



V Bruselu dne 4.10.2018
COM(2018) 665 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o uplatňování nařízení (EU) č. 978/2012 o uplatňování systému všeobecných celních preferencí a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 732/2008

{SWD(2018) 430 final}

1. ÚVOD

V roce 1971 Evropské společenství poprvé zavedlo systém všeobecných celních preferencí (systém GSP) v návaznosti na usnesení Konference OSN o obchodu a rozvoji (UNCTAD) s cílem vytvořit systém preferencí na podporu rozvojových zemí. Systém GSP vychází též ze zmocňovacího ustanovení WTO, které povoluje rozvinutým zemím udělovat rozvojovým zemím jednostranné a nreciproční celní preference.

Hlavním cílem systému GSP je pomáhat rozvojovým zemím snižovat chudobu a podporovat řádnou správu věcí veřejných a udržitelný rozvoj poskytováním preferenčního přístupu na trh EU, a to zejména tím, že jim pomáhá zvyšovat zaměstnanost a industrializaci a vytvářet další příjmy z mezinárodního obchodu.

1.1. Reforma z roku 2012

Evropský systém GSP prodělal v průběhu desetiletí několik změn z hlediska zeměpisného a produktového pokrytí rovněž s cílem stále více podporovat udržitelný rozvoj. Reforma systému GSP z roku 2012 sledovala tři obecné cíle¹: i) přispět k vymýcení chudoby rozšířením vývozu z nejpotřebnějších zemí; ii) podporovat udržitelný rozvoj a řádnou správu věcí veřejných a iii) zajistit lepší ochranu finančních a hospodářských zájmů EU. Tyto obecné cíle byly přeneseny do šesti specifických operačních cílů v nařízení o systému GSP:

1. lépe zaměřit preference na nejpotřebnější země;
2. odstranit faktory, které mohou odrazovat nejpotřebnější země od diverzifikace;
3. zvýšit soulad s všeobecnými obchodními cíli, a to bilaterálními i multilaterálními;
4. posílit podporu udržitelného rozvoje a řádné správy věcí veřejných;
5. zlepšit účinnost ochranných mechanismů zajišťujících ochranu finančních a hospodářských zájmů EU a
6. zvýšit právní jistotu, stabilitu a předvídatelnost systému.

1.2. Stávající nařízení

Stávající nařízení o systému GSP² vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2014 na období deseti let. Systém GSP tvoří tři různé režimy:

1. všeobecný režim (standardní systém GSP) pro rozvojové země, které nedosáhly statusu zemí s vysokými nebo středními příjmy;
2. zvláštní pobídkový režim pro udržitelný rozvoj a řádnou správu věcí veřejných (systém GSP+) pro země zvýhodněné v rámci standardního systému GSP, které jsou rovněž považovány za zranitelné, a
3. režim s názvem „Vše kromě zbraní“ (EBA) pro nejméně rozvinuté země (NRZ).

¹ Viz strana 21 pracovního dokumentu útvarů Komise – posouzení dopadů, svazek I, průvodní dokument k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování systému všeobecných celních preferencí {KOM(2011) 241 v konečném znění} {SEK(2011) 537 v konečném znění, k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0536_en.pdf/.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 978/2012 o uplatňování systému všeobecných celních preferencí.

Tabulka 1 nabízí přehled ustanovení a zemí zvýhodněných v rámci uvedených režimů.

Tabulka 1: Přehled tří režimů systému GSP

	Standardní systém GSP	GSP+	EBA
Zvýhodněné země	Země s nižšími až středními příjmy	Země zvýhodněné v rámci standardního systému GSP, které jsou zranitelné (z hlediska diverzifikace a objemu vývozu) a ratifikovaly 27 zásadních mezinárodních úmluv	NRZ
Počet zvýhodněných zemí	18	8	49
Celní preference	Pozastavení ukládání cla („necitlivé“ zboží) nebo snížení cla („citlivé“ zboží) zhruba u 66 % veškerých tarifních položek v EU	Pozastavení ukládání cla zhruba u 66 % veškerých tarifních položek v EU	Pozastavení ukládání cla u veškerého zboží kromě zbraní a střeliva

V tabulce 2 níže vidíme, že v porovnání s celkovým dovozem do EU ze světa na systém GSP připadá relativně malý a dokonce klesající podíl. Na valnou většinu zboží dováženého do EU se uplatňují celní sazby podle „doložky nejvyšších výhod“ (DNV, tj. sazby, které platí pro všechny země). Dvoz do EU v rámci preferenčních režimů jiných než GSP, které zahrnují různé druhy obchodních dohod (dohody o volném obchodu, prohloubené a komplexní dohody o volném obchodu a dohody o hospodářském partnerství), se v letech 2011 až 2016 stále zvyšoval, což značí jeho rostoucí význam. To je v souladu s cílem podněcovat země, které bývaly zvýhodněné v rámci systému GSP, aby dále obchodovaly s EU v rámci komplexnějších preferenčních systémů obchodování, které jsou často vzájemné³.

