



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 21.11.2023
JOIN(2023) 34 final

GEMENSAM RAPPORT TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om det allmänna preferenssystemet under perioden 2020-2022

{SWD(2023) 359 final} - {SWD(2023) 360 final} - {SWD(2023) 361 final} -
{SWD(2023) 362 final} - {SWD(2023) 363 final} - {SWD(2023) 364 final} -
{SWD(2023) 365 final} - {SWD(2023) 366 final} - {SWD(2023) 367 final} -
{SWD(2023) 368 final}

1. INLEDNING

EU:s allmänna preferenssystem (GSP) ger unilateralt förmånstillträde till unionsmarknaden genom sänkta eller avskaffade tullar för import till EU, för att främja en hållbar utveckling i lägre medelinkomstländer och för att minska fattigdom med hjälp av internationell handel. GSP-förmånerna är kopplade till hur väl förmånsländerna uppfyller internationella normer för mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljö och klimat och god förvaltning.

Denna rapport är en viktig del i den regelbundna övervakningen och rapporteringen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av GSP, i enlighet med GSP-förordningen⁽¹⁾. Det omfattar genomförandet och effekterna av GSP under perioden 2020–2022 (*rapporteringsperioden*) för de tre ordningar systemet består av: Allt utom vapenordningen (EBA) som omfattar de minst utvecklade länderna (MUL), standardordningen och den särskilda stimulansordningen för hållbar utveckling och gott styre (GSP+). I likhet med den senaste rapporten om GSP från 2020⁽²⁾ åtföljs den aktuella rapporten av tio arbetsdokument från kommissionens avdelningar: ett vardera för de nio förmånsländerna inom GSP+ under rapporteringsperioden och ett för de tre EBA-förmånsländer som omfattas av ett förstärkt samarbete.

Den aktuella rapporten omfattar en längre period än den vanliga tvååriga rapporteringscykeln, på grund av följderna av covid-19-pandemin och dess restriktioner för genomförandet och övervakningen under 2020 och 2021. GSP-samarbetet och övervakningen fortsatte skriftligt och virtuellt trots den svåra situationen. Rapporten återger även de övervakningsuppdrag i förmånsländerna som var möjliga igen från och med slutet av 2021, samt den utveckling i förmånsländerna som möjliggjordes när restriktionerna lyftes och resurserna frigjordes efter pandemins kulmen.

Rapporten bygger på samarbetet med förmånsländerna, det civila samhället, näringslivet, FN:s övervakningsorgan och andra internationella organisationer, genom det arbete som utförs av Europeiska kommissionens avdelningar och Europeiska utrikestjänsten, inbegripet vid unionens delegationer. Dessutom hölls en särskild dialog med det civila samhället den 6 september 2022 för ytterligare understöd till utarbetandet av rapporten.

Denna rapport är också viktig med tanke på att den nuvarande GSP-förordningen löper ut vid utgången av 2023. I rapporten utvärderas effekterna av det allmänna preferenssystemet på längre sikt både vad gäller ekonomiska effekter och hållbar utveckling, samt hur man kan säkerställa fortsatt engagemang i ordningen bland GSP-länderna. Lagstiftningsförfarandet för att anta en ny reviderad GSP-förordning pågår fortfarande. I väntan på att denna ska färdigställas har Europeiska kommissionen antagit ett förslag om förlängning av de nuvarande reglerna fram till utgången av 2027 för att kontinuitet och rättssäkerhet ska kunna säkerställas⁽³⁾. Rapporten och de åtföljande arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar innehåller också värdefull information och rekommendationer för de nuvarande förmånsländerna inom GSP+, mot bakgrund av det

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ Rapport om det allmänna preferenssystemet för perioden 2018–2019, JOIN(2020) 3 final).

⁽³⁾ Vid tidpunkten för slutförandet av rapporten om det allmänna preferenssystemet hade Europaparlamentet och rådet röstat för en förlängning av de nuvarande reglerna. Lagstiftningsförfarandet pågår fortfarande.

potentiella kravet i den nya GSP-förordningen om att behöva ansöka på nytt för att få omfattas av GSP+.

2. I KORTHET

Det allmänna preferenssystemet är ett viktigt handelsverktyg för EU för att stödja hållbar utveckling i lägre medelinkomstländer. Dess struktur med tre olika ordningar⁽⁴⁾ utgör ett objektivt och öppet ramverk för att tillgodose förmånsländernas specifika utvecklingsbehov och ambitioner.

Det allmänna preferenssystemet är ekonomiskt värdefullt för förmånsländerna⁽⁵⁾, vilket också visas i del 4.1 av denna rapport. Mellan 2014 och 2019, dvs. före covid-19-pandemin, ökade den totala förmånsimporten från de nuvarande GSP-förmånsländerna till EU-27 med 56 %, vilket motsvarar en tre gånger snabbare ökning än för den totala importen från tredjeländer. Detta bidrog också till en snabbare tillväxt i förmånsländerna än vad som skulle ha varit fallet utan de förmåner som det allmänna preferenssystemet erbjuder. Trots att exporten var mindre dynamisk under och efter pandemin fortsatte dessutom förmånsländernas fortsatta förmånsexport till EU att spela en avgörande roll för den ekonomiska stabiliteten, särskilt i kristider. Den ökade internationella handeln och deltagandet i globala värdekedjor har gynnat den socioekonomiska utvecklingen i GSP-förmånsländer överlag. Om detta vittnar flera länders förbättrade ställning i Världsbankens inkomstklassificering, samt uppgraderingar från MUL-status på grundval av FN-beslut (med motsvarande ändringar av GSP-förmånerna).

En rad kriser har hotat den globala ekonomin under de senaste åren⁽⁶⁾, från covid-19-pandemin med dess negativa konsekvenser inte bara för folkhälsan utan också för hållbarhet, ekonomisk verksamhet och handel, till de omfattande följderna av Rysslands provocerade militära aggression mot Ukraina och de härmed sammanhängande energi-, skuld-, livsmedels- och levnadskostnadskriserna som accelererade under 2022. Under dessa svåra omständigheter kan fortsatt tillgång till tullfri export till EU, världens största handelsblock⁽⁷⁾, utgöra ett grundläggande stabiliserande inslag för bräckliga ekonomier. Vissa förmånsländers ekonomier har visat stark resiliens, men FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har varnat för att åtminstone 54 utvecklingsekonomier lider av allvarliga skuldproblem⁽⁸⁾. I FN har beslut om tidigare planerade uppgraderingar från MUL-kategorin skjutits upp, vilket återspeglar dessa utmaningar⁽⁹⁾. Detsamma gäller för den inkomststatus som Världsbanken tilldelar GSP-förmånsländer, vilken varit oförändrad eller har sänkts på grund av påverkan på ländernas ekonomier, inklusive handeln, liksom en del utländska investeringar och remitteringar.

⁽⁴⁾ Allt utom vapen (EBA), standardordningen (GSP) och den särskilda stimulansordningen (GSP+).

⁽⁵⁾ https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/impact-assessments_sv.

Alla länkar i denna rapport var uppdaterade den 20 oktober 2023.

⁽⁶⁾ I en rapport från Världsbanken 2022 uppskattades antalet människor som lever under gränsen till extrem fattigdom ha ökat med över 70 miljoner bara under 2020. Detta är den största ökningen under ett enda år sedan den globala fattigdomsovervakningen inleddes 1990. Inkomstförlusterna för världsbefolkningens fattigaste 40 % var dubbelt så stora som för världens rikaste 20 %. Den globala medianinkomsten minskade med 4 % under 2020 – den första minskningen sedan mätningen av medianinkomsten inleddes 1990. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>.

⁽⁷⁾ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_sv.

⁽⁸⁾ <https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief>.

⁽⁹⁾ <https://www.un.org/ohrlls/content/triennial-reviews-and-graduation-decisions>.

GSP+ har med sina ytterligare fördelar och förpliktelser fortsatt varit attraktiv för förmånsländerna ⁽¹⁰⁾. GSP+ har visat sig vara ett framgångsrikt incitament för ett effektivt genomförande av internationella standarder på områdena mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter, klimat- och miljöskydd samt god förvaltning genom att erbjuda ytterligare tillträde till EU:s marknad jämfört med standardordningen. Den särskilda stimulansordningens attraktionskraft styrks ytterligare av det faktum att ett nytt förmånsland anslöts till GSP+ (Uzbekistan) under rapporteringsperioden, att Tadzjikistan formellt ansökte om tillträde till GSP+ i april 2023 och att andra länder fortsätter att visa intresse för att göra detsamma. Nuvarande förmånsländer inom GSP+ har uttryckt att de är angelägna om upprätthållandet av förmånerna under EU:s nya GSP-ramverk. Flera av de nuvarande EBA-förmånsländerna som förväntas uppgraderas från MUL-status överväger aktivt möjliga steg för att ansluta sig till den särskilda stimulansordningen, för att dra fördel av mer förmånliga tullar än standardordningens när de lämnar EBA.

Det allmänna preferenssystemet uppmuntrar förmånsländerna att integrera sig i multilaterala förvaltningsstrukturer genom kravet på att följa principerna i internationella konventioner, och för GSP+ genom villkoret att ratificera och faktiskt genomföra sådana konventioner. GSP-förmånsländernas ansträngningar har sträckt sig längre än till de berörda konventioner som anges i den aktuella GSP-förordningen – exempelvis har alla nio förmånsländer inom GSP+ som utvärderas i den här rapporten ratificerat konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Parisavtalet. GSP-förmånsländerna gör också framsteg i ratificeringen av Internationella arbetsorganisationens (ILO) nyligen upprättade konventioner om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, samt andra ILO-konventioner, t.ex. om yrkesinspektioner och samråd på trepartsbasis.

