

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yleinen tullietuusjärjestelmä”

(2004/C 110/10)

Kauppapolitiikasta vastaava komission jäsen Pascal Lamy esitti 20. tammikuuta 2003, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitea laatii valmistelevala lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. helmikuuta 2004. Esittelijä oli Antonello Pezzini.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25. ja 26. helmikuuta 2004 pitämässään 406. täysistunnossa (helmikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta, 1 vastaan.

1 Johdanto

1.1 EU on kuluneina vuosikymmeninä järjestelmällisesti ja tilanteen kehittyessä mukauttanut ja ajantasaistanut kehitysmaille myönnettäviä kauppaehtuuksia koskevaa politiikkaansa. Viimeisin yleistä tullietuusjärjestelmää (GSP) koskeva huomattava muutos tuli voimaan 1. tammikuuta 1995 kymmenvuotiskaudeksi. Sen voimassaolo siis päättyy 31. joulukuuta 2004, minkä vuoksi uusi tarkistus on tarpeen.

1.2 Nykyisissä suuntaviivoissa otettiin käyttöön useita merkittäviä muutoksia. Ne ovat korvanneet perinteisen lähestymistavan myöntää rajoitetuille määrille tulliton markkinoillepääsy porrastusmenettelyllä, jossa myönnetään rajoitettuja etuuksia rajoittamattomille määrille. Samalla otettiin käyttöön etuuksien asteittaista vähentämistä koskevat uudet säännöt, jotka mahdollistavat tiettyjen vientituotealojen jättämisen järjestelmän ulkopuolelle tiettyjen edunsaajamaiden osalta.

1.2.1 Lisäetuuksia on tarjottu erityisin kannustusmenettelyin. Niiden avulla on pyritty edistämään seuraavia tavoitteita:

- kestävän kehityksen saavuttaminen
- vähiten kehittyneiden maiden avustaminen
- huumausaineiden tuotannon ja kaupan torjuminen
- työntekijöiden oikeuksien suojeleminen
- ympäristön suojeleminen.

1.2.2 Etuuksien määräaikaista poistamista koskevia sääntöjä sovelletaan maihin, jotka ovat loukanneet ihmisoikeuksia, rikkoneet vakavasti ja järjestelmällisesti työntekijöiden perusoikeuksia, harjoittaneet puutteellista tullivalvontaa, sulkeneet silmänsä huumeakaupalta, sekaantuneet vilpilliseen toimintaan tai harjoittaneet epärehdejä kauppakäytäntöitä, rikkoneet kalavarojen säilyttämistä ja hallinnointia koskevia kansainvälisiä sopimuksia tai toimineet yhden tai useamman muun vaatimuksen vastaisesti. Tätä seuraamusta on kuitenkin sovellettu niin epäsäännöllisesti, että se on ollut varsin tehoton. Tähän mennessä sitä on sovellettu ainoastaan Myanmarin.

1.3 Yhteisen tullietuusjärjestelmän soveltamisen helpottamiseksi komissio esitti vuonna 1998 ehdotuksia (KOM(1998) 521 lopullinen), joissa koottiin teollisuus- ja maataloustuotteita

koskevat hyvin erilaiset säännöt uudeksi asetukseksi. Sen ehdotettiin tulevan voimaan 1. tammikuuta 1999 ja sen voimassaolon päättyvän 31. joulukuuta 2001. ETSK kannatti ehdotuksia⁽¹⁾, ja ne hyväksyttiin neuvoston asetukseksi (EY) N:o 2820/98.

1.4 Komissio esitti vuonna 2001 ehdotuksia (KOM(2001) 293 lopullinen) GSP-järjestelmän muuttamiseksi. Esitys kattoi ajanjakson tammikuun 1 päivästä 2002 joulukuun 31 päivään 2004. ETSK kannatti myös näitä ehdotuksia⁽²⁾, ja ne hyväksyttiin neuvoston asetukseksi (EY) N:o 2501/2001.

2 Komission ehdotukset

2.1 Komissio aikoi alun perin julkaista uutta, 1. tammikuuta 2005 voimaan tulevaa järjestelmää koskevia ehdotuksia sisältävän asiakirjan syyskuussa 2003. Sitten komissio päätti lykätä uuden järjestelmän käyttöönottoa vuodelle ja esittää ehdotuksen tilapäiseksi välikauden järjestelyksi, jolla on tarkoitus jatkaa nykyisten suuntaviivojen noudattamista suhteellisin pienin ja lähinnä teknisin muutoksien.

2.1.1 Päätös järjestelmän perusteellisen muuttamisen lykkäämisestä johtuu osaltaan mm. WTO-neuvottelujen Dohan kierroksen tulosten odottamisesta ja siitä, ettei neuvottelujen tuloksia haluta vaarantaa. Lisäksi asiaan on vaikuttanut Intian WTO:ssa tekemä unionia koskeva valitus. Lisäksi katsottiin, että uudet suuntaviivat on hyvä ottaa käyttöön vasta jonkin verran unionin laajentumisen jälkeen, jotta uusille jäsenvaltioille annetaan sopeutumisaikaa. Yksi uusista jäsenvaltioista (Kypros) on tällä hetkellä GSP-järjestelmän edunsaajamaa.