³ Země zvýhodněné v rámci standardního systému GSP a režimu GSP+ o svůj status GSP přijdou, pokud využívají preferenční ujednání pro přístup na trh, které poskytuje stejné nebo výhodnější celní preference jako systém v podstatě pro veškerý obchod. Země, které jsou v současné době zvýhodněné v rámci systému GSP nebo které byly v rámci tohoto systému zvýhodněné v minulosti, jsou tak motivovány k tomu, aby uzavřely obchodní dohody, které jim zajistí lepší či dlouhodobý přístup na trh EU.

Tabulka 2: Podíl dovozu do EU podle celního režimu (2011–2016)⁴

	Hodnota dovozu (v milionech EUR)	DNV=0	DNV>0	GSP	DVO	Jiné	Celkem	Obchod s nulovými celními sazbami
2011	1578724	62,5 %	21,5 %	5,8 %	9,5 %	0,7 %	100,0 %	75,2 %
2012	1631256	63,6 %	20,0 %	5,8 %	9,8 %	0,9 %	100,0 %	76,6 %
2013	1530711	61,9 %	20,2 %	6,1 %	10,7 %	1,1 %	100,0 %	76,0 %
2014	1534073	60,4 %	23,1 %	3,9 %	11,6 %	1,1 %	100,0 %	74,1 %
2015	1557035	56,6 %	26,1 %	3,9 %	12,4 %	1,1 %	100,0 %	71,2 %
2016	1546772	56,1 %	26,1 %	4,1 %	12,8 %	0,9 %	100,0 %	71,4 %

(DNV=0 se rozumí dovoz do EU, na který jsou uplatněny nulové sazby podle doložky nejvyšších výhod (DNV), DNV>0 se rozumí dovoz do EU, na který jsou uplatněny kladné sazby podle doložky nejvyšších výhod, DVO se rozumí dohoda o volném obchodu)

1.3. Hodnocení v polovině období

V souladu s článkem 40 nařízení o systému GSP předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování nařízení o systému GSP, a to pět let po přijetí nařízení.

Komise najala nezávislého externího poradce, aby vypracoval studii, o níž se uvedené hodnocení v polovině období opírá. Závěrečná zpráva, kterou poradce vypracoval (studie), se zveřejňuje společně s touto zprávou⁵. Pracovní dokument útvarů Komise (SWD), který doprovází tuto zprávu o uplatňování nařízení č. 978/2012, shrnuje zjištění a doporučení poradce. Pracovní dokument útvarů Komise představuje postup a metodiku použité při tomto hodnocení i při analýze důkazů, které Komisi umožnily vyvodit závěr ohledně uplatňování a provádění nařízení o systému GSP.

Při externím hodnocení v polovině období byly použity tři komplementární přístupy k analýze fungování a dopadu systému GSP v zemích zvýhodněných v rámci tohoto systému a v EU, a to: i) kvantitativní a kvalitativní sekundární výzkum a analýzy údajů; ii) rozsáhlý proces konzultací se všemi příslušnými zúčastněnými stranami a iii) případové studie zaměřené na konkrétní země a odvětví. Při ekonomických analýzách reformovaného systému GSP byly použity aktuální údaje o hospodářské situaci, obchodu a celních sazbách za období 2011–2016, které poskytl Eurostat. Kromě toho byly shromážděny ukazatele pro analýzu sociálního dopadu a dopadu na životní prostředí a lidská práva ve zvýhodněných zemích. Uvedený výzkum doplnil kvalitativní výzkum vycházející z bibliografických zdrojů i ekonometrický odhad hlavních faktorů ovlivňujících obchodní toky pomocí spádové simulace. K okamžiku zahájení hodnocení v polovině období byla reforma systému GSP v platnosti teprve tři roky, a proto je počet

⁴ Tabulka 3 na straně 45 studie.

