tím, než nové nařízení vstoupí v platnost. Stávající údaje byly použity jako přibližné proměnné. Pokud jde o zranitelnost, varianta C1 uvolňuje „hospodářské“ kritérium z 1 na 2 %. Skutečný seznam zemí, které splní takto změněné kritérium, není v tomto stádiu znám – tyto výpočty budou rovněž provedeny na základě posledních dostupných údajů před tím, než nové nařízení vstoupí v platnost. Další země, které by v současnosti splnily kritérium (Pákistán, Filipíny a Ukrajina), byly použity jako zástupné země.

Varianta C2 ruší kritéria zranitelnosti, přičemž doplňuje dodatečné požadavky týkající se úmluv. Skutečný seznam zemí, které splní příslušné úmluvy, bude též stanoven co nejbližší datu, kdy nové nařízení vstoupí v platnost. Podle současných předpokladů se bude jednat o tři země C1 plus Namibie a Nigérie (všechny tyto země již ratifikovaly příslušné úmluvy), přičemž tyto země byly použity pro účely tohoto zkoumání. Posouzení začíná analýzou varianty C1 a poté popisuje hlavní rozdíly, které se objevují ve variantě C2.

5.4.1 Varianta C1

Obecné posouzení hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů

Obecné dopady varianty C1 jsou v porovnání se scénářem B1 následující. Celkový dovoz EU by klesl o zhruba 4 miliardy EUR (dovoz ze zemí, které nikdy nepatřily do systému, by se zvýšil o 1 miliardu EUR, zatímco dovoz ze zemí, které by přestaly být členy, by se snížil o 5 miliard EUR). Předpokládá se, že hospodářské a sociální dopady na země, které mají největší potřeby, budou pozitivní, z důvodu rostoucího vývozu a zisků z blahobytu.

Jako u varianty A budou negativní dopady na spotřebitele v EU pravděpodobně kompenzovány vyššími příjmy z cel, které jsou zhruba ve stejné výši. Čistý dopad by tak tvořily dopady na výrobce. Jak je vysvětleno výše, tyto výhody by vcelku neměly být podstatné, ale měly by významný negativní účinek na důležitá odvětví (rýže, pěstované plodiny, oleje a tuky, cukr, ovoce a zelenina, textil a oděvy, kůže) – a na členské země EU, kde jsou tato odvětví významná. Proto by tyto dopady byly celkově negativní. Dopady na životní prostředí v EU by byly (v nejlepším případě) mírně pozitivní, vzhledem k tomu, že snížení dovozu by bylo nepodstatné. Pokud jde o země, které preference nejvíce potřebují, dopad rozšířeného režimu GSP+ by měl celkově mírně pozitivní účinek.

Var. C1 vůči var. B1 Dopady:	hospodářské	sociální	environmentální
Nejvíce potřebné země	++	++	0/+
EU	-	-	0/+

Pokud srovnáme účinky varianty C1 se základním scénářem B2, očekávané změny jsou stejné povahy, ale byly by významně menší – opět až nepostřehnutelné.

5.4.2 Varianta C2

Mezi variantami C2 a C1 existuje jeden významný rozdíl. Nižší prahy odstupňování významně zvyšují úroveň odstupňování pro některé země a odvětví, zejména pro Indii. Z toho plyne řada účinků. Prvním je větší snížení vývozu účastníky systému GSP jako celku. Druhým je zvýšení vývozu v režimu EBA, protože negativní dopad na Bangladéš (předpokládaný ve variantě C1) se sníží. Výsledkem je, že ačkoli pozitivní účinky na příjemce z režimů EBA a GSP+ nemohou být podceňovány, vývoz v režimu GSP u mnohých příjemců z tohoto režimu utrpí. Jsou očekávány dynamické účinky, které by měly více než pokrýt tyto statické ztráty, takže celkový dopad je považován za pozitivní, i když zřejmě méně než u varianty C1. Vzhledem k tomu, že zbývající dopady jsou velmi podobné dopadům u varianty C1, tabulka celkového posouzení varianty C2 vypadá takto:

Var. C2 vůči var. B1 Dopady:	hospodářské	sociální	environmentální
Nejvíce potřebné země	+	+	0/+
EU	-	-	0/+

