

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych

COM(2011) 241 wersja ostateczna

(2012/C 43/19)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Dnia 14 czerwca 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych*

COM(2011) 241 wersja ostateczna.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 listopada 2011 r.

Na 476. sesji plenarnej w dniach 7–8 grudnia 2011 r. (posiedzenie z 8 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 120 do 7 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z ogromnym zadowoleniem przyjmuje zdecydowane zobowiązanie Komisji, zapowiedziane w ramach przeglądu ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP), do położenia jeszcze większego nacisku na wspieranie krajów najbardziej potrzebujących poprzez zachęcanie ich do zwiększania dochodów z wywozu w celu skuteczniejszego ograniczania ubóstwa. Obawiamy się, że niekorzystne warunki konkurencji dla wielu biedniejszych krajów uległy w ostatnich latach pogorszeniu na skutek pojawienia się znacznej liczby zaawansowanych krajów rozwijających się. W związku z utrzymującą się na całym świecie tendencją do obniżania ceł w pełni popieramy zamiar skupienia preferencji taryfowych UE na najbardziej potrzebujących.

1.1.1 Z tego względu Komitet popiera zamiar Komisji, by zredukować liczbę krajów kwalifikujących się do systemu GSP, a jednocześnie unikać znacznego zwiększania liczby pozycji taryfowych lub produktów, których system ten by dotyczył, tak aby głównymi beneficjentami pozostały kraje najbardziej potrzebujące. W efekcie odnotowujemy, że nawet w ramach systemu GSP Plus niektóre „wrażliwe” produkty, głównie produkty rolne i tekstylia, nadal nie będą całkowicie wolne od ceł, tak więc kraje najslabiej rozwinięte będą mogły zachować szczególne przywileje w ramach rozwiązania „wszystko oprócz broni”.

1.1.2 Komitet zwraca uwagę, iż system GSP, a zwłaszcza GSP Plus, jako instrument rozwoju oparty raczej na zachętach niż na sankcjach, musi pozostać wystarczająco atrakcyjny dla wszystkich krajów kwalifikujących się.

1.2 Komitet przyjmuje ponadto z ogromnym zadowoleniem fakt, iż sposobność tę wykorzystuje się do zachęcania zainteresowanych krajów do powszechniejszego przyjmowania podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych, a także najważniejszych zasad zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów, przy czym jednocześnie zwiększa się pewność i stabilność prawa.

1.3 Komitet popiera zamiary Komisji leżące u podstaw systemu GSP Plus, by nie zwiększać całkowitej liczby wyznaczonych konwencji, zwłaszcza że ustalony katalog zapewnia zainteresowanym krajom „realistyczną możliwość skupienia się na sprawach najważniejszych” (1). Tym niemniej ze szczególnym zadowoleniem przyjmujemy fakt, iż do wspomnianego katalogu po raz pierwszy włączono Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (z 1992 r.). Trzeba znaleźć równowagę między poprawą sytuacji w zakresie praw człowieka, zagadnień społecznych, ochrony środowiska i kwestii politycznych a techniczną i finansową zdolnością biedniejszych krajów do spełnienia dodatkowych wymogów, nawet przy wsparciu technicznym: ostatecznie wyboru dokonać musi kraj korzystający z systemu, z uwzględnieniem własnych warunków kulturowych i politycznych.

1.4 Komitet podkreśla zatem, iż przedstawionym propozycjom towarzyszyć muszą wyraźniej ukierunkowane środki na rzecz rozbudowy zdolności, mające na celu większe wsparcie zainteresowanych krajów na drodze do wypełnienia postanowień konwencji i osiągnięcia wymaganych standardów etycznych. Apelujemy o szybkie dołączenie do rozporządzenia specjalnego programu Komisji Europejskiej, który określałby szczególnie wsparcia na potrzeby takiej rozbudowy potencjału w krajach korzystających z GSP, które by się o to zwróciły.

1.4.1 Ponadto zalecamy, by taka rozbudowa zdolności opierała się na dialogu, w którym wykorzystywać się będzie doświadczenie społeczeństwa obywatelskiego w celu określenia rzeczywistych potrzeb i zaradzenia im. Nawet w sprawozdaniu CARIS (2), w którym na zlecenie Komisji dokonano oficjalnej oceny systemu GSP, korzystając ze złożonych metod analizy i zatrudniając doświadczonych analityków, stwierdza się, że w ramach oceny postępów w handlu osiągniętych dzięki GSP

(1) INFO PACK Regarding the European Commission's proposal on a new GSP, DG TRADE, s. 8.

(2) Centre for the Analysis of Regional Integration at (the University of) Sussex [Centrum Analiz Integracji Regionalnej na Uniwersytecie Sussex]: Sprawozdanie ze śródrokresowej oceny GSP, 2009.

trudno jest wysnuć jakiegokolwiek wnioski, natomiast od krajów rozwijających się, o skromnych zasobach, oczekuje się, by podjęły decyzje dotyczące polityki, gdy dysponują niezwykle ograniczonymi zdolnościami do przygotowania dokładnej prognozy.