⁵ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157270.htm>

dostupných a aktuálních ukazatelů sociálního dopadu a dopadu na lidská práva a životní prostředí omezený. V zájmu překonání tohoto nedostatku byly v řadě zvýhodněných zemí provedeny případové studie, které jsou však pouze informativní a nemusejí být nutně reprezentativní. Závěry učiněné v tomto okamžiku jsou tudíž orientační.

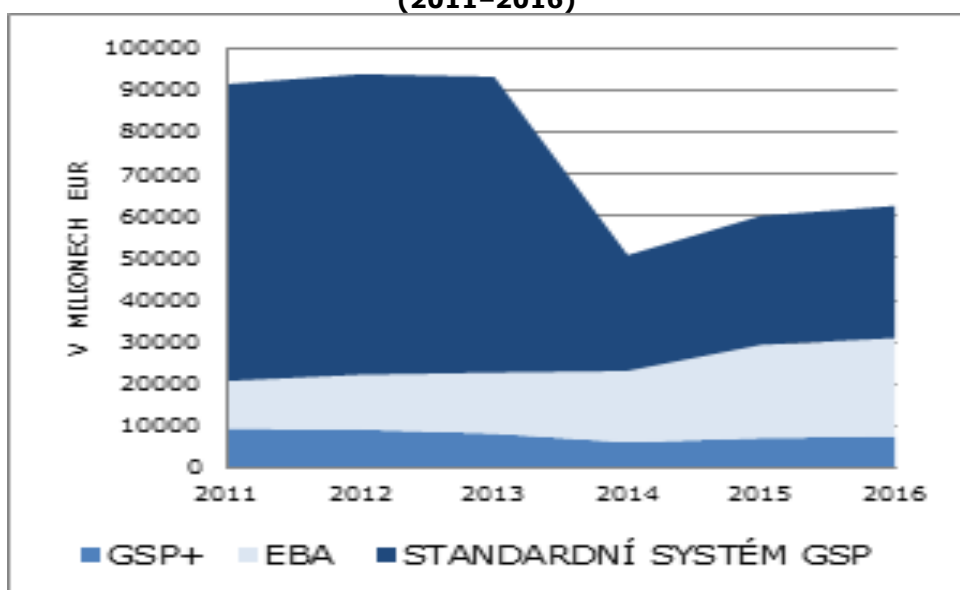
2. HODNOCENÍ NAŘÍZENÍ O SYSTÉMU GSP

Uplatňování nařízení o systému GSP je hodnoceno podle obecných cílů reformy z roku 2012.

2.1. Příspěvek k vymýcení chudoby rozšířením vývozu z nejpotřebnějších zemí

Účelnost systému GSP byla zvýšena lepším směřováním preferencí na nejpotřebnější země, což byl hlavní cíl reformy systému GSP. Jak ukazuje obrázek 1, po vstupu nařízení o systému GSP v platnost v roce 2014 došlo k významnému poklesu hodnoty dovozu v rámci standardního systému GSP, jelikož mnoho zemí, včetně Číny, která se od roku 2010 řadí k zemím s vyššími středními příjmy, již není pro systém GSP způsobilých⁶. Patrný je též mírný pokles dovozu v rámci režimu GSP+. Dovoz v rámci režimu EBA však stabilně roste.

Obrázek 1: Analýza využití všeobecných celních preferencí způsobilými zeměmi (2011–2016)⁷



