



EU-kommissionens förslag till ny förordning om 2021/22:FPM9
EU:s allmänna preferenssystem (GSP)

Utrikesdepartementet

2021-10-26

COM (2021) 579

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om tillämpning av det allmänna preferenssystemet och om upphävande av Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 978/2021

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett utkast till ny förordning för tullsänkningar (preferenser) för utvecklingsländer (Generalised System of Preferences, GSP, Allmänna preferenssystemet). Den nu gällande rådsförordningen kommer att upphöra att gälla senast den 31 december 2023.

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

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

- Underlätta utnyttjandet av GSP+ för det ökande antalet minst utvecklade länder (MUL) som uppgraderats från "Allt utom vapen-status". Detta bedöms angeläget då de länder som förväntas uppgraderas under den nya förordningens giltighetstid sannolikt kommer att drabbas av betydande ekonomiska konsekvenser till följd av att de förlorar möjligheten att exportera tullfritt till EU, som ofta är den främsta handelspartnern för dessa länder.

- Justeringar för att fokusera tullförmånerna mer till de mindre konkurrenskraftiga länderna, samtidigt som större och mer konkurrenskraftiga länder lättare kan fasa ut från förmåner rörande de varugrupper där deras konkurrenskraft ökat väsentligt.
- Ökat hållbarhetsfokus bland annat genom att listan över internationella konventioner som partnerländer förväntas skriva under utökas från 27 till 32 för att säkerställa att den nya förordningen tillämpas i enlighet med övriga åtaganden inom hållbar utveckling, såsom Agenda 2020, post-Cotonou, Parisavtalet och den Gröna given. Därutöver tillkommer nya konventioner om god samhällsstyrning;
- En möjlighet införs att beakta de socioekonomiska konsekvenserna när tullförmåner dras tillbaka i syfte att undvika att de mest sårbara grupperna i befolkningen drabbas. En ny grund för tillfälligt tillbakadragandeförfarande läggs till rörande återtagande av egna medborgare.
- Det införs möjlighet till mer skyndsamt tillbakadragandeförfarande av förmåner för att göra processen mer reaktiv i brådskande fall vid särskilt allvarliga överträdelser av de GSP-relevanta konventionerna.
- Justeringar föreslås när det gäller övervakning och genomförande av åtagandena enligt konventionerna i GSP+, såsom transparens och externa aktörers deltagande, övervakningsperiodens längd, och en nyligen inrättad mekanism för klagomål vid bristande regelefterlevnad.

1 Förslaget

1.1 Förslagets innehåll

Det nuvarande GSP-systemet består av tre separata förmånsarrangemang som i olika omfattning ger tullfrihet eller tullnedsättning vid import till EU av varor med ursprung i låg- och lägre medelinkomstländer, i enlighet med Världsbankens definition. Den allmänna förmånsordningen är det delsystem som ger de mest begränsade tullförmånerna som samtliga förmånsländer har tillgång till. En särskild stimulansordning för hållbar utveckling och gott styre (GSP+) ger mer generösa förmåner. Mindre och mer sårbara utvecklingsländer kan efter ansökan beviljas detta mer förmånliga marknadstillträde mot att de implementerar och effektivt tillämpar 27 internationella konventioner om mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljöskydd och god samhällsstyrning. Det tredje delsystemet är en särskild ordning för de minst utvecklade länderna (Allt utom vapen, EBA) som ger de mest omfattande förmånerna, med full tullfrihet för ursprungsvaror från de minst utvecklade länderna, enligt FN:s klassificering.

Om den nuvarande förordningen inte ersätts så kommer enbart tullförmånerna i EBA för de minst utvecklade länderna att finnas kvar, då

dessa förmåner inte har något slutdatum. För import till EU av varor med ursprung i förmånsländer som omfattas av den allmänna ordningen respektive GSP+ skulle däremot högre tullsatser gälla, då EU:s ordinarie tullsatser skulle återinföras.

2021/22:FPM9

De övergripande målen med förslaget är att bibehålla de grundläggande elementen i den nuvarande förordningen, som innebär att systemet ska bidra till att utplåna fattigdom och stödja en hållbar utveckling och god samhällsstyrning i förmånsländerna, samtidigt som hänsyn ska tas till EU:s inhemska produktionsintressen.

1.1.1 Ärendets bakgrund

EU har sedan 1971 beviljat utvecklingsländer handelsförmåner inom ramen för sitt allmänna preferenssystem, Generalised Scheme of Preferences (GSP). Systemet grundar sig på världshandelsorganisationen WTO:s regelverk om särskild och differentierad behandling av utvecklingsländer. GSP-systemet är en del av unionens gemensamma handelspolitik, som ska vägledas av de principer som anges i de allmänna bestämmelserna om unionens yttre åtgärder i artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

Det allmänna preferenssystemet regleras för närvarande i en förordning med 10 års löptid (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 av den 25 oktober 2012 om tillämpning av det allmänna preferenssystemet och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 732/2008). Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2014 och upphör att gälla från den 1 januari 2024. Den 22 september 2021 lade kommissionen fram ett förslag till ny förordning för EU:s allmänna preferenssystem.

1.1.2 Syftet med förslaget

Förslaget syftar till att förnya handelsförmånerna i det allmänna preferenssystemet med en ny tioårsperiod.

Kommissionens förslag grundar sig på bedömningen att GSP-systemet har varit framgångsrikt i att uppnå målsättningarna med att bidra till fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling. En utgångspunkt för Kommissionens förslag är därför att bibehålla de grundläggande elementen i systemet. De ändringar som föreslås syftar till att uppdatera det befintliga systemet för att bättre motsvara behoven i utvecklingsländer och stärka systemets hållbarhetsfokus. Några ändringar föreslås även i processen för tillfälligt tillbakadragande. De mer betydande ändringsförslagen är:

- Förändringar som syftar till att underlätta för det växande antalet länder som är på väg att lämna klassificeringen som minst utvecklade länder och därmed kommer att förlora förmånerna i delsystemet EBA. Dessa

- Justeringar som fokuserar tullförmånerna mer till de mindre konkurrenskraftiga länderna, samtidigt som större och mer konkurrenskraftiga länder lättare skulle förlora förmåner för varugrupper där deras konkurrenskraft anses vara större.
- Anpassningar av förordningen till unionens ökade prioritering av hållbarhetsfrågor, däribland de prioriteringar som ligger till grund för EU:s gröna giv. Detta ska enligt förslaget ske genom att förmånerna i samtliga tre delsystem ska villkoras med att förmånsländerna lever upp till grundläggande principer enligt konventioner om hållbarhet och god samhällsstyrning.
- Listan över internationella konventioner som partnerländer förväntas skriva under uppdateras genom att Parisavtalet om klimatförändringar (2015) ersätter Kyotoprotokollet, samt att ytterligare fem konventioner läggs till:
 - Det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter (2000)
 - Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2007)
 - Konventionen om yrkesinspektion, nr 81 (1947)
 - Konventionen om samråd på trepartsbasis, nr 144 (1976)
 - Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (2000)
- En ny grund för tillfälligt tillbakadragandeförfarande läggs till rörande återtagande av egna medborgare.
- En möjlighet införs för att kunna beakta de socioekonomiska konsekvenserna av ett tillfälligt tillbakadragande av tullförmånerna i ett förmånsland.
- Ett mer skyndsamt tillbakadragandeförfarande läggs till för särskilt allvarliga överträdelser av de GSP-relevanta konventionerna.
- Justeringar föreslås om övervakning och genomförande av åtagandena enligt konventionerna i GSP+ som ska öka transparens och externa aktörers deltagande, övervakningsperiodens längd, samt en koppling till den nyligen inrättade mekanismen med en enda kontaktpunkt för klagomål rörande bristande efterlevnad.

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.

Till kommissionens förslag är bilagt en konsekvensanalys, samt en extern studie som tagits fram till stöd för denna.

Kommissionen bedömer att förslaget inte medför några kostnader som belastar EU:s budget. Dess tillämpning leder dock till uteblivna tullintäkter, i likhet med vad som är fallet med det befintliga GSP-systemet. Den nya förordningen innebär att de befintliga tullförmånerna i stort sett bevaras, men att villkoren för gradering av enskilda produktavdelningar skärps. Dessutom kommer det faktum att länder eventuellt inte längre kommer att omfattas av systemet på grund av att de når upp till högre medelinkomst-status eller ingår ett frihandelsavtal med EU att bidra till en minskning av de uteblivna intäkterna. Sammantaget innebär det att Kommissionen bedömer att tullintäkterna kommer att öka något jämfört med gällande förordning.

Eventuella budgetära konsekvenser som förslaget medför ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stödjer EU:s Allmänna tullpreferenssystem för utvecklingsländer (GSP) och ser att det kan vara ett handelsverktyg för att hjälpa utvecklingsländer att integreras i världsekonomin och att bidra till hållbar ekonomisk utveckling, minskad fattigdom, och ökad respekt för mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter. Det är viktigt att det nya GSP-systemet fortsätter att fylla den här funktionen.

Regeringens hållning är att den nya GSP-förordningen bör vara öppen, förutsägbar, transparent och incitamentbaserad. Ett jämställdhetsperspektiv bör genomsyra förordningen och GSP-systemet ska bidra till att främja hållbar utveckling och genomförandet av Agenda 2030.

Regeringen välkomnar att förslaget till ny förordning bibehåller de grundläggande elementen i nu gällande system och att förslagen till ändringar syftar till att uppdatera det befintliga systemet för att bättre motsvara behoven i utvecklingsländer och stärka systemets hållbarhetsfokus i förmånsländerna.

Vidare välkomnar regeringen att Kyotoprotokollet ersätts med Parisavtalet i förteckningen över internationella konventioner. Vad gäller förslaget att lägga till ytterligare fem internationella konventioner i syfte att stärka hållbarhet och goda styrelseformer behöver konsekvenserna analyseras vidare.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna analyserar förslaget och några klara positioner har ännu inte redovisats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga EU-institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget på ny GSP-förordning har inte gått ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget till ny GSP-förordning är artikel 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Där regleras unionens gemensamma handelspolitik.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget omfattas av EU: exklusiva befogenheter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i Europaparlamentet och Rådet enligt den ordinarie lagstiftningsproceduren. I Rådet kommer förhandlingar främst ske i rådsarbetsgruppen för GSP. Enligt kommissionens tidplan ska Europaparlamentet och Rådet fatta beslut om ny förordning under fjärde kvartalet 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

Generalised System of Preferences (GSP) är den engelska beteckningen på det Allmänna preferenssystemet, dvs. EU: s preferenssystem för utvecklingsländer. Systemet består av 3 ordningar: Everything But Arms (EBA, Allt utom vapen), GSP standard och GSP+.

Minst utvecklade länder (MUL). FN fastställer en förteckning över länder som definieras som minst utvecklade länder. Ett fyrtiotal länder ingår i förteckningen. Revidering görs löpande. 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). Ett delsystem i det Allmänna preferenssystemet 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 standard. För låginkomstländer och lägre medelinkomstländer som innebär ett tullarna sänks eller avskaffas helt för två tredjedelar av EU:s tullpositioner.

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 kärnkonventioner omfattas, så som grundläggande FN-konventioner om mänskliga rättigheter, ILO-konventioner om arbetsvillkor, internationella konventioner och avtal inom miljö- och klimat samt god samhällsstyrning.