



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 16.3.2005
KOM(2005) 100 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET
OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

Ursprungsregler i förmånsordningar på handelsområdet

Riktlinjer inför framtiden

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
INLEDNING	6
Detta meddelandes syfte	6
Grönboken om hur ursprungsreglerna i förmånsordningarna på handelsområdet skall se ut i framtiden.....	7
Resultat av samrådsprocessen.....	7
GRUNDLÄGGANDE REGLER FÖR ETT NYTT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR FÖRMÅNSBERÄTTIGANDE URSPRUNG	8
1. ENKLARE OCH MER UTVECKLINGSVÄNLIGA REGLER: FASTSTÄLLANDE AV FÖRMÅNSBERÄTTIGANDE URSPRUNG OCH KUMULATION AV URSPRUNG	8
1.1. Grundläggande regler för fastställande av förmånsberättigande ursprung.....	8
1.1.1. Helt framställda fiskeriprodukter	8
1.1.2. Tillräckligt bearbetade eller behandlade produkter	9
1.2. Kumulation av ursprung som en del av den regionala integrationen	10
1.2.1. Kumulationens omfattning och villkoren för dess tillämpning och utvidgning	10
1.2.2. Regionala konventioner om ursprung	11
1.2.3. Förenkling och uppmjukning av villkoren för kumulation	11
2. EFFEKTIVA FÖRFARANEN: EKONOMISKA OCH OFFENTLIGA MYNDIGHETERS AN- SVAR VID FASTSTÄLLANDE OCH KONTROLL AV FÖRMÅNSBERÄTTIGANDE URSPRUNG ...	12
2.1. Ursprung deklarerar av den importör som begär förmånsbehandling.....	12
2.2. Ursprung deklarerar av exportören	13
2.3. Tullmyndigheternas kontroll av produkternas ursprung och av de ekonomiska operatörerna – administrativt samarbete.....	13
3. SÄKRA RAMAR: DE BEHÖRIGA MYNDIGHETERNAS KONTROLL AV EFTERLEVNADE AV REGLERNA	13
3.1. Skapande av förutsättningar för iakttagande av reglerna	14
3.1.1. Förhandsbedömning av förmånslandets eller gruppens förmåga att förvalta ordningen och de därmed sammanhängande reglerna och förfarandena	14
3.1.2. Information, utbildning och tekniskt bistånd rörande ursprungsregler	14
3.2. Övervakning av iakttagande av reglerna i partnerskapet.....	15
3.2.1. Övervakning av myndigheternas iakttagande av de skyldigheter som följer av ordningarna.....	15
3.2.2. Säkerställande av de ekonomiska operatörernas iakttagande av reglerna – bedrägeribekämpning och ömsesidigt bistånd rörande bedrägerier.....	15
3.3. Användning av skyddsmekanismer	15

SAMMANFATTNING

- Det framgår av de svar som inkommit till följd av den samrådsprocess som inleddes genom kommissionens grönbok om hur ursprungsreglerna i förmånsordningarna på handelsområdet skall se ut i framtiden att det finns vissa bestämda förväntningar på dessa ordningar och regler angående både deras mål och deras formella utformning.
- Dessa förväntningar, som ofta är motstridiga, måste jämkas samman med internationella åtaganden och de riktlinjer som kommissionen redan lagt fram, bl.a. de senaste meddelandena om framtiden för textil- och konfektionssektorn och om det nya Allmänna preferenssystemet.
- I samband med utvecklingsagendan från Doha är den viktigaste prioriteringen för gemenskapens handelsförbindelser fortfarande att se till att utvecklingsländerna i ökad utsträckning integreras i världsekonomin, i synnerhet genom förbättrat tillträde till industriländernas marknader, och detta kommer att genomsyra översynen av gemenskapens regler om förmånsberättigande ursprung. Detta innebär att de nödvändiga innehållsmässiga ändringarna av reglerna om och villkoren för förmånsberättigande ursprung bör åtföljas av en anpassning av förfarandena för förvaltning och kontroll av dessa regler i syfte att säkerställa att förmånerna verkligen gynnar dem de är avsedda för.
- Mot denna bakgrund bör åtgärder vidtas på följande tre områden:

Översyn av villkoren för att en produkt skall anses ha ursprung i ett visst land

I syfte att göra reglerna enklare och, vid behov, mer användarvänliga kommer kommissionen att stödja följande åtgärder:

- Förenkling av de begrepp och metoder som används för fastställande av ursprung, inbegripet lydelsen av relevanta bestämmelser. Denna förenkling bör leda till ökad tydlighet och underlätta förståelsen av bestämmelserna och utgöra ett stöd vid tillämpningen och vid kontrollen av deras efterlevnad. En bedömning av denna förenkling bör göras för att se om de allmänna målen uppfylls eller om kommissionen behöver byta tillvägagångssätt.
- Anpassning av de villkor som gäller för att en tillverkningsprocess skall ge ursprungsstatus, när det gäller utvecklingspolitik och utvecklingsländer genom förmånsbehandling i tullhänseende, i syfte att säkerställa ett tillträde till gemenskapsmarknaden som bättre motsvarar den faktiska produktions- och exportkapaciteten i förmånsländerna, särskilt i de minst utvecklade och minsta länderna.
- Ytterligare uppmjukning av villkoren för att tillämpa kumulation av ursprung inom sammanhållna regionala grupperingar, under förutsättning att det finns lämpliga mekanismer för administrativt samarbete mellan kumulationspartnerna.

