

Regeringskansliet

Faktapromemoria 2010/11:FPM121

EU:s system för tullsänkningar för utvecklingsländer

Utrikesdepartementet

2011-06-15

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 241

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillämpning av Allmänna preferenssystemet

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett utkast till ny förordning för preferenser (tullsänkningar) för utvecklingsländer (Generalised System of Preferences, GSP, Allmänna preferenssystemet). Den nu gällande rådsförordningen kommer att upphöra senast den 31 december 2013.

Förslaget utgår ifrån det gällande GSP-systemet. Systemet erbjuder olika typer av tullsänkning beroende på utvecklingsnivå. De, enligt FN: s förteckning, minst utvecklade länderna erbjuds, liksom tidigare, tullfrihet för samtliga varor utom vapen. Utvecklingsländer som ratificerat och effektivt efterlever sina åtaganden under vissa internationella konventioner, främst på områdena arbetsrätt och mänskliga rättigheter, kan erbjudas utökad tullfrihet genom delsystemet GSP+. De flesta utvecklingsländer omfattas av basystemet för GSP, som innehåller tullfrihet men för vissa produkter endast erbjuder tullsänkningar.

De mer betydande förslagen till förändringar jämfört med tidigare ordning är:

- Systemet föreslås gälla för länder som inte klassificeras av Världsbanken som höginkomstländer (high-income) eller övermedelinkomstländer (upper middle-income) under de senaste tre åren. Höginkomst- och medelinkomstländer föreslås föras ut ur systemet.
- Den nya förordningen föreslås gälla utan tidsbegränsning.
- För delsystemet med generösare preferenser för länder som ratificerat och effektivt efterlever vissa internationella konventioner (GSP+), föreslås en uppmjukning av de ekonomiska kraven, vilket innebär att fler länder kan ansöka till systemet. Dessutom föreslås att ansökningar kan lämnas in och behandlas löpande.
- EU:s nya fördrag medför förändringar i maktbefogenheterna mellan institutionerna. Förslag lämnas om hur den rättsliga anpassningen kan göras i denna förordning.

Kommissionen anger att systemet ska fokusera på utvecklingsländer i störst behov av preferenser, en målsättning som regeringen stöder. Förslaget innehåller element som stöder förenklingar, öppenhet och stabilitet, exempelvis att

systemet föreslås gälla utan tidsbegränsning, att ansökan om GSP+ kan lämnas när ansökarlandet uppfyller kraven och inte vid angivna ansökningstillfällen. Regeringen stödjer detta.

1 Förslaget

Ärendets bakgrund

EU har sedan 1970-talet ett system med tullsänkningar och tullfrihet för utvecklingsländer vid import till EU. Systemet har tillämpats genom tidsbegränsade rådsförordningar. Den nu gällande rådsförordningen kommer att upphöra senast den 31 december 2013. För att utvecklingsländerna inte ska förlora sina tullförmåner måste en ny rådsförordning för GSP ha beslutats av EU och trätt i kraft innan dess. Kommissionen beslutade om förslaget till ny rådsförordning för GSP vid kommissionärsmötet den 10 maj 2011. Lissabonfördraget innebär att rådet och Europaparlamentet (EP) ingår som medbeslutande institutioner i ordinarie lagstiftningsproceduren. EP och rådet ska slutligen nå fram till ett förhandlat förslag som de gemensamt kan godkänna. När förslaget är godkänt träder det i kraft vid den tidpunkt som beslutas, dock senast den 31 december 2013.

1.1 Förslagets innehåll

Kommissionen anger att ledstjärnorna i framtagandet av förslaget har varit att GSP-systemet ska vara enkelt, förutsägbart och öka effektiviteten i detta instrument.

Förslaget från kommissionen till ny rådsförordning utgår ifrån det gällande systemet. Den grundläggande utformningen av GSP-systemet erbjuder olika typer av tullsänkning beroende på utvecklingsnivå. De minst utvecklade länderna erbjuder, liksom tidigare, tull- och kvotafrihet för samtliga varor utom vapen. Utvecklingsländer som ratificerat och effektivt efterlever sina åtaganden under vissa internationella konventioner, främst på områdena arbetsrätt och mänskliga rättigheter, kan erbjudas utökad tullfrihet genom delsystemet GSP+. De flesta utvecklingsländer omfattas av basystemet för GSP, som innehåller tullfrihet men för vissa produkter endast erbjuder tullsänkningar.

