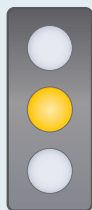


PRZEDMIOT DYREKTYWY: Ogólny System Preferencji Taryfowych (GSP) ma zostać zmieniony.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy konsumenci, większość unijnych przedsiębiorstw, wszystkie kraje rozwijające się.



- ZA:**
- Nowy GSP łagodzi nieco warunki korzystania z preferencyjnych taryf.
- PRZECIWIW:**
- Generalnie nowy GSP stanowi znaczący krok w tył – w kierunku protekcyjizmu. W przypadku ponad połowy państw objętych obecnie GSP preferencyjne taryfy zostaną bowiem zupełnie zawieszono.
 - Z tego względu wspomniane złagodzenie warunków okaże się bezużyteczne również w przypadku krajów, które pozostaną w GSP.
 - Ogólne i szczegółowe klauzule ochronne dla firm z UE stanowią furtki umożliwiające zawieszenie stosowania preferencyjnych taryf, co jest sprzeczne z celami polityki rozwoju APS.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie **Rozporządzenia** Parlamentu Europejskiego i Rady **w sprawie stosowania systemu ogólnych preferencji taryfowych** z 10 maja 2011 r. Sygnatura **COM(2011) 241**.

Treść

Zmiany w porównaniu z aktualnym systemem zostały wyszczególnione

› Informacje ogólne

- UE może nakładać cła na import towarów, o ile porozumienia o wolnym handlu nie stanowią inaczej.
- Wszystkie unijne cła określone są we Wspólnej Taryfie Celnej [Załącznik I, Część II, Rozporządzenie (EEC) nr 2658/87]. Wprowadzają one rozróżnienie na:
 - cła ad valorem, obliczane jako procent wartości danych towarów, oraz
 - cła specyficzne, obliczane na podstawie wagi, rozmiaru, długości lub ilości.
- Unia przyznaje obniżone taryfy celne krajom rozwijającym się, by ułatwić im funkcjonowanie na światowym rynku i pomóc w rozwoju gospodarczym. Podstawą tych uregulowań jest „Ogólny System Preferencji Taryfowych” (GSP, rozporządzenie (EC) nr 732/2008).
- GSP obejmuje trzy rozwiązania dotyczące przywilejów:
 - „porozumienie ogólne”,
 - „szczególne rozwiązanie motywacyjne na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrego zarządzania”, oraz
 - „szczególne rozwiązanie dla krajów najsłabiej rozwiniętych”.
- Komisja ustala poprzez akty delegowane (art. 290 TFEU), które towary z których krajów objęte będą wyżej wymienionymi rozwiązaniami.
- W celu ochrony krajowych przedsiębiorstw z branży tekstylnej, rolniczej i rybackiej, GSP przewiduje ogólne i szczegółowe klauzule ochronne.
- Na mocy zaproponowanego rozporządzenia istniejący Ogólny System Preferencji Taryfowych ma zostać zastąpiony przez nowy.

› Rozwiązania ogólne

- Rozwiązania ogólne dotyczą (art. 4):
 - krajów, których Bank Światowy nie zalicza do państw o „średnio-wysokim dochodzie” (obecnie – krajów o „wysokim dochodzie”) przez trzy kolejne lata,
 - lub krajów, które nie mogą korzystać z innych szczególnych rozwiązań, oferujących co najmniej takie same przywileje.
- W przypadku „niewrażliwych” produktów, których import nie zagraża europejskim wytwórcom, wspólne taryfy celne pozostaną w całości zawieszono, z wyjątkiem ceł na surowce rolne (art. 7 (1)).
- W przypadku „towarów wrażliwych”, których import może zagrozić europejskim wytwórcom, stosuje się następujące rozwiązania:
 - cła ad valorem będą dalej obniżane, w sumie o 3,5 punktu procentowego (art. 7 (2)).
 - cła ad valorem na włókna i tekstylia będą obniżono o 20 proc. (art. 7 (2)).
 - rozwiązania bardziej korzystne od powyższych, zawarte w istniejącym GSP pozostają w mocy (art. 7 (3)).
 - cła specyficzne będą obniżono o 30 proc. (art. 7 (4)).
 - w sytuacji, gdy cła określone we Wspólnej Taryfie Celnej obejmują zarówno cła ad valorem, jak i cła specyficzne, obniżono zostaną tylko cła ad valorem (art. 7 (5)).