Ändring av de tullförfaranden som krävs för en korrekt tillämpning och kontroll av de ekonomiska aktörernas användning av förmånerna:

I syfte att uppnå en bättre ansvarsfördelning mellan de ekonomiska aktörerna och myndigheterna och skydda de legitima intressen som står på spel förordar kommissionen ett system som bygger på följande:

- Exportörerna själva fastställer ursprungsstatus, under förutsättning att förhandsregistrering skett hos exportlandets myndigheter i enlighet med i förväg fastställda gemensamma normer.
- Informationsutbytet förbättras mellan exportörerna och exportländernas myndigheter om användningen av förmånsordningen och förstärkning av dessa myndigheters övervakning av exportörerna, vilken skall vara tillförlitlig.
- De grundläggande rättigheterna och skyldigheterna klargörs för de importörer som begär förmånsbehandling på grundval av deklarerationer om ursprung utfärdade av deras utländska leverantörer.
- En särskild klausul om iakttagande av ursprungskraven införs i affärstransaktioner mellan exportörer och importörer, bl.a. möjlighet att sända ursprungsbevis på elektronisk väg.
- Informationsutbytet och det administrativa samarbetet förstärks, på grundval av tydliga skyldigheter och förfaranden, mellan myndigheterna i export- och importländerna vid kontroll av ursprung.

Utarbetande av åtgärder som säkerställer att förmånsländerna uppfyller sina skyldigheter:

Följande åtgärder föreslås i syfte att säkerställa att myndigheterna uppfyller sin skyldighet att korrekt tillämpa förmånsordningar och ursprungsregler och att till fullo samarbeta för att förhindra och bekämpa missbruk:

- Tekniskt bistånd till förmånsländer (främst de minst utvecklade och minsta länderna) som behöver stöd för att kunna tillämpa förmånsordningar korrekt, så att de drar största möjliga nytta av dem.
- Riktad övervakning av hur väl förmånsordningarna fungerar på grundval av en handlingsplan.
- Användning av lämpliga försiktighets- och skyddsåtgärder vid otillräcklig kontroll eller bristande samarbete.
- En översyn av ursprungsreglerna enligt dessa linjer kommer att utgöra ett viktigt inslag i det nya Allmänna preferenssystemet.
- Detta nya förhållningssätt till ursprungsregler och administrativt samarbete kommer inom kort även att, som en prioriterad fråga, föreslås för de avtal om ekonomiskt partnerskap som det förs förhandlingar om med sex regionala grupperingar av AVS-länder. (länder i Afrika, Västindien och Stilla havet), med fullt iakttagande av befintliga förmåner inom ramen för Cotonouavtalet. Det kan därefter gradvis utvidgas till att även omfatta gällande frihandelsavtal. Detta skulle främja en tillräcklig grad av harmonisering av reglerna inom ramen för en viss uppsättning förmånsordningar med regional samstämmighet, inbegripet sammanförandet i ett instrument av regler som är gemensamma för en viss region.

- I samband med de nya förmånsordningar som kommissionen föreslår sina handelsparter kommer den att sträva efter att se till att frågor som redan lösts i pågående förhandlingar inte tas upp på nytt och efter att inta en konstruktiv och öppen inställning till de nya de förhandlingarna.