En del förändringar föreslås dock. De mer betydande förslagen till förändring är:

- Systemet föreslås gälla för länder som inte klassificerats av Världsbanken som höginkomstländer (high-income) eller övermedelinkomstländer (upper middle-income) under de senaste tre åren. Detta innebär en väsentlig förändring av systemet som tidigare endast uteslöt höginkomstländer. De länder som därmed skulle uteslutas med den nya förordningen omfattar bl.a.: Ryssland, Kazakstan, Brasilien, Argentina, Iran, Fiji, Gabon, Namibia och Botswana. Detta är den mest betydande föreslagna förändringen i systemet. Kommissionens förslag innebär en minskning av tullförmånerna som resultat främst av den förändrade länderomfattningen.

- Kommissionen föreslår att den nya förordningen inte ges slutdatum. Detta ger stabilitet och förutsägbarhet för systemet.

– För GSP+ föreslås en förändring som innebär att fler länder kan omfattas av systemet. Denna förändring innebär en vidgning av de ekonomiska kriterierna som möjliggör att ett utvecklingsland kan ha en större importandel till EU inom ramen för GSP+. Detta är en mycket betydelsefull förändring som regeringen drivit kraftfullt för att bredda möjligheterna för utvecklingsländer att omfattas av GSP+ och därmed uppmuntra till att ansluta sig till och tillämpa internationella konventioner. Pakistan kommer därmed få möjlighet att ansöka om de ytterligare förmåner GSP+ ger. EU:s medlemsländer enades om denna inriktning redan vid Europeiska rådets (ER) i september förra året. EU beslutade att verka för att lämna ett brett stöd, inklusive på handelsområdet, till Pakistan med anledning av översvämningskatastrofen i landet i augusti 2010. I ER:s deklaration binder sig EU för att Pakistan ska vara berättigat till GSP+ för 2014, förutsatt att landet uppfyller de nödvändiga kriterierna framförallt kriteriet att effektivt efterleva sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och arbetsrätt.

Tidigare har länder haft möjlighet att ansöka till delsystemet GSP+ endast vid vissa tillfällen under förordningens giltighetstid. Nu föreslås att ansökningar kan lämnas in och ska behandlas löpande. Detta förenklar ansökningsproceduren.

Gradering (återinförande av tullavgifter med anledning av betydande importökning) ska inte tillämpas gentemot länder som omfattas av delsystemet GSP+.

– Lissabonfördraget medför att maktbefogenheterna förändras mellan EU:s institutioner. Såväl delegerade akter som genomförandebefogenhet föreslås i förslaget till GSP-förordning, beroende på innebörden i den enskilda artikeln.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget är direkt tillämpligt i Sverige och bedöms inte innebära någon påverkan på svenska regler.

1.3 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte medför några kostnader för gemenskapens budget. Tullintäkterna till EU kommer att öka genom att länderkretsen som omfattas av preferenssystemet föreslås minska. Få nya länder uppfyller i dagsläget kraven för att ansöka om GSP+ även med de vidgade ekonomiska kriterierna, vilket medför att de uppskattade kostnadseffekterna av den förändringen är liten i den totala EU-budgeten. I förslaget från kommissionen bedöms att omfattningen av tullsänkningarna i GSP-systemet kommer att minska från 2,97 miljarder € år 2009 till en beräknad årlig preferensomfattning på 1,87 miljarder €. Dessa siffror är emellertid uppskattningar baserade på framtida handelsmönster. De påverkas givetvis av en rad faktorer utöver ev. förändringar i EU:s preferenssystem. Minskningen av preferenserna beror främst på att färre länder föreslås ingå i systemet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har konsekvent framfört till kommissionen, medlemsstaterna och andra intressenter att GSP-systemet ska fungera som ett instrument för stöd till utveckling genom ökat deltagande av utvecklingsländer i handeln med EU. För att uppfylla detta syfte är en grundläggande förutsättning att systemet är enkelt, öppet och stabilt.

Kommissionen anger att systemet ska fokusera på utvecklingsländer i störst behov av preferenser, en målsättning som regeringen stöder. För att öka fokuseringen föreslår kommissionen att ett antal länder som ligger på en relativt högre utvecklingsnivå förs ut ur systemet. Regeringen avser att särskilt bevaka effekterna av detta. Regeringen anser att förbättringar för den grupp länder som befinner sig på lägre utvecklingsnivåer kan göras genom exempelvis förbättrade preferenser för varor dessa länder har intresse av att exportera till EU.

Förslaget från kommissionen innehåller element som stöder förenklingar, öppenhet och stabilitet. Regeringen stödjer detta. De främsta exemplen på förenklingar är att systemet föreslås gälla utan tidsbegränsning, att ansökan om GSP+ kan lämnas när ansökarlandet uppfyller kraven och inte vid angivna ansöknings-tillfällen, att gradering (återinförande av tullavgifter med anledning av betydande importökning) inte kan gälla för länder som omfattas av delsystemet GSP+.