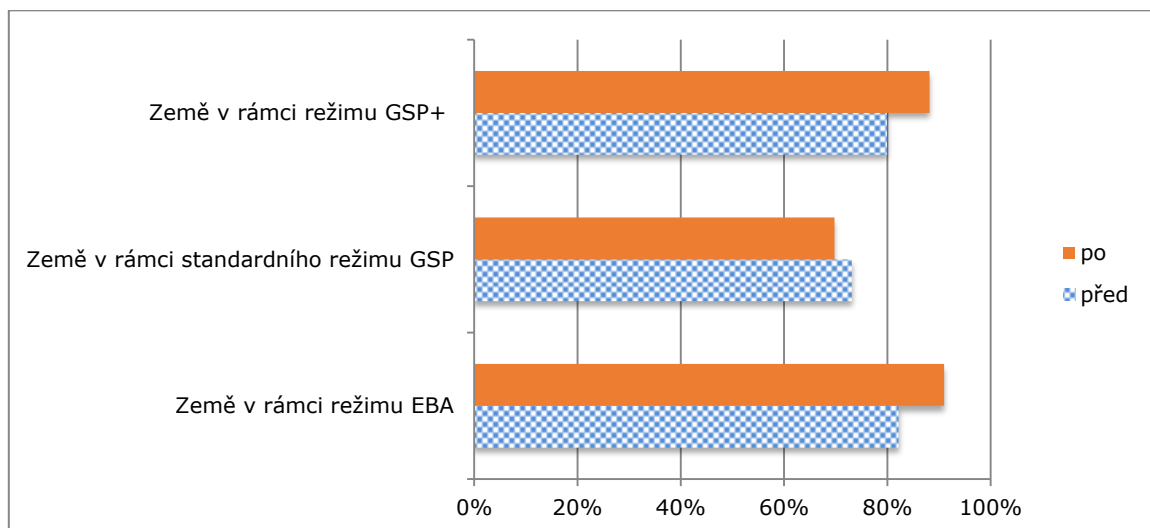
Celkově již je patrný pozitivní hospodářský dopad reformy systému GSP a tento systém je pro zvýhodněné země nadále velmi důležitý. Přestože celkový dopad systému na obchod se v důsledku snížení počtu zvýhodněných zemí snížil, systém zůstává nezbytný především pro země, které potřebují podporu nejvíce, a to zejména pro NRZ a další zranitelné země. Celkový vývoz těchto zemí do EU se významně zvýšil, zatímco

⁶ Po reformě není pro systém GSP nadále způsobilých celkem 82 zemí.

⁷ Obrázek 2 na straně 47 studie.

skutečné využití preferencí, které nabízí systém GSP, těmito zeměmi vykazovalo celkově pozitivní výsledky (viz obrázek 2). Některé země se však stále potýkají s problémy, které jim brání plně využívat obchodních příležitostí, a to například silná konkurence ze strany jiných zemí, necelní překážky, požadavky týkající se pravidel původu umocněné dalšími omezeními na straně nabídky, například omezenou výrobní a přepravní kapacitou, nedostatečnou diverzifikací a celkově nízkým průmyslovým rozvojem.

Obrázek 2: Míra využití podle režimu systému GSP⁸



Přestože úroveň diverzifikace vývozu se měnila velmi málo a v zemích EBA byla i nadále nejnižší, je to do velké míry způsobeno omezeními na straně dodávky a příznivým prostředím ve zvýhodněných zemích, a nikoli systémem GSP.

Závěrem lze tedy uvést, že v důsledku reformy systému GSP se snížil počet zemí zvýhodněných v rámci standardního systému GSP a více se využívá preferencí. Reforma rovněž přispěla k úspěchům v boji s chudobou rozšířením vývozu z nejpotřebnějších zemí.

2.2. Podporovat udržitelný rozvoj a řádnou správu věcí veřejných

Udržitelný rozvoj země, konkrétně jeho hospodářský, sociální a environmentální rozměr, závisí na řadě faktorů včetně obecných rozvojových strategií dané země. Systém GSP coby nástroj obchodní politiky tak působí společně s dalšími vnějšími politikami EU, jako jsou rozvojové politiky. Bylo zjištěno, že systém GSP je v souladu s těmito politikami EU, ale také se zahraniční a bezpečnostní politikou Unie, a to především proto, že se týká respektování lidských práv a základních svobod.

Systém GSP měl ve zvýhodněných zemích celkově pozitivní dopad na sociální rozvoj a lidská práva. Např.:

- Systém GSP významně ovlivnil úlohu žen ve společnosti vytvářením pracovních příležitostí pro ženy a zlepšováním účasti žen na pracovním procesu ve

⁸ Obrázek 6 na straně 61 studie.

vývozních odvětvích průmyslu obchodujících s EU. Je tomu tak mj. zejména v textilním a oděvním odvětví například v Bangladéši a Pákistánu.