Analiza z dnia 4 lipca 2011 r.

- Jeśli udziały rynkowe towarów pochodzących z krajów-beneficjentów GSP przez trzy kolejne lata będą przekraczać 17,5 proc. (obecnie 15 proc.), preferencyjna taryfa celna na dany produkt pochodzący z określonego kraju zostanie zniesiona. W przypadku włókien i tekstyliów wskaźnik wynosić będzie 14,5 proc. (obecnie 12,5 proc.) (art. 8 (1) w połączeniu z załącznikiem VI).
- › **Szczególne rozwiązanie motywacyjne na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrego zarządzania**
- Rozwiązanie „GSP+” może zostać zastosowane na wniosek państw rozwijających się (art. 10 (1) lit. a), w przypadku gdy:
 - dane państwo kwalifikuje się do objęcia porozumieniem ogólnym,
 - więcej niż 75 proc. importu z danego kraju w ciągu trzech ostatnich lat stanowiły dobra z siedmiu (obecnie z pięciu) grup produktów.
 - udział importu z danego kraju nie przekracza 2 proc. (obecnie: 1 proc.) ogółu importu z krajów-beneficjentów GSP (art. 9 (1) z połączeniem z załącznikiem VII) oraz
 - państwo ratyfikowało stosowne konwencje międzynarodowe (załącznik VIII, część A), w szczególności dotyczące praw człowieka i praw pracowniczych oraz związane z ochroną środowiska, a także obiecało utrzymać ratyfikacje oraz zezwolić na monitorowanie stosowania konwencji (art. 9 (1) lit. b i c).
 - Zawieszają się cła ad valorem oraz cła specyficzne na towary (wymienione w załączniku IX) z krajów objętych systemem GSP+. Jeśli na dany towar nałożone zostały zarówno cła ad valorem, jak i cła specyficzne, zawieszane zostają cła ad valorem (art. 12).
 - Jeśli kraj-beneficjent systemu GSP+ naruszy swe zobowiązania określone w jednej z międzynarodowych konwencji, przyznane mu preferencje zostaną zawieszane do momentu, aż kraj przywróci stosowanie konwencji (art. 15).
- › **Szczególne rozwiązania dla najsłabiej rozwiniętych krajów**
- Szczególne rozwiązania stosuje się wobec krajów uznawanych przez Narody Zjednoczone jako kraje najsłabiej rozwinięte (art. 17 (1)).
 - Cła ustalone we Wspólnej Taryfie Celnej zostają zawieszane w odniesieniu do wszelkich dóbr, z wyjątkiem broni i amunicji (art. 18 (1)).
 - W przypadku cukru trzcinowego i buraczanego oraz czystej chemicznie sacharozy wymagane są licencje importowe (art. 18 (2)).
- › **Przepisy dotyczące czasowego wycofania, wspólne dla wszystkich rodzajów preferencji**
- Przywileje przyznane krajowi-beneficjentowi mogą być zawieszane w odniesieniu do wszystkich lub niektórych towarów, z następujących powodów (art. 19):
 - poważnego lub systematycznego naruszania istotnych konwencji międzynarodowych (załącznik VIII, część A);
 - eksportowania dóbr pochodzących z pracy więźniów;
 - poważnych wad w systemach kontroli celnej, służących zwalczaniu handlu narkotykami;
 - naruszania międzynarodowych konwencji dotyczących antyterrorystyki i prania brudnych pieniędzy;
 - poważnych lub systematycznych nieuczciwych praktyk handlowych, mających negatywny wpływ na dany sektor gospodarki UE;
 - nieuczciwych praktyk handlowych wykrytych przez organy WTO.
 - Szczegóły procedury wycofania są określane przez Komisję poprzez akty delegowane (art. 290 TFEU).
- › **Klauzule ochronne i dotyczące nadzoru**
- Ogólne klauzule ochronne
 - Podobnie jak do tej pory, preferencje taryfowe na poszczególne towary mogą być zawieszane, jeśli ich import, odbywający się na preferencyjnych warunkach, zagraża lub powoduje „poważne utrudnienia” dla europejskich wytwórców podobnych towarów (art. 22 (1)).
 - To, czy poważne utrudnienia faktycznie występują, sprawdza Komisja Europejska – z własnej inicjatywy, na żądanie Państw Członkowskich, podmiotów prawnych lub stowarzyszeń bez osobowości prawnej. Oceniając to, bierze pod uwagę udziały rynkowe, zdolności produkcyjne oraz poziom ich wykorzystania, poziom zapasów, liczbę bankructw, poziom zatrudnienia, wielkość importu oraz ceny i zyskowność wytwórców, których sprawa dotyczy (art. 23).
 - Szczegółowe klauzule ochronne dotyczące branży tekstylnej, rolnej i rybackiej.
 - 1 stycznia każdego roku Komisja może zawiesić preferencje na tekstylia przyznane danemu krajowi, jeśli import z tego kraju (art. 29):
 - wzrósł w poprzednim roku o co najmniej 15 proc. (obecnie: 20 proc.), lub
 - podczas dowolnego 12-miesięcznego okresu udział tych towarów w ogólnej wartości dóbr objętych preferencjami jest większy niż 14,5 proc. (obecnie: 12,5 proc.).
 - Preferencje taryfowe na ubrania i dodatki do ubrań nie są zawieszane, jeśli:
 - dany kraj należy do krajów najsłabiej rozwiniętych,
 - udział importu z danego kraju nie przekracza 8 proc. ogółu towarów importowanych na preferencyjnych warunkach ze wszystkich krajów (art. 29 (2)).
 - Jeśli import produktów sektora rolnego i rybackiego (wymienionych w załączniku I TFEU) prowadzi do „poważnych zakłóceń na rynkach UE”, Komisja może zawiesić preferencje na wymienione dobra (art. 30).