1.5 Ze szczególnym zadowoleniem natomiast Komitet przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar angażowania społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności samego Komitetu, ze względu na naszą możliwość przedstawienia szerokiego spektrum poglądów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Będzie to możliwe dzięki włączaniu do sprawozdań opracowywanych przez Komisję zgodnie z art. 14 rozporządzenia, dotyczących spełniania postanowień głównych konwencji wymienionych w załączniku VIII, wszelkich informacji, które Komisja uzna za właściwe. W tym kontekście oczekujemy na zapowiedziane przez Komisję odrębne rozporządzenie, które zostanie przedstawione w odpowiednim czasie, dotyczące procedur, które miałyby zastosowanie w odniesieniu do wniosków o udział w systemie GSP Plus, a w szczególności do wycofywania i przywracania preferencji w ramach GSP, GSP Plus i rozwiązania szczególnego „wszystko oprócz broni”, zgodnie z przepisami art. 10 ust. 8, art. 15 ust. 2 i art. 19 ust. 12 projektu rozporządzenia, z uwzględnieniem środków ochronnych przewidzianych w art. 22 ust. 4.

1.5.1 Bez uszczerbku dla przysługujących zainteresowanym stronom praw czy ich możliwości zgłaszania uwag w kwestiach dotyczących przestrzegania konwencji, Komitet zaleca jednakże, by Komisja, Rada i Parlament utworzyły mechanizm „monitorowania” lub konsultacji, w ramach którego społeczeństwo obywatelskie mogłoby wypowiadać się co do domniemych naruszeń wskazanych konwencji przez kraje korzystające z systemu GSP. Zalecamy także, by sam Komitet – z uwagi na dostępną w nim specjalistyczną wiedzę – podjął się roli podmiotu ułatwiającego lub koordynującego działania w tym zakresie, działając jako zorganizowany już punkt kontaktowy w sprawie rejestrowania skarg.

1.5.2 Działanie takie powinno naszym zdaniem opierać się odpowiednio na przewidywanych w przyszłości precedensowych przypadkach monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie przebiegu wdrażania umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową oraz innych wynegocjowanych ostatnio umów o wolnym handlu, a zwłaszcza rozwiązań dotyczących specjalnego wkładu UE lub grup doradczych na szczeblu UE, które miałyby poprzedzać przekazanie spraw do formalnego rozpatrzenia przez wspólne organy przewidziane we wspomnianych umowach o wolnym handlu.

1.6 W tym celu wzywamy Komisję do utworzenia wspólnej grupy roboczej z udziałem Komitetu, do której kompetencji należałoby wydawanie jasnych zaleceń na możliwie najwcześniejszym etapie.

## 2. Kontekst wniosku

2.1 Proponowane rozporządzenie zastąpi obowiązujący ogólny system preferencji taryfowych (GSP), który miał stracić moc z końcem 2011 r., lecz którego okres obowiązywania został przedłużony o dwa lata, by zapewnić ciągłość. Nowe rozporządzenie dostosuje także GSP do postanowień Traktatu z Lizbony w zakresie wymaganych zmian dotyczących większego zaangażowania PE. Wykorzystując tę sposobność, zaproponowano szereg radykalnych zmian, mających zwłaszcza na

celu silniejszą koncentrację GSP na krajach najbardziej potrzebujących oraz osiągnięcie większej prostoty, przewidywalności i stabilności systemu, które to cechy mają nieodzowne znaczenie, by zachęcić importerów do korzystania z niego. W związku z tym po upływie kolejnego pięcioletniego okresu przewiduje się jedynie przegląd GSP, a nie jego zastąpienie nowym systemem.

2.2 Realizując wspólną politykę handlową, UE przyznaje preferencje handlowe krajom rozwijającym się, zgodnie z przepisami WTO, w ramach ogólnego systemu preferencji taryfowych od 1971 r., kiedy to system ten opracowany został na podstawie zaleceń UNCTAD. GSP należy do kluczowych instrumentów UE wykorzystywanych do pomocy krajom rozwijającym się w staraniach na rzecz ograniczenia ubóstwa poprzez wytwarzanie dochodów za pośrednictwem nasilonej wymiany handlowej, przy jednoczesnym zachęcaniu takich krajów do zwiększenia wysiłków służących zapewnieniu podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych, ograniczeniu ubóstwa oraz promowaniu zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów.

2.3 Jak wynika z załączników V i IX do projektu rozporządzenia, system GSP działa w ten sposób, że wskazuje kody CN, w przypadku których unijne cła importowe w handlu towarowym mają być obniżone lub wyeliminowane. A zatem nie jest to główny instrument mający na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu bądź pomoc w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego czy też zagwarantowanie dostaw surowców. Kody CN osiągają długość ośmiu cyfr (co dla laika wydawać się może niezrozumiałe) i odróżniają na przykład kawę paloną, niepozabawioną kofeiny (0901 21 00) od kawy palonej, bezkofeinowej (0901 22 00). Funkcjonowanie GSP polega na jego zastosowaniu przez importerów, którzy pragną skorzystać z oferty obniżonych lub zerowych stawek celnych – a zatem, żeby system ten był wykorzystywany, musi być prosty, stabilny i wystarczająco przewidywalny. Należy stwierdzić, że nie wszyscy importerzy, którzy mają taką możliwość, automatycznie zaopatrują się w krajach korzystających z systemu GSP: wykorzystywanych jest tylko około 69 % potencjalnych obniżek ceł dostępnych dla krajów najsłabiej rozwiniętych w ramach rozwiązania szczególnego „wszystko oprócz broni”, odsetek ten wzrasta do 85 % w przypadku GSP Plus.

2.4 W miarę obniżania się taryf celnych na całym świecie zawężeniu ulega ogólny zakres systemu GSP. Przywóz w ramach systemu GSP stanowi zaledwie 4 % całkowitego przywozu UE (9,3 % przywozu z krajów rozwijających się), a w 2009 r. uszczuplenie dochodów z ceł w związku z systemem GSP wyniosło jedynie 2,97 mld EUR (po odjęciu kosztów poboru uszczuplenie netto w wysokości 2,23 mld EUR). Kwota ta obniży się teraz do około 1,77 mld EUR. Niektóre państwa członkowskie powzięły w związku z tym wątpliwość, czy proponowane redukcje techniczne nie idą zbyt daleko w dobre kryzysu gospodarczego, niepewności handlowych oraz nieustannego zagrożenia protekcjonizmem jako kuszącą metodą walki z problemami gospodarczymi. Przeanalizowawszy wspomniane aspekty techniczne, Komitet uważa jednak, że jakiegokolwiek osłabienie proponowanych zmian, zarówno w zakresie znoszenia preferencji, jak i surowych kryteriów kwalifikowalności w odniesieniu do niektórych krajów, byłoby działaniem na korzyść krajów znajdujących się w lepszej sytuacji. Głównym celem GSP jest zaś pomoc najbardziej potrzebującym.

2.5 Od 2004 r., kiedy to Komitet ostatnio analizował GSP<sup>(3)</sup>, a sam system został po raz ostatni zmieniony, dostępne są trzy rodzaje umowy preferencyjnej, a mianowicie:

- Ogólny system GSP, dostępny dla wszystkich krajów kwalifikujących się (obecnie 176), oferujący preferencje poprzez obniżenie lub zniesienie ceł na około 6 200 pozycji taryfowych z około 7 100 pozycji, w przypadku których obowiązują stawki niezerowe<sup>(4)</sup>. Większość (3 800) z tych pozycji uznawana jest za „wrażliwe” i proponuje się wobec nich obniżkę wyrażoną stałą stawką procentową – dotyczy to głównie produktów rolnych, ale także tekstyliów i odzieży. W 2009 r. wartość produktów przywiezionych do UE za pośrednictwem GSP (dostępnego dla około 111 krajów) wyniosła 48 mld EUR, tj. 81 % łącznej wartości w ramach całego GSP.
- GSP Plus: szczególny mechanizm motywacyjny dla mniejszych, „podatnych na zagrożenia”, biedniejszych krajów o wąskiej bazie podatkowej, które jednak nie kwalifikują się do krajów najsłabiej rozwiniętych, których wywóz do UE jest silnie skoncentrowany na kilku produktach (5 największych sekcji przywozu stanowi ponad 75 % całkowitego przywozu), w ramach którego oferowane są dodatkowe preferencje, głównie dostęp bezcłowy, w odniesieniu do niektórych „wrażliwych” produktów. Obejmuje on jednak tylko kolejnych 70 pozycji taryfowych w uzupełnieniu do 6 200 pozycji wchodzących w zakres systemu GSP. GSP Plus przewiduje ponadto specjalne zachęty na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów dla krajów uczestniczących, które muszą zobowiązać się do przyjęcia szerzego wachlarza podstawowych uniwersalnych wartości w dziedzinie praw człowieka, praw pracowniczych, ochrony środowiska i sprawowania rządów – zob. punkt 4 poniżej. W 2009 r. w ramach systemu GSP Plus 15 krajów dokonało wywozu towarów do UE o wartości 5 mld EUR (9 % całkowitej wartości GSP).
- Rozwiązanie szczególne „wszystko oprócz broni”, czyli dostęp do rynku UE bez cła i bez kontyngentów (DFQF) dla wszelkiego przywozu z 49 krajów, sklasyfikowanych przez ONZ jako kraje najsłabiej rozwinięte, z wyjątkiem broni i amunicji (pierwotnie także cukru, ryżu i bananów). Dodane do systemu GSP w 2004 r. rozwiązanie to było pierwotnie inicjatywą KE w związku z negocjacjami dotyczącymi rundy dauhańskiej. Pomimo porozumienia ministerialnego WTO z 2005 r. o włączeniu podobnych rozwiązań DFQF do rundy dauhańskiej, UE nadal pozostaje jedynym obszarem handlowym stosującym tak atrakcyjne warunki w praktyce. W 2009 r. wartość przywozu do UE w ramach rozwiązania „wszystko oprócz broni” wyniosła 6 mld EUR (10 % całkowitej wartości GSP).

2.6 Tylko 9 % pozycji taryfowych pozostaje całkowicie poza zakresem GSP i GSP Plus (wchodzą one jednak w zakres rozwiązania „wszystko oprócz broni”) – są to głównie produkty rolne. Włączenie ich do systemu GSP lub nawet GSP Plus oznaczałoby likwidację niektórych korzyści wynikających z rozwiązania „wszystko oprócz broni” (a w dalszej kolejności z systemu GSP Plus), na czym straciłyby kraje najbiedniejsze<sup>(5)</sup>. Dotyczy to jednak obszarów, w zakresie produktów rolnych, w

których w ramach negocjacji dauhańskich wystąpiły problemy najtrudniejsze do rozwiązania. Jako przykład prawdopodobnie najdelikatniejszej kwestii można tutaj wymienić produkty cukrownicze. Po ponad dwóch stuleciach zakłóceń<sup>(6)</sup> cukier jest z punktu widzenia UE niezwykle delikatnym towarem przywozowym – jest to uprawa, którą Mozambik (należący do krajów najsłabiej rozwiniętych) może dostarczać po cenach rynkowych, która jednak byłaby wysoce podatna na zagrożenia w postaci w pełni otwartej konkurencji ze strony kraju o średnio-wysokim dochodzie, takiego jak Brazylia. Tego rodzaju wątpliwości mają również zastosowanie do tekstyliów i odzieży będących kolejnym niezwykle delikatnym zagadnieniem w przypadku przywozu do UE, jak również w kontekście konkurencji między krajami najsłabiej rozwiniętymi a ich sąsiadami.

2.7 Głównym efektem proponowanych zmian będzie redystrybucja miejsc pochodzenia niektórych towarów przywożonych do UE. W projekcie rozporządzenia proponuje się usunięcie ponad połowy krajów, które obecnie kwalifikują się do GSP, w celu silniejszej koncentracji systemu na krajach najbardziej potrzebujących, co zasadniczo należy przyjąć z zadowoleniem. Jak wyjaśnia Komisja w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, „dzięki rozwojowi handlu, wiele krajów rozwijających się i wiele sektorów wywozowych zostało z powodzeniem włączonych w rynek światowy [...] i są one w stanie rozwijać się dalej samodzielnie”. Owe kraje lepiej rozwinięte „wywierają presję na wywóz ze znacznie uboższych krajów, które faktycznie potrzebują pomocy”.

2.7.1 Komitet pragnie jednak zasygnalizować istotną obawę importerów w UE, iż przygotowywane zmiany reguł pochodzenia mogą skutkować znacznym spadkiem poziomu wykorzystania tego mechanizmu do 2017 r., kiedy to świadectwo pochodzenia wystawiane przez władze publiczne ma zostać zastąpione oświadczeniami zarejestrowanych eksporterów. Rozwiązanie takie postrzegane jest przez wiele MŚP jako zbyt ryzykowne. Komitet stoi w tym przypadku na stanowisku, iż proponowany system własnej certyfikacji wymaga nadzoru, kontroli i zatwierdzenia przez niezależne, profesjonalne instytucje działające na poziomie międzynarodowym. W ostatnich latach byliśmy świadkami zbyt wielu nadużyć finansowych lub mechanizmów „obchodzenia” zasad przywozu do UE, zwłaszcza w cukrownictwie.

2.8 Kraje o wysokim dochodzie (zgodnie z klasyfikacją Banku Światowego) nadal będą wyłączone z systemu, z tym że nie będzie już obowiązujących wcześniej wyjątków. Obecnie proponuje się pominięcie wszystkich 33 krajów i terytoriów zamorskich, tj. tych, które powiązane są z UE, USA, Australią i Nową Zelandią, w przypadku których wykorzystanie systemu GSP jest nieznaczne. Są to m.in. Grenlandia, Bermudy oraz Samoa Amerykańskie.

2.8.1 Z systemu wyłączone zostaną również:

- Wszystkie kraje będące stronami umów o wolnym handlu oraz inne kraje korzystające z preferencyjnych zasad dostępu do rynku UE na takich samych lub lepszych warunkach taryfowych (choć kraje te nadal zaliczane będą do krajów kwalifikujących się, na wypadek nieskuteczności tego rodzaju porozumień) – w tym przypadku dany kraj

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 110 z 30.04.2004, s. 34.

<sup>(4)</sup> W kolejnych 2 300 pozycjach taryfowych obowiązuje już standardowo zerowa stawka celna.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie CARIS.

<sup>(6)</sup> Wywodzących się z czasów wojen napoleońskich i zaprzestania przywozu trzciny cukrowej do Europy kontynentalnej.

zostanie poinformowany z dwuletnim wyprzedzeniem. Poprzednio rozróżnienie w tym zakresie było niejasne, teraz jednak należy również uwzględnić potencjalny znaczny wzrost liczby ratyfikowanych umów o wolnym handlu z UE w najbliższych latach, ponieważ z czasem mogłoby to prowadzić do znacznego spadku liczby krajów kwalifikujących się.

- Kraje, które zostały sklasyfikowane przez Bank Światowy jako kraje o wysokim dochodzie lub o średnio-wysokim dochodzie (w oparciu o poziom DNB na mieszkańca) w poprzednim okresie trzyletnim, zostaną powiadomione z rocznym wyprzedzeniem. Kwestia ta została omówiona szerzej w punkcie 3.

2.9 Zmianie ulegnie obecny system znoszenia preferencji zaprojektowany z myślą o likwidowaniu preferencji w sektorach, w których nie są one już potrzebne. Obowiązujący wcześniej pułap, zgodnie z którym kraj, którego wywóz do UE przekroczył 15 % całkowitej wartości przywozu w ramach systemu GSP w ciągu trzech kolejnych lat, tracił status kraju kwalifikującego się (chyba że dana sekcja lub grupa produktów stanowi ponad 50 % całkowitego wywozu danego kraju w ramach systemu GSP), wynosić będzie teraz 17,5 % ze względu na silniejszą koncentrację systemu GSP, choć w rzeczywistości oznacza to lekkie zaostrenie. W przypadku odzieży i tekstyliów limit ten wzrośnie z 12,5 % do 14,5 %.

2.10 W podobny sposób zwiększona zostanie liczba wskazanych sekcji produktowych z 21 do 32, tak aby zapewnić większą obiektywność i precyzyjność systemu, jednak aby nie zacieśnić go na tyle, iż utraciłby on nieodzowną prostotę, stabilność i przewidywalność. Jest to kwestia o kluczowym znaczeniu, mimo iż narzędzie to rzadko znajduje zastosowanie – obecnie ma ono zastosowanie do siedmiu krajów, przede wszystkim do Chin, lecz także do Brazylii, Indii i innych krajów azjatyckich. W przeszłości było ono również stosowane, a następnie zostało wycofane w odniesieniu do Rosji i Indii.

2.10.1 Znoszenie preferencji nie będzie już miało zastosowania w odniesieniu do krajów GSP Plus – nigdy zaś nie obowiązywało ono w stosunku do rozwiązania szczególnego „wszystko oprócz broni”.

2.10.2 W przypadku systemu GSP Plus wymóg, by przywóz z krajów uczestniczących wynosił mniej niż 1 % całkowitego przywozu do UE w ramach systemu GSP, zostanie teraz złagodzony do 2 % ze względu na bardziej ukierunkowany i ograniczony zakres GSP, choć w praktyce spowoduje to otwarcie systemu GSP Plus jedynie na Pakistan (w wypadku którego problem stanowi przywóz tekstyliów do UE, zwłaszcza że niektóre państwa sądzą, iż Pakistan może zyskać kosztem pobliskich krajów najslabiej rozwiniętych) oraz na Filipiny, pod warunkiem że spełnią one stawiane wymogi i będą chciały skorzystać z tego systemu.

### 3. Przyszłe kryteria kwalifikowalności do systemu GSP / GSP Plus

3.1 Wraz z ogólną tendencją do obniżania ceł na całym świecie (z wyjątkiem ceł obowiązujących głównie na produkty rolne i tekstylia) oraz w związku z prawdopodobnym wzrostem liczby wchodzących w życie umów o wolnym handlu z UE, możliwości zastosowania systemu GSP stają się coraz bardziej ograniczone. Szacuje się, że po wprowadzeniu przewidywanych zmian i korekt wykazów, o których mowa powyżej:

— Do systemu GSP nadal kwalifikować się będzie łącznie około 80 krajów, zależnie od tego, które z nich spełniać będą kryteria.

— 49 z nich to kraje najslabiej rozwinięte, które kwalifikują się w związku z tym do rozwiązania szczególnego „wszystko oprócz broni”.

— Z około 30 krajów, które kwalifikują się do systemu GSP lub GSP Plus, lecz nie do rozwiązania szczególnego „wszystko oprócz broni”, wszystkie prócz siedmiu lub ośmiu powinny zakwalifikować się do GSP Plus. Pozostaje jednak w znacznym stopniu niejasne, czy system GSP Plus będzie dla większości z nich wystarczająco atrakcyjny, by chciały z niego skorzystać. Obecnie wiele krajów nie decyduje się na taki krok. System GSP Plus może zatem dotyczyć zaledwie 3–5 krajów<sup>(7)</sup>, nawet przy założeniu, że przyjęty zostanie wyższy pułap 2 % (zob. pkt 2.10.2), zwłaszcza jeśli wprowadzone zostaną w pełni umowy o wolnym handlu między UE a krajami Ameryki Środkowej (wymagające jeszcze ratyfikacji) oraz odpowiednimi krajami Partnerstwa Wschodniego.

— Z drugiej strony, wiele krajów kwalifikujących się wyłącznie do GSP może wkrótce ów status utracić. Są to m.in. Indie, Chiny, Ukraina i trzy kraje należące do ASEAN, które wszystkie rozwijają się w szybkim tempie, a niektóre negocjują ponadto umowy o wolnym handlu z UE.

— Tego rodzaju możliwość dalszego spadku liczby krajów, które prawdopodobnie kwalifikować się będą do systemu, wymaga zastanowienia się, czy z czasem UE w ogóle powinna utrzymywać zarówno system GSP, jak i GSP Plus.

3.2 Komitet zdaje sobie sprawę, iż Komisja niezwykle ostrożnie podchodzi do kwestii rozszerzania systemu GSP Plus, w związku ze sporem z Indiami przegranym w ramach WTO w 2004 r., dotyczącym zastosowania systemu GSP do leków. Gdyby UE stała się stroną dalszych sporów w ramach WTO, mogłaby je przegrać, ponieważ zgodne z prawem różnicowanie krajów rozwijających się możliwe jest wyłącznie w ściśle określonych warunkach.

3.3 Z drugiej zaś strony Komitet rozumie, że aby zwiększyć liczbę krajów kwalifikujących się tylko do systemu GSP, należałoby włączyć wszystkie kraje sklasyfikowane przez Bank Światowy jako kraje o średnio-wysokim dochodzie (tj. powyżej 3 976 USD w skali roku), choć nie ma ich zbyt dużo. Dotyczy to Rosji, Brazylii, Argentyny i Malezji (we wszystkich tych przypadkach roczny dochód na mieszkańca przekracza dochody Rumunii i Bułgarii). Głównym założeniem pozostaje, iż GSP pomagać ma najbardziej potrzebującym.

3.4 Z tego względu Komitetowi wydaje się, że w większości przypadków najważniejsza różnica między poziomami korzystania z GSP i GSP Plus zależy od wyboru krajów kwalifikujących się. A zatem trzeba rozważyć, czy system GSP Plus można by uatrakcyjnić i w jakim stopniu, by objąć nim możliwie

<sup>(7)</sup> Boliwia, Ekwador i Mongolia, z możliwością rozszerzenia na Pakistan i Filipiny.

najwięcej krajów, potencjalnie tak by znalazły się wśród nich kraje Azji Środkowej i Nigeria (które obecnie nie decydują się na korzystanie z GSP Plus), Syria, Iran i szereg państw wyspiarskich. Zachęcanie liczniejszych krajów do korzystania z systemu GSP Plus, a zatem do powszechniejszego przyjmowania i stosowania zasad określonych we wskazanych 27 konwencjach, zaowocować powinno sytuacją, w której zyskiwałyby obie strony.

#### 4. Podstawowe konwencje dotyczące praw człowieka, praw pracowniczych, ochrony środowiska i sprawowania rządów

4.1 Z punktu widzenia Komitetu kluczową cechą systemu GSP Plus są zobowiązania w oparciu o prawa uniwersalne, składane w zamian przez kraje korzystające. Aby zakwalifikować się do GSP lub rozwiązania szczególnego „wszystko oprócz broni”, kandydat nie może się dopuszczać poważnego i systematycznego naruszania zasad określonych w konwencjach wymienionych w części A załącznika VIII do projektu rozporządzenia, wśród których znajdują się konwencje ONZ dotyczące podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych, oraz 8 najważniejszych konwencji MOP. Jedyna zmiana proponowana w projekcie rozporządzenia polega na usunięciu konwencji dotyczącej apartheidu.

4.2 Jednak aby zakwalifikować się do systemu GSP Plus, wszystkie kraje muszą ratyfikować, utrzymywać ratyfikację i spełniać wymogi konwencji wymienionych w części A załącznika VIII oraz 12 dalszych konwencji wymienionych w części B. W tym przypadku w projekcie rozporządzenia proponuje się dodanie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1992 r.), co Komitet przyjął z ogromnym zadowoleniem.

4.2.1 W ramach systemu GSP Plus proponuje się teraz, by kraje korzystające musiały wykazywać się wyższym poziomem zaangażowania, kłaść większy nacisk na przestrzeganie postanowień konwencji, jak również wzmocnić mechanizmy gwarantujące ich wykonanie. W tym celu:

- kraje korzystające muszą zobowiązać się do utrzymania ratyfikacji konwencji oraz przestrzegania towarzyszącego jej ustawodawstwa bądź innych metod wdrażania, być wolne od poważnych naruszeń odnotowanych przez właściwe organy monitorujące oraz akceptować regularne monitorowanie i przeglądy;
- jako że system GSP Plus opiera się raczej na zachętach niż na sankcjach, między Komisją a poszczególnymi beneficjentami toczyć się będzie regularny dialog, zwłaszcza by z upływem czasu wdrażanie konwencji przedstawiało się coraz lepiej, a nie coraz gorzej;
- wzmocniony zostanie proces monitorowania, a odpowiednie sprawozdania składane będą co 2 lata (a nie co 3 lata, jak ma to miejsce obecnie) zarówno Radzie, jak i (co jest nowością) Parlamentowi Europejskiemu;
- brak współpracy prowadzić będzie do niezwłocznego wykluczenia danego kraju, bez wszczynania postępowania w tym zakresie;

— nastąpi odwrócenie ciężaru dowodu – spoczywać on będzie teraz na kraju korzystającym;

— Komisja będzie teraz mogła korzystać z innych źródeł wiarygodnych informacji, w tym – co istotne – z informacji pochodzących od społeczeństwa obywatelskiego.

4.3 Dla wielu krajów korzystających z GSP Plus będzie to znacznym wyzwaniem zarówno technicznym, jak i finansowym, dlatego niezbędne będzie wsparcie ze strony UE. Kwestia ta została całkowicie pominięta w projekcie rozporządzenia. Komitet apeluje o szybkie dołączenie do rozporządzenia programu Komisji Europejskiej, który określałby szczegóły wsparcia i pomocy finansowej na potrzeby odpowiedniej rozbudowy zdolności w krajach korzystających z GSP, które by się o to zwróciły. Ostatecznie wyboru dokonuje na ustalonych przez siebie warunkach kraj korzystający z systemu.

4.4 Komitet popiera zamysł utrzymania 27 konwencji z uwzględnieniem dwóch zaproponowanych zmian. Komisja podkreśla, że wybrane konwencje zapewniają zainteresowanym krajom „realistyczną możliwość skupienia się na sprawach najważniejszych”<sup>(8)</sup>. Jako instrument rozwoju oparty na zachętach GSP Plus musi być systemem wystarczająco atrakcyjnym dla odpowiednich krajów, by były one skłonne się zaangażować. Trzeba znaleźć równowagę między poprawą sytuacji w zakresie praw człowieka, zagadnień społecznych, ochrony środowiska i kwestii politycznych a zdolnością biedniejszych krajów do spełnienia dodatkowych wymogów, nawet przy wsparciu w ramach pomocy technicznej w sferze handlu (TRTA). Jak zwrócono uwagę w sprawozdaniu CARIS, jak dotąd efekty wciąż pozostają marginalne.

4.4.1 Nie każdy kraj kwalifikujący się do systemu GSP Plus skłonny jest z niego korzystać. Dzieje się tak ze względu na jeden z trzech powodów:

- najważniejsze produkty wywozowe nie należą do produktów „wrażliwych”, więc niewiele można zyskać;
- rządy nie chcą być zobowiązane do spełniania wymogów;
- problemy wewnętrzne, w tym wojny, konflikty lub brak zdolności administracyjnych, z których powodu stawiane wymogi są nierealne.

4.4.2 Wcześniej UE jedynie kładła nacisk na ratyfikację konwencji oraz wyraźne porozumienie co do tego, że kraje zapewnią ich skuteczne wykonanie. Postawienie takiego wymogu na samym początku sprawiłoby, że jedynie na tej podstawie do systemu kiedykolwiek zakwalifikować by się mogły prawdopodobnie tylko Norwegia i Szwajcaria. CARIS zwraca uwagę, iż „GSP Plus wydaje się skuteczny w promowaniu ratyfikacji 27 konwencji”, lecz „o wiele trudniej

<sup>(8)</sup> INFO PACK Regarding the European Commission's proposal on a new GSP, DG TRADE, s. 8, pkt 5.

jest określić prawdziwe efekty”. GSP dodaje jednak wewnętrzne zachęty do skutecznego wdrożenia, których późniejsze wycofanie przyniosłoby zainteresowanym stronom znaczne straty.

4.5 Wszelkie rozwiązania GSP mogą być czasowo wycofane z uwagi na poważne i systematyczne naruszanie określonych podstawowych zasad, a także z szeregu innych powodów, takich jak nieuczciwe praktyki handlowe, nadużycia finansowe lub poważne braki w systemie kontroli celnej wywozu.

4.5.1 Jak dotąd z uwagi na naruszenia praw pracowniczych preferencje w ramach systemu GSP cofnięto w Birmie/Związkowi Myanmar<sup>(9)</sup> (w 1997 r.) oraz Białorusi (w 2006 r.) i dotychczas ich nie przywrócono. Preferencje dla Sri Lanki w ramach systemu GSP Plus wycofano (w 2010 r.) z powodu nieskutecznego wdrażania konwencji dotyczących praw człowieka. W przypadku niektórych krajów jednak, np. Salwadoru, już samo otwarcie postępowania dochodzeniowego okazało się wystarczającym katalizatorem zmian.

4.5.2 Kluczowym pytaniem z punktu widzenia Komitetu jest, czy – zwłaszcza w ramach zmienionego, zaostrożonego systemu – wszczęcie pełnego postępowania dochodzeniowego (a wiele krajów nadal ma jeszcze wiele do zrobienia) w nieunikniony sposób prowadziłyby do wycofania preferencji, jeżeli nie udałoby się szybko znaleźć pozytywne rozwiązanie. Sytuacja taka nie byłaby korzystna dla nikogo. Należy znaleźć równowagę między kijem a marchewką. Dla niektórych bardzo biednych krajów, stojących w obliczu głodu i innych trudności, cele te mogą być w krótkim okresie nieosiągalne. Choć Komisja ma składać sprawozdania Parlamentowi co dwa lata, Komitet rozumie, że w międzyczasie toczyć się będzie dialog oraz że Komisja będzie na bieżąco monitorować sytuację w krajach korzystających z systemu, w tym poprzez wykorzystanie materiałów przygotowywanych przez właściwe międzynarodowe organy monitorujące. Komitet oczekuje, że Komisja zachowa możliwie największą przejrzystość na tym etapie, kiedy wykrywane są rzeczywiste obszary problematyczne.

4.5.3 Szczególne wątpliwości wiążą się z Uzbekistanem (który kwalifikowałby się do systemu GSP Plus, lecz nie decyduje się na korzystanie z niego), w którym głęboką troskę budzi kwestia zatrudniania dzieci przy zbiorach bawełny. Deklarowanym celem systemu GSP Plus jest zachęcanie krajów korzystających z preferencji do ciągłej poprawy wyników. Należy zatem znaleźć równowagę między zachętami do pozytywnych zmian a jeszcze większą izolacją kraju, która opóźniłaby postęp o kilka lat lub doprowadziła do regresu w tej dziedzinie.

## 5. Rola społeczeństwa obywatelskiego

5.1 W związku z budową dodatkowych zdolności, o czym mowa w punkcie 4.3, Komitet występuje z zaleceniem, iż działania te należy opierać na dialogu, w którym wykorzystywać się będzie doświadczenie społeczeństwa obywatelskiego w celu określenia rzeczywistych potrzeb i zaradzenia im. Jak już

wspomniano, nawet w sprawozdaniu CARIS, przy opracowywaniu którego korzystano ze złożonych metod analizy i zatrudniano doświadczonych analityków, stwierdza się, że w ramach oceny postępów handlowych osiągniętych dzięki GSP trudno jest wysnuć jakiegokolwiek wnioski, natomiast od krajów rozwijających się, o skromnych zasobach, oczekuje się, by podjęły decyzje dotyczące polityki, gdy dysponują niezwykle ograniczonymi zdolnościami do przygotowania dokładnej prognozy.

5.2 W art. 14 projektu rozporządzenia stwierdza się, że w odniesieniu do spełniania postanowień głównych konwencji wymienionych w załączniku VIII „sprawozdanie [Komisji] może zawierać wszelkie informacje, które Komisja uzna za właściwe”. Komisja wyraźnie daje do zrozumienia, że „oprócz sprawozdań międzynarodowych organów monitorujących, będziemy mogli korzystać z innych źródeł dokładnych informacji”<sup>(10)</sup>, które będą musiały być sprawdzone i rzetelne.

5.3 Komisja przewiduje, że wśród takich źródeł widziałaby Komitet jako „bardziej wyważony” ze względu na jego możliwość przedstawiania szerokiego spektrum poglądów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Innymi potencjalnymi źródłami informacji mogą być spółki i organizacje przedsiębiorstw, związki zawodowe i inne organizacje, które mogą zaangażować się aktywnie w podejmowane działania.

5.4 Komitet odnotowuje ponadto, iż Komisja zamierza przedstawić w odpowiednim czasie odrębne rozporządzenie dotyczące procedur, które miałyby zastosowanie w odniesieniu do wniosków o udział w systemie GSP Plus, a także wycofania i przywracania preferencji w ramach GSP, GSP Plus i rozwiązania szczególnego „wszystko oprócz broni”, zgodnie z przepisami art. 10 ust. 8, art. 15 ust. 2 i art. 19 ust. 12 projektu rozporządzenia, z uwzględnieniem środków ochronnych przewidzianych w art. 22 ust. 4. Komitet oczekuje, iż będzie się mógł wypowiedzieć na temat planowanego rozporządzenia na etapie jego opracowywania i konsultacji.

5.4.1 Bez uszczerbku dla przysługujących zainteresowanym stronom praw czy ich możliwości zgłaszania uwag w kwestiach dotyczących przestrzegania konwencji, Komitet zaleca jednakże, by Komisja, Rada i Parlament utworzyły mechanizm „monitorowania” lub konsultacji, w ramach którego społeczeństwo obywatelskie mogłoby wypowiadać się co do domniemych naruszeń wskazanych konwencji przez kraje korzystające z systemu GSP. Apelujemy także, by sam Komitet podjął się roli podmiotu ułatwiającego lub koordynującego działania w tym zakresie, działając jako zorganizowany już punkt kontaktowy w sprawie rejestrowania skarg, odpowiednio w oparciu o przewidywane w najbliższym czasie precedensowe przypadki monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie przebiegu wdrażania umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową oraz innych umów o wolnym handlu, a zwłaszcza rozwiązań dotyczących specjalnego wkładu UE lub grup doradczych na szczeblu UE, które miałyby poprzedzać przekazanie spraw do formalnego rozpatrzenia przez wspólne organy przewidziane we wspomnianych umowach o wolnym handlu.

<sup>(9)</sup> W przeciwnym wypadku kraj ten kwalifikowałby się do rozwiązania szczególnego „wszystko oprócz broni”.

<sup>(10)</sup> INFO PACK Regarding the European Commission's proposal on a new GSP, DG TRADE, s. 8.

5.4.2 W tym celu wzywamy Komisję do utworzenia w najbliższej przyszłości wspólnej grupy roboczej z udziałem Komitetu, do której kompetencji należałoby wydawanie jasnych zaleceń na możliwie najwcześniejszym etapie.

Bruksela, 8 grudnia 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---