Under rapporteringsperioden har många av förmånsländerna gjort viktiga framsteg när det gäller genomförandet och iakttagandet av internationella normer ⁽¹¹⁾, även om de fortfarande står inför utmaningar när det gäller efterlevnaden av dem på vissa fronter. Typiska områden som präglas av tillbakagång eller brist på framsteg i vissa förmånsländer är bland annat yttrandefriheten och civilsamhällets demokratiska utrymme, mot vilka pressen ökar, kvinnors och barns rättigheter, skydd mot våld i hemmet under covid-19-pandemin, samt bekämpning av korruption och säkerställande av rättsväsendets oberoende. De globala kriser som pågått under denna rapporteringsperiod har inneburit påfrestningar för arbetsmarknaden och arbetstagarna. EU:s arbete med övervakning och genomförande av GSP bidrar i detta sammanhang till att säkerställa att hänsyn tas till grundläggande internationella ILO-standarder för arbetstagares rättigheter.

När det gäller internationella miljönormer står dessutom många lägre medelinkomstländer inför mycket allvarliga negativa konsekvenser av klimatförändringarna och har gjort ambitiösa åtaganden samt efterlyst gemensamma åtgärder i hela världssamfundet för att bemöta klimatförändringarna och deras effekter. Emellertid inskränks ofta deras möjligheter att gå från ambition till nationellt genomförande genom begränsningar i kapacitet och resurser.

Det allmänna preferenssystemet medför viktiga förmåner för EU, utöver de ekonomiska och hållbarhetsmässiga förmånerna för förmånsländerna. För det första bidrar det till att

⁽¹⁰⁾ Länder som är berättigade till GSP+ måste ansöka om att få omfattas av ordningen. De måste anses sårbara på grund av bristande exportdiversifiering och otillräcklig integrering i det internationella handelssystemet. Dessutom bör de ha ratificerat de 27 GSP-relevanta konventionerna och inte ha uppvisat något allvarligt misslyckande med att genomföra dem.

⁽¹¹⁾ Detta betonas även i avsnitt 4.2 nedan, samt i de landspecifika arbetsdokument som åtföljer denna rapport.

stärka de ekonomiska och politiska partnerskapen med förmånsländer, på grundval av gemensamma värderingar och mål, och därmed till att främja den internationella agendan för hållbarhet och utveckling. Övervakningen av det allmänna preferenssystemet är gynnsam för direkta kontakter mellan institutioner och det civila samhället i EU och i förmånsländerna. EU:s investerare och importföretag kan också främja hållbara metoder och internationella normer i förmånsländerna när det gäller mänskliga rättigheter, arbetstagares rättigheter, klimat och miljö samt god förvaltning. Ekonomiskt sett bidrar det allmänna preferenssystemet till att förbättra utbud och prisöverkomlighet för EU:s företag och konsumenter för varor som handlas inom ramen för systemet. Dessutom får företagen i EU en mer diversifierad och effektiv tillgång till förnödenheter. Till exempel har de förmånstullar som beviljats inom ramen för GSP hjälpt företag att göra besparingar på importtullar på sammanlagt ungefär 6,2 miljarder euro år 2022.

Att dra full nytta av det allmänna preferenssystemet – när det gäller minskning av fattigdom, ekonomisk diversifiering och hållbar utveckling – kräver kraftfulla och kontinuerliga reforminsatser av myndigheter och intressenter i alla förmånsländer, eftersom förmånerna på plats varken kan uppnås eller uppstår omedelbart eller automatiskt. EU står fast vid sitt åtagande att fortsätta stödja sådana insatser genom kapacitetsuppbyggnad och andra åtgärder.

3. UTVECKLING PÅ LAGSTIFTNINGSSOMRÅDET UNDER RAPPORTERINGSPERIODEN

3.1. Genomförandeåtgärder

Kommissionen antog flera rättsakter om genomförande av GSP-förordningen under rapporteringsperioden:

- Länder som uppgraderats från GSP: Nauru, Samoa och Tonga fick status som högre medelinkomstländer i Världsbankens klassificering under tre år i följd, och omfattas därför inte av GSP sedan den 1 januari 2021 ⁽¹²⁾. Av samma skäl omfattas inte längre Armenien av GSP+ (eller av GSP) sedan den 1 januari 2022. Frihandelsavtalet mellan EU och Vietnam gäller sedan den 1 augusti 2020 och därför omfattas Vietnam inte längre av GSP från och med den 1 januari 2023 ⁽¹³⁾.
- Övergång från EBA till standardordningen: Vanuatu uppgraderades från sin MUL-status den 4 december 2020 på grundval av ett FN-beslut. Efter en treårig övergångsperiod och under beaktande av förfarandemässiga och statistiska överväganden kommer Vanuatu att upphöra att omfattas av EBA-ordningen och övergå till standardordningen från och med den 1 januari 2025 ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/128 av den 25 november 2019 om ändring av bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 om tillämpning av det allmänna preferenssystemet.

⁽¹³⁾ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/114 av den 25 september 2020 om ändring av bilagorna II och III till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 vad gäller Armenien och Vietnam.

⁽¹⁴⁾ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2127 av den 29 september 2021 om ändring av bilaga IV till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 om tillämpning av det allmänna preferenssystemet.

- Övergång från GSP till GSP+: Uzbekistan anslöt sig till GSP+ i april 2021¹⁵, efter att formellt ha ansökt om det i juni 2020.
- Produktgradering: Standardordningens tullförmåner upphävdes för år 2023 för flera produkter som importeras från Indien, Indonesien och Kenya efter att de relevanta gränsvärdena för import uppnått (¹⁶).

Flera av de nuvarande EBA-förmånsländerna förväntas uppgraderas från MUL-status under de kommande åren, även om FN har reviderat sin tidsplan för att ta hänsyn till effekterna av covid-19-pandemin och dess omfattande ekonomiska konsekvenser. Oavsett ska Bhutan preliminärt lämna MUL-kategorin under 2023 och Angola, São Tomé och Príncipe samt Salomonöarna under 2024. Dessa länder kommer därför också att uppgraderas från EBA. Beroende på deras inkomstklassificering kan de komma att övergå till standardordningen, efter en treårig övergångsperiod efter att de uppgraderats från MUL-status. Fem andra EBA-förmånsländer har av FN rekommenderats uppgradering från kategorin MUL: Bangladesh, Demokratiska Folkrepubliken Laos och Nepal (förväntat 2026) samt Tuvalu och Kiribati (datum ännu ej angivet).

Vissa av de länder som är på väg att lämna MUL-kategorin har uttryckt intresse för att ansluta sig till GSP+ för att bevara en högre grad av förmånstillträde till EU-marknaden än enligt standardordningen efter att förlorar de generösa EBA-förmånerna. Under rapporteringsperioden lämnade Tadzjikistan, som för närvarande omfattas av standardordningen, in en formell ansökan om att ansluta sig till GSP+. Diskussioner fördes före ansökan med kommissionen och den höga representanten, och i april 2023 lämnade man in en formell ansökan om tillträde till GSP+.

3.2. GSP efter 2023

Den nuvarande GSP-förordningen kommer att upphöra att gälla vid utgången av 2023. Den 22 september 2021 antog kommissionen ett lagstiftningsförslag (¹⁷) för EU:s allmänna preferenssystem för perioden 2024–2033. Kommissionen föreslog att det allmänna preferenssystemet skulle fortsätta att utgöra en pelare i EU:s agenda för handel och hållbar utveckling, samtidigt som vissa delar av det nuvarande systemet skulle förbättras. Syftet är särskilt att säkerställa kontinuiteten i det allmänna preferenssystemet, att svara på de föränderliga behoven och utmaningarna i förmånsländerna och att stärka systemets sociala, miljö- och klimatomfattade aspekter, samt de som rör god förvaltning.

Kommissionens förslag bygger på 2018 års halvtidsöversyn (¹⁸) av GSP-förordningen, kommissionens konsekvensbedömning (¹⁹) som understöds av en extern studie och 2020 års öppna offentliga samråd (²⁰). Alla dessa har bekräftat att det allmänna preferenssystemet är relevant och framgångsrikt, men att det även krävs riktade

(¹⁵) Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/576 av den 30 november 2020 om ändring av bilaga III till förordning (EU) nr 978/2012 för att inkludera Republiken Uzbekistan bland de länder som omfattas av tullförmåner inom ramen för GSP+.

(¹⁶) Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/1039 av den 29 juni 2022 om bestämmelser för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 vad gäller indragande tills vidare av tullförmånerna för vissa förmånsländer för 2023.

(¹⁷) https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-proposes-new-eu-generalised-scheme-preferences-promote-sustainable-development-low-income-2021-09-22_sv.

(¹⁸) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5638e809-ebfb-11ea-b3c6-01aa75ed71a1/language-en>

(¹⁹) https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/impact-assessments_sv.

(²⁰) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2136-Towards-the-future-Generalised-Scheme-of-Preferences-legal-framework-granting-trade-advantages-to-developing-countries/public-consultation_sv.

förändringar för att förbättra systemet. Dessa undersökningar visar att EU:s allmänna preferenssystem uppfyller sina huvudsakliga mål, nämligen att bidra till fattigdomsutrotning och hållbar utveckling i GSP-länderna och att samtidigt säkerställa ett adekvat skydd för EU:s producenter.

Förhandlingar om kommissionens förslag pågår med Europaparlamentet och rådet. I väntan på en överenskommelse mellan medlagstiftarna har kommissionen föreslagit en ändring av den förordning som för närvarande är i kraft genom att förlänga dess giltighetstid för att säkerställa rättssäkerhet och stabilitet ⁽²¹⁾. En sådan förlängning kommer att kräva ett ordinarie lagstiftningsförfarande som bör avslutas före utgången av 2023.