INLEDNING

Detta meddelandes syfte

- Ursprungsregler utgör en viktig del av gemenskapens handelspolitik, särskilt när det rör sig om tullförmåner som beviljas enbart för produkter med ursprung i ett visst land eller en viss grupp av länder. De bör därför överensstämma med det allmänna målet för dessa förmåner, nämligen att stärka den ekonomiska integrationen mellan partnerna och, framförallt, att underlätta för utvecklingsländerna att till fullo inlemma sig i världsekonomin och stödja dessa länders ekonomiska och sociala utveckling.
- Dessa regler bör återspegla arten och omfattningen av det samband som bör finnas mellan produkterna och det berörda landet, särskilt vilken grad av bearbetning av de externa insatsvarorna i ett visst land som krävs för att de framställda produkterna skall anses ha sitt ursprung i det landet. Det bör införas tullförfaranden som gör det möjligt att påvisa och kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Den nuvarande situationen, som innebär att reglerna ofta är komplicerade samtidigt som de inte efterlevs, är otillfredsställande.
- Detta meddelande innehåller allmänna riktlinjer för de grundläggande principer som kommissionen avser att tillämpa vid förbättringen av ursprungsreglerna i de olika frihandelsavtalen och autonoma förmånsordningarna.
- Denna förbättring utgörs av en förenkling, och vid behov även uppmjukning, av ursprungsbegreppet, en uppstramning av de därmed sammanhängande förfarandena samt utveckling av de verktyg som är nödvändiga för att säkerställa efterlevnaden. På dessa tre områden avser kommissionen att främja öppenhet och att anpassa reglerna till ordningarnas mål.
- Nödvändigheten av dessa ändringar har framkommit bl.a. i samband med utarbetandet av det nya Allmänna preferenssystemet för perioden 2006–2015¹, inledningen av förhandlingarna om de nya avtalen om ekonomiskt partnerskap med AVS-länderna och meddelandet om framtiden för textil- och konfektionssektorn².
- I sitt meddelande ”Utvecklingsländer, internationell handel och hållbar utveckling: Gemenskapens ordning med allmänna tullförmåner under perioden 2006-2015” påpekar kommissionen att ”*Allmänna preferenssystemet bör inriktas på de länder som behöver det bäst och på olika sätt främja regionalt samarbete mellan utvecklingsländerna. Allmänna preferenssystemet har till syfte att hjälpa dessa länder att bli tillräckligt konkurrenskraftiga för att de skall kunna bli ekonomiskt oberoende och delta som fullvärdiga aktörer i världshandeln.*”
- I samband med genomförandet av detta mål är det inom ramen för Allmänna preferenssystemet kommer att vara en första möjlighet att tillämpa de allmänna riktlinjerna

¹ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – KOM(2004) 461 av den 7.7.2004.

² Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om framtiden för textil- och konfektionssektorn i den utvidgade Europeiska unionen – KOM(2003) 649 av den 29.10.2003.

för förbättring av ursprungsreglerna i syfte att främja detta mål, under förutsättning att de närmare bestämmelserna för genomförande finputsas. Detta kommer att ske genom ändringar av tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens tullkodex³.

Grönboken om hur ursprungsreglerna i förmånsordningarna på handelsområdet skall se ut i framtiden

- Mot bakgrund av den internationella handelsliberaliseringen har kommissionen antagit en grönbok⁴ som innehåller följande:
 - En samlad bedömning av de aktuella problemen när det gäller ursprung i förmånsordningarna.
 - Belysning av aspekter som det går att komma till rätta med endast genom ett enhetligt tillvägagångssätt.
 - En översikt över tillgängliga alternativ, bl.a. system för certifiering och för deklaration och kontroll av produkters ursprungsstatus och sätt att ge det nuvarande systemet för administrativt samarbete en ny inriktning.

Resultat av samrådsprocessen

- Samrådsprocessen om grönboken inleddes i januari 2004 och avslutades den 15 mars 2004 och omfattade internationella handlare och behöriga myndigheter i medlemsstaterna, anslutande länder, kandidatländer och länder som deltar i förmånsordningar som ingått med Europeiska unionen.
- I september 2004 lade kommissionen fram en rapport i vilken den sammanfattade resultaten av samrådsprocessen. Rapportens huvudsyfte var att ge en klar och tydlig sammanfattning av de deltagandes synpunkter och kommentarer.
- Med hänsyn till nödvändigheten av att göra en avvägning mellan de olika intressen som står på spel utgjorde dessa bidrag en värdefull informationskälla för kommissionen vid utarbetandet av detta meddelande.

³ Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 (EGT L 253, 11.10.1993. Förordningen senast ändrad genom anslutningsakten (EUT L 236, 23.9.2003).

⁴ Grönbok om hur ursprungsreglerna i förmånsordningarna på handelsområdet skall se ut i framtiden – KOM(2003) 787 av den 18.12.2003.

GRUNDLÄGGANDE REGLER FÖR ETT NYTT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR FÖRMÅNSBERÄTTIGANDE URSPRUNG

Såsom understryks i grönboken måste en förbättring av reglerna om förmånsberättigande ursprung utgöras av en kombination av lämpliga bestämmelser inriktade på att ordningarnas mål skall nås och intressenternas behov tillgodoses, effektiva förfaranden, en optimal ansvarsfördelning vid förvaltningen och kontrollen av ursprung och ett noggrant iakttagande av rättsliga skyldigheter och villkor med hjälp av bestämmelser om kontroll av efterlevnad⁵. Det övergripande tillvägagångssättet vid översynen skulle kunna sammanfattas så här: lämpliga regler och effektiva förfaranden i en säker miljö.

