



Bruxelles, den 4.10.2018
COM(2018) 665 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om anvendelse af forordning (EU) nr. 978/2012 om anvendelse af et arrangement med
generelle toldpræferencer og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 732/2008

{SWD(2018) 430 final}

1. INDLEDNING

I 1971 indførte Det Europæiske Fællesskab et toldpræferencearrangement (GSP), efter at De Forenede Nationers Konference for Handel og Udvikling (UNCTAD) havde vedtaget en resolution om et præferencesystem til støtte for udviklingslandene. GSP er også baseret på WTO's bemyndigelsesbestemmelse, som giver udviklede lande tilladelse til at indrømme udviklingslande ensidige og ikkegensidige toldpræferencer.

Ved at give præferentiel adgang til EU-markedet har GSP primært til formål at bistå udviklingslandene i deres indsats for at mindske fattigdom og fremme god regeringsførelse og bæredygtig udvikling ved at hjælpe dem med at skabe navnlig beskæftigelse, industrialisering og yderligere indtægter gennem international handel.

1.1. Reformen i 2012

Den Europæiske Unions GSP er i årenes løb blevet ændret flere gange med hensyn til omfattede lande og produkter – også med henblik på yderligere at fremme bæredygtig udvikling. Reformen af GSP i 2012 havde tre generelle mål¹: i) at bidrage til udryddelse af fattigdom ved at øge eksporten fra lande, der har det største behov ii) at fremme bæredygtig udvikling og god regeringsførelse og iii) at sikre bedre beskyttelse af EU's finansielle og økonomiske interesser. Disse generelle mål blev oversat til seks specifikke operationelle mål i GSP-forordningen:

1. bedre målretning af præferencerne mod de lande, der har det største behov
2. at fjerne hindringerne for diversificering for lande, der har det største behov
3. at forbedre sammenhængen med de overordnede handelsmål (bilaterale og multilaterale)
4. at øge støtten til bæredygtig udvikling og god regeringsførelse
5. at forbedre effektiviteten af de beskyttelsesordninger, som sikrer EU's finansielle og økonomiske interesser og
6. at forbedre ordningens retssikkerhed, stabilitet og forudsigelighed.

1.2. Den nuværende forordning

Den gældende GSP-forordning² trådte i kraft den 1. januar 2014 for en periode på ti år. GSP omfatter tre forskellige ordninger:

1. en generel ordning (den almindelige GSP-ordning) for udviklingslande, der er ikke blevet klassificeret som højindkomstland eller højere middelindkomstland
2. en særlig ansporende ordning for bæredygtig udvikling og god regeringsførelse (GSP+) for lande, som er omfattet af den almindelige GSP-ordning, og som samtidig anses for sårbare og
3. en alt undtagen våben-ordning (EBA) for de mindst udviklede lande.

¹ Se s. 21 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Resumé af konsekvensanalysen – Ledsagedokument til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelse af en generel toldpræferenceordning (KOM(2011) 241 endelig, SEK(2011) 537 endelig, findes på: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0536_en.pdf).

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 978/2012 om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer.

I tabel 1 gives der en oversigt over disse ordningers bestemmelser og begunstige lande.

Tabel 1: Oversigt over de tre GSP-ordninger

	Almindelig GSP	GSP+	EBA
Begunstigede lande	Lavindkomstlande eller lavere middelindkomstlande	Lande, som er omfattet af den almindelige GSP-ordning, som samtidig er sårbare (med hensyn til eksportdiversificering og eksportmængde) og har ratificeret 27 internationale grundlæggende konventioner	De mindst udviklede lande
Antal begunstigede lande	18	8	49
Toldpræferencer	toldsuspension (ikkefølsomme varegrupper) eller toldnedsættelse (følsomme varegrupper) for omkring 66 % af alle EU-toldpositioner	toldsuspension for omkring 66 % af alle EU-toldpositioner	toldsuspension for alle varer bortset fra våben og ammunition

Det fremgår af tabel 2 nedenfor, at GSP's andel sammenlignet med EU's samlede import fra hele verden er relativt beskeden og endda faldende. Langt størstedelen af EU's import sker under mestbegunstigelsessatser (MFN) (dvs. satser, der gælder for alle lande). EU's import under andre præferenceordninger end GSP, som omfatter alle former for handelsaftaler (frihandelsaftaler, vidtgående og brede frihandelsaftaler og økonomiske partnerskabsaftaler), er steget støt i perioden 2011-2016, hvilket er tegn på deres voksende betydning. Dette er i overensstemmelse med målet om at tilskynde lande, som tidligere var GSP-begunstigede, til at fortsætte deres handel med Unionen under mere omfattende præferencehandelsordninger, som ofte er gensidige³.