2.1.2 Uuden järjestelmän kymmenvuotiskausi alkanee näillä näkymin 1. tammikuuta 2006. Vaikka Dohan kierroksen neuvottelutuloksia ei sovellettaisi siihen mennessä, komissio on nyt päättänyt, ettei se pyri enää pysyttämään asetelmaa nykyisellään. Cancúnin neuvottelujen selkeäkö epäonnistuminen ei ennusta Dohan kierrokselle onnistunutta päätöstä kyseiseen ajankohtaan mennessä.

⁽¹⁾ Lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) monivuotisen yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä tammikuuta 1999 31 päivään joulukuuta 2001”, KOM(1998) 521 lopullinen — 98/0280 ACC, EYVL C 40, 15.2.1999.

⁽²⁾ Lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) N:o yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä tammikuuta 2002 alkaen 31 päivään joulukuuta 2004”, KOM(2001) 293 lopullinen — 2001/0131 ACC, EYVL C 311, 7.11.2001.

2.2 Komission ehdotukset välikauden järjestelyiksi julkaistiin syyskuussa 2003 (KOM(2003) 634 lopullinen), ja ETSK kannatti niitä (3).

2.3 Pascal Lamyn ehdotuksesta ETSK esittää seuraavassa huomionsa ja suosituksensa siitä, minkälaisia uuden, lopullisen ja välikauden päätyttyä käyttöön otettavan tullietuusjärjestelmän suuntaviivojen tulisi olla.

3 ETSK:n huomiot

3.1 ETSK uskoo, että nykyisen järjestelmän tavoitteet (mainittu edellä) ovat arvokkaita ja että nykyiset järjestelyt korvaavan uuden järjestelmän tulisi perustua niihin.

3.2 Haasteena on laatia järjestelmä, jolla varmistetaan EU:n politiikan tehokas toteuttaminen kyseisillä aloilla.

3.3 ETSK panee tässä yhteydessä merkille, ettei erityisillä kannustusmenettelyillä ole saatu aikaan toivottua vaikutusta. Viimeisimmässä tarkastelussa todettiin, että vain yhdessä maassa (Moldovan tasavallassa) on otettu käyttöön erityisiä kannustusmenettelyjä työntekijöiden oikeuksien suojelemiseksi (Sri Lankassa ne on määrä ottaa käyttöön helmikuussa 2004). Missään ei ole sovellettu kannustusmenettelyjä ympäristön suojelemiseksi. Tämä on selvä merkki siitä, että erityiset kannustusmenettelyt eivät ole toimineet tarkoitettulla tavalla. ETSK katsoo, että kyseiset mekanismit tulisi tutkia perinpohjaisesti tarkistusprosessissa.

3.3.1 ETSK esittää asiaa koskevassa aiemmassa lausunnossaan (4), että komission ehdotukset erityisten kannustusmenettelyjen parantamiseksi eivät ehkä ole menneet riittävät pitkälle, jotta kannustimet olisivat olleet houkuttelevia edunsaajamaille. Onkin kysyttävä, voidaanko kyseisille maille tarjota porrastusmenettelyn rajoitusten ja rajoitettujen etuuksien puitteissa kannustimia, jotta ne ottaisivat käyttöön toivottuja toimintamalleja.

3.3.2 Kiinteämääräinen 3,5 prosenttiyksikön lisäalennus, jonka ansiosta kokonaisalennus on 7,0 prosenttiyksikköä, saattaa olla riittämätön kannustin, kun sitä verrataan huume-kaupasta saataviin valtaviin summiin tai niihin pelottavan korkeisiin kustannuksiin, joita ympäristönsuojeluhankkeiden toteuttaminen aiheuttaa valtiolle edunsaajamaissa.

3.3.3 Lisäksi on pohdittava kannustimen parasta mahdollista rakennetta. On kysyttävä, onko parempi myöntää vähennys jälkikäteen tunnustuksena siitä, että edunsaajamaa on täyttänyt

(3) Lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä tammikuuta 2002 alkaen 31 päivään joulukuuta 2004 annetun asetuksen (EY) N:o 2501/2001 soveltamisen jatkamisesta 31 päivään joulukuuta 2005 ja mainitun asetuksen muuttamisesta", KOM(2003) 634 lopullinen — 2003/0259 ACC, CES 1623/2003, 10.12.2003.

(4) Lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus (EY) N:o yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä tammikuuta 2002 alkaen 31 päivään joulukuuta 2004", KOM(2001) 293 lopullinen — 2001/0131 ACC, EYVL C 311, 7.11.2001.

vaatimukset, vai onko suotavampaa tarjota kannustin etukäteen, jotta kyseisiä maita kannustettaisiin ottamaan käyttöön vaadittavat toimintatavat. Kummallakaan lähestymistavalla ei kuitenkaan ole toivottua vaikutusta, jos etuudet eivät ole riittävän suuria ollakseen houkuttelevia kannustimia.

3.4 ETSK katsoo, että mihin toimenpiteisiin sitten päädytäänkin, niiden tulisi olla avoimia, yhtenäisiä, puolueettomia ja syrjimättömiä. Niiden tulisi perustua voimassa oleviin, kansainvälisesti sovittuihin standardeihin ja kriteereihin kansainvälisen työjärjestön (ILO) kahdeksan perustyönormia mukaan luettuina. Lisäksi niiden tulisi olla yhteensopivia WTO:n sääntöjen ja muiden sopimuspohjaisten velvoitteiden kanssa.