Okres obowiązywania GSP

Nowy GSP obowiązuje bezterminowo (obecnie: GSP wygasa 31 grudnia 2012 r.).

Uwagi Komisji dotyczące zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości, ponieważ kompetencje w omawianym zakresie leżą w wyłącznej gestii UE (art. 5 (3) TEU).

Analiza z dnia 4 lipca 2011 r.

Tło polityczne

UE przyznaje preferencje taryfowe krajom rozwijającym się od 1971 r. Aktualna Wspólna Taryfa Celna [rozporządzenie (EC) nr 732/2008] obowiązywać będzie do 31 grudnia 2012 r. Nowy system ma wejść w życie 1 stycznia 2014 r. Do tego momentu obowiązywać będą dotychczasowe przepisy. Wniosek w sprawie Rozporządzenia poprzedziły publiczne konsultacje przeprowadzone w 2010 r.

Procedura legislacyjna

1 maja 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Handlu
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja ds. Gospodarczych i Finansowych (decydująca)
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	kwalifikowana większość (aprobata większości Państw Członkowskich i co najmniej 255 z 345 głosów)

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 207 TFEU (Wspólna Polityka Handlowa)
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje wyłączne (art. 3 (1) TFEU)
Procedura legislacyjna	art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Taryfowe bariery w handlu, takie jak cła, ograniczają swobodny międzynarodowy przepływ towarów i usług. Ogólny System Preferencji Taryfowych łagodził nieco ten problem w przypadku krajów rozwijających się. Prowadząc handel z UE mogą one zarabiać, a dzięki temu zwalczać ubóstwo na swoim terenie. Oczywiście, jeszcze lepszym wyjściem z sytuacji byłyby dla takich państw porozumienia o wolnym handlu – zupełnie usunęłyby one bariery celne, zwiększając jednocześnie możliwości eksportowe przedsiębiorstw europejskich.