5.5 Varianta D: Úplné přepracování

Ve variantě C byla větší část základů systému přepracována. Řada respondentů však při konzultacích navrhla značné rozšíření dalších dvou klíčových prvků systému: škály výrobků, kterých se systém týká, a preferenčních rozpětí. Proto jsme zkoumali také komplexní přepracování, které zahrnuje navrhované změny podle varianty C, a navíc změny těchto dvou základních prvků. Aby byla analýza jednodušší, subvarianty D jsou počítány pouze jako dodatky k variantě C2. Byly posouzeny tři subvarianty. Varianta D1 má největší dosah. Umožňuje plné rozšíření pokrytí výrobků a zrušení všech citlivých výrobků (např. rozšíření bezcelního a bezkvótového zacházení se zeměmi z režimu EBA) pro všechny země, které to nejvíce potřebují (ať už z režimu GSP nebo GSP+). Z toho vyplývá, že u zbývajících příjemců se již neprovádí odstupňování. Subvarianty D2 a D3 mají menší dosah. Zahrnují veškeré parametry varianty C2 (včetně odstupňování) a navíc částečné odstranění výrobků ze seznamu citlivých výrobků (D2) a částečné rozšíření pokrytí výrobků (D3).

5.5.1 Varianta D1: úplné pokrytí výrobků, žádné citlivé výrobky

Obecné posouzení hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů

Obecné dopady varianty D1 jsou v porovnání se scénářem B1 následující. I když se očekává, že hospodářské a sociální dopady budou v zemích s největšími potřebami celkově pozitivní, tyto zisky se budou týkat zejména odvětví, která již jsou konkurenceschopná, a to na úkor méně rozvinutých odvětví. Nastaly by značné účinky přerozdělení, kde další podíl na dovozu do EU by získala Čína, Indie a jiné země, které dříve podléhaly odstupňování, což by mělo negativní dopad na země s největšími potřebami. Utrpěli by zejména příjemci z režimu EBA (nejlepším příkladem je Bangladéš), jakož i země z režimu GSP+, jako je Pákistán. Celkově pozitivní hodnocení ("+") je tedy třeba odstupňovat. Pozitivní dopad na spotřebitele v EU bude pravděpodobně kompenzován nižšími příjmy z cel, které jsou zhruba stejně významné. Čistý dopad by tak tvořily dopady na výrobce. Jak je vysvětleno výše, tyto dopady by vcelku neměly být významné, ale měly by značný negativní účinek na významná odvětví – a na členské země EU, kde jsou tato odvětví důležitá. Výsledkem by bylo, že by tyto dopady byly celkově negativní. I když by byly silnější než u varianty C, byly by zřejmě přibližně stejně významné. Dopady na životní prostředí v EU by byly mírně negativní, vzhledem k celkovému

zvýšení dovozu. Značné zvýšení dovozu zejména z Číny a Indie může vést také k negativním dopadům na uvedené země. Dopad na země v režimu GSP+ by byl celkově pozitivní, protože přesto, že by došlo ke zvýšení jejich vývozu, rámec ochrany životního prostředí, ve kterém (všechny) podniky působí, by se zlepšil díky přistoupení k příslušným úmluvám o životním prostředí. Účinky by tedy byly celkově mírně negativní.

Var. D1 vůči var. B1 Dopady:	hospodářské	sociální	environmentální
Nejvíce potřebné země*	+	+	0/-
EU	-	-	0/-

*Pozitivní hospodářské a sociální dopady pro země s největšími potřebami jako celek zakrývají významné negativní dopady na příjemce z režimů EBA a GSP+.

Pokud srovnáme účinky varianty D1 se základním scénářem B2, očekávané změny by byly stejné povahy, pouze méně významné – ale stále zaznamenané.

5.5.2 Varianty D2 a D3

Tyto varianty vycházejí z varianty C. Aby byla analýza jednodušší, byla jako základ pro varianty D2 a D3 použita pouze jedna z variant, a to v tomto případě varianta C2. Není důvod předpokládat, že by nastaly významné rozdíly, kdyby byla jako základ použita varianta C1. Vzhledem k tomu, že varianty D2 a D3 mění vždy pouze jediný prvek vzhledem k variantě C, zmíníme zde pouze důležité nové prvky.

Varianty D2 a D3 vedou k rozmělnění preferencí, což znevýhodňuje nejméně rozvinuté země.