³ Lande, som er omfattet af den almindelige GSP-ordning og GSP+, mister deres GSP-status, hvis der er tale om en præferentiel markedsadgangsordning med samme eller gunstigere toldpræferencer som arrangementet for praktisk taget hele handelen. Nuværende eller tidligere GSP-begunstigede lande har derfor et incitament til at indgå handelsaftaler for at opgradere og gøre deres adgang til EU-markedet mere langsigtet.

Tabel 2: Andel af EU-import efter toldordning (2011-2016)⁴

	Værdi af import (mio. EUR)	MFN=0	MFN>0	GSP	FTA	Andet	I alt	Handel under nulsatser
2011	1 578 724	62,5 %	21,5 %	5,8 %	9,5 %	0,7 %	100,0 %	75,2 %
2012	1 631 256	63,6 %	20,0 %	5,8 %	9,8 %	0,9 %	100,0 %	76,6 %
2013	1 530 711	61,9 %	20,2 %	6,1 %	10,7 %	1,1 %	100,0 %	76,0 %
2014	1 534 073	60,4 %	23,1 %	3,9 %	11,6 %	1,1 %	100,0 %	74,1 %
2015	1 557 035	56,6 %	26,1 %	3,9 %	12,4 %	1,1 %	100,0 %	71,2 %
2016	1 546 772	56,1 %	26,1 %	4,1 %	12,8 %	0,9 %	100,0 %	71,4 %

(MFN=0: EU-import under mestbegunstigelsesatser (MFN) på nul, MFN>0: EU-import under positive MFN-satser og FTA: frihandelsaftale)

1.3. Midtvejsevaluering

I henhold til GSP-forordningens artikel 40 skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en beretning om anvendelsen af GSP-forordningen fem år efter vedtagelsen af forordningen.

En uafhængig ekstern konsulent blev hyret til at gennemføre en undersøgelse til støtte for denne midtvejsevaluering. Den endelige rapport, der er udarbejdet af konsulenten (herefter "undersøgelsen"), offentliggøres sammen med denne rapport⁵. I det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD), der ledsager denne rapport om anvendelsen af forordning (EU) nr. 978/2012, opsummeres konsulentens resultater og anbefalinger. I arbejdsdokumentet præsenteres den proces og den metode, der er anvendt i forbindelse med evalueringen, og analysen af den dokumentation, der har sat Kommissionen i stand til at drage konklusioner om anvendelsen og effektiviteten af GSP-forordningen.

Den eksterne konsulent anvendte tre komplementære tilgange i midtvejsevalueringen med det formål at analysere GSP's gennemførelse og virkning i de begunstigede lande og Unionen: i) kvalitative og kvantitative skrivebordsundersøgelser og dataanalyser, ii) en inklusiv og omfattende procedure for høring af interessenter og iii) lande- og sektorspecifikke casestudier. Til de økonomiske analyser af det reviderede GSP blev de seneste data om økonomi, handel og toldsatser fra Eurostat for perioden 2011-2016 anvendt. Desuden blev der opstillet en række indikatorer til analyse af de sociale følger

⁴ Tabel 3 på s. 45 i undersøgelsen.