Ustalając preferencyjne taryfy dla „produktów wrażliwych”, które pozostaną znacząco niższe niż te dla produktów „niewrażliwych”, chroni się mniej konkurencyjne branże UE. Jednocześnie jednak nie dostrzega się pozytywnego wpływu importu: dzięki niemu konsumenci mogą cieszyć się niższymi cenami dóbr konsumpcyjnych i większym wyborem, a firmy korzystają z tańszych komponentów. Co więcej, konkurencja ze strony importu tworzy bodźce na rzecz zwiększania efektywności i innowacyjności.

Nowy GSP stanowi znaczący krok w stronę protekcjonizmu w porównaniu z obecnym GSP. Komisja uznała, że wiele ze 176 krajów, które dotąd korzystały z GSP, może już konkurować na poziomie globalnym. Do systemu preferencji nie będą już kwalifikowały się państwa o średnich i wysokich dochodach. W praktyce oznacza to zawieszenie preferencji celnych dla prawie setki dotychczasowych beneficjentów GSP, co doprowadzi do załamania się rozwoju gospodarczego tych państw i wzrostu cen towarów importowanych dla unijnych przedsiębiorstw i konsumentów. Ze względu na brak porozumień o wolnym handlu, towary z tych krajów zostaną obłożone pełnymi cłami importowymi.

Proponowane uproszczenia systemu GSP+ są kompletnie nietrafione. Prawdą jest, że aż 75 proc. importu do UE z zainteresowanego państwa będzie mogło mieścić się w siedmiu, a nie jak wcześniej w pięciu największych grupach produktowych, a ich udział w imporcie będzie mógł sięgnąć 2 proc., a nie 1 proc. ogółu importu z krajów rozwijających się. Oba te elementy zwiększą liczbę krajów-beneficjentów systemu GSP+. Podniesienie progów dotyczących wartości importu będzie jednak nieistotne wobec faktu, że jednocześnie ogólna liczba państw-beneficjentów systemu GSP – w tym również tych, które mogą uczestniczyć w systemie GSP+ – została zmniejszona o prawie 100, czyli o grubo ponad połowę. Poza tym wątpliwości budzi żądanie od tych krajów, by przestrzegały międzynarodowych porozumień, które nie zostały jeszcze ratyfikowane przez wszystkie Kraje Członkowskie UE. Dla przykładu, Konwencja przeciw Torturom (CAT, 1984) nie obowiązuje w Irlandii, Austrii i Portugalii.

Utrzymanie ogólnej klauzuli ochronnej służącej zabezpieczeniu interesów europejskich przedsiębiorstw napotykających „poważne utrudnienia” oznacza, że zagrożeni lokalni wytwórcy, Państwa Członkowskie i Komisja Europejska wciąż będą miały furtkę umożliwiającą cofnięcie liberalizacji handlu.

Szczegółowe klauzule ochronne dla sektora tekstylnego, rolniczego i rybołówstwa mają nie tylko charakter protekcjonistyczny, ale również sprzeczny z celami polityki rozwoju. Ogólnie rzecz biorąc, cła importowe dla sektora tekstylnego, rolniczego i rybackiego są bardzo wysokie. Nowy GSP nie zmienia znacząco tego protekcjonistycznego podejścia UE.

Choć maksymalny poziom udziału w imporcie dotyczący włókien i tekstyliów będzie mógł sięgnąć 14,5, a nie – jak wcześniej – 12,5 proc, zgodnie z nowym systemem poziom ten będzie mógł rosnąć corocznie jedynie o 15, a nie – jak wcześniej – o 20 proc. Inaczej kraj straci prawo do preferencji. To ogranicza nie tylko pewność importerów w zakresie planowania, ale także potencjał rozwoju przemysłu tekstylnego w krajach rozwijających się. Choć redukcje taryf na tekstylia są relatywnie wysokie – sięgają 20 proc. ceł ad valorem – korzyści z tego faktu znikają w obliczu kosztów, jakie trzeba ponieść, by skorzystać z preferencji GSP – chodzi m.in. o wydatki na certyfikaty pochodzenia. Tego rodzaju preferencje nie będą więc w przyszłości szczególnie wykorzystywane.