3.5 ETSK on aiemmassa lausunnossaan (5) todennut, ettei aikoinaan tehdyllä tarkistuksella ole onnistuttu täysin yhdenmukaistamaan ja yhdistämään kaikkia GSP-järjestelmän sääntöjä ja menettelytapoja. Komitea toivoo, että vuoden 2004 suurta tarkistusta hyödynnettäisiin koko järjestelmän yksinkertaistamiseksi, yhdenmukaistamiseksi, virtaviivaistamiseksi, kodifioimiseksi, supistamiseksi ja yhdistämiseksi. Komitea toistaa kantansa ja korostaa asian merkitystä. Yksinkertaistaminen on perusluonteisen tärkeää GSP-järjestelmän toimivuuden parantamiseksi ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Nykyiset järjestelyt eivät ole selkeitä, suppeita eivätkä jäsenneiltyjä.

3.6 Nykyisten järjestelyjen monimutkaisuutta lisäävä seikka on etuuksien asteittainen vähentäminen, sillä yksittäisten edunsaajamaiden tietyt vientialat voidaan sulkea järjestelmän ulkopuolelle sen perusteella, että kyseisten alueiden tietyt teollisuudenalat eivät tarvitse enää tukea ja että tuen jatkamista ei voi perustella kehitysmaille annettavalla avulla, vaikka tuen antamista suunnitellaan jatkettavan saman maan muille teollisuudenaloille. ETSK on kannattanut (6) etuuksien asteittaisen vähentämisen säilyttämistä välikauden aikana tammikuun 1 päivästä 2002 joulukuun 31 päivään 2004, mutta se katsoo, että kyseistä prosessia tulisi tarkistaa nyt tapahtuvan perinpohjaisen tarkistuksen yhteydessä.

3.7 ETSK on lukuisissa äskettäin antamissaan lausunnoissa (7) korostanut, että lainsäädäntöä-ehdotuksia on täydennettävä yksityiskohtaisella vaikutusanalyysillä. Komitea toivoo, että komissio laatii yleisen tullietuusjärjestelmän tarkistamista koskevan ehdotuksensa vaikutusanalyysin.

4 Kansalaisyhteiskunnan näkökannat

4.1 ETSK järjesti 10. kesäkuuta 2003 kansalaisyhteiskunnan edustajien kuulemistilaisuuden toimipaikassaan Brysselissä. Tässä kohdassa esitetyt näkökannat kuvastavat kirjallisesti saatuja vastauksia sekä kuulemistilaisuudessa käytettyjä puheenvuoroja.

(5) Lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus (EY) N:o yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä tammikuuta 2002 alkaen 31 päivään joulukuuta 2004", KOM(2001) 293 lopullinen — 2001/0131 ACC, EYVL C 311, 7.11.2001.

(6) Sama.

(7) Lausunto aiheesta "Yksinkertaistaminen", EYVL C 48, 21.2.2002, lausunto aiheesta "Komission tiedonanto — Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen", KOM (2001) 726 lopullinen, EYVL C 125, 27.5.2002 ja lausunto aiheesta "Yksinkertaistaminen", EUVL C 133, 6.6.2003.

4.2 Yleisesti ottaen oltiin sitä mieltä, ettei nykyinen järjestelmä toimi niin hyvin kuin se voisi toimia. Useat vastaajat totesivat epäilevänsä vakavasti tullietuuksien tehokkuutta, mutta eivät esittäneet perusteita epäilyilleen. Järjestelmän onnistumista katsottiin olevan vaikea arvioida käytettävissä olevien tietojen vähyyden vuoksi. Eräät vastaajat kiinnittivät huomiota etuuksien jaon epätasapainoon. Tullialennusten kokonaismäärästä 75 prosenttia myönnetään Aasian maille, ja siitä kolmannes Kiinalle. Huolta kannettiin siitä, että suurin osa etuuksista myönnettiin kehittyneimmille kehitysmailla vähiten kehittyneiden kehitysmaiden sijaan. Kansainvälisen kaupan harjoittajat ovat valtiota useammin suurimpia edunsaajia. Vastauksista ilmeni näkemys, että GSP-järjestelmän vaikutusta heikentävät usein muut tekijät, kuten muut kuin tullitariffien muodostamat esteet.

4.3 Esiin tuotiin useita ongelmia:

- Tullien poistaminen heikentää yleisen tullietuusjärjestelmän vaikutusta. Kun tulleja alennetaan yleisesti, tietyjä maita koskevan huomattavan etuuskohtelun merkitys vähenee. Dohan neuvottelukierroksen päättämisen odotetaan alentavan tulleja yleisesti edelleen.
- Järjestelmä on altis petoksille. Häikäilemättömien kaupan harjoittajien on verrattain helppo asettautua maihin, jotka eivät kuulu tullietuuskohtelun piiriin, ja viedä tuotteitaan maihin, joihin sovelletaan tullietuuskohtelua, ja tämän jälkeen viedä tuotteet EU:hun kyseisen maan tuotteina.
- Vaikkei kyse olisikaan petoksesta, alkuperämaan määrittämisprosessi on monimutkainen etenkin useita materiaaleja tai tuotteen osia sisältävien teollisuustuotteiden osalta. Monissa tapauksissa tämä aiheuttaa liiallisen taakan EU:n maahantuojille.
- Etenkin etuuksien asteittaista vähentämistä koskevat säännöt ovat liian monimutkaiset ja aiheuttavat sekaannuksia ja ristiriitoja.
- Yleinen tullietuusjärjestelmä ja muut EU:n välineet ovat epäyhtenäisiä. Jotkin maat voivat tietyissä tapauksissa hyötyä tullitariffeista, jotka perustuvat

- a) EU:n kanssa tehtyyn kahdenväliseen sopimukseen
- b) itsenäisiin tuotekohtaisiin tulleihin, joita myönnetään vuosittain kaikille kolmansille maille alkuperästä riippumatta sekä
- c) yleisessä tullietuusjärjestelmässä myönnettyihin tullietuuksiin.