GSP+ har varit ett effektivt instrument för att främja anslutning till det internationella regelverket vad gäller respekt för främst mänskliga rättigheter och arbetsrätt. Sverige vill även fortsättningsvis värna GSP+programmets karaktär av incitamentsprogram och motverka att kraven på deltagande länder urvattnas eller undergrävs. Endast de länder som anslutit sig till de erforderliga internationella konventionerna, främst inom områdena mänskliga rättigheter och arbetsrätt, och som även effektivt efterlever sina åtaganden under dessa i praktiken, ska få komma i åtnjutande av det ökade marknadstillträde som GSP+ erbjuder. Sverige bör även fortsättningsvis aktivt delta i de pågående metodologiska diskussionerna om hur 'effektiv efterlevnad' av de internationella åtagandena ska kunna mätas och utvärderas på ett objektiva och förutsägbart sätt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna analyserar förslaget och har begärt kompletterande information. Några klara positioner har ännu inte redovisats. Några medlemsstater har understrukit systemets betydelse för stöd för fattiga länder genom tullsänkningar. Andra medlemsstater har angett betydelsen av att hänsyn tas till produktionsintressen inom EU.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget har lämnats till EP och rådet för behandling enligt den ordinarie lagstiftningsproceduren. EP har ännu inre utsett någon rapportör för ärendet och några ståndpunkter har därför ännu inte lämnats.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts ut på formell remissbehandling.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Särskilt artikel 207 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF). Förordningen beslutas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet där EP och rådet beslutar. Beslut i rådet tas med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget omfattas av EU: exklusiva befogenheter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i EP och rådet enligt den ordinarie lagstiftningsproceduren. I rådet kommer förhandlingar främst ske i rådsarbetsgruppen för GSP.

4.2 Fackuttryck/termer

Generalised System of Preferences (GSP) är den engelska beteckningen på det Allmänna preferenssystemet, dvs. EU:s preferenssystem för utvecklingsländer.

Minst utvecklade länder (MUL). FN fastställer en förteckning över länder som definieras som minst utvecklade länder. Ett fyrtital länder ingår i förteckningen. Revidering görs löpande. Den förteckningen används för att ange vilka länder som omfattas av EU:s delsystem EBA (Everything But Arms), dvs. systemet för tullfrihet för de minst utvecklade länderna för samtliga varor utom vapen vid import till EU.

Everything But Arms (EBA). Delsystem inom GSP-förordningen, för de minst utvecklade länderna, som erbjuder tullfrihet för samtliga varor utom vapen vid import till EU. En förutsättning är att varorna har ursprung i ett minst utvecklat land genom att de har tillverkats enligt de ursprungsregler som gäller för GSP-systemet.

GSP+. Ett delsystem i det Allmänna preferenssystemet som omfattar extra preferenser för de länder som ratificerat och ”effektivt efterlever” åtagandena i sin lagstiftning ett tjugotal internationella konventioner, främst på områdena arbetsrätt och mänskliga rättigheter.

Delegerad befogenhet. Befogenhet som delegeras från lagstiftaren (Europaparlamentet och rådet) till kommissionen, regleras i artikel 290 EUF-fördraget. Delegerad befogenhet kan endast tillämpas om befogenheten härleds från en lagstiftningsakt. Den delegerade befogenheten kan endast tillämpas på akter med

allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av den lagstiftningsakt den är knuten till.

Delegerad akt . Akt antagen av kommissionen med delegerad befogenhet.

Genomförandebefogenhet. Befogenhet att, i de fall enhetliga villkor för genomförande krävs, mer precist genomföra rättsligt bindande akter genom att anta genomförandeakter. Lagstiftaren (Europaparlamentet och rådet) kan genom en lagstiftningsakt tilldela kommissionen, eller i vederbörligen motiverade fall rådet, denna befogenhet enligt artikel 291 EUF-fördraget. I de allra flesta fall tillämpas genomförandebefogenhet genom kommittéförfarande.

Genomförandeakt. Akt antagen av kommissionen eller rådet med genomförandebefogenhet.

Lagstiftningsakt . I EU-terminologi är det en akt som är antagen med det ordinarie eller det särskilda lagstiftningsförfarandet, se artiklarna 289 och 294 EUF-fördraget

Ordinarie lagstiftningsförfarande. Består i att Europaparlamentet, och rådet på förslag från kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.

Särskilt lagstiftningsförfarande. Tillämpas i de särskilda fall som anges i fördraget, t.ex. antagandet av budgeten. Europaparlamentet med medverkan av rådet eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.