1. ENKLARE OCH MER UTVECKLINGSVÄNLIGA REGLER: FASTSTÄLLANDE AV FÖRMÅNSBERÄTTIGANDE URSPRUNG OCH KUMULATION AV URSPRUNG

- Om inte annat följer av de viktigaste målen i en viss ordning (ömsesidigt förbättrat marknadstillträde, utveckling av fattiga länder, säkerhet, regionalt samarbete och integration) kommer skillnaderna i definitionen av förmånsbehandling och i villkoren för beviljande av sådan behandling att bibehållas, eftersom detta överensstämmer med slutmålet att dessa ordningar skall ersättas med ett multilateralt tillvägagångssätt.
- Kommissionen stöder både en formell förenkling av de begrepp och metoder som används för att fastställa ursprung, inbegripet en omformulering av lämpliga bestämmelser och en uppmjukning i sak, särskilt när det gäller utvecklingsländerna. Förenklingen har till syfte att göra bestämmelserna tydligare och förståeligare och att stödja deras tillämpning och efterlevnad samt att främja utvecklingseffekten inom och mellan regionala handelsblock. En uppmjukning bör säkerställa ett bättre marknadstillträde.
- Beroende på sammanhanget och förmånsordningens mål kan en sådan anpassning av ursprungsreglerna uppnås genom
 - en översyn av de grundläggande regler som produkterna måste uppfylla för att de skall betraktas som ursprungsprodukter på grundval av att de är ”helt framställda” i ett land eller ”tillräckligt behandlade” där av externa insatsvaror, och
 - en översyn av villkoren för kumulation av ursprung mellan länder som tillhör samma ekonomiskt integrerade regionala enhet.

1.1. Grundläggande regler för fastställande av förmånsberättigande ursprung

1.1.1. Helt framställda fiskeriprodukter

- När det gäller ”helt framställda produkter” är det främst fastställandet av ursprung för fiskeriprodukter på grundval av fartygets nationalitet som måste förbättras. Vissa av de

⁵ Se punkt 6.6 i KOM(2004) 461 rörande Allmänna preferenssystemet: ”Ursprungsreglerna, som är en förutsättning för att få tullförmånerna, härstammar från en tid med ett annat ekonomiskt klimat och andra produktionsvillkor. Efter de analyser som nyligen gjorts (den grönbok som nämns i punkt 6.3) råder det enighet om att det behövs en anpassning både formellt (förenkling) och i sak (antagande av ursprungsregler eller kumulationsregler) och av förfarandena (formaliteter och kontroller)”.

nuvarande kriterierna kan behöva ses över mot bakgrund av utvecklingen inom fiskerisektorn. Kommissionen anser att ursprunget för fisk bör fastställas på grundval av flagg, registrering och förenklade men likvärliga adekvata villkor för ägande, under det att villkoret rörande besättningen bör avskaffas.

- När det gäller system för kumulation av ursprung får dessa villkor dessutom uppfyllas i varje land som ingår i systemet.

1.1.2. Tillräckligt bearbetade eller behandlade produkter

- De grundläggande ursprungsreglerna i de relevanta förmånsordningarna bör återspegla både ländernas produktionskapacitet och den behandling med ett verkligt mervärde som sker i det berörda landet.
- I detta syfte förespråkar kommissionen en metod för att bedöma om produkten genomgått tillräcklig bearbetning eller behandling som bygger på en mervärdeskontroll. Enligt denna metod skall en produkt som är resultatet av bearbetning eller behandling av importerat icke-ursprungsmaterial anses ha sitt ursprung i ett visst land om det mervärde som tillförts i det landet (eller i en region vid kumulation) uppgår minst till en viss nivå (ett minsta lokalt eller regionalt värdeinnehåll), uttryckt som en procentsats av nettotillverkningskostnaden för slutprodukten.
- Den omfattning av insatsvaror som krävs, uttryckt i procentandel av det mervärde som krävs, måste fastställas på grundval av en sund ekonomisk analys och i överensstämmelse med ordningens mål och, under förutsättning att det inte inverkar på dessa mål, med den grad av liberalisering som är nödvändig.
- Mervärdesmetodens sannolika inverkan på de vägledande principerna om förenkling och utvecklingsfrämjande bör noggrant utvärderas. Detta kan ske i form av simuleringar av mervärden och procentsatser för representativa stickprov som grundar sig på verkliga situationer för utvecklingsländerna, särskilt de fattigaste, vilket möjliggör en jämförelse med den aktuella situationen. Denna nya metod får under inga omständigheter leda till att utvecklingsländerna får ett försämrat tillträde till gemenskapsmarknaden.
- Det är viktigt att procentandelen av det mervärde som krävs fastställs till en nivå som inte överskrider den faktiska produktionskapaciteten i utvecklingsländerna och samtidigt motverkar omlastning av produkter från länder som inte omfattas av ordningen i fråga eller skenbar eller minimal behandling. Den får dessutom inte heller förhindra att effektiviteten och konkurrenskraften förbättras till följd av lägre tillverkningskostnader.
- För detta ändamål bör olika procentandelar fastställas för olika sektorer. Dessutom kan särskilda trösklar fastställas inom ramen för Allmänna preferenssystemet för de minst utvecklade länder som omfattas av initiativet ”allt-utom-vapen”.
- I ett antal sektorer, bl.a. jordbruks- fiskeri- och textilsektorn, innebär övergången till en ny metod för fastställande av ursprung en viktig förändring, och de eventuella verkningarna härav måste därför noggrant utvärderas på förhand. Skulle det framgå av en sådan utvärdering att mervärdesmetoden inte ger förväntade resultat beträffande utveckling och förenkling i vissa sektorer kommer kommissionen att välja en annan metod i syfte att bättre uppnå dessa mål. Mervärdeskriteriet kan dessutom kompletteras med ytterligare villkor eller