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

og indvirkningen på miljøet og menneskerettighederne i de begunstige lande. Disse undersøgelser blev suppleret af en kvalitativ undersøgelse baseret på litteraturkilder og en økonometrisk estimering af determinanterne for handelsstrømme ved brug af en gravitetsmodel. Eftersom det reviderede GSP kun havde været i kraft i tre år, da midtvejsevalueringen blev indledt, er antallet af umiddelbart tilgængelige og ajourførte indikatorer for de sociale følger og indvirkningen på miljøet og menneskerettighederne begrænset. For at afhjælpe denne mangel blev der i en række begunstige lande gennemført casestudier. Disse kan imidlertid kun give indikationer og er ikke nødvendigvis repræsentative. De konklusioner, der er draget på dette tidspunkt, er derfor kun vejledende.

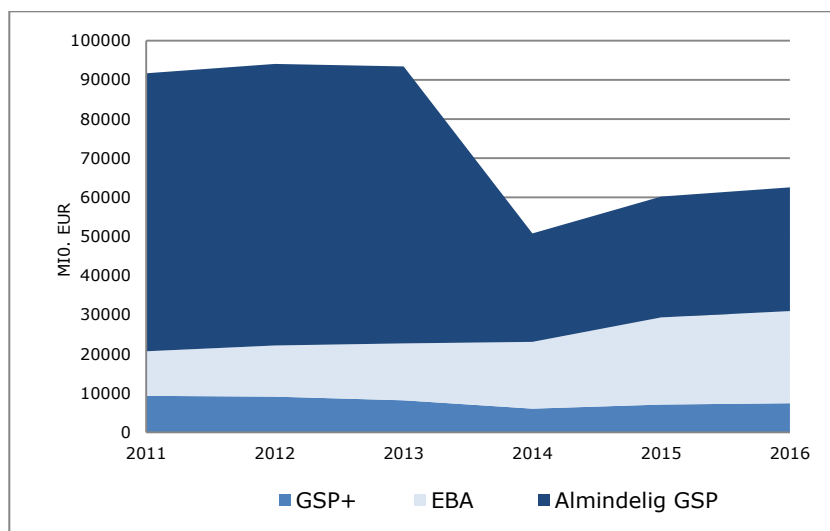
2. EVALUERING AF GSP-FORORDNINGEN

Anvendelsen af GSP-forordningen er evalueret i lyset af de generelle mål i reformen fra 2012.

2.1. At bidrage til udryddelse af fattigdom ved at øge eksporten fra lande, der har det største behov

GSP's effektivitet er blevet forbedret gennem det mere målrettede fokus på de lande, der har det største behov, hvilket var hovedmålet med reformen af GSP. Som det fremgår af figur 1, kan der efter GSP-forordningens ikrafttræden i 2014 konstateres et markant fald i værdien af import fra lande, som er omfattet af den almindelige GSP-ordning, fordi et stort antal lande, herunder Kina, som har været et højere middelindkomstland siden 2010, ikke længere er berettiget til GSP⁶. Der kan også konstateres et mindre fald i GSP+-importen. Import under EBA-ordningen er imidlertid steget støt.