4. EFFEKTER AV GSP

Effekterna av det allmänna preferenssystemet bör beaktas i förhållande till dess allmänna mål, nämligen att främja hållbar utveckling i lägre medelinkomstländer och att minska fattigdomen genom internationell handel. Den här rapporten fokuserar liksom de tre tidigare på objektiva mått, t.ex. utvecklingen av handeln och utnyttjandet av GSP-förmåner under rapporteringsperioden. Det är svårt att bedöma och fastställa såväl övergripande effekter på fattigdomsminskning och hållbarhet som orsakssamband, eftersom det rör sig om komplexa faktorer som inte bara har en inverkan på den internationella handeln och den globala ekonomin utan också påverkar hur arbetet mot en hållbar utveckling framskrider i specifika länder. Störfaktorer under rapporteringsperioden omfattar också covid-19-pandemin och instabilitet i den ekonomiska och politiska utvecklingen både globalt och i specifika GSP-förmånsländer.

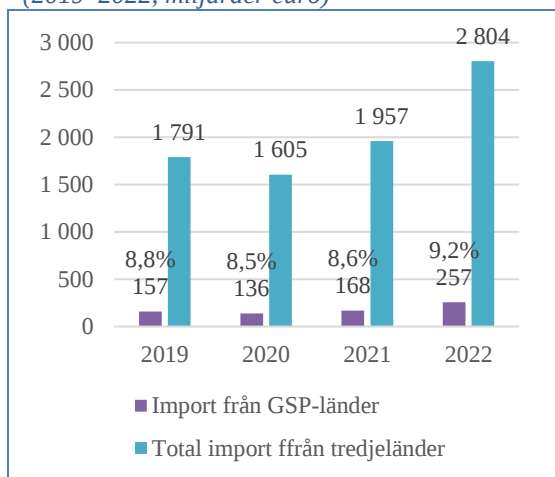
Detta avsnitt (se 4.2) innehåller också ett perspektiv på medellång sikt för att bättre bedöma hur effekter av GSP har utvecklats med tiden, inklusive kvalitativa bedömningar med avseende på hållbar utveckling i förmånsländerna, på grundval av FN:s och EU:s övervakning. De landspecifika arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport ger ytterligare information om detta.

⁽²¹⁾ Kommissionens lagstiftningsförslag av den 4 juli 2023: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)426&lang=sv](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)426&lang=sv)

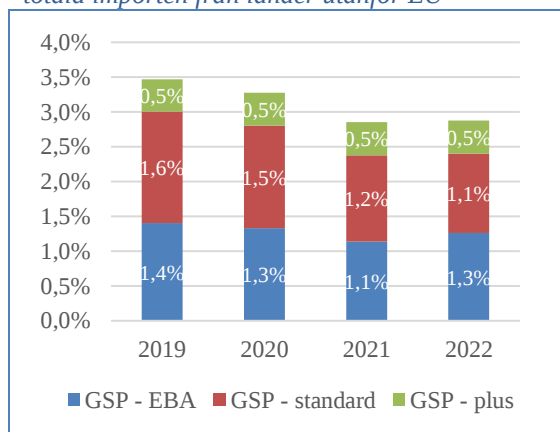
4.1. Effekter på handeln 2020–2022 ⁽²²⁾

EU:s import från GSP-förmånsländer påverkades negativt av covid-19-pandemin men har återhämtat sig sedan 2021 (se figur 1). Importen drabbades kraftigt under 2020, då den minskade med 13,4 % från 157,3 miljarder euro (8,8 % av den totala importen från tredjeländer) till 136,2 miljarder euro (8,5 %), men stärktes kraftigt under 2021 och 2022 till 256,7 miljarder euro (9,2 %) – en ökning på 88 % jämfört med 2020, och 63 % högre än 2019. GSP-förmånsimporten till EU påverkades ännu mer av pandemin: den minskade med 15,4 %, från 62,1 miljarder euro 2019 till 52,6 miljarder euro 2020. Återhämtningen var stark under 2021 och särskilt 2022 då GSP-förmånsimporten uppgick till 80,6 miljarder euro, vilket är nästan 30 % över 2019 års nivåer.

Figur 1: Import från GSP-länder till EU-27 (2019–2022, miljarder euro)



Figur 2: GSP-förmånsimportens andel av den totala importen från länder utanför EU



Figur 2 visar att endast import från länderna inom GSP+ bibehöll sin andel (0,5 %) av EU:s totala import sedan 2019, vilket ska jämföras med den tull- och kvotfria importen från EBA-länder som minskade från 1,4 % till 1,1 % 2021 och sedan återhämtade sig till 1,3 %, och förmånsimporten från GSP-förmånsländer som minskade från 1,6 % till 1,1 %. Möjliga förklaringar kan vara att förmånsländerna inom EBA-ordningen är mer sårbara för ekonomiska chocker, dels att förmånsländerna inom GSP+ i högre mån har integrerat tullförmåner i sina exportstrategier.

⁽²²⁾ Källa för all statistik: Eurostat, egna beräkningar, uppgifter från september 2023. På grund av svårigheterna som nämnts ovan med att helt isolera effekterna av den samtidigt pågående covid-19-pandemin från andra händelser måste alla sådana uppgifter tolkas försiktigt.

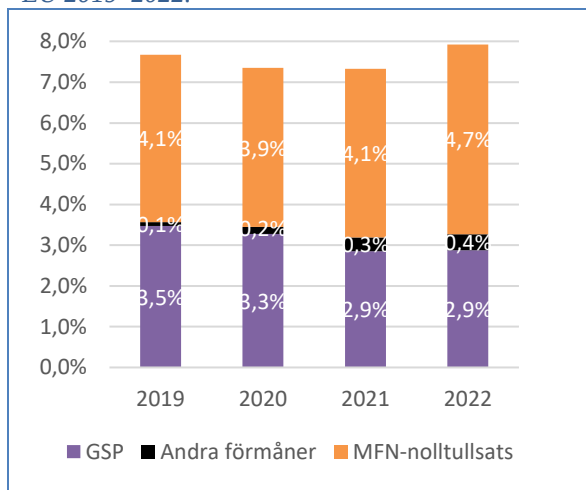
EU har blivit en viktig exportdestination för flera GSP-förmånsländer, men importen från dessa utgjorde en liten del av EU:s totala import.

Mellan 2019 och 2022 minskade dessutom EU:s förmånsimport inom ramen för GSP med 0,6 procentenheter, samtidigt som den ökade för andra förmånsordningar, t.ex. frihandelsavtal och MGN-nolltullsatser (se figur 3). För länder inom standardordningen är minskningen främst ett resultat av övergången från utnyttjande av GSP-förmåner till att bedriva förmånshandel under ett frihandelsavtal med EU (särskilt Vietnam, se nedan), vilket visar på mognare och närmare bilaterala handelsförbindelser och ekonomiska förbindelser. För förmånsländer inom EBA-ordningen tyder minskningen på en ökad sårbarhet för externa chocker, som påpekats ovan.

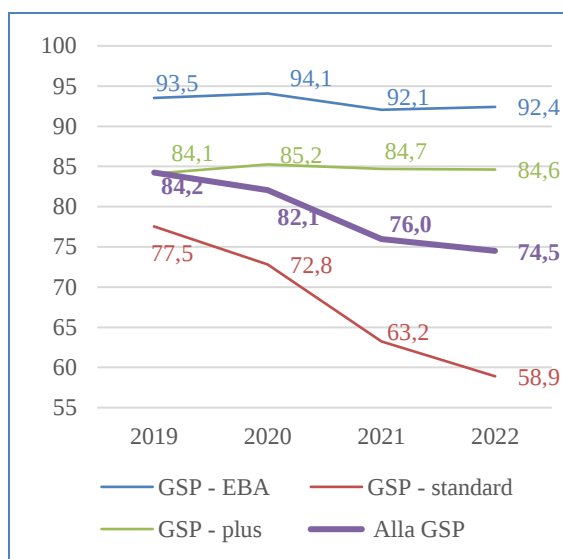
Det huvudsakliga skälet till den minskade förmånsimporten inom standardordningen är den växande betydelsen av EU:s frihandelsavtal med GSP-förmånsländer. Under perioden 2019–2022 ökade andelen förmånsimport från länder i det allmänna preferenssystemet som har frihandelsavtal med EU från 0,1 % till 0,4 % av EU:s totala import (se figur 3). I absoluta tal är detta en mer än sexfaldig ökning från 1,7 miljarder euro till 11,0 miljarder euro, vilket till stor del förklarar den minskade andelen av GSP-förmåner. Detta är också särskilt en följd av frihandelsavtalet med Vietnam. Dessutom framgår det tydligt att EU:s import av varor från de GSP-förmånsländer som har en MGN-nolltullsats har ökat jämfört med deras andel av EU:s totala import före pandemin och uppgick till 4,7 % år 2022. Andelen av EU:s import från GSP-länder som omfattades av sänkta tullar eller nolltullsatser förblev nästan konstant under rapporteringsperioden och var 87 % både under 2019 och 2022.

Förmånsländer inom standardordningen minskade sitt utnyttjande av förmånstullar mellan 2019 och 2022 (figur 4). Detta ledde till en ökning av den relativa andelen förmånsimport från förmånsländer inom GSP+ och EBA bland alla GSP-förmånsländer (figur 5). Det minskade utnyttjandet av GSP-förmåner kan till stor del förklaras av tillgången till MGN-nolltullsatser eller andra förmåner än GSP för produkter som är berättigade till standardordningen, såsom övergången till frihandelsavtal, genom vilka EU intensifierar sitt samarbete med förmånslandet. Övriga GSP-länders utnyttjande av förmånerna var oförändrat under motsvarande period.

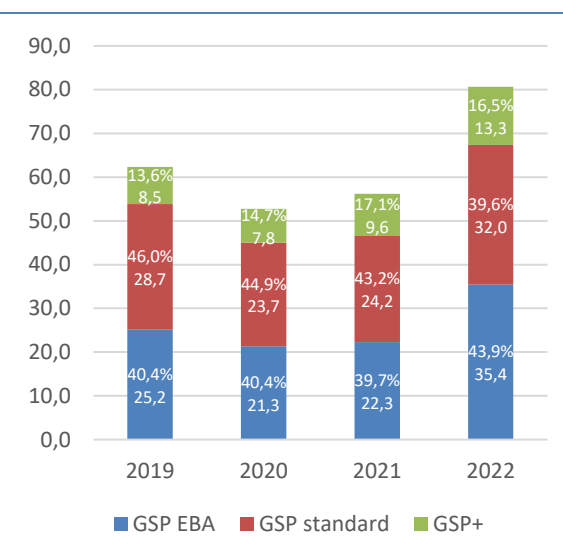
Figur 3: Förmånsimport och tullfri import från GSP-länder av den totala importen från länder utanför EU 2019–2022.