kriterier som främjar en faktisk utveckling om detta är nödvändigt för att förhindra eventuellt missbruk eller kringgående av tullförmånerna.

- Denna metod med vars hjälp procentandelen fastställs på ett tydligt, praktiskt och flexibelt sätt, gör det möjligt att fastställa behandlingsnivån för olika produkter som skall utvärderas med hjälp av en enda måtenhet och på så sätt undvika orättvisor. Den skulle även medföra att det inte längre behövdes någon ”negativ” förteckning över otillräcklig bearbetning eller behandling och att tillåtna värdeavvikelser inte längre behövde användas.

1.2. Kumulation av ursprung som en del av den regionala integrationen

1.2.1. Kumulationens omfattning och villkoren för dess tillämpning och utvidgning

- Kumulation bör endast tillämpas inom regionala grupperingar eller zoner inom vilka det finns en viss överensstämmelse och följande faktorer föreligger:
 - Förmånshandel och kumulation ingår som ett led i en allmän process med faktisk ekonomisk integration.
 - Kumulation bygger på frihandelsavtal eller har sin grund i autonoma ordningar.
 - Förmånsbehandling beviljas produkter på grundval av tillämpning av identiska ursprungsregler.
 - Det finns en rättslig administrativ ram i och mellan de berörda länderna för att, genom lämpligt administrativt samarbete, förvalta och kontrollera ursprunget för produkter som omfattas av kumulation.

Samma villkor bör gälla för varje utvidgning av kumulation eller för kumulation mellan olika regioner.

- När det gäller ömsesidigt förbättrat marknadstillträde bör tyngdpunkten läggas på det regionala tillvägagångssättet för kumulation (bl.a. mellan olika block, som exempelvis Cotonouavtalet vars fördelar bör bibehållas) utan att detta utesluter de nödvändiga anpassningarna av de grundläggande ursprungsreglerna som är av ömsesidigt intresse för parterna när det gäller externa försörjningskällor och tillträde till varandras marknader.
- När det gäller utveckling erbjuder kumulation inom regionala grupperingar där det finns en viss samstämmighet ytterligare möjligheter för utvecklingsländerna, i synnerhet de minst utvecklade länderna, att maximera de fördelar som följer med en avvägd uppmjukning av de grundläggande reglerna.
- För närvarande ingår det i Allmänna preferenssystemet tre regionala grupper, nämligen Sydostasiatiska nationers förbund (Asean), Sydasiatiska sammanslutningen för regionalt samarbete (SAARC) och den nyligen inrättade sammanslagningen av Andinska gemenskapen och Centralamerikanska gemensamma marknaden till en enda grupp. Kommissionen är dessutom beredd att undersöka alla ansökningar om inrättande av nya, sammanslagna eller större grupper, under förutsättning att det finns ekonomisk komplementaritet, hänsyn tas till olikheter i de berörda ländernas förmånsordningar och till den därmed sammanhängande risken för kringgående av tullar samt att de strukturer och

förfaranden för administrativt samarbete som är nödvändiga för förvaltning och kontroll av ursprung har inrättats.

1.2.2. Regionala konventioner om ursprung

- Ursprungsregler som är gemensamma för en viss grupp av handelspartner som är associerade inom en kumulationszon bör föras samman i ett enda internationellt instrument som det kan hänvisas till i de olika förmånsavtalen.
- I Europa–Medelhavsområdet bör detta enda internationella instrument ha formen av en regional konvention om ursprung mellan handelsparterna. En sådan konvention bör inte bara förenkla förvaltningen av ursprung utan även att bidra till en ökad integration mellan parterna i de olika frihandelsavtalen genom en enda uppsättning ursprungsregler som medger kumulation.
- Samma metod bör användas för att stödja möjligheterna till kumulation mellan andra länder eller regioner som omfattas av separata frihandelsavtal.

1.2.3. Förenkling och uppmjukning av villkoren för kumulation

- Av tydlighetsskäl och för att underlätta kontrollen av efterlevnaden bör man undvika att samtidigt använda olika former av kumulation (bilateral, diagonal, full) för samma länder i olika förmånsområden.
- Gradvis utvidgning av full kumulation till de olika förmånsordningarna kan övervägas, under förutsättning att det är möjligt att spåra materialets ursprungsstatus. Så långt som möjligt och med hänsyn till de olika förmånsnivåer som tillämpas på de olika medlemmarna i gruppen bör full kumulation innebära att det införs ett gemensamt ursprung för gruppen. Dessa krav utesluter emellertid full kumulation inom ramen för Allmänna preferenssystemet.
- När det gäller regional kumulation inom ramen för Allmänna preferenssystemet föreslås att det dubbla villkoret för att förläna ursprung till en medlemsstat i en grupp (dvs. mer än otillräcklig bearbetning eller behandling och största mervärde) ersätts med ett enkelt villkor som bygger på samma metod (mervärdeskontroll) som den som används för att fastställa om behandlingen av icke-ursprungsmaterial är tillräcklig. En produkt skall anses ha sitt ursprung i det land i gruppen där den slutliga behandlingen ägt rum av det material som har sitt ursprung i andra länder i samma grupp, om det mervärde som tillförts där överstiger en standardprocentsats.
- I syfte att främja kumulation och regional integration bör denna procentsats normalt sett fastställas till en nivå som är mycket lägre än den som krävs för samma produkt framställd genom behandling av icke-ursprungsmaterial. För att ta hänsyn till särskilda situationer i vissa sektorer kan, av ovan angivna skäl, värdeintröskeln för kumulation om nödvändigt fastställas genom eller kompletteras med ytterligare villkor eller kriterier i syfte att förhindra eventuellt missbruk eller kringgående av tullförmånerna.

2. EFFEKTIVA FÖRFARANDE: EKONOMISKA OCH OFFENTLIGA MYNDIGHETERS ANSVAR VID FASTSTÄLLANDE OCH KONTROLL AV FÖRMÅNSBERÄTTIGANDE URSPRUNG

- Oavsett vilka särskilda mål en förmånsordning har fordras det mer än enbart en översyn av de rättsliga villkoren för beviljande av förmånsbehandling för att åstadkomma en korrekt omarbetning av ordningen. En sådan översyn måste åtföljas av inrättandet av sådana lämpliga förfaranden, kontroller och metoder för administrativt samarbete mellan de behöriga myndigheter hos parterna i förmånsordningen som säkerställer att villkoren iaktas, missbruk förhindras och de legitima ekonomiska och finansiella intressen som står på spel skyddas.
- Detta kan uppnås genom en ansvarsfördelning mellan de ekonomiska aktörer som ansvarar för fastställandet av produkternas ursprung och deklARATIONERNA om ursprung och de tullmyndigheter som skall utföra nödvändiga revisioner och kontroller, med hjälp av lämplig administrativ kapacitet och ömsesidigt bistånd. I detta nya sammanhang skulle ”ursprungsintyg” ersättas med ”deklARATIONER om ursprung” och ”förklaringar om ursprung” som antingen kan godtas eller avvisas.

2.1. Ursprung deklarerar av den importör som begär förmånsbehandling

- Importören ansvarar för uppgifterna i sin tulldeklARATION och för eventuella tullskulder till följd av oriktiga uppgifter i deklARATIONEN, utan att detta påverkar möjligheterna att inte ta ut tull om detta är berättigat på grund av att de behöriga myndigheterna gjort sig skyldiga till ett aktivt misstag. Felaktiga uppgifter rörande ursprungsstatusen för produkter för vilka det begärs förmånsbehandling är, liksom andra faktorer som det skall tas hänsyn till i samband med tulldeklARATIONEN, en del av importörens affärsrisk.
- Det måste klargöras vilka grundläggande rättigheter och skyldigheter som gäller för importörer som begär förmånsbehandling på grundval av deklARATIONER om ursprung upprättade av deras utländska leverantörer. Detta innebär att följande bör definieras:
 - Under vilka omständigheter tullmyndigheterna i det importerande landet skall kunna ifrågasätta det deklarerade ursprunget och begära ytterligare bevisning.
 - Bevisbördan om tullmyndigheterna ifrågasätter det deklarerade ursprunget.
 - Dessa myndigheters skyldighet att, i ett sådant fall och på importörens begäran, kräva att myndigheterna i exportlandet utför en efterföljande kontroll.
 - De situationer där tullmyndigheterna har rätt att vägra bevilja förmånsbehandling, utan att detta inverkar på de överklagandeförfaranden som står till buds för importören.
- Dessa förfaranderegler, som gäller vid tidpunkten då en förmån begärs, bör anpassas med tanke på eventuella efterkommande kontroller av tulldeklARATIONER på grundval av vilka förmåner redan beviljats.
- I syfte att hjälpa importören att försäkra sig om det ursprung han deklarerar bör en särskild klausul om iakttagande av ursprungskraven införas i affärstransaktioner mellan exportörer och importörer, bl.a. i form av ett fastställande av vilken ansvarsfördelning som gäller vid brister samt möjligheten att sända deklARATIONER om ursprung på elektronisk väg.

2.2. Ursprung deklarerar av exportören

- Myndigheterna i exportlandet bör företa en förhandsregistrering i syfte att identifiera de exportörer som har rätt att begagna sig av en viss förmånsordning. Registreringen av exportörer förutsätter tillgång till relevanta redovisnings- och bokföringsuppgifter. Registrering bör förhindra diskriminering av små aktörer, utan att försvaga kontrollen.
- Ursprungsstatusen bör fastställas och en deklaration om ursprung utfärdas av de registrerade exportörerna själva.
- Exportören bör kunna bevisa för importören att han är registrerad i exportlandet.
- Det bör tydligt framgå av deklarationerna om ursprung på vilka grunder de exporterade produkterna anses ha sitt ursprung i förmånslandet, varvid ett standardformulär skall användas (vid elektronisk överföring används ett e-dokument eller standardiserade meddelanden). En förenkling av reglerna bör underlätta fullgörandet av dessa formaliteter.
- Informationsflödet om förmånsexporten mellan exportörerna och myndigheterna i exportlandet bör förbättras i syfte att möjliggöra både en korrekt övervakning av exportörens verksamhet och för att underlätta efterföljande kontroller.
- Tullmyndigheterna i exportlandet skulle vara skyldiga att föra en aktuell förteckning över sina registrerade exportörer och att vidta sanktioner mot de exportörer som inte följer reglerna genom att tillfälligt eller definitivt avföra dem från förteckningen. Denna förteckning bör av sekretesskäl och i syfte att förhindra missbruk göras tillgänglig för tullmyndigheterna i importlandet på säker elektronisk väg.

2.3. Tullmyndigheternas kontroll av produkternas ursprung och av de ekonomiska operatörerna – administrativt samarbete

- För att det legitima handelsflödet inte skall hindras bör även den kontroll av förmånsimport som företas av tullmyndigheterna i importlandet förbättras och målinriktas genom riskanalyser.
- På grundval av statusen som registrerad exportör och meddelande av relevanta uppgifter om förmånsexporten bör de kontroller av exportörerna som företas av exportlandets myndigheter förstärkas och målinriktas genom riskanalys.
- Informationsutbytet och det administrativa samarbetet mellan de myndigheter i det export- respektive importland som ansvarar för kontrollen av förmånsursprung bör bygga på tydliga skyldigheter och förfaranden och förstärkas både på det rättsliga och det praktiska planet.

3. SÄKRA RAMAR: DE BEHÖRIGA MYNDIGHETERNAS KONTROLL AV EFTERLEVNADEN AV REGLERNA

- Som motprestation för en korrekt tillämpning av reglerna och skyldigheterna bör de ekonomiska aktörerna kunna verka i en säker omgivning då de genomför affärstransaktioner inom ramen för förmånsordningar.

- I syfte att säkerställa att myndigheterna uppfyller sin skyldighet att korrekt tillämpa ordningarna och ursprungsreglerna och till fullo samarbetar när det gäller att förhindra och bekämpa missbruk föreslås följande:

3.1. Skapande av förutsättningar för iakttagande av reglerna

3.1.1. Förhandsbedömning av förmånslandets eller gruppens förmåga att förvalta ordningen och de därmed sammanhängande reglerna och förfarandena

- Denna förhandsbedömning berör länder för vilka det måste införas en ny ordning eller vars gällande ordning måste utvidgas eller ses över. Ett tillfredställande resultat av denna bedömning är en förutsättning för att det skall inrättas en ordning för det berörda landet. När det gäller nya förmånsavtal skall bedömningen ingå som ett led i förhandlingsprocessen.
- Bedömningen skall visa om det berörda landet har den organisation, rättsliga ram och förmåga till praktiskt genomförande som krävs för att förvalta ordningen och kontrollera hur väl den fungerar och för att tillhandahålla bistånd och delta i administrativt samarbete.
- Vid ordningar som gäller grupper av länder inriktas bedömningen dock på varje berörd region som måste uppge både gruppens och varje enskild medlems förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer av ordningen.

3.1.2. Information, utbildning och tekniskt bistånd rörande ursprungsregler

- Det åligger länderna själva att tillhandahålla aktuell information och utbildning om reglerna om förmånsberättigande ursprung, om vilka villkor som skall uppfyllas, vilka möjligheter ordningen ger och vilka skyldigheter den medför. Förmånsländerna kan dock få stöd både på regional nivå (om landet ingår i en regional gruppering), på internationell nivå (Världshandelsorganisationen (WTO) och Världstullorganisationen (WCO)) och på gemenskapsnivå.
- Kommissionen har redan lagt ut information om ursprungsregler på webbplatsen Europa som innehåller grundläggande information, handledningar (om Allmänna preferenssystemet och alleuropeiska ursprungsregler) och länkar till lagstiftning. I databasen ”Expanding Exports Helpdesk” anges per produktnummer vilka ursprungsregler som måste iaktas inom ramen för ett antal olika förmånsordningar.
- När det gäller tekniskt bistånd från kommissionen bör detta huvudsakligen inriktas på de länder som är i störst behov av stöd på ursprungsområdet (minst utvecklade länder, små länder, länder i en politisk övergångsfas eller länder som håller på att återuppbyggas).
- För detta ändamål kan tekniskt bistånd tillhandahållas genom handels- och tulldelarna i befintliga program som t.ex. Meda, Tacis och Cards, det nya instrumentet för EU:s grannskapspolitik eller de instrument som kommer att utvecklas i samband med de nya regionala avtalen om ekonomiskt partnerskap med AVS-länderna. Det fordras dock en ökad samordning med det bilaterala bistånd som tillhandahålls av vissa medlemsstater.

3.2. Övervakning av iakttagande av reglerna i partnerskapet

3.2.1. Övervakning av myndigheternas iakttagande av de skyldigheter som följer av ordningarna

- Gemenskapen och dess handelspartner har ett gemensamt intresse av att ordningarna fungerar väl, eftersom detta leder till rättvisa villkor i handeln dem emellan. En korrekt övervakning av hur ordningarna fungerar måste således ske inom ramen för ett partnerskap.
- För att det skall vara möjligt att få en översikt över hur ordningarna fungerar bör det i de berörda ordningarna förutses ett system för regelbunden rapportering från förmånsländerna om deras förvaltning och kontroll av förmånsberättigande ursprung. Även medlemsstaterna bör ha ett liknande system för rapportering till kommissionen i syfte att ge kommissionen en översikt av läget och möjlighet att rapportera till sina partner.
- Kommissionen bör i samarbete med medlemsstaterna utarbeta en handlingsplan för övervakning av förmånsordningar. Denna bör bygga på insamlade uppgifter om användningen av förmånsordningar och genomförandet av förfarandena. Dessa uppgifter bör samlas in centralt för analys och behandling i syfte att identifiera, eventuellt genom ett årligt program, de produkter eller länder för vilka det förefaller fordras en mer ingående övervakning. Denna övervakning skulle ske i form av kontakter med berört land, frågeformulär och, vid behov, övervakningsbesök på plats.
- Rättslig grund, närmare bestämmelser och finansiering av kostnaderna för denna övervakning bör fastställas först.

3.2.2. Säkerställande av de ekonomiska operatörernas iakttagande av reglerna – bedrägeribekämpning och ömsesidigt bistånd rörande bedrägerier

- Det är huvudsakligen de behöriga myndigheterna i export- respektive importlandet som ansvarar för bedrägeribekämpningen.
- Det behövs emellertid gemensamma åtgärder på ett område som förmånsbehandling och ursprung, där dessa myndigheter har en kompletterande roll att spela. För detta ändamål skall fullt bruk göras av ömsesidigt bistånd när det gäller bedrägerier, och de tredjeländer som omfattas av förmåner förväntas aktivt bidra till gemenskapens undersökning.

3.3. Användning av skyddsmekanismer

- Säkerhetsåtgärder och skyddsmekanismer skall vid behov användas vid otillräcklig kontroll eller vid bristande samarbete, inbegripet bistånd i bedrägeribekämpningsundersökningar.
- Dessa åtgärder omfattar meddelanden till importörerna, avbrytande av tillämpningen av förmåner om den berörda förmånsordningen ger möjlighet till detta och eventuellt införande av ekonomiskt ansvar för det försumliga landet.
- Förmånsordningar medför skyldigheter för myndigheterna när det gäller tillämpning och kontroll av att de nödvändiga villkoren för beviljande av förmånsbehandling är uppfyllda. Om myndigheterna brister i detta hänseende kan de bli ekonomiskt ansvariga i det fall en

parts underlåtenhet att iaktta en skyldighet får ekonomiska följder för den andra parten (uteblivna tullintäkter som inte kan tas ut av importören) och det kan fastställas ett orsakssamband mellan misstaget (eller bristande iakttagande av skyldighet) och den därav följande ekonomiska förlusten. Innan det införs en klausul om externt ekonomiskt ansvar bör kommissionen och medlemsstaterna självklart nå en överenskommelse rörande medlemsstaternas interna ekonomiska ansvar för sina aktiv misstag.