



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.3.2005  
KOM(2005) 100 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET  
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**Oprindelsesreglerne i præferencehandelsordninger**

**Fremtidige retningslinjer**

# INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ .....	3
INDLEDNING.....	5
Formålet med denne meddelelse .....	5
Grøn bog om fremtiden for oprindelsesreglerne i præferencehandelsordningerne.....	6
Resultater af høringsprocessen .....	6
GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER FOR EN NY FREMGANGSMÅDE TIL BESTEMMELSE AF PRÆFERENCEOPRINDELSE .....	7
1. ENKLERE OG MERE UDVIKLINGSVENLIGE REGLER FOR FASTSÆTTELSEN AF PRÆFERENCEOPRINDELSE OG OPRINDELSESKUMULATION .....	7
1.1. Grundlæggende regler for fastsættelse af oprindelsesstatus .....	8
1.1.1. Fuldt ud fremstillede fiskerivarer .....	8
1.1.2. Tilstrækkeligt bearbejdede eller forarbejdede produkter .....	8
1.2. Oprindelseskumulation som led i regional integration .....	9
1.2.1. Kumulationens omfang og betingelserne for dens anvendelse og udvidelse .....	9
1.2.2. Regionale konventioner om oprindelse.....	10
1.2.3. Forenkling og lempelse af betingelserne for kumulation.....	10
2. EFFEKTIVE PROCEDURER: DE ERHVERVSDRIVENDES OG DE OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ANSVAR VED FASTSÆTTELSE OG KONTROL AF PRÆFERENCEOPRINDELSE .....	11
2.1. Oprindelseserklæring fra den importør, der gør krav på præferencebehandling .....	11
2.2. Oprindelseserklæring udfærdiget af eksportøren .....	12
2.3. Toldmyndighedernes kontrol med varernes oprindelse og med de erhvervsdrivende - Administrativt samarbejde.....	12
3. SIKRE RAMMER: DE KOMPETENTE MYNDIGHEDERS HÅNDHÆVELSE AF REGLERNE.....	12
3.1. Etablering af betingelserne for overholdelse.....	13
3.1.1. Forudgående evaluering af de omfattede landes eller landegrupperes kapacitet til at administrere ordningen og de dermed forbundne regler og procedurer .....	13
3.1.2. Information, undervisning og teknisk bistand om præferenceoprindelsesregler .....	13
3.2. Partnerskab om overvågning af overholdelsen.....	14
3.2.1. Overvågning af de offentlige myndigheders overholdelse af de forpligtelser, der følger af ordningerne .....	14
3.2.2. Foranstaltninger til sikring af de erhvervsdrivendes overholdelse af reglerne – Bekæmpelse af svig og gensidig bistand til bekæmpelse heraf.....	14
3.3. Anvendelse af beskyttelsesmekanismer .....	14

## RESUMÉ

- Det fremgår af besvarelsene fra den høringsproces, der blev iværksat ved Kommissionens grøn bog om fremtiden for oprindelsesreglerne i præferencehandelsordningerne, at der er specifikke forventninger til disse regler og ordninger, både hvad angår deres målsætninger og udformning.
- Disse ofte modstridende forventninger skal afstemmes med de internationale forpligtelser og med de retningslinjer, Kommissionen allerede har afstukket, især de nylige meddelelser om tekstilindustriens fremtid og den nye generelle præferenceordning (GSP).
- Inden for rammerne af Doha-dagsordenen for udvikling er den vigtigste prioritet for EU's handelsforbindelser fortsat at sikre, at udviklingslandene bliver bedre integreret i verdensøkonomien, især ved at give dem bedre adgang til industrilandenenes markeder, og dette bør tages i betragtning ved revisionen af præferenceoprindelsesreglerne. Dette indebærer, at de nødvendige substansændringer af oprindelsesreglerne bør ledsages af en tilpasning af procedurerne for reglerens forvaltning og kontrol, så det sikres, at præferencerne rent faktisk kommer dem til gode, som har behov for det.
- På denne baggrund bør der træffes foranstaltninger på tre områder:

Betingelserne for, at en vare anses for at have oprindelsesstatus i et bestemt land, bør revideres

Med henblik på at forenkle reglerne og i givet fald gøre dem mere udviklingsvenlige, støtter Kommissionen:

- at der indføres en forenkling af de begreber og metoder, der benyttes til at fastslå oprindelsesstatus, herunder formuleringen af de relevante bestemmelser; forenklingen bør øge klarheden, lette forståelsen af reglerne og støtte deres anvendelse og håndhævelse; der bør foretages en grundig evaluering af virkningerne af denne forenkling for at sikre, at de generelle målsætninger er opfyldt. Hvis det viser sig ikke at være tilfældet, vil Kommissionen lægge en anden strategi;
- at de betingelser, som produktionsprocesserne skal opfylde, for at der kan indrømmes oprindelsesstatus, justeres for så vidt angår udviklingspolitik og udviklingslande, idet formålet er, at sikre lettere adgang til fællesskabsmarkedet ved præferentiel toldbehandling, som svarer til de præferenceberettigede landes faktiske produktions- og eksportkapacitet, især for de mindst udviklede og mindste landes vedkommende;
- at betingelserne for at anvende oprindelseskumulation inden for sammenhængende regionale grupperinger lempes yderligere, forudsat at der er oprettet passende mekanismer for administrativt samarbejde mellem kumulationspartnerne.