Varianta D2 zkoumá možnost odstranění výrobků ze seznamu citlivých výrobků. Podle očekávání je okamžitým účinkem rozmělnění preferencí pro příjemce režimu EBA, zejména ve srovnání s jejich konkurenty z režimu GSP, kteří mají ze situace jasný prospěch. Vzhledem k tomu, že hodnocení CARIS jasně ukázalo, že země z režimu GSP vyvíjejí významný konkurenční tlak na země z režimu EBA, dalo se to očekávat. Téměř veškerý zisk zaznamenávají Indie, Indonésie, Vietnam a Thajsko, zatímco země z režimu EBA nezískávají téměř nic. Varianta D3 zkoumá rozšíření pokrytí výrobků. Počítá se s účinkem podobným, jaký byl popsán ve variantě D2: výhody pro příjemce z režimu GSP na úkor rozmělnění preferencí a vývozní ztráty u zemí z režimu EBA. Obě varianty, D2 i D3, tak potvrzují, že rozšíření pokrytí výrobků a odstranění výrobků ze seznamu citlivých výrobků mají svou cenu, kterou zaplatí nejchudší země a která je spojena s rozmělněním preferencí, kterou tyto země utrpí.

Varianty D2 a D3 mohou vytvářet překážky při jednáních o bilaterálních a multilaterálních obchodních smlouvách

Při srovnání s variantou C by tyto varianty pravděpodobně vyslaly mylný signál našim obchodním partnerům tím, že by vytvořily očekávání, že ústupky týkající se výrobků, které byly zahrnuty do režimu GSP nebo které byly vyňaty ze seznamu citlivých výrobků, mohou být od EU získány při jednáních o bilaterálních či multilaterálních smlouvách automaticky. Rozsah změn zavedených variantami D2 a D3 není dostatečný, aby zásadně změnil rozsah dalších účinků v rámci varianty C. Nicméně, výrobci v EU, jejichž výrobky by byly nově zavedeny do systému GSP nebo jejichž zboží bude mít větší preferenční rozsah vzhledem k odstranění určitých výrobků ze seznamu citlivých výrobků, by byly pod dodatečným tlakem.

6. Porovnání variant

6.1 Přezkoumání různých variant z hlediska cílů a dopadů

Následující tabulka porovnává, jak různé výše zkoumané varianty splňují cíle revize systému. K porovnání byla použita tři kritéria: účinnost (kolik cílů bylo splněno a do jaké míry); účelnost (využití zdrojů potřebných k dosažení cílů, nezamýšlené účinky); a soulad se zastřešujícími cíly EU.

Varianty	A	C1	C2	D1	D2	D3
Účinnost	-	++++	+++	--	++	++
Účelnost	--	+++	++	--	+	+
Soulad	++++	++	++	---	+	+

V následující části jsou varianty podrobně rozebrány na základě relativní účelnosti a účinnosti každé z nich při dosažení obecných cílů.

6.2 Účinnost variant při dosahování obecných a specifických cílů

Varianta A

Varianta A naplňuje obecný cíl G-1 (rozšířením vývozu přispět k vymýcení chudoby v zemích, které to nejvíce potřebují) pouze zčásti. Soustředění preferencí na nejméně rozvinuté země vede k tomu, že mnoho dalších zemí s podobnou strukturou obchodu, podobným stupněm rozvoje a podobnými finančními potřebami zůstává bez preferencí (specifický cíl S-1) – což má negativní hospodářské a sociální dopady. Odebrání preferencí některým zemím, které je nejvíce potřebují, kromě toho vystaví vývozní odvětví v těchto zemích konkurenci z rozvinutých zemí. Varianta A je v přímém rozporu se specifickým cílem S-4 a obecným cílem G-2 (podpora udržitelného rozvoje a řádné správy). Také žádným způsobem nezajišťuje lepší ochranu finančních a hospodářských zájmů EU (obecný cíl G-3 a specifický cíl S-5). Naproti tomu varianta A může posílit pozici EU v bilaterálních a multilaterálních jednáních (specifický cíl S-3). Tato varianta by měla pozitivní hospodářské a sociální dopady pro některá odvětví v některých členských státech v době, kdy se tolik klade důraz na posílení konkurenceschopnosti, růstu a vytváření pracovních míst. A konečně, v době extrémního tlaku na veřejné finance tato varianta zvyšuje příjmy z cel.

Varianta C1

Varianta C1 přispívá k naplnění obecného cíle G-1 (rozšířením vývozu přispět k vymýcení chudoby v zemích, které to nejvíce potřebují). Zejména zajišťuje řádné zaměření preferencí na země, které je nejvíce potřebují (S-1) a snižuje demotivaci k diverzifikaci (S-2), jež je důsledkem tlaku konkurence z rozvinutějších zemí, které využívají současného systému. Varianta C1 zahrnuje pružnější mechanismus vstupu do GSP+ a pružnější obchodní kritéria pro zařazení a neobsahuje odstupňování, čímž by systém více napomáhal k podpoře udržitelného rozvoje a řádné správy (G-2 a S-4). Tato varianta zvyšuje účinnost ochranného opatření (S-5) a mechanismu odnětí, což by obojí přispělo ke splnění cíle G-3. Rovněž zvyšuje příjmy z cel. Tato varianta by měla nezamýšlený účinek posílení pozice EU v bilaterálních a multilaterálních obchodních jednáních (ale vůči menšímu počtu zemí než v rámci varianty A). Měla by však negativní hospodářský a sociální dopad na některá odvětví v některých členských státech.