Figur 1: Analyse af berettigede landes brug af GSP-præferencer (2011-2016)⁷

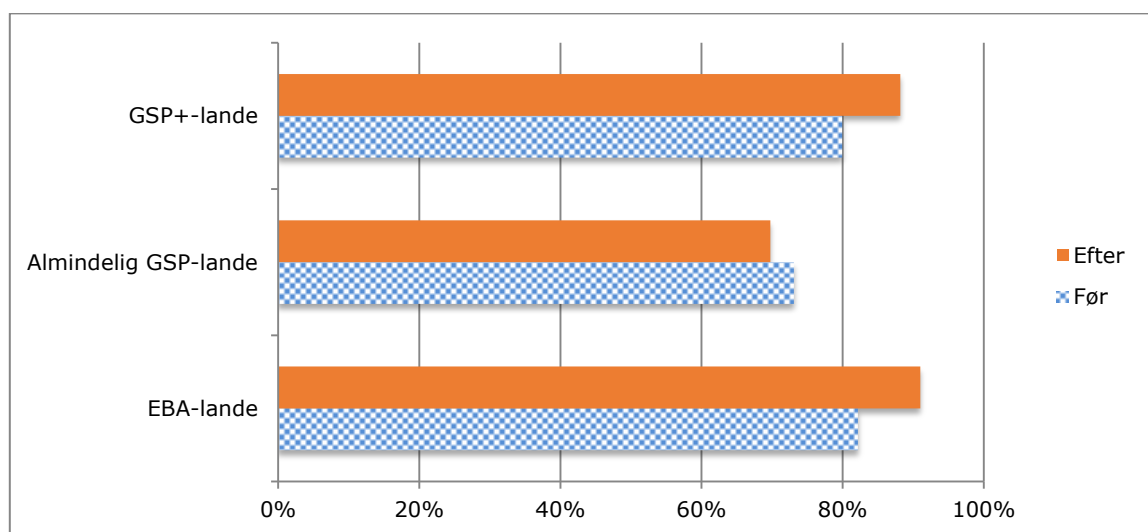


⁶ I alt 82 lande er ikke længere berettigede til GSP efter GSP-reformen i 2012.

⁷ Figur 2 på s. 47 i undersøgelsen.

Der kan generelt allerede konstateres en positiv økonomisk virkning af reformen af GSP, og GSP er stadig særdeles relevant for de begunstige lande. Mens GSP's samlede virkning på handelen er blevet mindre som følge af det reducerede antal begunstige lande, er det stadig afgørende for de lande, der har det største behov for støtte, navnlig de mindst udviklede lande og andre sårbare lande. Deres samlede eksport til Unionen er steget betydeligt, mens deres faktiske anvendelse af de præferencer, der tilbydes af GSP, generelt førte til positive resultater (se figur 2). Nogle lande står imidlertid stadig over for udfordringer med hensyn til at udnytte handelsmulighederne fuldt ud, herunder bl.a. stærk konkurrence fra andre lande, ikketoldmæssige hindringer og oprindelsesregler, som forstærkes af andre begrænsninger på forsyningsiden, f.eks. begrænset produktions- og transportkapacitet, manglende diversificering og generelt lav industriel udvikling.

Figur 2: Udnyttelsesgrad pr. GSP-arrangement⁸



Eksportdiversificeringen ændrede sig kun i begrænset omfang og var lavest for EBA-lande, men det skyldes generelt begrænsninger på forsyningsiden og erhvervmiljøet i de begunstige lande og ikke GSP.

Det reviderede GSP har endelig reduceret antallet af lande, som er omfattet af den almindelige GSP-ordning, øget udnyttelsen af præferencer og bidraget til udryddelse af fattigdom ved at øge eksporten fra lande, der har det største behov.

2.2. At fremme bæredygtig udvikling og god regeringsførelse

Et lands bæredygtige udvikling afhænger i økonomisk, social og miljømæssig henseende af en række faktorer, herunder landets overordnede udviklingsstrategier. Som et handelspolitisk instrument fungerer GSP i samspil med EU's øvrige eksterne politikker, f.eks. EU's udviklingspolitikker. GSP anses for at være i overensstemmelse med disse EU-politikker og også EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, især med hensyn til menneskerettigheder og grundlæggende friheder.

⁸ Figur 6 på s. 61 i undersøgelsen.

GSP har samlet set haft en positiv virkning på den sociale udvikling og menneskerettighederne i de begunstigede lande. Følgende gør sig eksempelvis gældende:

- GSP har haft en markant virkning på kvinders rolle i samfundet gennem etableringen af beskæftigelsesmuligheder for kvinder og kvinders forbedrede muligheder for at deltage i arbejdsstyrken i eksportindustrier, der handler med Unionen. Dette gælder f.eks. i tekstil- og beklædningsindustrien i bl.a. Bangladesh og Pakistan.
- GSP har fået udviklingslande, f.eks. Tadsjikistan, til at ratificere internationale konventioner, for at de kan udnytte de forbedrede muligheder for at få adgang til EU-markedet gennem GSP+. Ratificering i sig selv betyder ikke nødvendigvis, at de rettigheder, der er nedfældet i konventionerne, respekteres, men repræsenterer et vigtigt fremskridt og en ramme for forbedring.
- Den nøje overvågning af lande, som er omfattet af GSP+, har styrket EU's muligheder for at støtte den effektive gennemførelse af de 27 internationale konventioner vedrørende menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder, miljøbeskyttelse og god regeringsførelse i disse lande. Det har muliggjort en konstruktiv dialog, der har sat Unionen i stand til at samarbejde med de begunstigede lande på alle områder, hvor gennemførelsen er utilstrækkelig. Samlet set har GSP+ bidraget til at fremme bæredygtig udvikling og god regeringsførelse. Ifølge de rapporter om GSP, som Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil udsender hvert andet år⁹, gør alle GSP+-lande fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de relevante internationale konventioner, selv om alle lande stadig står over for forskellige udfordringer og problemer.
- I overensstemmelse med sine tilsagn i meddelelsen "Handel for alle" har Kommissionen sammen med den højtstående repræsentant intensiveret dialogen med visse lande, der er omfattet af EBA, med henblik på at bidrage til EU's indsats for at sikre respekten for grundlæggende menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder.