Der bør foretages en ændring af de toldprocedurer, der er nødvendige for en korrekt gennemførelse og kontrol med de erhvervsdrivendes brug af præferencerne.

For at sikre en bedre balance mellem de erhvervsdrivendes og de offentlige myndigheders ansvarsområder og beskytte de legitime interesser, der står på spil, støtter Kommissionen et system baseret på følgende komponenter:

- oprindelsesstatus skal bestemmes af eksportørerne selv, forudsat at de forudgående er blevet registreret af eksportlandets myndigheder efter forud fastsatte fælles standarder;
- der bør ske en forbedring af informationsudvekslingen mellem eksportørerne og myndighederne i eksportlandene om brugen af præferenceordningen og en styrkelse af disse myndigheders kontrol af de eksportører, som vi kan have tillid til;
- de grundlæggende rettigheder og forpligtelser for de importører, der kræver præferencebehandling på grundlag af oprindelseserklæringer udarbejdet af deres udenlandske leverandører, bør præciseres;
- der bør indføres særlige klausuler om overholdelse af oprindelseskravene i kommercielle transaktioner mellem eksportører og importører og skabes mulighed for elektronisk fremsendelse af oprindelsesbeviser;
- informationsudvekslingen og det administrative samarbejde mellem myndighederne i eksport- og importlandene i forbindelse med kontrol af oprindelsesstatus bør styrkes og baseres på klare forpligtelser og procedurer.

Der bør udvikles instrumenter, der kan sikre, at de lande, der er omfattet af præferencen, overholder deres forpligtelser:

For at sikre, at de offentlige myndigheder overholder deres forpligtelse til at anvende ordningerne og oprindelsesreglerne korrekt, og at de fuldt ud samarbejder om at forhindre og bekæmpe misbrug, foreslås følgende foranstaltninger:

- teknisk bistand til de præferenceberettigede lande (især de mindst udviklede lande og mindre lande), som har behov for støtte til at anvende præferenceordningerne korrekt og få det bedst mulige udbytte af dem;
  - en målrettet overvågning af, om præferenceordningerne fungerer korrekt, baseret på en handlingsplan;
  - hensigtsmæssig brug af sikkerhedsforanstaltninger og beskyttelsesmekanismer i tilfælde af utilstrækkelig kontrol eller manglende samarbejde.
- En revision af oprindelsesreglerne efter disse retningslinjer vil være et vigtigt element i den nye GSP-ordning.
  - Disse nye retningslinjer for oprindelsesregler og administrativt samarbejde vil også snart indgå som en prioritet i de økonomiske partnerskabsaftaler, der er ved at blive forhandlet med seks regionale grupperinger af AVS-landene i overensstemmelse med de fordele, de allerede har opnået ved Cotonou-aftalen. Retningslinjerne vil senere gradvis kunne udvides til de eksisterende frihandelsaftaler. Dette vil sikre, at reglerne inden for et givet sæt præferenceordninger med regional sammenhæng harmoniseres i tilstrækkelig grad, samt at de regler, der er fælles for en given region, samles i et enkelt regelsæt (f.eks. en regional konvention).
  - I forbindelse med de nye ordninger, som Kommissionen foreslår sine handelspartnere, vil den bestræbe sig på at sikre, at spørgsmål, der allerede er blevet løst under de igangværende forhandlinger, ikke rejses igen, og den vil indtage en konstruktiv og åben holdning til de nye forhandlinger.

## INDLEDNING

### Formålet med denne meddelelse

- Oprindelsesregler er et afgørende element i Fællesskabets handelspolitik, især hvor der kun indrømmes toldpræferencer til varer med oprindelse i bestemte lande eller grupper af lande. De bør derfor være i overensstemmelse med de generelle mål for disse præferencer, som er at styrke den økonomiske integration mellem partnerne og især lette udviklingslandenes fuldstændige integration i verdensøkonomien samt støtte deres økonomiske og sociale udvikling.
- Disse regler bør afspejle arten og betydningen af den forbindelse, der skal være mellem varerne og det pågældende land, navnlig hvilket forarbejdningsniveau de eksterne input skal have i et bestemt land, for at de fremstillede varer kan anses for at have oprindelse i det pågældende land. Der må fastsættes toldprocedurer, der kan påvise og kontrollere, at de pågældende krav rent faktisk er blevet opfyldt. Den nuværende situation, hvor reglerne ofte er komplicerede, men ikke håndhæves effektivt, er ikke tilfredsstillende.
- Formålet med denne meddelelse er at give generelle retningslinjer for de grundlæggende principper, som Kommissionen agter at følge for at forbedre oprindelsesreglerne i de forskellige frihandelsaftaler og autonome præferenceordninger.
- Forbedringen vil bestå i at forenkle - og hvis hensigtsmæssigt - lempe oprindelsesbegrebet, skærpe de dermed forbundne procedurer samt udvikle de nødvendige redskaber til sikring af reglernes overholdelse. Kommissionen vil for hvert af disse tre aspekter fremme gennemsigtigheden og tilpasse reglerne til målet med ordningerne.
- Behovet for sådanne ændringer er bl.a. blevet understreget i forbindelse med forberedelsen af den nye generelle præferenceordning (GSP) for perioden 2006-2015<sup>1</sup>, indledningen af forhandlingerne om de nye regionale økonomiske partnerskabsaftaler med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) og overvejelserne om tekstilsektorens fremtid<sup>2</sup>.
- I meddelelsen ”Udviklingslande, international handel og bæredygtig udvikling: Fællesskabets generelle toldpræferenceordnings rolle i tiåret 2006/2015” påpeger Kommissionen, at *”GSP bør være koncentreret om de lande, der har størst behov for ordningen, og bør på forskellig vis begunstige det regionale samarbejde mellem udviklingslandene. GSP skal bistå disse lande med at nå et konkurrencedygtighedsniveau, der gør dem økonomisk uafhængige og gør dem til fuldgældige partnere i den internationale samhandel.”*
- For at realisere dette mål vil GSP derfor udbyde den første mulighed for at anvende disse generelle retningslinjer til forbedring af oprindelsesreglerne, forudsat at der foretages en

---

<sup>1</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg - KOM(2004) 461 af 7.7.2004.

<sup>2</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Tekstil- og beklædningsindustriens fremtid i det udvidede EU - KOM(2003) 649 af 29.10.2003.

finpudsning af de nærmere gennemførelsesbestemmelser. Dette vil ske ved hjælp af ændringer til gennemførelsesbestemmelserne til EF-toldkodeksen<sup>3</sup>.

### **Grøn bog om fremtiden for oprindelsesreglerne i præferencehandelsordningerne**

- I forbindelse med liberaliseringen af den internationale samhandel har Kommissionen vedtaget en grøn bog<sup>4</sup>, der:
  - giver en samlet vurdering af de nuværende problemer med hensyn til oprindelsesstatus i præferenceordninger;
  - fokuserer på de aspekter, som det kræver en konsekvent fremgangsmåde at bringe under kontrol;
  - giver en samlet oversigt over de eksisterende muligheder, specielt i forbindelse med ordningerne for certificering, angivelse og kontrol af varers oprindelsesstatus, og foreslår måder til at stramme det nuværende system for administrativt samarbejde.

### **Resultater af høringsprocessen**

- Høringen vedrørende grønbogen fandt sted fra januar til 15. marts 2004 med deltagelse af internationale handelsvirksomheder og kompetente myndigheder i medlemsstaterne, de tiltrædende lande, kandidatlandene og de lande, der deltager i forskellige præferenceordninger med Den Europæiske Union.
- Kommissionen udarbejdede i september 2004 en sammenfattende rapport over resultaterne af høringsprocessen, hvis vigtigste mål var at give en oversigt over og et resumé af bidragsydernes synspunkter og bemærkninger.
- Da det er vigtigt at finde en balance mellem de forskellige involverede interesser, har de modtagne indlæg været et værdifuldt materiale for Kommissionen ved udarbejdelsen af denne meddelelse.

---

<sup>3</sup> Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 (EFT L 253 af 11.10.1993), senest ændret ved tiltrædelsesakten (EUT L 236 af 23.9.2003).

<sup>4</sup> Grøn bog om fremtiden for oprindelsesreglerne i præferencehandelsordningerne - KOM(2003) 787 af 18.12.2003.

## GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER FOR EN NY FREMGANGSMÅDE TIL BESTEMMELSE AF PRÆFERENCEOPRINDELSE

Som understreget i grønbogen kræver enhver forbedring af de præferentielle oprindelsesregler en kombination af passende bestemmelser, opfyldelse af ordningernes mål og dækning af de interesserede parters behov, effektive procedurer, en optimal ansvarsfordeling med hensyn til forvaltning og kontrol af oprindelsesstatus samt nøje overholdelse af retlige forpligtelser og betingelser ved hjælp af håndhævelsesinstrumenter<sup>5</sup>. Kort og godt vil den generelle fremgangsmåde for en revision være: ”passende regler, effektive procedurer, sikre rammer”.

### 1. ENKLERE OG MERE UDVIKLINGSVENLIGE REGLER FOR FASTSÆTTELSEN AF PRÆFERENCEOPRINDELSE OG OPRINDELSESKUMULATION

- Under hensyntagen til de vigtigste mål for de enkelte ordninger (gensidig forbedret markedsadgang, udvikling af fattige lande, sikkerhed, regionalt samarbejde og integration), vil forskelle i definitionen af præferencebehandlingen og i betingelserne for, at en vare kan omfattes af en sådan præference, blive bibeholdt, da dette er i tråd med at de pågældende ordninger i sidste instans skal erstattes af en multilateral fremgangsmåde.
- Kommissionen støtter både en forenkling af den formelle udformning af de begreber og metoder, der benyttes til at fastslå oprindelsesstatus, herunder en omformulering af de relevante retlige bestemmelser, men også en lempelse af substansen, specielt for udviklingslandenes vedkommende. Forenklingen bør øge klarheden, lette forståelsen og støtte anvendelsen og håndhævelsen af reglerne samt styrke udviklingseffekten såvel inden for de regionale handelsblokke som mellem blokkene indbyrdes. Lempelsen bør sikre øget markedsadgang
- Afhængig af konteksten og målet for præferenceordningen kan en tilpasning af oprindelsesreglerne opnås ved:
  - en revision af de grundlæggende regler for, at varer anses for at have oprindelse i et givet land, fordi de ”fuldt ud fremstillet” eller ”tilstrækkeligt forarbejdede” i landet på basis af eksterne input, og
  - en revision af betingelserne for oprindelsesakkumulation mellem lande, der tilhører økonomisk integrerede regionale enheder.

---

<sup>5</sup> Se punkt 6.6. i KOM(2004) 461: ”Oprindelsesreglerne, der er en betingelse for adgang til præferencerne, blev fastlagt i en periode, hvor det økonomiske klima og produktionsbetingelserne var anderledes end i dag. Efter det arbejde (ovennævnte grønbog, se punkt 6.3), der for nylig er gjort, er alle enige om, at det er nødvendigt at foretage både formelle (forenkling), indholdsmæssige (ændring af oprindelseskriterierne og reglerne for kumulering) og proceduremæssige (formaliteter og kontroller) ændringer.”

## 1.1. Grundlæggende regler for fastsættelse af oprindelsesstatus

### 1.1.1. Fuldt ud fremstillede fiskerivarer

- Hvad angår ”fuldt ud fremstillede varer” er det vigtigste element, der bør forbedres, fastsættelsen af oprindelsesstatus for fiskerivarer på grundlag af fiskefartøjets ”nationalitet”, idet visse af de gældende kriterier sikkert må revideres i lyset af den nyeste udvikling i fiskerisektoren. Kommissionen mener, at oprindelsesstatus for fisk bør fastsættes på grundlag af flagstat, registrering og forenkede men passende betingelser for ejendom, mens besætningsbetingelserne bør ophæves.
- I forbindelse med et system med oprindelseskumulation kan disse betingelser desuden opfyldes i ethvert af de lande, der er omfattet af systemet.

### 1.1.2. Tilstrækkeligt bearbejdede eller forarbejdede produkter

- De grundlæggende oprindelsesregler i de relevante præferenceordninger bør afspejle både landenes produktionskapacitet og forarbejdningsoperationer med en reel værditilvækst i landet.
- For at opnå dette, anbefaler Kommissionen, at der anvendes en metode til evaluering af spørgsmålet om tilstrækkelig forarbejdning med en ”værditilvækstprøvning” som udgangspunkt. Med denne metode vil en vare, der er fremstillet ved bearbejdning eller forarbejdning af importerede materialer uden oprindelsesstatus, anses for at have oprindelse i et givet land, hvis værditilvæksten i det pågældende land (eller region i tilfælde af kumulation), andrager en vis mindsteværdi (”det lokale eller regionale værdiindhold”), udtrykt i procent af nettoproduktionsomkostningerne af det færdige produkt.
- Den nødvendige mængde input, der vil fremgå af den krævede værditilvækstprocent, bør fastsættes på grundlag af en sund økonomisk analyse og under hensyn til ordningens mål og - forudsat at det ikke modarbejder disse mål - til den krævede grad handelsliberalisering.
- Den sandsynlige virkning af en fremgangsmåde baseret på værditilvækst bør vurderes omhyggeligt på baggrund af de grundlæggende principper om, at reglerne skal forenkles og gøres mere udviklingsvenlige. Dette kan foregå ved at foretage simuleringer af værdiansættelser og procenter på repræsentative prøver på basis af konkrete situationer i udviklingslandene, specielt de fattigste, således at der kan foretages sammenligninger med den nuværende situation. Det er bydende nødvendigt, at udviklingslandenes nuværende adgangsniveau til fællesmarkedet ikke bliver ringere ved denne nye fremgangsmåde.
- Værditilvækstprocenten bør især fastsættes på et sådant niveau, at den ikke overstiger udviklingslandenes faktiske produktionskapacitet, samtidig med at den bør modvirke omladning af varer fra ikke-berettigede lande og virtuel eller minimal forarbejdning. Desuden bør den ikke være til hinder for, at effektiviteten og konkurrencedygtigheden forbedres, ved at der opnås lavere produktionsomkostninger.
- Med henblik herpå bør der fastsættes forskellige procentsatser for de forskellige sektorer. Desuden kan der inden for GSP fastsættes særlige tærskelværdier for de mindst udviklede lande, der er omfattet af ”alt-undtagen-våben”-initiativet.



- Overgangen til en ny metode vil endvidere medføre væsentlige ændringer i visse sektorer, herunder landbrug, fiskeri og tekstilvarer, og virkningerne heraf bør evalueres grundigt på forhånd. Hvis evalueringen viser, at en fremgangsmåde baseret på værditilvækst ikke vil give de forventede resultater med hensyn til udvikling og forenkling i visse sektorer, vil Kommissionen vælge en anden fremgangsmåde, der bedre kan opfylde disse mål. Værditilvækstkriteriet kan desuden, hvor det er påkrævet for at hindre eventuelt misbrug eller omgåelse af præferencerne, suppleres med yderligere betingelser eller kriterier, der fremmer en reel udvikling.
- Denne metode til fastsættelsen af procentsatserne, der både er klar, praktisk anvendelig og fleksibel, vil gøre det muligt at evaluere forarbejdningsgraden for forskellige varer ved hjælp af en enkelt måleenhed og således undgå forskelsbehandling. Den vil også overflødig gøre oprettelsen af en "negativliste" over utilstrækkelige arbejdsprocesser og anvendelsen af tolerancer i værdi.

## 1.2. Oprindelseskumulation som led i regional integration

### 1.2.1. Kumulationens omfang og betingelserne for dens anvendelse og udvidelse

- Kumulation bør kun finde sted inden for sammenhængende regionale grupperinger eller områder, hvor:
  - præferencehandel og kumulation er led i en samlet og reel økonomisk integrationsproces;
  - kumulation er baseret på frihandelsaftaler eller følger af autonome ordninger;
  - varer indrømmes præferencebehandling i henhold til identiske oprindelsesregler;
  - der er udarbejdet retlige administrative rammer i og mellem de berørte lande for forvaltning og kontrol - ved hensigtsmæssigt administrativt samarbejde - af oprindelsen af de varer, der er omfattet af kumulationsordningen.

De samme betingelser bør gælde for enhver udvidelse af en kumulationsordning eller for kumulation mellem forskellige regioner.

- For så vidt angår gensidig forbedret markedsadgang, bør der fokuseres på en regional fremgangsmåde for oprindelseskumulation (herunder ordninger mellem forskellige blokke, som f.eks. er indført under Cotonou-aftalen og som bør bevares). Dette udelukker ikke, at det vil blive nødvendigt at tilpasse visse grundlæggende oprindelsesregler, der er af gensidig interesse med hensyn til eksterne input og adgang til parternes respektive markeder.
- Hvad angår udviklingsaspektet, vil kumulation inden for sammenhængende regionale grupperinger også give udviklingslandene, specielt de mindst udviklede lande, nye muligheder for at få det størst mulige udbytte af en afbalanceret lempelse af de grundlæggende regler.
- Under GSP er der i øjeblikket tre regionale grupperinger, svarende til ASEAN og SAARC samt den nylige sammenslutning i en enkelt gruppe af Det Andinske Fællesskabet og Det Centralamerikanske Fællesmarked. Kommissionen er parat til at undersøge alle anmodninger om oprettelse af nye, sammensluttede eller bredere grupper, forudsat der

findes økonomisk komplementaritet og tages hensyn til forskelle i de gældende præferenceordninger for de forskellige lande og den dermed forbundne risiko for toldsvig, samt at der oprettes de nødvendige strukturer og procedurer for et administrativt samarbejde til forvaltning og kontrol af varers oprindelse.

### 1.2.2. Regionale konventioner om oprindelse

- De oprindelsesregler, der er fælles for en given gruppe handelspartnere associeret i en kumulationszone, bør fastsættes i et enkelt internationalt instrument, som der skal henvises til i de forskellige præferenceaftaler.
- I Europa-Middelhavszonen bør et sådant internationalt enhedsinstrument have form af en regional konvention om oprindelse mellem handelspartnerne. Dette vil ikke alene lette forvaltningen af oprindelsesreglerne, men også bidrage til at øge integrationen mellem parterne i de forskellige frihandelsaftaler ved at samle de oprindelsesregler, der tillader kumulation, i enkelt sæt.
- Den samme fremgangsmåde bør anvendes for at støtte mulighederne for kumulation mellem andre lande eller regioner, der er omfattet af separate frihandelsaftaler.

### 1.2.3. Forenkling og lempelse af betingelserne for kumulation

- Af hensyn til reglernes klarhed og håndhævelse bør det undgås at sammenstille forskellige former for kumulation (bilateral, diagonal, fuldstændig) for de samme lande i forskellige præferencesammenhænge.
- Det kan overvejes gradvist at udvide fuldstændig kumulation til de forskellige præferentielle rammer, forudsat at det sikres, at materialernes status kan efterspores. I den udstrækning det er muligt og under hensyntagen til de forskellige præferenceniveauer, der anvendes på de forskellige medlemmer af gruppen, bør fuldstændig kumulation medføre, at der indføres fælles oprindelse for gruppen. Disse krav udelukker imidlertid fuldstændig kumulation inden for GSP.
- For så vidt angår regional kumulation inden for GSP foreslås det at erstatte den nuværende dobbelte betingelse for tildeling af oprindelsesstatus til en medlemsstat i en gruppe (kravene om *bearbejdning, der er mere end utilstrækkelig og den største værditilvækst*) med en enkelt betingelse baseret på den samme metode (værditilvækstprøvning), som den, der anvendes til at afgøre, om forarbejdningen af materialer uden oprindelsesstatus er tilstrækkelig. En vare anses for at have oprindelse i det land i gruppen, hvor den endelige forarbejdning af materialer med oprindelse i andre lande i samme gruppe har fundet sted, hvis værditilvæksten i det pågældende land er højere end en vis standardprocent.
- Med henblik på at fremme kumulation og regional integration bør denne procentsats almindeligvis fastsættes på et meget lavere niveau end satsen for samme vare fremstillet ved forarbejdning af materialer uden oprindelsesstatus. For at tage hensyn til særlige situationer i visse sektorer og af samme grunde som ovenfor kan tærskelværdien for kumulation imidlertid om nødvendigt fastsættes og/eller suppleres med yderligere betingelser eller kriterier med henblik på at hindre misbrug eller omgåelse af præferencerne.

## **2.       EFFEKTIVE PROCEDURER: DE ERHVERVSDRIVENDES OG DE OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ANSVAR VED FASTSÆTTELSE OG KONTROL AF PRÆFERENCEOPRINDELSE**

- Uanset de specifikke mål kan der ikke opnås en formålstjenstlig ændring af præferenceordningerne blot ved at revidere de retlige betingelser, der skal opfyldes for at opnå præferencebehandling. En sådan revision bør ledsages af oprettelsen hensigtsmæssige procedurer og kontrolforanstaltninger samt metoder for det administrative samarbejde mellem parternes kompetente myndigheder ved en ordning, som sikrer, at betingelserne overholdes, og som forhindrer misbrug og beskytter de legitime økonomiske og finansielle interesser, der står på spil.
- Dette vil kunne opnås ved at fordele ansvaret mellem de erhvervsdrivende, der vil være ansvarlige for fastsættelsen af varenes oprindelsesstatus og udfærdigelsen af erklæringer herom, og toldmyndighederne, der skal foretage de nødvendige revisioner og kontroller, og som bør kunne støtte sig til en passende administrativ kapacitet og gensidig bistand. Under den nye ordning vil "oprindelsesbeviserne" blive erstattet af "oprindelseserklæringer", der kan godkendes eller anfægtes.

### **2.1.     Oprindelseserklæring fra den importør, der gør krav på præferencebehandling**

- Importøren har ansvaret for oplysningerne på hans toldangivelse og eventuel toldskyld, der måtte opstå som følge af urigtige angivelser, uden at dette indskrænker muligheden for ikke-opkrævning af afgifterne i tilfælde af en aktiv fejl fra de kompetente myndigheders side. Urigtig angivelse af oprindelsesstatus for de varer, for hvilke der anmodes om præferencebehandling, er - ligesom de andre elementer i forbindelse med en toldangivelse - en del af importørens erhvervsmæssige risiko.
- De grundlæggende rettigheder og forpligtelser for importører, der kræver præferencebehandling på grundlag af erklæringer udfærdiget af deres udenlandske leverandører, bør præciseres. Dette kræver, at man definerer:
  - betingelserne for, at toldmyndighederne i importlandet kan anfægte den oplyste oprindelse og anmode om yderligere dokumentation;
  - bevisbyrden i tilfælde af, at toldmyndighederne anfægter den oplyste oprindelse;
  - toldmyndighedernes forpligtelse til i sådanne tilfælde og på importørens anmodning at kræve efterfølgende verifikation fra eksportlandets myndigheder;
  - de situationer, hvor toldmyndighederne kan nægte præferencebehandling, uden at det berører de appelprocedurer, som importøren har adgang til.
- Disse proceduremæssige elementer, der gælder på tidspunktet for fremsættelse af krav om præferencebehandling, bør tilpasses til en efterfølgende kontrol af toldangivelser, hvor der allerede er indrømmet præferencebehandling.
- For at hjælpe importøren med at sikre oprindelsesangivelserne bør der indføres særlige klausuler om overholdelse af oprindelseskravene i handelstransaktioner mellem eksportører og importører. Ansvarsområderne bør desuden defineres i tilfælde af forsømmeligheder, og oprindelsesangivelser bør kunne fremsendes elektronisk.

## **2.2. Oprindelseserklæring udfærdiget af eksportøren**

- Myndighederne i eksportlandet bør foretage forudgående registrering af eksportørerne med henblik på at identificere de eksportører, der er berettiget til at operere under en given præferenceordning. Registreringen af eksportører vil kræve adgang til relevante regnskaber og bogholderi. Uden at svække kontrollen, bør dette også forhindre diskriminering af mindre erhvervsdrivende.
- De registrerede eksportører bør selv fastsætte oprindelsesstatus og udfærdige oprindelseserklæringer.
- Eksportøren bør kunne bevise over for importøren, at han er registreret i eksportlandet.
- Det skal fremgå klart af erklæringerne, hvorfor de eksporterede varer kan anses for at have oprindelse i det land, der er omfattet af præferencen. Hertil skal anvendes standardformularer eller - ved elektronisk fremsendelse - e-dokumenter eller standardiserede meddelelser. En forenkling af reglerne bør gøre det lettere at opfylde disse formaliteter.
- Informationsudvekslingen om præferenceeksporten mellem eksportørerne og myndighederne i eksportlandet bør forbedres for at fremme effektiv overvågning af eksportørens aktiviteter og bane vejen for efterfølgende kontroller.
- Toldmyndighederne i eksportlandet vil være forpligtede til at føre en ajourført liste over de registrerede eksportører og indføre sanktioner overfor eksportører, der ikke overholder reglerne, ved midlertidigt eller endeligt at fjerne dem fra listen. Denne liste skal stilles til rådighed for toldmyndighederne i importlandet ved hjælp af sikre elektroniske midler, der beskytter oplysningernes fortrolige karakter og hindrer misbrug.

## **2.3. Toldmyndighedernes kontrol med varernes oprindelse og med de erhvervsdrivende - Administrativt samarbejde**

- Den kontrol, som myndighederne i importlandet foretager af præferenceimporten, bør forbedres og målrettes ved hjælp af risikoanalyser for ikke at hindre den legitime handel.
- På grundlag af status som registreret eksportør og relevante oplysninger om præferenceeksporten skal eksportlandets myndigheders kontrol af eksportørerne forbedres, og den skal målrettes ved risikoanalyser.
- Udvekslingen af oplysninger og det administrative samarbejde mellem myndighederne i eksport- og importlandene, der er ansvarlige for kontrol af præferenceoprindelsen, bør være baseret på klare forpligtelser og procedurer og bør styrkes ud fra et retligt og operationelt synspunkt.

## **3. SIKRE RAMMER: DE KOMPETENTE MYNDIGHEDERS HÅNDHÆVELSE AF REGLERNE**

- Til gengæld for deres korrekte anvendelse af reglerne og forpligtelserne bør de erhvervsdrivende have sikre rammer for udøvelsen af deres kommercielle aktiviteter under præferenceordningerne.

- For at sikre, at de offentlige myndigheder overholder deres forpligtelse til at anvende ordningerne og oprindelsesreglerne korrekt og samarbejder intensivt om at forhindre og bekæmpe misbrug, foreslås følgende foranstaltninger:

### **3.1. Etablering af betingelserne for overholdelse**

#### *3.1.1. Forudgående evaluering af de omfattede landes eller landegrupperes kapacitet til at administrere ordningen og de dermed forbundne regler og procedurer*

- Der bør foretages forudgående evaluering af de lande, hvor der indgås en ny ordning, eller hvor en eksisterende ordning udvides eller revideres. Et positivt resultat af evalueringen vil være en betingelse for indgåelsen af en ordning med det pågældende land. Ved nye præferenceaftaler skal evalueringen være en integrerende del af forhandlingsprocessen.
- Det skal fremgå af evalueringen, at det pågældende land har den nødvendige organisation, de retlige rammer og den operationelle kapacitet til at administrere ordningen og kontrollere, at den fungerer korrekt, samt at landet kan yde fyldestgørende bistand og deltage i det administrative samarbejde.
- I tilfælde af ordninger mellem grupper af lande vil evalueringen fokusere på hver af de berørte regioner, der skal give oplysninger om gruppens og dens enkelte medlemmers kapacitet til at opfylde de forpligtelser, der følger af ordningen.

#### *3.1.2. Information, undervisning og teknisk bistand om præferenceoprindelsesregler*

- Landene har selv ansvaret for at tilvejebringe ajourførte oplysninger og undervisning om præferenceoprindelsesreglerne, ordningernes muligheder samt de betingelser og forpligtelser, der skal opfyldes. Der kan dog ydes støtte til de omfattede lande på regionalt plan (hvis et land tilhører en regional gruppe), fra internationale aktører (WTO og WCO) og fra Fællesskabet.
- Kommissionen har allerede indsat sider om oprindelsesreglerne på Europa-webstedet, hvor der findes de grundlæggende oplysninger, håndbøger (om GSP og paneuropæiske oprindelsesregler) samt links til retsakterne. Databasen 'Expanding Exports Helpdesk' viser desuden pr. vareposition, hvilke oprindelsesregler der skal overholdes i forbindelse med visse præferenceordninger.
- Fællesskabets tekniske bistand skal hovedsagelig være fokuseret på de lande, der har behov for mere bistand på oprindelsesområdet (de mindst udviklede lande og de mindste lande samt lande, der befinder sig i en politisk overgangsproces eller er under genopbygning).
- Der kan i den forbindelse ydes teknisk bistand via handels- og toldkomponenterne i eksisterende programmer som MEDA, TACIS eller CARDS og fra det nye instrument for den europæiske naboskabspolitik samt via de instrumenter, der vil blive oprettet i forbindelse med de nye regionale økonomiske partnerskabsaftaler med AVS-landene. Der bør imidlertid sikres bedre koordination med den bilaterale bistand, der ydes af visse medlemsstater.

## 3.2. Partnerskab om overvågning af overholdelsen

### 3.2.1. Overvågning af de offentlige myndigheders overholdelse af de forpligtelser, der følger af ordningerne

- Fællesskabet og dets handelspartnere har en fælles interesse i, at ordningerne fungerer korrekt, så der sikres en fair handelspraksis mellem parterne. De bør derfor i partnerskab sikre en forsvarlig overvågning af ordningernes funktionsmåde.
- For at få overblik over hvordan ordningerne fungerer, bør de relevante ordninger indeholde bestemmelser om, at de omfattede lande ved et periodisk rapporteringssystem skal rapportere om deres forvaltning og kontrol af præferenceoprindelser. Et lignende system bør indføres for medlemsstaternes rapportering til Kommissionen, således at Fællesskabet kan få overblik over situationen og aflægge rapport til sine partnere.
- Kommissionens handlingsplan for overvågning af præferenceordningerne bør udarbejdes i samordning med medlemsstaterne. Den skal baseres på indhentning af oplysninger om brugen af præferenceordninger og gennemførelsen af procedurer. Oplysningerne skal sendes til et centralt sted, hvor de vil blive analyseret og behandlet med henblik på - eventuelt ved et årligt program - at identificere de varer og/eller lande, hvor der eventuelt kræves en nøjere overvågning. Denne overvågning vil ske gennem kontakter med det pågældende land, spørgeskemaer og om fornødent kontrolbesøg i landet.
- Retsgrundlaget, de tekniske retningslinjer og finansieringen af udgifterne til overvågningen skal fastlægges fra begyndelsen.

### 3.2.2. Foranstaltninger til sikring af de erhvervsdrivendes overholdelse af reglerne – Bekæmpelse af svig og gensidig bistand til bekæmpelse heraf

- Ansvar for bekæmpelsen af svig påhviler hovedsageligt de kompetente myndigheder i eksport- og importlandene.
- Der er imidlertid behov for fælles aktioner på områder som præferencebehandling og oprindelsesstatus, hvor disse myndigheder vil få komplementære roller. Med henblik herpå skal der gøres intensivt brug af gensidig bistand til bekæmpelse af svig. Det forventes også, at tredjelande, der er omfattet af præferencer, bidrager aktivt til Fællesskabets undersøgelser.

## 3.3. Anvendelse af beskyttelsesmekanismer

- Sikkerhedsforanstaltninger og beskyttelsesmekanismer skal benyttes, hvor det er påkrævet i tilfælde af utilstrækkelig kontrol eller manglende samarbejde, herunder manglende bistand ved undersøgelser af svig.
- Disse foranstaltninger omfatter meddelelser til importører, suspension af præferencer, hvis dette er foreskrevet, samt indførelse af muligheden for at gøre det forsømmelige land finansielt ansvarlig.
- Præferenceordningerne pålægger de offentlige myndigheder forpligtelse til at gennemføre og kontrollere, om betingelserne for at yde præferencebehandling er opfyldt. Hvis de pågældende myndigheder ikke opfylder deres forpligtelser, kan de drages finansielt til

ansvar i alle tilfælde, hvor manglende opfyldelse af forpligtelserne fra en af parternes side skader den anden parts finansielle interesser (tab af toldindtægter, som ikke kan inddrives hos importøren), og hvis der kan påvises en årsagssammenhæng mellem fejlen (eller den manglende opfyldelse) og det pågældende finansielle tab. Inden indførelsen af en klausul om eksternt finansielt ansvar bør Kommissionen og medlemsstaterne naturligvis nå til enighed om spørgsmålet om medlemsstaternes interne finansielle ansvar for deres aktive fejl.