Analiza z dnia 4 lipca 2011 r.

Pomimo olbrzymich subsydiów, europejskie rolnictwo nie jest konkurencyjne w porównaniu do rolnictwa krajów rozwijających się – te ostatnie mają bowiem przewagę kosztów komparatywnych, szczególnie widoczną właśnie w rolnictwie. Poprzez wysokie cła importowe i klauzule ochronne UE odmawia jednak – z wyjątkiem państw najsłabiej rozwiniętych – dostępu do unijnego rynku rolnego. Jako że przemysł państw rozwijających się jest również słabo lub zupełnie nierozwinięty, a w średnim okresie ich potencjał turystyczny jest niewielki, dostęp do globalnego rynku – szczególnie towarów rolnych – ma kluczowe znaczenie dla ich rozwoju gospodarczego.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Import zwiększa konkurencję dla krajowych przedsiębiorstw: intensywność konkurowania jest wyższa, co tworzy zachęty do innowacji i zwiększania efektywności. Wstrzymanie przyznanych wcześniej preferencji w handlu dla prawie stu krajów zmniejsza presję konkurencyjną w UE, przez co bodźce na rzecz efektywności i innowacyjności znikają. To prowadzi do wyższych cen i węższej oferty produktów.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Zawieszając preferencje dla większości dotychczasowych krajów-beneficjentów, Unia tworzy poważną barierę w handlu. Osłabia ona również wzrost gospodarczy UE: choć przedsiębiorstwa narażone na silną konkurencję ze strony importu są chronione, zawieszenie preferencji ma wpływ na pracę i kapitał, które przepływają w kierunku mniej konkurencyjnych sektorów i podlegają tam nieefektywnej alokacji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Wszystkie proponowane regulacje znajdują podstawę w art. 207 TFEU (wspólna polityka handlowa).

Pomocniczość

Przedmiot regulacji leży w wyłącznych kompetencjach UE (art. 5 (3) TEU), zasada pomocniczości nie ma tu więc zastosowania.

Rozwiązania alternatywne

Dzięki porozumieniom o wolnym handlu z krajami-beneficjentami GSP, liberalizacja handlu przyniosłaby obustronne korzyści, np. w postaci otwarcia nowych rynków dla nastawionych na eksport przedsiębiorstw z UE.

WNIOSKI

Istniejący od 1971 r. Ogólny System Preferencji Taryfowych (system GSP) przewiduje przywileje handlowe dla krajów rozwijających się w postaci preferencyjnych taryf celnych. Nowy GSP w porównaniu z istniejącym systemem oznacza znaczący krok w tył – w kierunku protekcjonizmu, przewiduje bowiem zawieszenie preferencyjnych taryf dla ponad połowy krajów, które do tej pory były beneficjentami GSP. Dla przedsiębiorstw i klientów z Unii Europejskiej zmiana ta oznacza wzrost cen dóbr pochodzących z importu, a dla zagrożonych krajowych wytwórców zmniejszenie bodźców na rzecz innowacyjności i efektywności. Ze względu na drastyczną redukcję liczby państw w systemie GSP, nawet liberalizacja wymagań w systemie GSP+ jest zupełnie nieskuteczna. Ogólne klauzule ochronne, zabezpieczające europejskich producentów borykających się z „poważnymi trudnościami”, stanowią furtkę, dzięki której liberalizacja handlu może zostać cofnięta. Specyficzne rozwiązania służące ochronie sektora tekstylnego, rolniczego i rybackiego są sprzeczne z celami polityki rozwojowej w ramach systemu GSP, blokują bowiem krajom rozwijającym się dostęp do wolnego rynku, szczególnie w odniesieniu do tych produktów, w przypadku których państwa te mają przewagę komparatywną.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl