

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION **LIBRARY**
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Brussels, March 1980

CONTINUATION OF THE COMMUNITY SYSTEM OF GENERALIZED PREFERENCES IN FAVOUR
OF DEVELOPING COUNTRIES¹

The Community should maintain its system of generalized preferences in favour of developing countries for a further period of 20 years, up to the year 2000.

Without excluding any of the present beneficiaries the Community should apply the tariff preferences so as to differentiate between the beneficiary countries in the light of the individual competitiveness and level of development. Lastly, the system should be simplified in order to improve the way in which it is run and thereby enable the greatest possible use to be made of the preferential benefits offered by the Community.

These are the main recommendations put forward by the Commission in its Communication to the Council on the future of the Community's generalized system of preferences (GSP), which reaches the end of its initial ten-year period of application at the end of this year. The maintenance of the Community GSP for a further period has in fact been accepted politically since 1975. The purpose of the Commission Communication is to set out the guidelines for the new system to be applied as from next year; the proposals for the 1981 GSP scheme will be formulated at a later stage on the basis of the guidelines adopted by the Council.

The general approach: differentiated preferential benefits to favour the
least developed

On the experience of the first decade of application, the Community GSP does not need to be changed fundamentally. Even with its obvious faults, it has enabled a balance to be struck between the interests of developing countries and Community producers in an economic climate that, for the Community, has moved from a situation of sustained growth to a period of difficult adjustment marked by high inflation rates and increasing unemployment. Although the position of the various sectors of the Community economy has not been endangered, mainly because of the built-in limits to the application of preferences, it has to be admitted that the preferences have mainly benefited a small number of countries with more developed economies and have been mainly used for a limited number of products traditionally exported to the Community. Furthermore, the various implementing rules and the adjustments that have been made to them have made the application of the system so complex that many developing countries have been unable to take full advantage of the benefits offered.

The new GSP for the period after 1980 should provide effective aid for the industrial development of the developing countries while taking account of the need to give Community producers time to put into effect necessary structural adjustments.

The system should also be applied in such a way as to ensure that use of preferences is more evenly spread so that the developing countries in greatest need can enjoy the most liberal access possible on the basis of simplified rules of application.

As regards the duration of the preference system, the Commission points out that a balance has to be struck between the desire of the developing countries to be able to count on a fairly long period of application so that they can draw up and implement industrial development plans and the desire of the Community to avoid finding itself in a position where it is obliged to apply the GSP in a changed international context where there is no further economic or political justification for the application of preferences.

The Commission therefore proposes to keep the GSP in force for a maximum period of 20 years, that is up to the year 2000, a date that has the advantage of coinciding with the deadline for the attainment of the targets set by UNIDO for the industrialization of the developing countries. The rules of application could be reviewed every five years in the light of the experience acquired and any changes that might take place in the international economic and political situation.

The Community GSP is without doubt the most comprehensive of all the schemes implemented by the various industrialized countries, both as regards the products covered and the list of beneficiary countries. As regards the period after 1980, the Commission continues to hold the opinion that the Community should not exclude from its system any developing country, even the most advanced, or any product or sector, even the most sensitive.

That having been said, the Commission comes out in favour of "differentiated" application of the preferential benefits so as to put a limit on the benefits granted to the beneficiaries that are furthest advanced economically, particularly in the most sensitive sectors. Such an approach would have two advantages: firstly, it would permit an extension of the preferential benefits in favour of the beneficiaries that are less competitive and in greatest need and, secondly, it would make it possible to limit the pressure in certain sectors where the most advanced beneficiary countries have already achieved a competitive position that is liable to place the Community producers in difficulty. These limits should be varied according to the product and country in question on the basis of objective economic criteria such as the economic and social situation of the country concerned, its position as a producer and exporter of the product in question, its use of the preferences during the previous period and lastly the situation of the sector or product in question, notably from the viewpoint of imports into the Community. These criteria will be embodied in the Commission's formal proposals to the Council for the 1981 scheme.¹

The new GSP: towards simplified administration

The new GSP, while retaining the general structure of the present system should be applied in such a way as to respect the two imperatives identified above, namely simplification and the differentiated application of the preferential advantages with the main aim of encouraging the less competitive developing countries. A summary of the proposed changes to the present system is given below:

¹In formulating its proposals for 1981, the Commission will also take account of its position as regards compliance with minimum labour standards.

1. Products covered

Having established the principle that no product or sector for which preferential access is allowed under the present GSP is to be excluded from the future system, the question arises of whether the present cover should be extended. As far as processed agricultural products are concerned, the Commission feels that the present cover (310 tariff headings) should not be extended given the constraints of the CAP and the need to safeguard the interests of the ACP and Mediterranean countries, including the new Member States. Certain improvements to the present arrangements could however be considered, if justified, notably for the least developed countries.

As regards industrial products, the present system covers all manufactured and semi-finished products with the exception of certain materials that have undergone initial processing (raw hides and skins, certain textile products and certain metals up to the ingot stage). Consideration could be given to the inclusion of these products, which would be of particular benefit to the least developed countries, in the light of the need to ensure supplies of these commodities for the Community.

2. The limits to the preferential benefits

Industrial products other than textiles are currently subdivided into four different categories (sensitive, hybrid semi-sensitive, semi-sensitive and non-sensitive), which are subject to different rules as regards surveillance of and compliance with the quantitative limits laid down for the beneficiaries overall and for individual beneficiaries. Since preferential imports of products of any degree of sensitivity are almost always accounted for by one, two or at most three beneficiary countries, it should be possible to control the exports of these countries selectively and at the same time simplify the management of the scheme by providing wider access for the other beneficiary countries.

This would involve introducing the following changes in the present rules of operation:

1. The four categories would be reduced to two - namely, sensitive products (comprising the three categories of sensitive and semi-sensitive products under the present system) and non-sensitive products.
2. For non-sensitive products, the present system, involving the fixing of a theoretical ceiling with the possibility of reimposing customs duties where it was exceeded, would be replaced by simple statistical monitoring of imports.
3. For sensitive products, differentiated treatment would be applied depending on the beneficiary countries in question:
 - (a) For those countries considered particularly competitive in respect of a given product, tariff quotas or ceilings would be fixed for each individual country, or exceptionally, for all the competitive countries together;
 - (b) For the other beneficiary developing countries, the ceiling arrangements for non-sensitive products under the present system would be applied.

It goes without saying that the arrangements applicable to the poorest countries, which under the present GSP already enjoy almost completely liberalized access (exemption from the reimposition of customs duties where the ceilings are exceeded), would be maintained and if possible improved, particularly in respect of certain agricultural products.

3. The rules of origin

While retaining the basic principles on which the present origin rules are based, consideration could be given to the possibility of simplifying them and making them more liberal as regards "cumulative" origin in countries belonging to a regional grouping and the "donor's content" principle.

4. Legal basis and everyday administration

The GSP will continue, as in the past, to be legally autonomous rather than contractual. The retention of the autonomous nature of the preferences is best suited for reconciling widest possible access with flexibility in adapting to changing situations.

On the other hand, the administration of the system could be simplified by entrusting routine administration (monitoring of use, triggering of tariff measures and annual adaptation of the preferences) to the Commission in consultation with the Member States. Important decisions on the general guidelines and the periodical review of the system would remain the responsibility of the Council.

5. Textile products

No change is envisaged in the present arrangements that have just been introduced on the basis of completely new rules of operation. Moreover, the present arrangements are linked to the MFA agreements which expire in 1982. Without excluding possible adjustments, it seems more logical to await the decisions to be taken as regards the future of the MFA before changing the present arrangements.

THE GENERALIZED SYSTEM OF PREFERENCES:
ITS ORIGINS, OPERATION AND DEVELOPMENT

The Community's generalized system of preferences came into effect on 1 July 1971 for an initial period of ten years in accordance with the undertaking given in UNCTAD. The Community was the first industrialized power to introduce such a system, the last being the United States (in 1976). The main features of the Community system are as follows:

Beneficiary countries

The Community grants preferences to:

- all the developing countries in the Group of 77 without exception;
- dependent territories such as Hong Kong, Macao, etc.;
- other countries which request, and are deemed eligible for, preferences, examples being Romania (1974), which subsequently joined the Group of 77, and China (1980)¹.

Products covered and preferential benefits

(a) The agricultural sector

The preferential arrangements apply to a list of processed agricultural products (currently 310 tariff headings). The preference takes the form of a partial suspension of customs duties. With the exception of four products (soluble coffee, cocoa butter, preserved pineapples and tobacco), which are subject to tariff quota arrangements, the preferential imports are not subject to quantitative limits. Since 1977, the 25 poorest developing countries, as defined by the United Nations, enjoy total suspension of customs duties.

(b) The industrial sector (other than textiles)

The GSP applies to all semi-finished and manufactured products. The preference consists in the total suspension of customs duties within a quota or ceiling. As a rule, the quotas or ceilings are calculated on the basis of imports from all the beneficiary countries during the reference year, plus an additional amount equivalent to 5% of imports from the non-beneficiary countries during the most recent year for which statistics are available; this is designed to ensure a progressive increase in the volume of preferential imports. The Community has, however, been obliged on a number of occasions, in view of the trend in the economic situation, to lay down a more modest increase, and in certain cases it has even frozen certain quotas and ceilings in view of the difficulties in the sector in question.

At present, the system provides for four categories of products that are subject to differing arrangements as regards the monitoring and limitation of preferential benefits; these arrangements vary in strictness according to the sensitivity of the products in question. The four categories comprise:

- 15 sensitive products (12 EEC and 3 ECSC) subject to a system of tariff quotas divided into national quotas (in some cases accompanied by a Community reserve), with a maximum country amount ("butoir") of 50%; customs duties are reimposed automatically when the quota is exceeded;
- 28 hybrid semi-sensitive products (all EEC products) subject to the Community ceiling arrangements; here there are no national quotas but there are butoirs, normally set at 50% but reduced to 15% in the case of certain beneficiary countries that are particularly competitive in respect of a given product, such as Yugoslavia, Hong Kong, South Korea, Romania and China;
- 81 semi-sensitive products (78 EEC and 3 ECSC) subject to the general system of Community ceilings with butoirs, plus a system of import surveillance so that customs duties can be rapidly reimposed when a ceiling is exceeded and a Member State so requests;

¹ By way of comparison, the OPEC countries and the Communist countries are excluded from the United States system.

- 6
- lastly, non-sensitive products merely subject to the ceiling arrangements with butoirs; for this category the reimposition of customs duties in the event of the ceiling being exceeded is in general only a theoretical possibility.

Since 1977, the 25 poorest developing countries have been exempt from the reimposition of customs duties in the event of the butoirs being exceeded, and since 1978 they have not been subject to the quotas or ceilings either.

(c) The textile sector

A new system was introduced in 1980 for all the textile products covered by the Multifibre Arrangement (MFA). Each developing country that has concluded with the Community a voluntary restraint agreement under the MFA or a similar arrangement receives for each product a special quota corresponding to a fixed percentage of the voluntary restraint level calculated on the basis of a formula that takes account of the competitiveness and level of development of the textile industry in the country concerned. No limit is applied, however, to the least developed countries.

As regards jute products (for India, Bangladesh and Sri Lanka) and coir products (for India and Sri Lanka), the GSP provides for the total suspension of duties (since 1978) subject to certain voluntary restraint commitments.

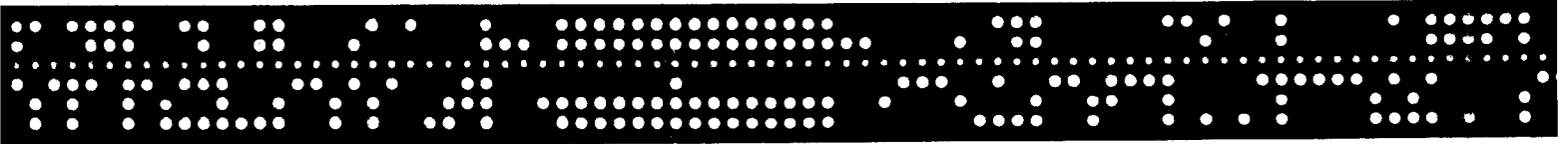
Development of the GSP

In the successive annual schemes, the possibilities for preferential imports have been regularly increased for all categories of products. The largest increase has been in respect of processed agricultural products. The number of products covered has doubled - from 147 in 1971 to 310 in 1979 - while the value of preferential imports has tripled - from 450 million EUA in 1974, the first year of application of the GSP by the enlarged Community of Nine, to 1 350 million EUA in 1979. This increase is due in large part to the consideration given to the interests of the Asian Commonwealth developing countries with traditional trade flows to the United Kingdom - in accordance with the Joint Declaration of Intent - and to the implementation of the Community offer on tropical products under the MTNs.

Despite the freeze or reduced increase in the quotas and ceilings for a number of sensitive products, the overall offer for the industrial sector (excluding textiles) increased from 2 800 million EUA in 1974 to 5 100 million EUA in 1979, an increase of 82%. As from 1975, moreover, the Community adjusted its GSP to achieve a better balance in the allocation of the benefits offered. It adopted various measures, notably the introduction of special butoirs, to limit the benefit derived by the most competitive countries while liberalizing access for the least competitive countries.

As regards textile products, the offer has been increased from 68 000 t in 1974 to 87 000 t in 1979 and 115 000 t in 1980.

The actual rate of utilization of the GSP by the beneficiary countries remains around 55-60%. Utilization is concentrated on the sensitive products, which are subject to stricter limits. A fairly small number of developing countries account for the use made of the system and in 1977 out of total preferential imports of 3 850 million EUA, 85% (3 300 million EUA) were from 17 countries and 60% (2 300 million EUA) from only 7 countries (Yugoslavia, Malaysia, Hong Kong, India, South Korea, Brazil and Romania). In certain beneficiary countries, the high rate of utilization is due to a single group of products, e.g. palm oil for Malaysia (62%) and petroleum products for Romania (73%) and Venezuela (94%). It is Yugoslavia, Hong Kong and South Korea that have made the widest use of the GSP.



TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION **LIBRARY**
INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Bruxelles, le 7 mars 1980

RECONDUCTION DU SYSTEME COMMUNAUTAIRE DE PREFERENCES TARIFAIRES GENERALISEES
EN FAVEUR DES PVD (1)

La Communauté devrait reconduire son système de préférences tarifaires généralisées en faveur des pays en voie de développement pour une nouvelle période de 20 ans jusqu'à l'an 2000.

Sans exclure aucun des pays bénéficiaires actuels, la Communauté devrait, toutefois, prévoir une application modulée des avantages préférentiels en fonction de la compétitivité et du niveau de développement des différents PVD. Il faut enfin simplifier le système afin d'en améliorer la gestion et de permettre ainsi une utilisation aussi étendue que possible des avantages préférentiels offerts par la Communauté.

Telles sont les principales recommandations formulées par la Commission dans sa communication au Conseil sur l'avenir du SPG dont la période d'application initiale de 10 ans vient à expiration à la fin de cette année. En effet, la reconduction du SPG communautaire pour une nouvelle période apparaît politiquement acquise depuis 1975. L'objet de la présente communication est de définir les orientations du nouveau système à mettre en oeuvre à partir de l'année prochaine, étant entendu que les propositions en vue de l'octroi de préférences généralisées pour l'année 1981 seront formulées ultérieurement sur la base des orientations retenues par le Conseil.

L'approche générale: moduler les avantages préférentiels de façon à favoriser les moins développés.

L'expérience de la première décennie d'application montre que le SPG communautaire ne devrait pas être fondamentalement modifié. En effet, même avec des imperfections certaines, il a permis de tenir compte d'une façon équilibrée des intérêts des PVD et des producteurs communautaires, et cela dans un contexte économique qui a évolué, en ce qui concerne la Communauté, d'une situation de croissance soutenue à celle d'une période d'ajustement difficile caractérisée par des taux d'inflation élevés et un chômage de plus en plus important. Si la position des différents secteurs de l'économie communautaire n'a pas été mise en danger, notamment en raison des dispositions limitatives prévues dans l'application des préférences, force est de constater que l'utilisation des avantages préférentiels s'est concentrée sur un nombre restreint de pays bénéficiaires dont l'économie était plus développée, ainsi que sur un nombre restreint de produits faisant l'objet d'un courant traditionnel d'exportation vers la Communauté. D'autre part, les différentes règles d'application, et les aménagements qui y ont été apportés, ont conféré au fonctionnement une complexité telle que de nombreux pays en voie de développement n'ont pas pu profiter pleinement des avantages offerts.

Le nouveau SPG pour la période après 1980 devrait apporter une aide efficace au développement industriel des PVD, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer aux producteurs communautaires le temps de mettre en oeuvre les ajustements structurels

(1) COM(80)104

2 nécessaires. Il faut également que le système soit appliqué de manière à assurer une utilisation plus égale des avantages préférentiels afin que les PVD qui en ont le plus besoin puissent jouir de l'accès le plus libéral possible, basé sur des règles d'application simplifiées.

En ce qui concerne la durée du système, la Commission fait remarquer qu'il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, le désir des PVD de pouvoir compter sur une période d'application des préférences assez longue pour permettre l'établissement et la mise en oeuvre de leurs plans de développement industriel, et d'autre part, le désir de la Communauté d'éviter qu'elle ne se trouve tenue d'appliquer le SF dans un contexte international modifié où il n'y aurait plus de justification économique ou politique pour l'application de préférences.

La Commission propose donc le maintien en vigueur du SPG pour une durée maximale de 20 ans, soit jusqu'à l'an 2000, date qui a l'avantage de coïncider avec l'échéance pour la réalisation des objectifs en matière d'industrialisation des PVD fixés par l'ONUDI. Les règles d'application pourraient faire l'objet d'un réexamen tous les cinq ans, compte tenu de l'expérience acquise et des modifications susceptibles d'intervenir dans la situation économique et politique internationale.

Le système SPG communautaire est sans doute le plus complet de tous les systèmes de préférences généralisées mis en oeuvre par les différents pays industrialisés, et cela tant en ce qui concerne la couverture des produits que la liste des pays bénéficiaires. S'agissant de la période d'après 1980, la Commission reste d'avis que la Communauté ne devrait exclure du bénéfice du système aucun pays en voie de développement, même des plus avancés, ni aucun produit ou secteur, même des plus sensibles.

Ceci dit, la Commission se prononce en faveur de l'application "modulée" des avantages préférentiels de façon à limiter les avantages octroyés aux pays bénéficiaires économiquement plus avancés, et notamment dans les secteurs les plus sensibles. Une telle approche aurait un double avantage: d'une part, elle permettrait l'élargissement des avantages préférentiels en faveur des bénéficiaires moins compétitifs et qui en ont le plus besoin, d'autre part, elle permettrait de limiter la pression dans certains secteurs où les pays bénéficiaires les plus avancés ont déjà atteint une position concurrentielle susceptible de mettre les producteurs communautaires en difficulté. De telles limitations devraient être modulées suivant les produits et par pays sur la base de critères économiques objectifs, tels que la situation économique et sociale du pays concerné, sa position en tant que producteur et exportateur du produit en cause, son utilisation des avantages préférentiels pendant la période précédente, et enfin la situation du secteur ou du produit en cause en ce qui concerne notamment les importations dans la Communauté. Ces critères seront concrétisés lors de la transmission au Conseil des propositions formelles de la Commission pour le schéma 1981. (1)

Le nouveau SPG: pour une gestion simplifiée

Le nouveau SPG, tout en gardant la structure générale du système actuel, devrait être appliqué de façon à respecter les deux impératifs indentifiés plus haut, à savoir la simplification et l'application modulée des avantages préférentiels dans le but de favoriser notamment les PVD les moins compétitifs. Voici un résumé schématique des adaptations envisagées au système actuel:

1. Couverture des produits

Une fois acquis le principe selon lequel aucun produit ou secteur faisant l'objet d'un accès préférentiel dans le SPG actuel ne devrait être exclu du système à l'avenir, la question se pose de savoir s'il faudrait élargir la couverture actuelle. En ce qui concerne les produits agricoles transformés, la Commission estime que la couverture

(1) En formulant ses propositions pour 1981, la Commission tiendra compte de sa position en ce qui concerne le respect des normes minimales de travail. ./.

actuelle (310 positions tarifaires), ne devrait pas être élargie, compte tenu des contraintes de la PAC et de la nécessité de sauvegarder les intérêts des ACP et des pays méditerranéens, y compris des nouveaux pays membres. Toutefois, certaines améliorations du régime actuellement appliqué pourrait être pris en considération si cela se justifie, notamment pour les pays les moins avancés.

En ce qui concerne les produits industriels, le système actuel couvre tous les articles manufacturés et produits semi-finis à l'exception de certains produits de première transformation (cuirs et peaux brutes, certains produits de base textiles, certains métaux jusqu'au stade de lingots). L'inclusion de ces produits, qui bénéficieraient notamment aux pays moins avancés, pourrait être examinée, compte tenu de la nécessité d'assurer l'approvisionnement de la Communauté.

2. La limitation des avantages préférentiels

Les produits industriels autres que textiles sont actuellement subdivisés en quatre catégories différentes (sensibles, quasi-sensibles hybrides, quasi-sensibles et non-sensibles) soumises à des règles différentes en ce qui concerne le contrôle et le respect des limites quantitatives prévues, tant pour l'ensemble des bénéficiaires que pour les bénéficiaires pris individuellement. Etant donné le fait que pour les produits "sensibilisés", les importations préférentielles sont presque toujours le fait d'un, deux ou trois pays bénéficiaires au maximum, il devrait être possible de contrôler sélectivement les exportations de ces pays et en même temps de simplifier la gestion du schéma par une plus grande ouverture pour les autres pays bénéficiaires.

Il s'agirait d'introduire les modifications suivantes dans les règles de fonctionnement actuelles:

1°. Les quatre catégories seraient réduites à deux: à savoir, les produits sensibles (comprenant les trois catégories de produits sensibles et quasi-sensibles dans l'actuel système) et les produits non-sensibles.

2°. Pour les produits non-sensibles, on remplacerait le système actuel, à savoir fixation d'un plafond théorique avec possibilité de rétablir la perception des droits de douane en cas de dépassement, par un simple relevé statistique des importations.

3°. Pour les produits sensibles on établirait un traitement différentiel selon les pays bénéficiaires:

(a) Pour les pays jugés particulièrement compétitifs pour un produit déterminé l'on fixerait des contingents ou des plafonds tarifaires qu seraient attribués à chacun de ces pays pris individuellement, ou exceptionnellement, à l'ensemble des pays compétitifs;

(b) Pour les autres PVD bénéficiaires on appliquerait le régime des plafonds prévu pour les produits non-sensibles dans le système actuel.

Il va sans dire que le régime applicable aux PVD les plus pauvres, qui bénéficient déjà, dans le SPG actuel, d'un accès presque complètement libéralisé (exemption du rétablissement des droits de douane en cas de dépassement des plafonds) serait maintenu et si possible amélioré notamment pour certains produits agricoles.

3. Les règles d'origine

Tout en maintenant les principes de base sur lesquels se fondent les règles d'origine actuelles, on pourrait examiner la possibilité de les simplifier et de les rendre plus libérales pour ce qui est de l'origine "cumulative" dans les pays qui font partie d'un groupement régional et en ce qui concerne le principe du "donor's content".

4. Base juridique et gestion courante

Le SPG continuera, comme par le passé, à être non pas contractuel, mais juridiquement autonome. Le maintien du caractère autonome des préférences permettra le mieux de concilier l'ouverture la plus large possible avec la souplesse dans l'adaptation aux situations changeantes.

En revanche, la gestion du système pourrait être simplifiée, en confiant la gestion courante (contrôle de l'utilisation, déclenchement des mesures tarifaires et adaptation annuelle des préférences) à la Commission, en consultation avec les Etats membres. Les décisions importantes relatives aux directives générales et à la révision périodique du système, resterait du ressort du Conseil.

5. Produits textiles

Aucune modification n'est envisagée dans le régime actuel qui vient tout juste d'être mis en place sur la base de règles de fonctionnement tout à fait nouvelles. Par ailleurs, le régime actuel est lié aux accords AMF qui arrivent à échéance en 1982. Sans exclure des aménagements possibles, il paraît plus logique d'attendre les décisions qui seront prises quant à l'avenir de l'AMF avant de modifier le régime actuel.