Figur 4: Utnyttjande av GSP-förmåner per ordning, 2019–2022 (%)

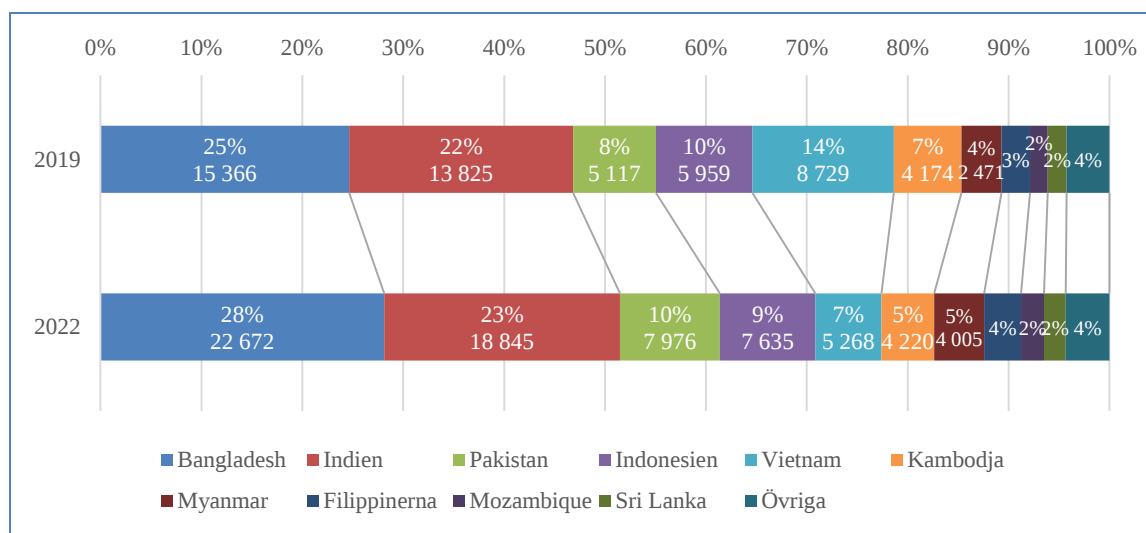


Figur 5: GSP-förmånsimport per ordning, 2019–2022 (miljarder euro och andel av den totala GSP-importen)



Den största delen av EU:s import från GSP-förmånsländer kommer från ett begränsat antal länder, och importen sedan 2019 har varierat från förmånsgrupp och förmånsland (figur 6). Det finns stora skillnader mellan förmånsländerna vad gäller import till EU för vilken GSP-förmåner faktiskt utnyttjades mellan 2019 och 2022. Hos vissa skedde en avsevärd minskning av GSP-exporten⁽²³⁾, medan andra lyckades med en tvåsiffrig ökning varje år. Detta gällde särskilt EBA-länder som Liberia (+ 183 %), Madagaskar (+ 149 %) och Zambia (+ 49 %) samt det nyttillkomna GSP+-landet Uzbekistan (+ 69 %). Liberia och Madagaskar startade dock utifrån en låg utgångspunkt.

Figur 6: GSP-förmånsimport per leverantör, 2019 och 2022 (miljoner euro och procent av den totala GSP-importen)



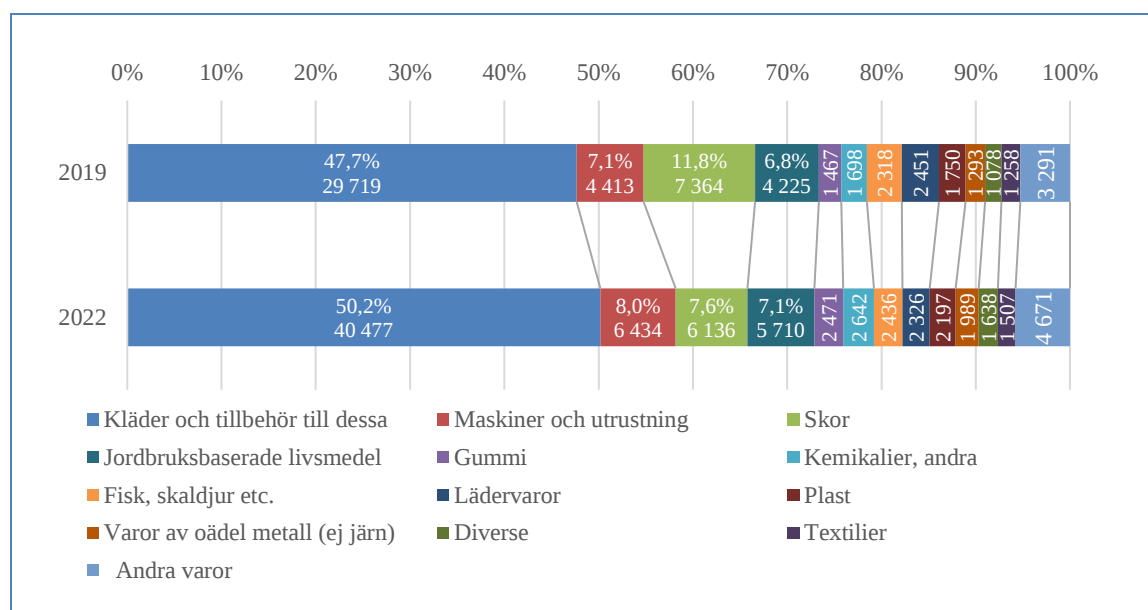
Några av de största exportörerna bland GSP-förmånsländerna har redan lämnat eller förväntas lämna systemet, eftersom de har eller kommer att ha slutfört förhandlingar om

⁽²³⁾ När det gäller Vietnam (standardordningen) beror denna minskning med runt 15 % om året på att landets frihandelsavtal med EU trädde i kraft den 1 augusti 2020. Vietnam utnyttjade förmåner inom frihandelsavtalet istället för GSP-förmåner för en del av sin export till EU under övergångsperioden som varade fram till utgången av 2022. Vietnams totala export till EU enligt alla förmåner ökade faktiskt från 8,7 miljarder euro till 14,4 miljarder euro mellan 2019 och 2022.

förmånshandelsavtal med EU (Vietnam) eller håller på att förhandla om sådana avtal (Indien och Indonesien).

Klädprodukter fortsätter att vara den viktigaste sektorn för EU-import från GSP-förmånsländer, men den relativa betydelsen av andra sektorer håller på att förändras (figur 7). Maskiner och utrustning blev för första gången den näst viktigaste sektorn 2021, med förmånsimport som uppnådde ett importvärde på 6,4 miljarder euro 2022 (8,0 % av det totala värdet). Maskiner gick om skor, som minskade från 7,4 miljarder euro 2019 till 6,1 miljarder euro 2022 (7,6 % av det totala värdet). Denna minskning är framför allt resultatet av minskad import av skor från Vietnam inom ramen för standardordningen, eftersom landet i allt högre grad börjat utnyttja förmånerna inom ramen för frihandelsavtalet (vilket innebär en mycket mindre minskning av det totala värdet på EU:s import av skor från Vietnam – från 3,9 miljarder euro 2019 till 3,5 miljarder euro 2021).

Figur 7: GSP-förmånsimport per kategori, 2019 och 2022 (miljoner euro och procent av den totala GSP-importen)⁽²⁴⁾



Utvecklingen av handeln med GSP-förmånsländer under rapporteringsperioden beskrivs närmare i avsnitt 5 av denna rapport, och dess särskilda underavsnitt om vart och ett av det allmänna preferenssystemets tre ordningar (standardordningen, den särskilda stimulansordningen och Allt utom vapen-ordningen).

4.2. På lång sikt: Tio år sedan 2012 års GSP-reform

Bilateral handel med GSP-förmånsländer

Handelsstatistik under genomförandet av den nuvarande GSP-förordningen sedan 2014 visar att systemet har en positiv inverkan på förmånsländernas export till EU.

Uppgifterna visar även att förmånsländer inom GSP+ och EBA sedan 2014 utnyttjat de flesta förmånerna, där vissa förmånsländer står för de flesta av de utnyttjade förmånerna. Dessutom är alla GSP-förmånsländer (standardordningen, GSP+ och EBA) benägna att koncentrera sin export till specifika produkter. Den största positiva effekten av GSP har

⁽²⁴⁾ Kategorin jordbruksbaserade livsmedel i figur 7 innehåller fiskberedningar (men inte färsk fisk, som tillhör den orangea kategorin). Spannmål, inklusive ris, utgör omkring 7 % av kategorin jordbruksbaserade livsmedel och omkring 0,5 % av värdet på den totala GSP-importen.

varit dess bidrag till tillväxt och diversifiering av handeln med hjälp av EBA-förmåner. Under utarbetandet av kommissionens konsekvensbedömning ⁽²⁵⁾ för kommissionens förslag till en förordning om det allmänna preferenssystemet efter 2023 genomfördes en modellbaserad analys baserad på en beräkningsbar allmän jämviktsmodell (CGE, computable general equilibrium). Enligt resultaten skulle export från förmånsländer inom GSP+ till EU kunna minska med upp till 25 % (för Pakistan), och förmånsländernas BNP skulle kunna sjunka med upp till 0,3 % om förmånerna förlorades ⁽²⁶⁾. I absoluta värden skulle BNP-förlusten utgöra omkring 6,6 miljarder euro ⁽²⁷⁾. Förluster för EBA-förmånsländer, där förmånerna är ännu generösare, simulerades inte i studien och skulle behöva adderas till de beräknade förlusterna på 1,6 miljarder euro för förmånsländer inom GSP+ och 5 miljarder euro för förmånsländer inom standardordningen.