4.4 Mielipiteet erosivat jyrkästi siinä, mitä tavoitteita GSP-järjestelmälle tulisi asettaa seuraavana kymmenvuotiskautena. Ammattiliitot olivat lujasti sitä mieltä, että työntekijöiden perusoikeuksien, ympäristönsuojelun sekä huumausaineiden tuotannon ja kaupan torjumisen tulisi edelleen olla oleellinen osa järjestelmää. Maat, jotka eivät täytä kyseisiä vaatimuksia, tulisi jopa sulkea järjestelmän ulkopuolelle taloudellisesta asemastaan riippumatta. Kauppa-alan järjestöt myönsivät kyseisten seikkojen suuren merkityksen, mutta katsoivat kuitenkin, että GSP-järjestelmä ei ole soveltuva väline näiden ongelmien käsittelyyn ja että kyseisten seikkojen sisällyttäminen

järjestelmään vaikeuttaisi tullietuusjärjestelmän soveltamista ja aiheuttaisi tiettyä oikeudellista epävarmuutta.

4.5 Jotkut vastaajista olivat sitä mieltä, että nykyinen edunsaajamaiden luettelo on epäohdonmukainen, sillä

- a) luetteloon sisältyy kehitysasteeltaan liian erilaisia maita
- b) luetteloon kuuluu sekä kehitys- että siirtymätalousmaita
- c) useilla edunsaajamailla on suosituimmuusasema myös kahdenvälisen tai alueellisten kauppasopimusten perusteella.

Jotkut vastaajat katsovat, että asukaskohtaisen bkt:n ei tulisi olla määrävävä kriteeri, sillä joillakin alhaisen asukaskohtaisen bkt:n mailla on vahva tai jopa hallitseva asema maailmankaupassa tietyillä teollisuudenaloilla. Ammattiliittojen edustajat totesivat, että työntekijöiden perusoikeuksien noudattamisen, ympäristönsuojelun ja huumekaupan torjumisen tulisi olla ainoat kriteerit asiassa. Monet vastaajat olivat sitä mieltä, että edunsaajamaiden luettelo tulisi rajoittaa 49 maahan, jotka ovat YK:n vähiten kehittyneiden maiden luettelossa.

4.6 Yleisesti katsottiin, että perusetuudet tulisi myöntää etukäteen, mutta erityisetuudet jälkikäteen, mikäli ylipäätään.

4.7 Yksinkertaistamista ajatellen ehdotettiin seuraavaa:

- Supistetaan edunsaajamaiden luetteloa.
- Vähennetään teollisuusalojen ja tuoteluokkien määrää.
- Suljetaan järjestelmän ulkopuolelle maat, joilla on kahdenvälinen sopimus EU:n kanssa.
- Suljetaan järjestelmän ulkopuolelle maat, jotka hyötyvät alueellisesta kauppasopimuksesta.
- Poistetaan erityisetuudet tai vähennetään niitä.
- Yksinkertaistetaan alkuperämaata koskevia sääntöjä.
- Yksinkertaistetaan etuuksien asteittaista vähentämistä tai poistetaan kyseinen järjestelmä.
- Poistetaan kaikki arvoitullit, jotka ovat 3 prosenttia tai vähemmän tuotteen arvosta, sekä kaikki korkeintaan viiden euron erityistullit.

Vastaajat, jotka ehdottivat edunsaajamaiden luettelon supistamista 49:ään vähiten kehittyneeseen maahan, korostivat, että pelkästään tämä toimenpide yksinkertaistaisi järjestelmää huomattavasti.

4.8 Yleisesti ottaen vastaajat olivat sitä mieltä, ettei etuuksien asteittaisen vähentämisen järjestelmä toimi tyydyttävästi ja että se on johtanut usein erimielisyyksiin. Yksi vastaajista jopa totesi, että "nykyinen asteittaisen vähentämisen järjestelmä on täysin jäsentymätön ja epäselvä". Vastauksissa todettiin, että tullietuuskohtelun menettäminen vähentää usein suoria ulkomaisia sijoituksia kyseisessä maassa, sillä sijoitukset ovat perustuneet tullietuuksiin. Järjestelmän ulkopuolelle suljetut maat ovat näin ollen kärsineet kaksinkertaisesta rasituksesta. Toinen ongelma on, että etuuksien asteittaisen vähentämisen ajanmukaistamisessa käytetty viitejakso ja ajanmukaistamisen toteuttaminen ovat ajallisesti liian kaukana toisistaan. Esimerkiksi vuoden 2003 viitejakso on 1997—1999.

4.9 Yleinen näkemys oli, että EU:n yleinen kauppapolitiikka ja kehitysyhteistyöpolitiikka ovat toisiinsa nähden epäyhtenäisiä ja joissain tapauksissa jopa ristiriidassa keskenään. Tilanteen korjaaminen ja huomioon otettavien eri tekijöiden välisen asianmukaisen tasapainon saavuttaminen edellyttävät kaikkien EU:n toimielinten koordinoitua toimintaa ja useiden Euroopan komission pääosastojen aktiivista osallistumista.