Varianta C2

Hlavní rozdíl mezi variantami C2 a C1 je ten, že limity odstupňování varianty C2 snižují celkový objem vývozu nejpotřebnějších zemí. Mimoto čím více zemí bude využívat výhod režimu GSP+, tím větší bude konkurenční tlak na nejméně rozvinuté země, které ze všech rozvojových zemí potřebují pomoc nejvíce. Tyto důsledky činí z varianty C2 nejméně účinný způsob dosažení obecného cíle G-1 (přispívat k vymýcení chudoby). Varianta C2 je nicméně lepší než varianta C1, pokud jde o předpokládanou účinnost dosažení cíle G-2 (podpora udržitelného rozvoje), neboť umožňuje revizi požadovaných úmluv.

Varianta D (ve shrnutí je pojednána pouze varianta D1)

Varianta D1 je zacílena na nejpotřebnější země, neboť odkládá preference pro dostatečně bohaté příjemce a pro ty, kteří využívají zvýhodněného přístupu prostřednictvím bilaterální dohody. Přitom však zcela odstraňuje odstupňování a rozšiřuje zacházení odpovídající režimu EBA na všechny příjemce (což by urychlilo rozmělnění preferencí pro nejchudší země). Celkově se proto nedá říct, že splňuje cíl G-1. Poskytnutí zacházení, které odpovídá režimu EBA, všem příjemcům je také naprosto v rozporu s cílem G-2 (podpora udržitelného rozvoje prostřednictvím pobídek režimu GSP+). Varianta D1 zvyšuje účelnost ochranného mechanismu (S-5) a mechanismu odnětí (S-6), a napomáhá tak k ochraně finančních a hospodářských zájmů EU (obecný cíl G-3). Očekává se však, že varianta D1 povede v době extrémního tlaku na veřejné finance ke snížení příjmů z cel. Také bude mít negativní hospodářské a sociální dopady na některá průmyslová odvětví a některé členské státy. Rovněž citelně oslabí pozici EU v bilaterálních a multilaterálních jednáních (specifický cíl S-3).

6.3 Preferovaná varianta

Variantou, která nejúčinněji, nejúčelněji a nejsoudržněji naplňuje cíle programu, je varianta C, a zejména C1. Tím však není popřeno, že varianta C2 obsahuje pozitivní prvky (revizi seznamu úmluv), které je rovněž třeba vzít v úvahu.

7. Monitorování a hodnocení

Tabulka níže obsahuje návrhy ukazatelů, které je možné použít pro posouzení pokroku a účinnosti preferované varianty při dosahování obecných cílů.

Obecné cíle	Ukazatele	Zdroje informací
Rozšířením vývozu přispět k vymýcení chudoby v zemích, které to nejvíce potřebují.	- nárůst vývozu rozvojových zemí do EU - zvýšení podílu dovozu z nejpotřebnějších zemí - nárůst využívání preferencí - účinné odstupňování konkurenceschopných odvětví - rostoucí diverzifikace	- údaje Eurostatu
Podporovat udržitelný rozvoj a dobrou správu věcí veřejných.	- nárůst počtu zemí odhodlaných dodržovat zásady udržitelného rozvoje a řádné správy v rámci režimu GSP+ - celkové zlepšení provádění úmluv v rámci GSP+ příjemci GSP+ - počet odňatých preferencí	- zprávy příslušných mezinárodních monitorovacích orgánů - GŘ pro obchod
Zajistit lepší ochranu finančních a hospodářských zájmů EU.	- počet žádostí o ochranu - počet ochranných opatření - ušlý zisk v důsledku režimu - počet preferenčních obchodních dohod	- žádosti o ochranu - údaje Eurostatu

	podepsaných s příjemci - počet preferenčních obchodních dohod podepsaných s jinými subjekty než příjemci	- GŘ pro obchod
--	--	-----------------

Před jakoukoli další revizí by účinnost programu GSP měla být oficiálně a nezávisle zhodnocena. Aby bylo toto hodnocení účinné, bude vyžadovat údaje nejméně za 3 roky od začátku provádění opatření, z čehož vyplývá, že může proběhnout nejdříve na konci roku 2017.