Mellan 2014 och 2019, dvs. före covid-19-pandemin, ökade den totala förmånsimporten från de nuvarande förmånsländerna till EU-27 med utnyttjande av någon av de tre ordningarna med 56 %, medan den totala importen från alla tredjeländer ökade med 17 % under samma period. För importen inom EBA-ordningen var siffrorna ännu högre, med en ökning på 81 % under denna period (från 13,9 miljarder euro 2014 till 25,2 miljarder euro 2019). Under samma tid ökade importandelen från de minst utvecklade länderna med EBA-förmåner från mindre än 50 % till över 66 % av EU:s totala import från dessa länder. Detta tyder på en diversifiering bort från fossila bränslen och andra artiklar som inte blir mer fördelaktig av EBA-förmånerna (t.ex. för att EU:s MGN-import redan sker till nolltullsats).

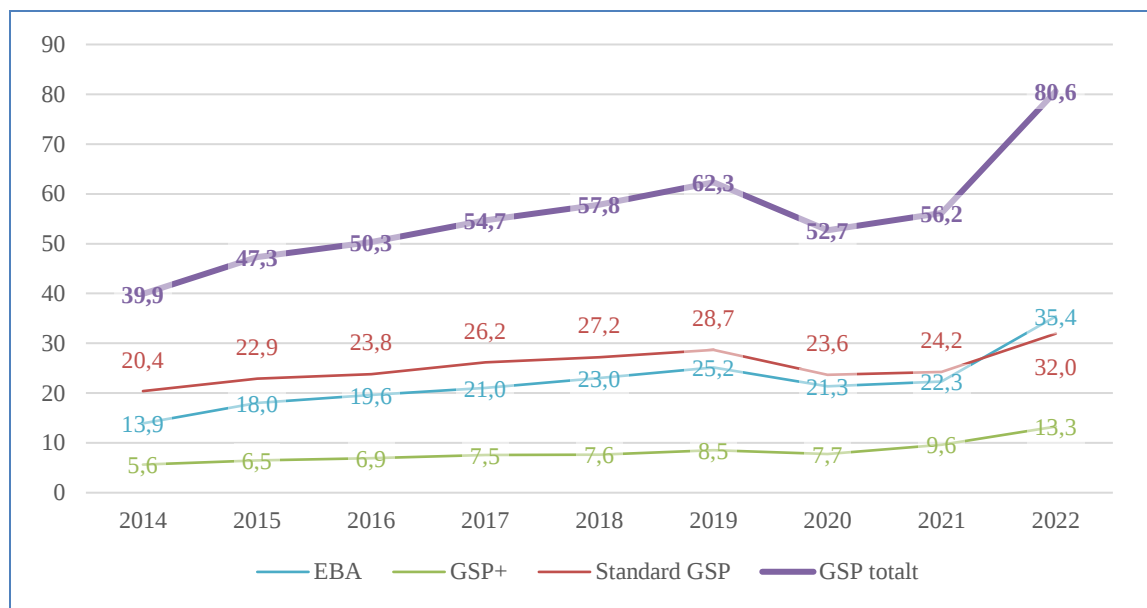
Trots effekterna av covid-19-krisen och Vietnams och andra länders utträde ur det allmänna preferenssystemet mellan 2019 och 2022, som diskuterats ovan, så förblir den långsiktiga trenden positiv, speciellt för förmånsländer inom GSP+ och EBA, och i viss utsträckning även för länder inom standardordningen. Faktum är att importen från nuvarande förmånsländer inom GSP+ nådde sin högsta nivå någonsin 2022, med 80,6 miljarder euro (figur 8).

⁽²⁵⁾ SWD(2021) 266 final.

⁽²⁶⁾ Referensscenariot var en fortsättning av det nuvarande systemet, mot vilket olika scenarier simulerades. Ett scenario med ett fullständigt avskaffande av alla tre ordningarna, som i jämförelse med referensscenariot skulle möjliggöra en kvantifiering av den totala effekten, simulerades inte, eftersom ett sådant alternativ aldrig övervägdes (i och med att EBA inte är tidsbegränsat). Emellertid simulerades avskaffandet av standardordningen och GSP+.

⁽²⁷⁾ Observera att studien utgick från ett antal antaganden om att länder skulle byta från en GSP-kategori till en annan innan framskrivningshorisontens slut 2029. Därför räknas t.ex. Bangladesh, som då antas ha blivit ett GSP-förmånsland, inte in i dessa siffror.

Figur 8: GSP-förmånsimport per ordning, 2014–2022 (miljarder euro)



Den tull- och kvotfria EBA-ordningen har bidragit till ökade inhemska intäkter för de lägsta medelinkomstekonomierna i världen. EBA-förmånsländerna ökade generellt sin export till EU kraftigt och med goda resultat i alla sektorer. Förmånsländer inom GSP+ har i genomsnitt uppvisat mer resiliens mot kriser än förmånsländer inom standardordningen och EBA-ordningen, med stadigt ökande export till EU under årens lopp, lägre minskning under 2020 och en avsevärd återhämtning 2021.

Efterlevnad av internationella normer

Förutom de ekonomiska fördelarna av det allmänna preferenssystemet har förmånsländerna också gjort framsteg när det gäller hållbar utveckling och efterlevnad av internationella normer. Som en förutsättning för att få ansluta sig till GSP+ har alla dess förmånsländer ratificerat de relevanta 27 internationella konventionerna, upprätthållit ratificeringen och inte gjort några reservationer som strider mot konventionernas principer. Efterlevnaden av kraven för GSP+ har överlag varit relativt hög när det gäller samarbete med och rapporteringsskyldigheter till FN:s och ILO:s övervakningsorgan, i och med att de flesta rapporterna lämnades in i tid. I de få fall då rapporterna antingen inkom sent eller inte alls har kommissionen och utrikestjänsten tagit upp detta med de berörda länderna. Dessutom har förmånsländerna inom den särskilda stimulansordningen åtagit sig att genomföra konventionerna i praktiken och deltagit i den detaljerade övervakningen av detta åtagande med EU. De särskilda incitament som den särskilda stimulansordningen ger har varit avgörande för att uppnå detta.

Europeiska kommissionen har inrättat en rigorös process för kontakter med förmånsländer inom GSP+, med hjälp av alla politiska och tekniska kanaler för samarbete och dialog. Särskilda övervakningsuppdrag i GSP+-förmånsländerna gör det möjligt att samla in bevis på plats och informera om efterlevnadsskyldigheter. Sådana kontakter bygger på de frågor som lyfts fram av FN:s och internationella arbetsorganisationens tillsynsmekanismer och deras rapporter och rekommendationer, i syfte att främja löpande framsteg i hanteringen av dessa frågor. EU sätter också in betydande ekonomiskt och tekniskt stöd till förmånsländerna i deras ansträngningar att genomföra de internationella konventionerna i praktiken.

När det gäller genomförande i praktiken har betydande framsteg gjorts på området mänskliga rättigheter, särskilt med ett perspektiv på medellång till lång sikt, i och med

lagstiftningsreformer som håller på att genomföras i flera förmånsländer för att ta itu med viktiga utmaningar. Det finns tydliga positiva utvecklingstendenser, särskilt vad gäller insatser för att stärka kvinnors och barns rättigheter, bekämpning av tortyr och misshandel samt utrotande av barnarbete och tvångsarbete. Till exempel antog Pakistan en lag mot tortyr och dödsfall i samband med frihetsberövning år 2022, och Bolivia införde ett lagförslag där tortyr definieras i linje med internationella normer och inrättade en nationell förebyggande mekanism. Trots dessa positiva framsteg i säkerställandet av ett gynnsamt rättsligt ramverk så kvarstår utmaningar i det praktiska genomförandet och verkställandet. Begränsningar av civilsamhällets demokratiska utrymme och yttrandefriheten är också vanliga orosmoment i flera av GSP-förmånsländerna. Könrelaterat våld har varit ett vanligt problem som dessutom förvärrats av covid-19-krisen och restriktionerna som införts i anslutning till den.

Framsteg har också gjorts när det gäller arbetstagares rättigheter och arbetsvillkor. Alla förmånsländer inom GSP+ har antagit ny lagstiftning eller ändrat befintliga lagar så att de uppfyller internationella normer på ett bättre sätt. Till exempel har Sri Lanka gjort avsevärda framsteg i kampen mot barnarbete, och Uzbekistan har utrotat tvångs- och barnarbete i bomullsskörden genom oförminskade ansträngningar sedan 2016. I flera länder krävs dock ytterligare insatser eftersom konventionerna fortfarande inte efterlevs tillräckligt, eller för att det saknas ett effektivt samarbete med ILO och information om politikens tillämpning och effekter.

Förmånsländerna gör generellt framsteg gällande arbetet med viktiga miljö- och klimatförändringsutmaningar. Positiv utveckling har skett i alla förmånsländer inom GSP+ med avseende på genomförandet av Montrealprotokollet och konventionen om biologisk mångfald. Större ambition i de nationellt fastställda bidragen och samarbete i de multilaterala forumen avseende klimatförändringar och biologisk mångfald utgör också positiva framsteg. Genomförandet av konventionerna har dock även medfört utmaningar, och rapporteringsskyldigheterna beaktas fortfarande inte i de flesta förmånsländerna när det gäller konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter (Cites), Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall och Cartagena-protokollet om biosäkerhet.

Avseende god förvaltning märks en positiv utveckling både när det gäller insatser för narkotikakontroll och åtgärder mot korruption. Trots att insatserna är klart märkbara i allmänhet kvarstår utmaningar på lång sikt, såsom inrättande av funktionella och politiskt oberoende antikorrupsionsorgan.