- Systém GSP motivoval rozvojové země (například Tádžikistán) k tomu, aby ratifikovaly mezinárodní úmluvy ve snaze získat lepší přístup na trh EU prostřednictvím režimu GSP+. I když ratifikace sama o sobě nutně neznamená, že jsou práva zakotvená v úmluvách dodržována, poskytuje důležitý podnět a rámec pro zlepšení.
- Pečlivé monitorování zemí, které využívají režim GSP+, zvýšilo vliv EU v těchto zemích z hlediska prosazování účinného provádění 27 mezinárodních úmluv týkajících se lidských a pracovních práv, ochrany životního prostředí a řádné správy věcí veřejných. Umožnilo vést konstruktivní dialog, díky němuž může EU jednat se zvýhodněnými zeměmi o všech oblastech, kde je provádění neuspokojivé. Režim GSP+ celkově přispěl k udržitelnému rozvoji a řádné správě věcí veřejných. Zprávy o systému GSP, které Komise a Evropská služba pro vnější činnost⁹ vypracovávají jednou za dva roky, ukazují, že všechny země využívající režim GSP+ dosahují pokroku při provádění příslušných mezinárodních úmluv navzdory skutečnosti, že výzvy a problematické oblasti lze stále najít ve všech zemích.
- Komise v souladu se svým závazkem zveřejněným ve sdělení o obchodu pro všechny rovněž společně s vysokou představitelkou zintenzivnila jednání s některými zeměmi zvýhodněnými v rámci režimu EBA s cílem přispět k úsilí EU zajistit dodržování základních lidských a pracovních práv.

Dopad systému GSP na životní prostředí se posuzuje obtížněji, a to z řady důvodů, např. kvůli nedostatku příslušných a aktuálních údajů a ukazatelů a skutečnosti, že účinek systému GSP nelze izolovat od dalších faktorů ovlivňujících životní prostředí. Pozitivní účinek je možné očekávat pouze tehdy, pokud zvýhodněné země mají zavedené politiky, které jim umožňují účinně směřovat zdroje do environmentálních politik a zmírňujících opatření snižujících jakékoli případné škodlivé účinky intenzivnější hospodářské činnosti na životní prostředí.

Standardní systém GSP a režim EBA jsou založeny na dodržování zásad v oblasti základních lidských práv a pracovních práv. Země zvýhodněné v rámci režimu GSP+ musejí navíc účinně provádět všechny mezinárodní úmluvy týkající se režimu GSP+. EU bude se zvýhodněnými zeměmi nadále jednat a uplatňovat svůj vliv. Unie je stále připravena zahájit postup o dočasném odnětí preferencí v případě všech nebo některých výrobků, pokud jednání se zeměmi zvýhodněnými v rámci systému GSP neponesou kýžené výsledky a budou splněny právní podmínky nařízení o systému GSP.

⁹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o všeobecném systému preferencí za období 2016–2017, COM(2018) 36, která je k dispozici na adrese: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156536.pdf/.

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o všeobecném systému preferencí za období 2014–2015, COM(2016) 29, která je k dispozici na adrese: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-29-CS-F1-1.PDF/>.

Závěrem lze říci, že reforma systému GSP přispěla k podpoře udržitelného rozvoje a řádné správy věcí veřejných, a to zejména posílením monitorování Unie zaměřeného na provádění mezinárodních dohod týkajících se režimu GSP+.

2.3. Zajistit lepší ochranu finančních a hospodářských zájmů EU

Udělování jednostranných obchodních preferencí jiným zemím může být přínosné pro průmysl EU, např. pro odvětví, jejichž konkurenceschopnost je závislá na dovážených vstupních surovinách, a pro spotřebitele, kteří získají levnější zboží a širší nabídku zboží. Může ovšem také zvýšit konkurenční tlak na průmysl EU, který soutěží s výrobky dováženými v rámci systému GSP. Ačkoli by snížení počtu zvýhodněných zemí mělo celkově snížit konkurenční tlak na průmysl EU, v některých odvětvích (např. v textilním a oděvním odvětví a výrobě pneumatik) tomu tak být nemusí. Proto je jedním z cílů Komise zajistit lepší ochranu finančních a hospodářských zájmů EU.

Nařízení o systému GSP stanoví mechanismy pro ochranu průmyslu EU v odůvodněných případech. Obecná ochranná ustanovení byla v roce 2012 reformována, aby byly hospodářské zájmy EU lépe chráněny. Nová ochranná ustanovení jako první prověří nedávno zahájené ochranné šetření v souvislosti s dovozem rýže z Kambodže a Myanmaru/Barmy¹⁰. Komise kromě toho pečlivě sleduje podmínky pro případné přijetí automatických ochranných opatření, které stanoví článek 29 nařízení o systému GSP. Komise dále zajišťuje, aby země, které již nepotřebují jednostranné preference (vzhledem ke zlepšení jejich příjmů nebo ukončení obchodní dohody s EU), byly ze systému vyňaty. A konečně celní preference v rámci systému GSP jsou též odňaty u specifických tříd výrobků v určité zemi, jakmile dosáhnou dostatečné konkurenceschopnosti.