5 Kolmansien maiden näkökannat

5.1 Sama kyselylomake toimitettiin useiden edunsaajamaiden hallituksille ja kyseisiä maita edustaville organisaatioille. Valitettavasti erittäin harvat vastasivat kysymyksiin. Näin ollen kyseisiä tuloksia ei ole otettu mukaan tähän selvitykseen, sillä vastausasteen katsottiin olevan liian alhainen tilastollisesti edustavan otoksen saamiseksi. ETSK auttaa kuitenkin edelleen aktiivisesti kehitysmaita parantamaan valmiuksiaan vastata tämän kaltaisiin kyselyihin.

6 Erityistä

6.1 Gatt-neuvottelujen Dohan kierroksen voidaan epäsuomuisan alun jälkeen olettaa pitkittyvän edeltäjiensä tavoin. ETSK kannattaakin komission päätöstä ottaa uusi järjestelmä käyttöön 1. tammikuuta 2006 eikä odottaa joskus tulevaisuudessa saatavia Dohan kierroksen tuloksia.

6.2 EU on käynnistänyt EBA-aloitteen (Everything But Arms) 49:ää vähiten kehittyntä maata varten. Aloitteen myötä kyseiset maat itse asiassa poistetaan yleisestä tullietuusjärjestelmästä. Koska ne voivat viedä EU:hun kaikkia muita tuotteita (muutamia maatalousalaa koskevia siirtymäajan poikkeuksia lukuun ottamatta) rajattomia määriä tullivapaasti, yleinen tullietuusjärjestelmä ei enää koske niitä, sillä tullesia ei voi alentaa etuuskohtelulla, kun niitä ei enää ole.

6.3 Yleinen tullietuusjärjestelmä on yksi EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan osatekijä, ja se on näin ollen mukautettava muihin kehitysyhteistyöpolitiikan osatekijöihin. GSP-järjestelmää muutettaessa on otettava huomioon yleinen kehitysyhteistyöstrategia. Tämä edellyttää komission asianomaisten pääosastojen välistä tiivistä koordinaatiota.

6.4 ETSK toivoo, että kun uusi järjestelmä otetaan käyttöön, myös kaikkia järjestelmään kuuluvia sääntöjä ja menettelytapoja yhdenmukaistetaan.

6.5 Yleisen tullietuusjärjestelmän tarkoituksena on ensi sijassa auttaa kehitysmaita kehittämään talouttaan. Se ei voi olla yleislääke kaikkiin kehitysmaiden ongelmiin.

6.6 Nykyistä tullietuusjärjestelmää on kritisoitu seuraavasti:

- Järjestelmään kuuluu liian paljon maita.
- Erityiset kannustusmenettelyt ovat epäonnistuneet.
- Hyödyt ovat jakautuneet epätasapainoisesti.
- Etuuksien asteittaisen vähentämisen järjestelmä on liian monimutkainen.
- Järjestelmä on altis petoksille.
- Järjestelmän vaikutus on vähentynyt tullimaksujen poistamisen vuoksi.

6.6.1 ETSK on samaa mieltä siitä, että tullietuusjärjestelmään kuuluu liian paljon maita. Järjestelmän piiriin kuuluvien maiden luettelossa on nykyisin 174 maata. Ne eroavat toisistaan

huomattavasti kehitysasteen, kaupan määrän, asukaskohtaisen bkt:n, teollistumisasteen, köyhyystason sekä kansainvälisesti hyväksytyjen sosiaalisen vastuun normien noudattamisen suhteen.

6.6.1.1 Tullietuusjärjestelmään kuuluu yhtäältä suuria kaupmaita, kuten Kiina, Intia, Venäjän federaatio ja Etelä-Afrikka, jotka ovat EU:n huomattavia kilpailijoita monilla markkinaaloilla. Toisaalta järjestelmän piiriin kuuluu kaukaisia ja taloudeltaan pieniä saarialueita, kuten Joulusaari, Heard ja McDonaldinsaaret sekä Etelä-Georgia ja Eteläiset Sandwichsaaret. Näiden kahden ääripään välillä on veroparatiiseja, kuten Caymansaaret, öljyvaltioita, kuten Kuwait, kehittyneitä talouksia, kuten Egypti, sekä totalitaarisen järjestelmän maita, kuten Zimbabwe.

6.6.1.2 ETSK on samaa mieltä siitä, ettei asukaskohtainen bkt voi olla ainoa kriteeri määrittäessä kuulumista tullietuusjärjestelmän piiriin. Komitea on monien eri tahojen tavoin huolissaan siitä, että kohtuuton osuus järjestelmän hyödyistä tulee maille, jotka sitä vähiten tarvitsevat. Jotta varmistettaisiin, että GSP-järjestelmässä annettava apu kohdennetaan sitä eniten tarvitseviin maihin, ETSK suosittelee, että uusissa suuntaviivoissa järjestelmän ulkopuolelle suljetaan

- maat, joita YK ei ole määritellyt kehitysmaiksi
- maat, joilla on kahdenvälinen tai alueellinen kauppasopimus EU:n kanssa
- OPEC:n jäsenmaat
- maat, joilla on ydinaseohjelma
- veroparatiisit.