5. DE TRE ORDNINGARNA

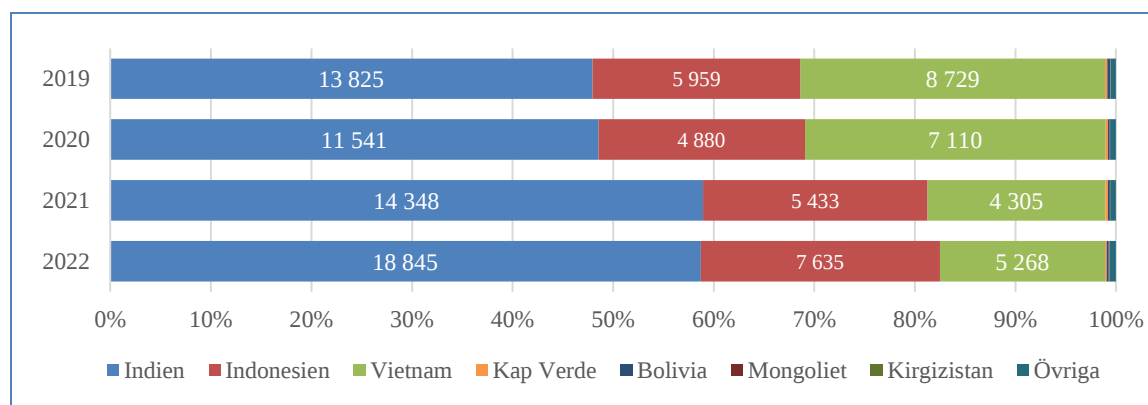
5.1. Standardordningen

För närvarande omfattas tio förmånsländer av standardordningen: Cooköarna, Indien, Indonesien, Kenya, Mikronesien, Nigeria, Niue, Republiken Kongo, Syrien och Tadzjikistan. Antalet har minskat under årens lopp, även under rapporteringsperioden, på grund av att förmånsländerna inom standardordningen ökar sin inkomststatus och/eller har ingått förmånshandelsavtal med EU och därmed inte längre är kvalificerade för GSP, eller har blivit godkända för GSP+.

Som redan påpekats i avsnitt 3 lämnade Vietnam GSP den 1 januari 2023, efter att landets frihandelsavtal med EU hade trätt i kraft den 1 augusti 2020. Även Indien och Indonesien håller på att förhandla om förmånshandelsavtal med EU.

Under rapporteringsperioden fortsatte förmånsländer inom standardordningen att stå för en betydande andel av det totala GSP-utnyttjandet, med Indien och Indonesien som största användare (figur 9). Kläder (S-11b), maskiner (S-16) och skor (S-12) är de viktigaste produkterna för standardordningen: Tillsammans stod de för nästan 50 % av all import inom standardordningen 2022.

Figur 9: Standardordningen – Import som utnyttjar förmåner per förmånsland, 2019–2022 (miljoner euro)



Mot bakgrund av den höga koncentrationen av import av specifika produkter från vissa av förmånsländerna inom standardordningen har graderingsmekanismer ⁽²⁸⁾ utlösts för vissa produkter från tre GSP-förmånsländer – Indien, Indonesien och Kenya – under rapporteringsperioden och år 2023. Detta har lett till att EU:s import av dessa varor med ursprung från dessa länder inte längre omfattas av förmånerna. Detta är ett tecken på förbättrad konkurrenskraft för de relevanta varu- och industrisektorerna i dessa förmånsländer.

Belarus var formellt kvalificerat för standardordningen, men EU drog helt tillbaka landets förmåner redan 2006 på grund av landets allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter. Belarus uttryckte intresse för att återuppta denna fråga innan 2020 års valfusk. Med tanke på den pågående försämringen av både situationen i Belarus och förbindelserna mellan EU och Belarus sedan dess, inklusive i samband med Rysslands oprovocerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina, är förmånerna fortsatt indragna.

5.2. Den särskilda stimulansordningen

Den särskilda stimulansordningen för hållbar utveckling och gott styre (GSP+), fortsätter att vara ett viktigt redskap för att samarbeta med och stödja sårbara utvecklingsländer. Under rapporteringsperioden var följande nio förmånsländerna inom GSP+: Armenien, Bolivia, Filippinerna, Kap Verde, Kirgizistan, Mongoliet, Pakistan, Sri Lanka och Uzbekistan.

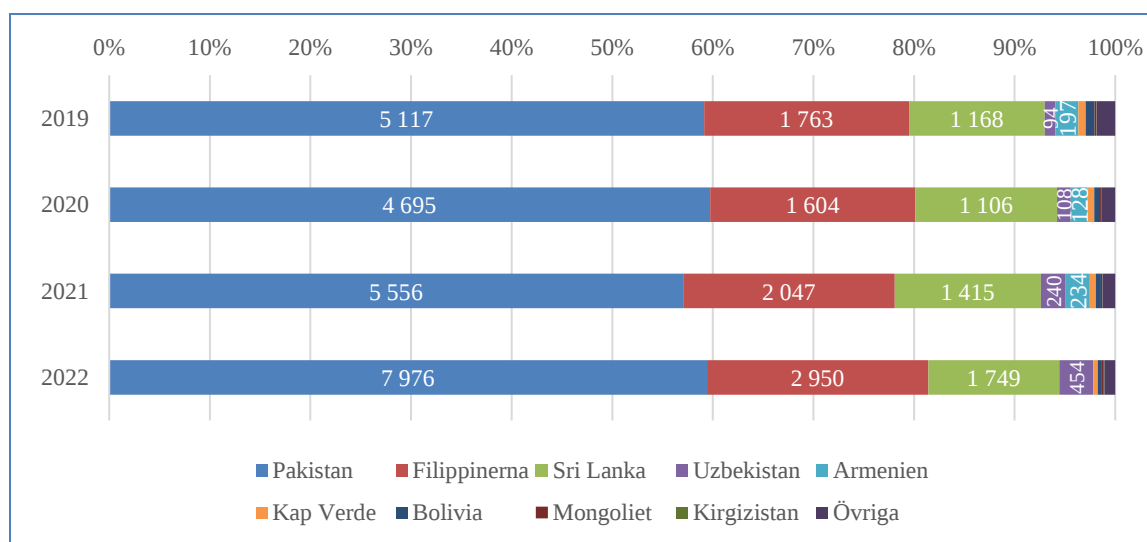
Trots de globala ekonomiska utmaningarna kunde ett av förmånsländerna (Armenien) lämna denna ordning från och med den 1 januari 2022, tack vare landets ekonomiska utveckling och högre inkomststatus.

⁽²⁸⁾ Produktgradering säkerställer att förmåner ges till de mest behövande länderna och produkterna och undviker konkurrensstryck bland GSP-förmånsländerna.

Den särskilda stimulansordningen är fortfarande attraktiv för förmånsländerna inom standardordningen, vilket framgår av förmånsländers ansträngningar att göra ytterligare åtaganden för att ratificera och genomföra relevanta internationella konventioner. Ett exempel som belyser detta är Uzbekistans godkända ansökan och tillträde till GSP+ från och med den 1 april 2021 ⁽²⁹⁾, och ytterligare ett exempel är Tadzjikistans deltagande i en föransökningsdialog under rapporteringsperioden, som ledde till en formell ansökan om att få ansluta sig till GSP+ i april 2023 (se också avsnitt 3.1 ovan).

De tre största förmånsländer inom GSP+ i fråga om värdet på exporten till EU (Filippinerna, Pakistan och Sri Lanka) stod för över 90 % av all import till EU inom ramen för GSP+ under rapporteringsperioden. Det nya GSP+-förmånslandet (Uzbekistan) hamnade på fjärde plats med ett stigande utnyttjande av förmånerna (figur 10). I fråga om produkter utgör textilier och kläder tillsammans (S-11a och S-11b) nästan 60 % av all import till EU inom ramen för GSP+ under 2022, följt av elektriska maskiner (S-16) och oljor, fetter och vaxer (S-3).

Figur 10: GSP+ – Import som utnyttjar förmåner per förmånsland, 2019–2022 (miljoner euro)



EU:s övervakning av GSP+-förmånsländers efterlevnad av sina skyldigheter under rapporteringsperioden genomfördes genom skriftligt informationsutbyte och personliga särskilda uppdrag så snart den globala hälsosituationen gjorde det möjligt. Under rapporteringsperioden var det möjligt att genomföra uppdrag i Filippinerna, Kirgizistan, Pakistan, Sri Lanka och Uzbekistan ⁽³⁰⁾. Frågor relaterade till de skyldigheterna som den särskilda stimulansordningen medför diskuterades regelbundet även i samband med andra högnivåmöten, inklusive handelskommittéer och andra kommittéer, och människorättsdialoger. Särskilda arbetsdokument från kommissionens avdelningar för vart och ett av de nio förmånsländerna inom GSP+ åtföljer denna rapport och omfattar en mer detaljerad lägesbeskrivning av genomförandet av de 27 relevanta konventionerna per land, liksom av övervakningsverksamheten, de ekonomiska konsekvenserna av den särskilda stimulansordningen och den bredare politiska kontexten för det allmänna preferenssystemet i dessa länder.

⁽²⁹⁾ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/576 av den 30 november 2020 om ändring av bilaga III till förordning (EU) nr 978/2012 för att inkludera Republiken Uzbekistan bland de länder som omfattas av tullförmåner inom ramen för GSP+.

⁽³⁰⁾ Inte i Bolivia, Kap Verde eller Mongoliet.

5.3. Allt utom vapen-ordningen

EBA-länderna utgör den största gruppen av alla GSP-förmånsländer – 47 länder som tillhör kategorin minst utvecklade länder omfattas för närvarande av tull- och kvotfria tillgång till EU:s marknad via denna ordning. Import från de minst utvecklade länderna stod för 2 % av EU:s totala import år 2019 och 40 % av den totala importen från alla GSP-länder. 69 % av importen från de minst utvecklade länderna omfattades av EBA-förmåner⁽³¹⁾. De mest importerade produkterna (varje kategori uppskattas ha ett värde på över i miljard euro) inom EBA år 2022 var kläder och skor (S-11b och S-12a), följt av oädla metaller och varor av dessa (S-15b) och fisk och skaldjur (S-1b).