Závěrem lze uvést, že reforma systému GSP zlepšila ustanovení na ochranu finančních a hospodářských zájmů EU. Z režimu se pravidelně vyjímají výrobky, které jsou příliš konkurenceschopné, a v současné době probíhá ochranné šetření zaměřené na dovoz rýže.

3. ZÁVĚRY

Hodnocení v polovině období se do velké míry zaměřilo na posouzení výsledků významné reformy, která proběhla v roce 2012 a která je zakotvena v platném nařízení o systému GSP. Hodnocení ukázalo, že stávající systém GSP Unie plní své cíle. V mezích, jež stanoví zmocňovací ustanovení WTO, přináší rozvojovým zemím zjevné hospodářské výhody, a je tak důležitý pro rozvojové potřeby zvýhodněných zemí. Kromě toho byla reforma z roku 2012 úspěšná z hlediska směřování preferencí na nejpotřebnější země a přispěla k udržitelnému rozvoji těchto zemí. A konečně, efektivnost režimu zůstala v průběhu provádění stávajícího nařízení stabilní.

V této fázi tudíž není potřeba nařízení o systému GSP měnit před uplynutím jeho platnosti dne 31. prosince 2023.

¹⁰ Oznámení o zahájení ochranného šetření v souvislosti s dovozem rýže indica pocházející z Kambodže a Myanmaru, Úř. věst. C 100, 16.3.2018, s. 30, k dispozici na adrese: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316\(02\)&from=CS/](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316(02)&from=CS/).

V souladu s doporučeními studie by však bylo možné zlepšit provádění nařízení o systému GSP ve dvou důležitých aspektech:

1. *Zlepšení transparentnosti monitorování režimu GSP+ a lepší zapojení občanské společnosti v EU i ve zvýhodněných zemích:* Komise se v souladu se svými závazky ve sdělení o obchodu pro všechny zavázala k transparentnosti. V tomto ohledu již byla zavedena řada opatření k zajištění transparentnosti a začleňování v procesu monitorování režimu GSP+. Jsou pořádány pravidelné a rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami, aby se do procesu mohly zapojit subjekty občanské společnosti, včetně místní občanské společnosti. Kromě toho zprávy o provádění systému GSP vypracováváné jednou za dva roky jsou důležitým zdrojem informací a zveřejňují se okamžitě po jejich předání Evropskému parlamentu a Radě. Nutno též poznamenat, že primárním zdrojem informací pro monitorování režimu GSP+ jsou veřejné zprávy organizací OSN a MOP. Komise bude zkoumat, jak by se v praxi dala zlepšit transparentnost monitorování režimu GSP+ a zvýšit zapojení občanské společnosti.

2. *Podpora větší informovanosti o systému GSP ve zvýhodněných zemích:* Úspěch systému GSP je do velké míry závislý na tom, jak vývozci ve zvýhodněných zemích systém využívají a do jaké míry znají jeho pravidla. V tomto ohledu již EU financuje nebo realizuje opatření a programy sledující tento cíl¹¹. I když za propagování systému odpovídají v první řadě zvýhodněné země, EU by mohla udělat více pro lepší informovanost nejenom v případě podniků, ale také organizací občanské společnosti, které hrají důležitou úlohu při provádění mezinárodních úmluv.

Kromě výše uvedených kroků souvisejících s prováděním systému GSP studie poskytuje informace o fungování systému a připomínky týkající se aspektů, které je třeba zvážit v navazujícím systému.

Toto hodnocení v polovině období poskytuje důležité informace k zamyšlení nad příštím nařízením o systému GSP. Komise se zájmem očekává jednání s Evropským parlamentem, Radou a občanskou společností v tomto ohledu.

¹¹ Například programy technické pomoci v oblasti obchodu, které EU realizovala v Pákistánu a které nyní probíhají na Srí Lance, i podpora místních organizací občanské společnosti v rámci programu financovaného z evropského nástroje pro demokracii a lidská práva.