6.6.1.3 Jotta maita, joilla on kahdenvälinen tai alueellinen kauppasopimus EU:n kanssa, ei saatettaisi epäedulliseen asemaan, tulisi nykyisiä sopimuksia voida muuttaa siten, että niissä määritellään edut, joihin kyseiset maat ovat tällä hetkellä oikeutettuja GSP-järjestelmässä.

6.6.2 ETSK:n mielestä on ensisijaisen tärkeää edistää työntekijöiden perusoikeuksien kunnioittamista, ympäristönsuojelua ja huumekaupan torjuntaa. On kuitenkin todettava, että nykyinen GSP-järjestelmä on ollut täysin tehoton kyseisten tavoitteiden saavuttamisessa. Vain yhdessä maassa on otettu käyttöön erityisiä kannustusmenettelyjä työntekijöiden oikeuksien suojelemiseksi. Kannustusmenettelyjä ei ole sovellettu yhdessäkään maassa ympäristön suojelemiseksi, eikä ole todisteita siitä, että erityiset kannustusmenettelyt huumeaineiden tuotannon ja kaupan torjumiseksi, joista 12 maata ovat hyötyneet, ovat millään tavalla vaikuttaneet huumekauppaan.

6.6.2.1 ETSK:n mielestä on hyödytöntä jatkaa järjestelmää, joka on erinomaisista tavoitteistaan huolimatta ilmeisen epäonnistunut käytännössä. Komitean mielestä tulisi pohtia nykyistä tehokkaampia keinoja kyseisten arvokkaiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Mikäli GSP-järjestelmää halutaan käyttää tähän tarkoitukseen, tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa poistamalla etuudet nykyistä useammin määräajaksi. Tähän mennessä kyseistä mekanismia on sovellettu vain yhteen 174 edunsaajamaasta huolimatta siitä, että vaadittuja normeja on selvästi rikottu useaan otteeseen. Monissa tapauksissa tämä johtuu siitä, että kyseisten maiden hallitusten loukkaamista tai vastustamista on pidetty epäviisaana. ETSK ei voi suvaita sitä, että periaatteelliset kysymykset ratkaistaan poliittisten tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella.

6.6.2.2 ETSK suosittelee, että komissio laatii uusien suunta-
viivojen yhteydessä selkeät standardit, jotka koskevat työnteki-
joiden oikeuksien suojelua, ympäristönsuojelua, huumekaupan
torjuntaa, perusluonteisten ihmisoikeuksien kunnioittamista,
kestävää kehitystä sekä muita aloja, kuten kuluttajansuojaa ja
eläinten hyvinvointia. Maille, joiden todetaan rikkovan kyseisiä
standardeja vakavasti ja järjestelmällisesti, tulisi ensisijassa
huomauttaa rikkomuksista, ja niitä tulisi vaatia korjaamaan ne.
Mikäli näin ei tehdä, kyseisille maille tulisi antaa julkinen
varoitus siitä, että vaadittujen standardien noudattamatta jättä-
minen tiettyyn ajankohtaan mennessä johtaa kaikkien GSP-
järjestelmään kuuluvien etuuksien määräaikaikaisen poistamiseen.
Mailta, jotka eivät piittaa varoituksista, tulisi poistaa kaikki-
nainen etuuskohtelu, kunnes ne jälleen noudattavat vaati-
muksia. Toivotun vaikutuksen aikaan saamiseksi kyseisen
menettelyn on oltava automaattisesti sovellettava toimenpide
eikä vain ääritapauksissa käytettävä viimeinen keino.

6.6.2.3 Sovellettavien EU:n standardien tulisi perustua
voimassa oleviin kansainvälisesti hyväksytyihin standardeihin,
kuten ILO:n perustyönormeihin⁽⁸⁾. Kansainvälisten standardien
puuttumisen ei kuitenkaan tulisi estää keskeisten EU:n standar-
dien muotoilua ja soveltamista. EU on oikeutettu määräämään
tullietuuskohtelun piiriin kuuluvan kaupankäynnin ehdoista
täysin oman harkintansa mukaisesti. Houkutukset sulkea silmät
huumekaupalta, katsoa läpi sormien ihmisoikeuksien loukkaa-
mista ja riistää ympäristöä ovat voimakkaita, ja onkin luotava
riittäviä vastavoimia. Samalla on korostettava vaatimusten
moraalista ehdottomuutta sen syytöksen torjumiseksi, että
kyseiset vaatimukset ovat pelkästään muita kuin tullitariffien
muodostamia esteitä, nyt vain verhotusti esitettyinä.

6.6.3 ETSK yhtyy näkemykseen, että hyödyt jakautuvat
nykyisin epätasaisesti ja että suuret edunsaajamaat ovat kehitty-
neimpiä kehitysmaita eivätkä kipeimmin apua tarvitsevia maita.
Komitea katsoo, että kohdassa 6.6.1.2 esitettyjen maaryhmien
poistaminen järjestelmän piiristä korjaisi hieman epätasapainoa.
Köyhimpien maiden talouskehityksen edistämiseksi tuotteiden
etuuskohtelua on sovellettava ensi sijassa edunsaajamaiden
vientintressien mukaisesti. Prosessia yksinkertaistettiin
huomattavasti, jos järjestelmään kuuluvia teollisuudenaloja ja
tuoteluokkia rationalisoitaisiin jonkin verran.

6.6.4 ETSK toteaa, että nykyinen etuuksien asteittaisen
vähentämisen järjestelmä on liian monimutkainen ja että se on
aiheuttanut huomattavia ristiriitaisuuksia ja tyytymättömyyttä
etenkin maissa, joihin järjestelmää on sovellettu. Joitakin paran-
nuksia selvästi tarvitaan, mutta ETSK ei kannata etuuksien
asteittaisen vähentämisen lakkauttamista. Etuuksien asteittaista
vähentämistä ei tulisi pitää sanktiona. Se on pikemminkin
tunnustus siitä, että etuuskohtelu on vaikuttanut ja että tietty
teollisuudenala on kehittynyt niin, ettei se enää tarvitse etuus-
kohtelua. Tästä on osoituksena myös se seikka, että kahdeksan
yhdeksästä teollisuudenalasta, joilla etuuksia on tähän mennessä
asteittain vähennetty, ovat lisänneet vientiään EU:hun etuuksien
asteittaisen vähentämisen jälkeenkin. Oletus, että teollisuuden-

alat ja valtiot pääsevät lopulta tähän tilanteeseen, kuuluu erotta-
mattomasti GSP-järjestelmään.

6.6.4.1 ETSK suosittelee, että etuuksien asteittaisen vähentä-
misen järjestelmää yksinkertaistetaan ja muutetaan nykyistä
avoimemmaksi ja että sitä täydennetään talousvaikutusten tilas-
toanalyysillä, joka perustuu markkinaindikaattorimalliin ja
johon sisältyy kyseisen alan perusteellinen markkina-analyysi.
Yritystietoa pääosaston olisi järkevää osallistua analyysin laadi-
ntaan, ja Euroopan teollisuutta tulisi kuulla tässä yhteydessä.
Lisäksi etuuksien asteittaisen vähentämisen ajankohdan ja viite-
jakson ajallista eroa tulisi kaventaa.

6.6.4.2 ETSK suosittelee, että välikauden aikana käyttöön
otettu sääntö, jonka mukaan etuuksien asteittaista vähentämistä
ei tulisi soveltaa niihin edunsaajamaihin, joiden tuonti yhteis-
öön viitejakson aikana on vähintään vuoden alle yhden
prosentin yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisalaan kuulu-
vien tuotteiden kokonaistuonnista yhteisöön, tulisi sisällyttää
uuden lopullisen järjestelmän suuntaviivoihin. Komitea katsoo,
että kyseisen kynnysarvon nostamista voitaisiin myös harkita.

6.6.5 ETSK on huolissaan petoksista ja katsoo, että niiden
vähentämiseksi tulisi ottaa käyttöön kaikki mahdolliset keinot.
Alkuperäsäännöt ovat liian monimutkaiset ja vaikeat soveltaa.
Ne ymmärretään usein väärin, ja ne edellyttävät laajan lainsäädän-
nön perinpohjaista tuntemusta. Näin ollen alkuperäsäännöt
sekä estävät kauppaa että houkuttelevat petoksiin. Edunsaaja-
maat ovat liian usein vain etuuskohtelun ulkopuolisten maiden
tuotteiden kauttakulkumaita. Tästä ovat osoituksena 1990-
luvulla tietyissä alkuperämaissa perusteettomasti laaditut tai
väärennetyt alkuperätodistukset (lomake A). On luotava tehokas
tarkastus-, vahvistus- ja täytäntöönpanojärjestelmä. Tämä edel-
lyttää EU:n tullipalvelujen vahvistamista ja niiden välisen koor-
dinoinnin parantamista.

6.6.5.1 Edunsaajamaita on myös vaadittava parantamaan
valvontaansa. Edunsaajamailta, jotka sulkevat silmänsä petok-
silta harjoittamalla tehontonta valvontaa, tulisi määrääjäksi
poistaa etuudet. EU:lle aiheutuu vuosittain menetettyinä tullim-
maksuina 2,2 miljardin euron kulut yleisen tullietuusjärjes-
telmän rahoittamisesta. Toisaalta järjestelmän piiriin kuuluvat
maat saavat vuosittain yhteensä samansuuruisen summan
edestä etuuksia. Jos EU tarjoaa tämän suuruisia etuuksia, se on
oikeutettu asettamaan ehdot niiden saamiselle.

6.6.5.2 EU:n ja alkuperämaiden tullipalvelujen yhteistyötä ja
yhteyksiä on myös tiivistettävä. EU:n ja kehitysmaiden tullivir-
kailijoiden välisen yhteyksien luominen saattaa edellyttää
yhteisön tasolla taloudellisia sitoumuksia ja lisäksi koulutus-
mahdollisuuksien luomista kehitysmaiden tullipalveluille. Tilan-
teeseen liittyy myös turvallisuusnäkökohta: nykytilanteessa on
todettava, että EU:n ulkorajat sijaitsevat sekä sen jäsenvaltioiden
rajoilla että yhä enemmän myös niiden maiden alueella, joista
EU:n maahantuonti on lähtöisin. ETSK valmistelee parhaillaan
lausuntoa kyseisestä aiheesta⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ ILO:n standardit 29, 87, 98, 100, 111, 138 ja 182.
⁽⁹⁾ Lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston
asetus yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY)
N:o 2913/92 muuttamisesta", KOM(2003) 452 lopullinen —
2003/0167 COD, CES 316/2004, 26.2.2004.

⁽⁸⁾ ILO:n standardit 29, 87, 98, 100, 111, 138 ja 182.

6.6.6 ETSK toteaa, että GSP-järjestelmän tehokkuus on jatkuvasti heikentynyt, sillä tullit ovat asteittain alentuneet GATT-neuvottelukierrosten tuloksena. Komitea pitää tilannetta väistämättömänä eikä välttämättä huonona. On selvästi osoitautunut, että yleiset tulliennustukset ovat tehostaneet huomattavasti maailmankauppaa, ja maailmanlaajuisen kaupan lisääntyminen on omiaan pelkäämään hyödyttämään kaikkia kauppaa käyviä valtioita. Prosessi on kehittynyt siten, että uudet suuntaviivat, joiden on määrä olla voimassa kymmenen vuotta, saattavat hyvinkin olla viimeinen EU:n soveltama perinteinen tullietuusjärjestelmä.

6.7 ETSK katsoo, että nykyiset etuuskohteluun perustuvaan kauppaan sovellettavat alkuperäÄ-säännöt ovat liian monimutkaisia. Ne aiheuttavat liiallisen taakan EU:n maahantuojille ja aikaansaavat epäselvyyttä ja ristiriitaisen järjestelmän. Tällainen järjestelmä on erittäin otollinen petoksille. ETSK toivoo, että säännöt korvataan uusilla, jotka laaditaan tullietuuskohteluun oikeuttamattomia tuotteita koskevien nykyisten sääntöjen pohjalta.

6.8 Järjestelmää yksinkertaistettaessa voitaisiin myös poistaa arvotullit, jotka ovat 3 prosenttia tai vähemmän tuotteen arvosta korkeintaan viiden euron erityistullit.

6.9 Jotta kehitysmaiden hallituksille ja EU:n maahantuojille annettaisiin aikaa mukauttaa suunnittelunsa, kaikki muutokset tietyn maan tullietuuskohtelussa tulisi julkistaa vuotta ennen niiden voimaantuloa.

6.10 ETSK katsoo, että uusien suuntaviivojen tulisi olla yksinkertaisia, ennustettavia, helppoja hallinnoida, johdonmukaisia, avoimia, merkityksellisiä, tasapuolisia, jatkuvia.

7 Päätelmät

7.1 ETSK kannattaa komission päätöstä ottaa käyttöön uusi GSP-järjestelmä 1. tammikuuta 2006 alkaen.

7.2 ETSK kehottaa hyödyntämään uusien suuntaviivojen yhteydessä mahdollisuutta yhdenmukaistaa, yhdistää ja hioa yleisen tullietuusjärjestelmän kaikkia sääntöjä ja menettelytapoja.

7.3 ETSK on sitä mieltä, että komission tulisi laatia yksityiskohtainen vaikutusanalyysi uusia suuntaviivoja koskevan ehdotuksensa yhteydessä.

7.4 ETSK toteaa, että nykyiset erityiset kannustusmenettelyt ovat olleet tehottomia, ja kehottaa lakkauttamaan ne. Komission tulisi sitä vastoin määrittellä kansainvälisesti hyväksyttävistä normeista, jotka perustuvat eurooppalaisen yhteiskunnan perusperiaatteisiin. Mailta, jotka eivät noudata kyseisiä normeja, tulisi poistaa määräajaksi tullietuudet.

7.5 ETSK on samaa mieltä siitä, että GSP-järjestelmän piiriin kuuluu liian paljon maita ja että niiden määrää tulisi vähentää tekstissä esitetyllä tavalla.

7.6 ETSK suosittelee etuuksien asteittaisen vähentämisen mekanismin säilyttämistä, mutta katsoo, että sitä tulisi yksinkertaistaa ja muuttaa nykyistä avoimemmaksi.

7.7 ETSK on huolissaan petoksista nykyisessä järjestelmässä ja kehottaa tiukentamaan valvontaa.

7.8 ETSK:n mielestä nykyiset alkuperäsäännöt ovat liian monimutkaisia, ja se ehdottaa, että niitä yksinkertaistettaisiin tullietuuskohteluun oikeuttamattomia tuotteita koskevien nykyisten alkuperäsääntöjen pohjalta.

7.9 ETSK uskoo, että tullietuusjärjestelmän yksinkertaistamisen tulisi olla uusien suuntaviivojen ensisijainen tavoite. Komitea toivoo, että sen esittämät suositukset, kuten edunsaajamaiden määrän vähentäminen, erityisten kannustusmenettelyjen korvaaminen selkeästi määriteltyihin standardeihin perustuvalla määräajaisella poistamisella järjestelmän piiristä, nykyisten alkuperäsääntöjen korvaaminen tullietuuskohteluun oikeuttamattomia tuotteita koskevien sääntöjen pohjalta, etuuksien asteittaisen vähentämisen ajankohdan ja viitejakson ajallisen eron kaventaminen sekä tullietuusjärjestelmään kuuluvien teollisuudenalojen ja tuoteluokkien rationalisoiminen, edistävät tämän tavoitteen saavuttamista.

7.10 Käsillä oleva lausunto, joka on laadittu komission jäsenen Pascal Lamyn esityksestä, on merkittävä ensiaskel kuultuessa kansalaisyhteiskuntaa kyseisestä aiheesta. ETSK katsoo, että ennen kuin uudet suuntaviivat otetaan käyttöön, kaikkia asianosaisia sekä EU:ssa että kehitysmaissa tulisi vielä kuulla laaja-alaisesti ja oikea-aikaisesti ehdotuksista.

Bryssel 25. helmikuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Roger BRIESCH*