Under rapporteringsperioden låg utnyttjandet av förmåner i EBA-länderna nästan konstant på i genomsnitt 93 %. Minskningen av förmånsimport under 2020 och 2021 (se vidare avsnitt 4 ovan) har till stor del orsakats av den ekonomiska krisen med anledning av covid-19-pandemin, som vände upp och ner på resultaten från 2014 till 2019: Den genomsnittliga årliga tillväxten av import av varor från förmånsländer inom EBA under den tidigare perioden (12,6 %) var avsevärt större än EU:s totala importtillväxt (på 3,2 %). Mellan 2019 och 2021 ökade dock EU:s totala import av varor i genomsnitt med 10,6 %, samtidigt som förmånsimporten från EBA-förmånsländer minskade med i genomsnitt 5,9 %. Men de starka resultaten under 2022 innebar att EBA-förmånsländerna lyckades återfå den konkurrensställning som de hade uppnått före pandemin.

Det är viktigt att notera att minskningen under 2020 och 2021 starkt dominerades av minskningen av import till EU från Kambodja, Bangladesh och Myanmar (i den ordningen), som tillsammans stod för 90 % av minskningen av EU:s förmånsimport från alla de minst utvecklade länderna mellan 2019 och 2021. Det innebär att övriga MUL i genomsnitt knappt minskade sin export till EU alls, och att 19 MUL faktiskt ökade sin export. När det gäller Kambodja och Myanmar kan minskningen till stor del förklaras av landspecifika politiska och ekonomiska faktorer – det partiella upphävandet av EBA-förmåner i Kambodjas fall och följderna av 2021 års militärkupp i Myanmars fall.

Under rapporteringsperioden tillämpades fram till januari 2022 de skyddsåtgärder som kommissionen införde 2019 på import av ris från Kambodja och Myanmar.

De tre största EBA-förmånsländerna omfattades av ett förstärkt samarbete under rapporteringsperioden (Bangladesh, Kambodja och Myanmar). Under den perioden drogs EBA-förmånerna delvis tillbaka från Kambodja från och med den 12 augusti 2020 på grund av allvarliga och systematiska farhågor rörande de mänskliga rättigheterna i landet⁽³²⁾). Denna rapport åtföljs av ett särskilt arbetsdokument från kommissionens avdelningar med mer detaljerad information om detta förstärkta samarbete och om utvecklingen i dessa tre länder.

Europeiska kommissionens avdelningar och utrikestjänsten kan vid behov ytterligare öka sin vaksamhet när det gäller situationen för mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter också i andra EBA-länder, beroende på nuvarande och framtida utveckling. Det är viktigt att komma ihåg att ett fortsatt åtnjutande av EBA-förmånerna kräver att även EBA-länderna respekterar principerna i alla FN:s och ILO:s konventioner om mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter som förtecknas i bilaga VIII till GSP-förordningen.

⁽³¹⁾ Den återstående importen omfattas av andra förmånsordningar eller MGN-nolltullsatser.

⁽³²⁾ EU-förordning 2020/550. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_20_1469.

6. PARTNERSKAP OCH SAMARBETE

6.1. Stöd till GSP-förmånsländer

Det allmänna preferenssystemet är ett omfattande verktyg för att stödja hållbar utveckling på lång sikt i förmånsländer, vilket redan diskuterats i avsnitt 1. Detta mål stöds ytterligare av utformningen av fleråriga vägledande program som fastställer EU:s prioriterade områden och särskilda mål för utvecklingssamarbete med respektive länder (senast för perioden 2021–2027). Detta görs i dialog med partnerlandets regering, det civila samhället och andra intressenter, i samarbete med internationella organisationer och övervakningsorgan, för att hjälpa länderna att uppfylla kraven och maximera utnyttjandet av och fördelarna med GSP-förmånerna.

En majoritet av de fleråriga vägledande programmen innehåller stöd för hållbar tillväxt och anständiga arbetstillfällen, med rättvisa och rimliga arbetsvillkor, vilket kommer att göra det möjligt för kommissionen att vid behov utforma särskilda insatser och åtgärder som bidrar till relevant stöd för GSP-förmånsländer. Arbetet med ratificering och praktiskt genomförande av konventioner och åtaganden som rör god förvaltning, mänskliga rättigheter, migration och miljö understöds generellt också i stor utsträckning genom de flerårigt vägledande programmen. Eftersom specifika krav behöver uppfyllas för att länder ska kunna omfattas av den särskilda stimulansordningen och få ytterligare tullförmåner ågnas detta vanligtvis särskild uppmärksamhet.

Under 2020 tillhandahöll EU:s medlemsstater tillsammans 22,9 miljarder euro till Aid for Trade, vilket motsvarar 40 % av det globala biståndet och gör EU till världens största Aid for Trade-biståndsgivare. EU:s Aid for Trade-bistånd samordnas med handelspolitiken. Följaktligen riktas 96 % av detta bistånd till länder som har förmånstillträde till EU:s marknad, bland annat genom det allmänna preferenssystemet. Över en tredjedel av EU:s Aid for Trade-bistånd gick till GSP-förmånsländer, utan beaktande av dem som kan ha andra typer av förmånstillträde. Majoriteten av Aid for Trade-biståndet till GSP-förmånsländer går till de länder som har tillträde till EU:s marknad inom ramen för EBA.

Under 2020 var EU:s Aid for TRADE-bistånd till GSP-förmånsländer närmare inriktat på två områden. För det första på handelspolitik och handelsbestämmelser, vilket ofta innefattar stöd till kapaciteten att utforma och genomföra handelspolitiken, inbegripet specifika områden, t.ex. ramverk för sanitära och fytosanitära åtgärder, immateriell äganderätt, tekniska föreskrifter, förenklade handelsprocedurer och tullreformer. För det andra på att bygga upp kapacitet relaterad till handelsutveckling, vilket ofta innebär att fokus läggs på att stärka utnyttjandet av det allmänna preferenssystemet och andra ordningar genom att stödja företagens exportkonkurrenskraft, skapa kanaler till köpare osv.

EU:s Aid for Trade, inklusive stödet till efterlevnad och utnyttjande av det allmänna preferenssystemet, är ett verktyg för att förverkliga Global Gateway ⁽³³⁾). Global Gateway lanserades i december 2021 och är en ny strategi för att mobilisera investeringar till ett värde på sammanlagt 300 miljarder euro under 2021–2027. Hälften har öronmärkts för investeringspaketet Global Gateway EU-Afrika. I linje med EU:s geopolitiska ambitioner och engagemang för 2030-agendan syftar Global Gateway till att främja smarta, rena och säkra länkar inom digital teknik, energi och transport, och till att stärka hälso-, utbildnings- och forskningssystemen i världen för att stödja en varaktig global återhämtning samtidigt

⁽³³⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_sv

som man främjar universella värden och höga standarder, god förvaltning och öppenhet. Global Gateway kommer att genomföras genom en Team Europa-strategi som sammanför EU och EU:s medlemsstater med deras genomförandeorgan och offentliga utvecklingsbanker, liksom europeiska institutioner för utvecklingsfinansiering. Syftet är också att mobilisera den privata sektorn för att dra nytta av investeringar med omvandlingseffekter.

Utöver detta allmänna ramverk finns det också specifika möjligheter att stödja GSP-mål, av vilka några exempel anges nedan. Ytterligare alternativ för GSP-förmånsländer att dra nytta av EU-finansierad kapacitetsuppbyggnad är t.ex. Socieux+ ⁽³⁴⁾ eller TAIEX ⁽³⁵⁾.

Projektet Handel för anständigt arbete ⁽³⁶⁾ (2019–2021, 6 miljoner euro), som samfinansierades av EU och Finland och genomfördes av ILO, främjade genomförandet av ILO:s grundläggande konventioner i specifika länder inom EU:s särskilda stimulansordning och Allt utom vapen-ordning. Projektets verksamhet byggde på två ramar: 1) ett globalt instrument som genomförde globala initiativ för internationella arbetsnormer och gav ad hoc-stöd till partnerländernas särskilda behov, och 2) ett landsinriktat instrument som tillhandahöll stöd till utvalda mottagarländer varje år. Projektet omfattade flera av det allmänna preferenssystemets förmånsländer (Bangladesh, Filippinerna, Kap Verde, Madagaskar, Moçambique, Mongoliet och Pakistan). Genomförandet av projektet fortsätter under 2022–2024.

Åren 2020–2021 slutfördes tre projekt relaterade till GSP+ som finansierades inom ramen för det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter till ett totalt belopp av 5,7 miljoner euro. Det övergripande målet för dessa projekt var att ge aktörer i det civila samhället, inklusive fackföreningar, befogenhet att övervaka efterlevnaden och det faktiska genomförandet av konventioner med anknytning till den särskilda stimulansordningen i länder där denna gäller. Närmare bestämt syftade dessa projekt till att bygga upp det civila samhällets aktörers medvetenhet och kapacitet att bedriva övervakning, men även till att förespråka rättsliga och politiska reformer för att upprätthålla arbetstagares rättigheter och allmänna mänskliga rättigheter i förmånsländerna inom den särskilda stimulansordningen. Detta åstadkoms exempelvis genom inrättandet av arbetsgrupper för övervakning för att följa upp genomförandet av viktiga överenskommelser relaterade till FN- och ILO-konventioner, att bygga upp en konstruktiv politisk dialog om dessa frågor mellan civilsamhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och statliga aktörer, eller genom att nå en extern offentlig publik genom utförlig mediabevakning, nationella kampanjer för utbildning om mänskliga rättigheter eller genom att underställa sig konventionsorganen samt allmänna återkommande utvärderingar. I Bolivia fokuserade EU-finansierade åtgärder bland annat på övervakning av det civila samhällets organisationer och opinionsbildning om ratificerade konventioner om mänskliga rättigheter inför nationella och internationella instanser, t.ex. den interamerikanska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och FN. Dessa projekts stora relevans och omfattande inverkan har understrukits i flera utvärderingar, i synnerhet den förbättrade allmänna förståelsen av den särskilda stimulansordningen, den utökade dialogen och kontakten med statliga aktörer samt det civila samhällets organisationers ökade förmåga att bedöma och rapportera om efterlevnaden.

⁽³⁴⁾ <http://socieux.eu/about/>.

⁽³⁵⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9a6139af-d5f8-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-en>

⁽³⁶⁾ https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_697996/lang--en/index.htm

EU stödde också tillhandahållandet av omfattande, transparent och centraliserad information om det allmänna preferenssystemet för både förmånsländer, företag, det civila samhället och politiskt ansvariga via projektet GSP-hubben. GSP-hubben (2019–2021, 400 000 euro) syftade till förbättrad medvetenhet om och ökad transparens när det gäller GSP, dess ekonomiska fördelar och övervakningen av systemet, via en särskild webbplats⁽³⁷⁾, skriftliga publikationer och en rad informationsevenemang i Europa och i GSP-förmånsländer. Underhåll och uppdatering av webbplatsen kommer att fortgå under 2024.

Utöver stödet för genomförandet av konventionerna som är relevanta för den särskilda stimulansordningen har EU också tillhandahållit sektorsspecifikt stöd till förmånsländer för att maximera utnyttjandet av GSP+-förmånerna. EU och Sri Lankas handelsrelaterade biståndsprjekt (8 miljoner euro) gav till exempel sektorspecifikt stöd till efterlevnad på det sanitära och fytosanitära området, förpackning och märkning, exportförvaltning och saluföring samt marknadskopplingar inom sektorerna för kryddor och bearbetade livsmedel. Projektet underlättade också utarbetandet av en nationell exportstrategi samt bidrog till godkännandet av en nationell strategi och handlingsplan för kvalitetsinfrastruktur, liksom till offentliggörandet av en affärsvägledning för GSP+.

6.2. Vägen framåt

Under de kommande åren kommer den allmänna inriktningen på stödet till förmånsländerna inom GSP+ att fastställas genom fortsatt tillämpning av instrumentet Europa i världen⁽³⁸⁾, EU:s nya huvudsakliga finansieringsinstrument för dess yttre åtgärder under perioden 2021–2027, som nämns i avsnitt 6.1. En halvtidsöversyn kommer att slutföras 2024, vilket kommer ge möjlighet att vid behov anpassa prioriteringar och resurser för perioden 2024–2027. På grundval av de fleråriga vägledande programmen fastställs årliga handlingsplaner och andra lagförslag som anger specifika åtgärder som ska genomföras. Vid utarbetandet av fleråriga vägledande program och åtgärder för GSP-förmånsländer beaktas deras behov av handelslättnader, bland annat att öka GSP-utnyttjandet, samt de prioriteringar som fastställts inom ramen för övervakningen inom den särskilda stimulansordningen och det förstärkta samarbetet inom ramen för Allt utom vapen-ordningen. Dessutom kommer stödet till förmånsländerna att beakta förändringarna av GSP efter 2023 när den nya förordningen förväntas träda i kraft. I synnerhet kommer ambitionerna hos de nuvarande GSP+-förmånsländerna och de minst utvecklade länder som förväntas lämna den kategorin framgent att ingå i den nya särskilda stimulansordningen, exempelvis genom stöd av ratificerings- och genomförandeinsatser.

Dessa insatser kommer att stödjas ytterligare av EU:s Global Gateway, som beskrivs ovan. I enlighet med denna strategi kommer handelsrelaterat stöd att främja innovativa riskminskningsverktyg för att katalysa den privata sektorns investeringar. Global Gateway syftar till att främja smarta, rena och säkra länkar inom digital teknik, energi och transport, och till att stärka hälso-, utbildnings- och forskningssystemen i världen för att underbygga en varaktig global återhämtning och samtidigt främja universella värden och höga standarder, god förvaltning och transparens⁽³⁹⁾.

⁽³⁷⁾ <https://gsphub.eu/>.

⁽³⁸⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/947 av den 9 juni 2021 om inrättandet av instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_sv.

7. SLUTSATS

GSP ger avsevärda ekonomiska fördelar för förmånsländerna, vilket framgår denna rapport ger många exempel på. Allra störst inverkan har systemet på Allt utom vapen-förmånsländerna. Mellan 2014 och 2019 ökade förmånsimporten från Allt utom vapen-förmånsländer med 81 % (från 13,9 miljarder euro till 25,2 miljarder euro 2019). Utan GSP+-förmåner skulle GSP+-förmånsländernas BNP kunna minska med upp till 0,3 % – i absoluta tal upp till 6,6 miljarder euro – och exporten från dessa förmånsländer till EU skulle kunna minska med upp till 25 %.

GSP är dessutom ett effektivt instrument för samarbete och stöd till utvecklingsländerna i deras arbete med nödvändiga reformer för ett faktiskt genomförande av internationella normer för mänskliga rättigheter, arbetstagares rättigheter, miljö- och klimatskydd samt god förvaltning.

Efterlevnaden av GSP+-krav är generellt relativt hög vad gäller rapporteringsskyldigheterna till FN:s och ILO:s övervakningsorgan, vilket visar på förmånsländernas tydliga åtagande att uppfylla denna viktiga förutsättning för deltagande i GSP+ och att följa internationella normer. Detta åtagande utgör också en grund för fördragsövervakningsorganens bedömning, som i sin tur är den viktigaste komponenten i EU:s övervakning och engagemang.

På grundval av detta övervakar kommissionens avdelningar och utrikestjänsten att länderna efterlever skyldigheterna enligt GSP att leva upp till internationella normer för alla förmånsländer, och i synnerhet för förmånsländerna inom GSP+ och för vissa EBA-förmånsländer. Övervakningen fokuserar på genomförandet av internationella normer som fastställts av FN och ILO i deras respektive konventioner. I samarbetet med förmånsländerna utnyttjas alla tillgängliga möjligheter och kommunikationsmedel, inbegripet befintliga formella forum såsom dialoger och gemensamma kommittéer samt övervakningsuppdrag och andra mer informella metoder för utbyte. I denna process är input från det civila samhällets partners, både i förmånslandet och internationellt, av största vikt. Tekniska och utvecklingsmässiga samarbetsprojekt bidrar också till målet om hållbar utveckling och till genomförandet av internationella normer.

Förutom genomförandet av befintliga skyldigheter visar de arbetsdokument från kommissionen som åtföljer denna rapport att förmånsländernas åtagande att efterleva internationella normer går bortom den formellt fastställda listan över konventioner som är förtecknad i GSP-förordningen. Förmånsländerna inom GSP+ har till exempel ratificerat konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Parisavtalet, vilka inte anges i GSP-förordningen. Dessutom påskyndar flera av GSP-förmånsländerna ratificeringen av de nyligen upprättade grundläggande ILO-konventionerna om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, liksom ILO-konventionerna om arbetsinspektioner och samråd på trepartsbasis, som inte heller anges i GSP-förordningen.

Mot bakgrund av dessa incitament och övervakningen så har betydande framsteg gjorts i många förmånsländer under de senaste åren när det gäller ansträngningar för att främja kvinnors och barns rättigheter, kampen mot tortyr och misshandel samt arbetstagares rättigheter och arbetsvillkor, inbegripet utrotande av barnarbete och tvångsarbete i det allmänna preferenssystemets förmånsländer. Bland annat Sri Lanka har gjort avsevärda framsteg i kampen mot barnarbete. Uzbekistan har utrotat tvångsarbete och barnarbete i bomullsskörden genom oförminskade ansträngningar sedan 2016. Förmånsländerna gör framsteg när det gäller att ta itu med de viktigaste utmaningarna i fråga om miljö- och

klimatförändringar samt när det gäller att vidta åtgärder för narkotikakontroll och korruptionsbekämpning.

Sammanfattningsvis bidrar EU:s allmänna preferenssystem till en positiv ekonomisk och hållbar utveckling i förmånsländerna genom att stödja ländernas integrering i de internationella globala värdekedjorna och deras efterlevnad av respektive skyldigheter enligt det allmänna preferenssystemet. EU:s incitamentbaserade hållning när det gäller GSP-samarbete har visat sig vara framgångsrikt och bör därför fortsätta. Det innebär att man upprättar effektiva och förtroendebaserade interaktioner med de statliga myndigheterna inom GSP i frågor som ofta är politiskt känsliga och som kräver tid för att hanteras på ett framgångsrikt sätt. GSP underlättar framsteg på plats, på ett sätt som är hållbart i längden, genom närmare förbindelser och positiva kontakter mellan EU och förmånsländerna.

Det är grundläggande att tillhandahålla kontinuitet och rättssäkerhet för förmånsländer och företag inom det allmänna preferenssystemet. Mot bakgrund av att GSP-förordningen snart löper ut i vid utgången av 2023 och de pågående förhandlingarna om en ny förordning har kommissionen föreslagit en förlängning av de nuvarande reglerna, vilket välkomnats av Europaparlamentet och rådet. Under förlängningsperioden för de nuvarande reglerna kommer övervakningen och samarbetet att fortsätta som vanligt, och förmånsländerna bör fortsätta att göra reformansträngningar. Utöver förlängningen förväntas en reviderad GSP-förordning ge kontinuitet och bibehålla systemets grundläggande egenskaper, samtidigt som den kommer vara flexibel nog att kunna möta framtida politiska utmaningar såsom förändringar i förmånsländernas ekonomiska status, nya hållbarhetskrav och förbättrad kommunikation och insyn i GSP-relaterad övervakning och rapportering.