GSP's virkning på miljøet er vanskeligere at vurdere af forskellige årsager, f.eks. mangel på relevante og ajourførte data og indikatorer, og det er vanskeligt at isolere GSP's virkning fra andre faktorer, der påvirker miljøet. Virkningen kan kun forventes at være positiv, hvis de begunstigede lande har vedtaget politikker, som effektivt afsætter ressourcer til miljøpolitikker og afbødende foranstaltninger, som begrænser alle potentielt skadelige virkninger af den øgede økonomiske aktivitet på miljøet.

Den almindelige GSP-ordning og EBA-ordningen er baseret på respekten for grundlæggende menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder. Lande, der er omfattet af

⁹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet Beretning om det generelle toldpræferencearrangement for perioden 2016-2017 (COM(2018) 36, findes på: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156536.pdf).

Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om det generelle toldpræferencearrangement for perioden 2014-2015 (COM(2016) 29, findes på: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154180.pdf).

GSP+, skal desuden effektivt gennemføre alle GSP+-relevante internationale konventioner. Unionen vil videreføre dialogen med de begunstigede lande og udnytte sin indflydelse. Unionen er stadig parat til at indlede proceduren for midlertidig tilbagetrækning af præferencer vedrørende alle eller visse produkter, hvis samarbejdet med GSP-begunstigede lande mislykkes, og hvis betingelserne i GSP-forordningen ikke opfyldes.

Det reviderede GSP har således medvirket til at fremme bæredygtig udvikling og god regeringsførelse, navnlig gennem EU's øgede overvågning af gennemførelsen af de internationale konventioner, der er relevante for GSP+.

2.3. At sikre bedre beskyttelse af EU's finansielle og økonomiske interesser

Indrømmelsen af unilaterale handelspræferencer til andre lande kan indebære fordele for EU's industri, f.eks. virksomheder, hvis konkurrenceevne afhænger af importerede produkter, og forbrugere gennem billigere varer og et større vareudbud. Det kan imidlertid også øge konkurrencepresset på virksomheder i Unionen, som konkurrerer med varer, der er importeret inden for rammerne af GSP. Mens reduktionen i antallet af begunstigede lande generelt bør have mindsket konkurrencepresset på EU's industri, gælder dette muligvis ikke for specifikke industrisektorer (f.eks. tekstil, beklædning og dæk). Derfor har et af Kommissionens mål været at sikre bedre beskyttelse af EU's finansielle og økonomiske interesser.

GSP-forordningen omfatter mekanismer, der kan beskytte EU's industri, når situationen retfærdiggør det. De generelle beskyttelsesbestemmelser blev revideret i 2012 for at sikre bedre beskyttelse af EU's økonomiske interesser. Den nyligt indledte beskyttelsesundersøgelse vedrørende importen af ris fra Cambodja og Myanmar¹⁰ er den første test af de nye beskyttelsesbestemmelser. Kommissionen overvåger desuden nøje betingelserne for den mulige iværksættelse af de automatiske beskyttelsesforanstaltninger, der er omhandlet i GSP-forordningens artikel 29. Kommissionen sikrer endvidere, at lande, som ikke længere har behov for unilaterale præferencer (som følge af deres forbedrede indkomststatus eller indgåelsen af en handelsordning med Unionen), fjernes fra ordningen. Endelig fjernes toldpræferencer under GSP også for visse varegrupper fra et land, når de bliver tilstrækkeligt konkurrencedygtige.

I det reviderede GSP er bestemmelserne om beskyttelse af EU's finansielle og økonomiske interesser endelig blevet skærpet. Varer, der er for konkurrencedygtige, fjernes regelmæssigt fra ordningen, og der gennemføres aktuelt en beskyttelsesundersøgelse vedrørende importen af ris.

3. KONKLUSIONER

Midtvejsevalueringen har generelt fokuseret på en vurdering af resultaterne af den omfattende revision, der blev gennemført i 2012, og som er omhandlet i den gældende

¹⁰ Meddelelse om indledning af en beskyttelsesundersøgelse vedrørende importen af indica-ris med oprindelse i Cambodja og Myanmar (EUT 2018/C 100/13, findes på: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316(02)&from=EN)).

GSP-forordning. Evalueringen påviste, at EU's gældende GSP er godt på vej til at opfylde de fastsatte mål. Inden for de grænser, der følger af WTO's bemyndigelsesbestemmelse, sikrer GSP udviklingslande klare økonomiske fordele og er dermed relevant for de begunstigede landes udviklingsbehov. Med reformen i 2012 blev præferencerne desuden målrettet mod de lande, der har det største behov, og den bidrog dermed til deres bæredygtige udvikling. Endelig har ordningens effektivitet været stabil i perioden for gennemførelsen af den gældende forordning.

På dette trin er der derfor ikke behov for at ændre GSP-forordningen inden dens udløb den 31. december 2023.

I overensstemmelse med anbefalingerne i undersøgelsen kan gennemførelsen af GSP-forordningen imidlertid forbedres i to vigtige henseender:

1. *Øget gennemsigtighed i GSP+-overvågningen og bedre inddragelse af civilsamfundet i EU og i de begunstigede lande:* I overensstemmelse med sine tilsagn i meddelelsen "Handel for alle" har Kommissionen fokus på gennemsigtighed. Der er i denne henseende allerede truffet en række foranstaltninger for at sikre, at GSP+-overvågningen er gennemsigtig og inklusiv. Regelmæssige og brede interessenthøringer gennemføres for at give civilsamfundets aktører, herunder på lokalt plan, mulighed for at deltage i processen. De rapporter om gennemførelsen af GSP, der udsendes hvert andet år, er desuden en vigtig informationskilde, og de offentliggøres straks efter deres forelæggelse for Europa-Parlamentet og Rådet. Det bør også bemærkes, at offentlige FN- og ILO-rapporter er den primære informationskilde i forbindelse med GSP+-overvågning. Kommissionen vil undersøge, hvordan gennemsigtigheden af GSP+-overvågningen og inddragelsen af civilsamfundet kan forbedres i praksis.

2. *Fremme af kendskabet til GSP i begunstigede lande:* GSP's succes afhænger i vid udstrækning af eksportørernes anvendelse af ordningen i de begunstigede lande og deres kendskab til GSP-reglerne. I denne henseende finansierer eller gennemfører Unionen allerede aktioner og programmer med dette mål¹¹. Selv om begunstigede lande primært er ansvarlige for at fremme ordningen, kan Unionen gøre mere for at øge kendskabet – ikke kun blandt virksomheder, men også blandt civilsamfundsorganisationer, som spiller en vigtig rolle for gennemførelsen af de internationale konventioner.

Ud over ovennævnte trin i forbindelse med gennemførelsen af GSP giver undersøgelsen indblik i, hvordan ordningen fungerer, og omfatter forslag til aspekter, der bør overvejes i en efterfølgende ordning.

Den foreliggende midtvejsevaluering er et vigtigt bidrag til overvejelserne om den næste GSP-forordning. Kommissionen ser frem til drøftelser med Europa-Parlamentet, Rådet og civilsamfundet herom.

¹¹ F.eks. i de handelsrelaterede tekniske bistandsprogrammer, som Unionen har gennemført i Pakistan og aktuelt gennemfører i Sri Lanka, samt støtte til lokale civilsamfundsorganisationer inden for et program finansieret under Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder.