



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.3.2005  
COM(2005) 100 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES  
PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**De oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen**

**Oriëntaties voor de toekomst**

# Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	3
INLEIDING.....	6
Doel van deze mededeling.....	6
Groenboek over de toekomst van de oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen .....	7
Resultaten van het overleg.....	7
<b>BASISBEGINSELEN VOOR EEN NIEUWE OPZET VAN DE PREFERENTIËLE OORSPRONGSREGELS.....</b>	<b>8</b>
<b>1. EENVOUDIGER EN MEER ONTWIKKELINGSGERICHTE REGELS: VASTSTELLING VAN DE PREFERENTIËLE OORSPRONG EN CUMULATIE VAN DE OORSPRONG .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Basisregels voor de vaststelling van de preferentiële oorsprong.....</b>	<b>9</b>
1.1.1. <i>Geheel en al verkregen visserijproducten .....</i>	<i>9</i>
1.1.2. <i>Voldoende be- of verwerking.....</i>	<i>9</i>
<b>1.2. Cumulatie van de oorsprong als onderdeel van de regionale integratie.....</b>	<b>10</b>
1.2.1. <i>Reikwijdte van de cumulatie en voorwaarden voor toepassing en uitbreiding .....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Regionale overeenkomsten inzake de oorsprong.....</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>Vereenvoudiging en versoepeling van de voorwaarden voor cumulatie.....</i>	<i>11</i>
<b>2. EFFICIËNTE PROCEDURES: VERANTWOORDELIJKHEID VAN BEDRIJVEN EN OVERHEID BIJ HET VASTSTELLEN VAN EN DE CONTROLE OP DE PREFERENTIËLE OORSPRONG .....</b>	<b>12</b>
2.1. Verklaring inzake de oorsprong door de importeur die de preferentie aanvraagt .....	12
2.2. Verklaring inzake de oorsprong door de exporteur.....	13
2.3. Controle op de oorsprong van producten en op bedrijven door de douane– Samenwerking tussen douanediensdiensten.....	13
<b>3. BETROUWBARE OMGEVING: HANDHAVING VAN DE REGELS DOOR DE BEVOEGDE AUTORITEITEN.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1. Het scheppen van voorwaarden voor naleving.....</b>	<b>14</b>
3.1.1. <i>Voorafgaande evaluatie van de capaciteit van het begunstigde land/de groep begunstigde landen om de regels en procedures van de regeling in acht te nemen .....</i>	<i>14</i>
3.1.2. <i>Informatie, opleiding en technische bijstand in verband met de preferentiële oorsprongsregels .</i>	<i>14</i>
<b>3.2. Toezicht op naleving bij partnerschappen .....</b>	<b>15</b>
3.2.1. <i>Door overheidsinstanties.....</i>	<i>15</i>
3.2.2. <i>Door de bedrijven – Fraudebestrijding en wederzijdse bijstand bij fraude.....</i>	<i>15</i>
<b>3.3. Het gebruik van vrijwaringsmaatregelen .....</b>	<b>16</b>

## SAMENVATTING

- Bij het overleg dat op gang werd gebracht met het Groenboek van de Commissie betreffende de toekomst van de oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen, is gebleken dat er bepaalde verwachtingen zijn over deze regelingen en de regels zowel wat doelstellingen als vorm betreft.
- Deze – vaak tegenstrijdige - verwachtingen moeten in overeenstemming worden gebracht met de internationale verplichtingen van de EG en de eerder door de Commissie voorgestelde oriëntaties, met name de recente mededeling van de Commissie over de toekomst van de textielsector en het nieuwe schema van algemene preferenties (SAP).
- In het kader van de Ontwikkelingsagenda van Doha blijft een betere integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie, met name door een betere toegang tot de markten van ontwikkelde landen, een topprioriteit in de handelsbetrekkingen van de EG en een uitgangspunt voor de herziening van de preferentiële oorsprongsregels. Dit betekent dat de nodige inhoudelijke wijzigingen van de regels en voorwaarden gepaard moeten gaan met een aanpassing van de procedures voor het beheer van en de controle op de inachtneming van die regels en voorwaarden om ervoor te zorgen dat de preferenties ten goede komen aan degenen die er behoefte aan hebben.
- Tegen deze achtergrond dient op drie gebieden actie te worden ondernomen:

### Een herziening van de voorwaarden waarop een product als van oorsprong uit een bepaald land wordt beschouwd

Om de regels eenvoudiger en ontwikkelingsgerichter te maken, steunt de Commissie:

- een vereenvoudiging van de begrippen en methoden om de oorsprong vast te stellen, en met name van de formulering van de desbetreffende bepalingen; dit moet leiden tot een beter begrip van de regels en een vereenvoudiging van de toepassing en handhaving; vervolgens moeten de gevolgen van deze vereenvoudiging worden geëvalueerd om erop toe te zien dat de doelstellingen worden bereikt en indien dit niet het geval is, zal de Commissie een andere oplossing moeten vinden;
- een aanpassing van de voorwaarden die aan oorsprongverlenende productieprocessen worden gesteld als het gaat om ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingslanden om voor een gemakkelijker toegang tot de EG-markt te zorgen door middel van een preferentiële tariefbehandeling die in overeenstemming is met de productie- en exportcapaciteit van de betrokken landen, en met name de minstontwikkelde en kleinste landen;
- een aanvullende versoepeling van de voorwaarden om cumulatie van de oorsprong toe te staan binnen coherente regionale groepen, afhankelijk van de aanwezigheid van passende mechanismen voor administratieve samenwerking tussen de partners bij de cumulatie.

### Een wijziging in de douaneprocedures voor de toepassing van en de controle op het gebruik van preferenties door bedrijven:

Om tot een beter evenwicht te komen tussen de verantwoordelijkheden van bedrijven en overheid en tot een betere bescherming van de betrokken legitieme belangen, geeft de Commissie de voorkeur aan een systeem dat op de volgende is gebaseerd:

- de vaststelling van de oorsprong en de afgifte van oorsprongsbewijzen door de exporteurs zelf, afhankelijk van registratie van die exporteurs door de douane van het exportland op grond van gemeenschappelijke normen;
- een verbetering van de gegevensuitwisseling tussen exporteurs en de autoriteiten van de exportlanden over het gebruik van de preferentiële regeling en de versterking van het toezicht van deze autoriteiten op de exporteurs waarop we kunnen vertrouwen;
- een verduidelijking van de basisrechten en –plichten van importeurs die op basis van door buitenlandse leveranciers opgestelde verklaringen inzake de oorsprong een preferentiële behandeling aanvragen;
- de opneming van bijzondere clausules over de oorsprong in handelscontracten tussen exporteurs en importeurs, waaronder de mogelijkheid de oorsprongsbewijzen elektronisch toe te zenden;
- de versterking van de gegevensuitwisseling en van de samenwerking tussen douanediensten van het land van in- en uitvoer bij de controle van de oorsprong, gebaseerd op duidelijke verplichtingen en procedures.

### De ontwikkeling van instrumenten die garanderen dat de begunstigde landen aan hun verplichtingen voldoen:

Om ervoor te zorgen dat de overheidsdiensten hun verplichting nakomen bij de toepassing van de regelingen en oorsprongsregels en volledig medewerking verlenen bij het voorkomen en bestrijden van misbruiken, worden de volgende acties voorgesteld:

- technische bijstand aan begunstigde landen (voornamelijk de minstontwikkelde en kleinste landen) die, om zoveel mogelijk baat te hebben bij de preferentiële regelingen, ondersteuning nodig hebben om deze regelingen correct te kunnen toepassen;
  - een gericht toezicht op de werking van de preferentiële regelingen gebaseerd op een actieplan;
  - een passend gebruik van voorzorgs- en vrijwaringsmaatregelen bij onvoldoende controle of gebrek aan medewerking.
- De herziening van de oorsprongsregels op deze grondslag zal een belangrijke onderdeel zijn van het nieuwe SAP.
  - De nieuwe opzet van de oorsprongsregels en van de samenwerking tussen douanediensten dient binnenkort ook als een prioriteit te worden voorgesteld voor de economische-partnerschapsovereenkomsten waarover met zes regionale groepen ACS-landen zal worden onderhandeld met inachtneming van de voordelen op grond van de Overeenkomst van

Cotonou. Deze opzet zou dan geleidelijk kunnen worden uitgebreid tot de bestaande vrijhandelsovereenkomsten. Dit zou bevorderlijk zijn voor de harmonisering van de regels in het kader van preferentieregelingen met een regionale samenhang, waaronder het bundelen van de oorsprongsregels voor een bepaalde regio in een enkel kader (bijvoorbeeld een regionale overeenkomst).

- Bij het voorstellen van de nieuwe regelingen aan de handelspartners zal de Commissie trachten ervoor te zorgen dat kwesties die bij de lopende onderhandelingen al zijn geregeld niet opnieuw in vraag worden gesteld, en de nieuwe onderhandelingen in een opbouwende en open geest te benaderen.

## INLEIDING

### Doel van deze mededeling

- Oorsprongsregels zijn een essentieel onderdeel van het handelsbeleid van de EG, met name wanneer het erom gaat tariefpreferenties toe te kennen aan producten uit bepaalde landen of groepen landen. Daarom moeten deze regels in overeenstemming zijn met de algemene doelstelling van die preferenties, namelijk de versterking van de economische integratie tussen partners en met name een betere integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en de bevordering van hun economische en sociale ontwikkeling.
- Deze regels moeten het verband weerspiegelen tussen de aard van de producten en hun belang voor het betrokken land. Deze regels bepalen de mate waarin externe materialen in een bepaald land moeten worden be- of verwerkt, wil het aldus verkregen product als van oorsprong uit dat land worden beschouwd. Er moeten douaneprocedures worden vastgesteld om te kunnen controleren dat aan deze regels is voldaan. De huidige situatie, waarin ingewikkelde regels soms gepaard gaan met een gebrekkige handhaving, geeft geen voldoening.
- Doel van deze mededeling is algemene oriëntaties te geven over de basisbeginselen die de Commissie in acht zal nemen bij de verbetering van de oorsprongsregels in de verscheidene vrijhandelsovereenkomsten en autonome preferentieregelingen.
- Deze verbetering zal bestaan uit een vereenvoudiging en een passende versoepeling van het begrip “oorsprong”, een aanscherping van de procedures en de ontwikkeling van instrumenten om de naleving van de regels te garanderen. Voor elk van deze drie aspecten is de Commissie voornemens de transparantie te verbeteren en de regels aan de doeleinden van de regelingen aan te passen.
- De behoefte aan deze wijzigingen is met name tot uiting gekomen bij de voorbereiding van het nieuwe systeem van algemene preferenties (SAP) voor de periode 2006-2015<sup>1</sup>, de opening van de onderhandelingen over nieuwe regionale Economische Partnerschapsovereenkomsten met landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Zuidzee (ACS-landen) en de besprekingen over de toekomst van de textielsector<sup>2</sup>.
- Volgens de Mededeling van de Commissie "Ontwikkelingslanden, internationale handel en duurzame ontwikkeling: de rol van het schema van algemene preferenties (SAP) van de Gemeenschap voor de periode 2006/2015", is de Commissie voornemens het SAP te concentreren *"op de landen die hieraan het meest behoefte hebben, en moet zij de regionale samenwerking tussen de ontwikkelingslanden op verschillende manieren bevorderen. Het moet die landen helpen een concurrentieniveau te bereiken dat hen in staat stelt zich op economisch gebied zelf te bedruipen en als volwaardig partner deel te nemen aan de internationale handel."*

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité - COM(2004) 461 van 7.7.2004.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité en de Comités van de Regio's over de toekomst van de textiel- en kledingsector in de uitgebreide Europese Unie – COM(2003) 649 van 29.10.2003.

- Om dit doel te helpen bereiken zullen deze algemene oriëntaties ter verbetering van de oorsprongsregels voor het eerst in het kader van het SAP worden toegepast en de tenuitvoerlegging nader uitgewerkt. Dit zal worden gedaan door een wijziging van de uitvoeringsbepalingen van het communautair douanewetboek<sup>3</sup>.

### **Groenboek over de toekomst van de oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen**

- In het kader van de liberalisering van de internationale handel heeft de Commissie een Groenboek<sup>4</sup> goedgekeurd dat het volgende bevat:
  - een algemene evaluatie van de problemen met de oorsprongsregels in het kader van preferentieregelingen;
  - een overzicht van de aspecten waarvoor een coherente aanpak nodig is om ze onder controle te houden;
  - een overzicht van de mogelijke opties, met name ten aanzien van certificatie, aangifte en controle van de oorsprong en middelen om het huidige systeem van administratieve samenwerking te herzien.

### **Resultaten van het overleg**

- Het overleg over het Groenboek liep van januari 2004 tot en met 15 maart 2004. Hierbij waren internationaal actieve bedrijven en overheidsinstanties van de lidstaten, toetredende lidstaten en kandidaat-lidstaten betrokken en van landen die partij zijn bij de verschillende preferentieregelingen van de Europese Unie.
- De Commissie heeft in september 2004 een verslag opgesteld over de resultaten van het overleg, waarvan het voornaamste doel was een duidelijk overzicht en een samenvatting te geven van de standpunten en opmerkingen die naar voren werden gebracht.
- Gezien de noodzaak een evenwicht te vinden tussen de uiteenlopende belangen vormden de ontvangen bijdragen een waardevolle bron van informatie voor de Commissie bij het opstellen van deze mededeling.

---

<sup>3</sup> Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 (PB L 253 van 11.10.1993), laatstelijk gewijzigd bij de Toetredingsakte (PB L 236 van 23.9.2003).

<sup>4</sup> Groenboek over de toekomst van de oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen - COM(2003) 787 van 18.12.2003.

## BASISBEGINSELEN VOOR EEN NIEUWE OPZET VAN DE PREFERENTIËLE OORSPRONGSREGELS

Zoals in het Groenboek benadrukt, houdt een verbetering van de preferentiële oorsprongsregels een combinatie van oplossingen in; er moet rekening worden gehouden met het doel van de regelingen en de behoeften van belanghebbenden; de procedures moeten efficiënt zijn door een optimale toewijzing van verantwoordelijkheden bij de toepassing van en de controle op de oorsprongsregels en een strikte naleving van de wettelijke verplichtingen en voorwaarden door middel van handhavingsinstrumenten<sup>5</sup>. De algemene aanpak van een herziening kan als volgt worden samengevat: 'verstandige regels en efficiënte procedures in een betrouwbare omgeving'.

### 1. EENVOUDIGER EN MEER ONTWIKKELINGSGERICHTE REGELS: VASTSTELLING VAN DE PREFERENTIËLE OORSPRONG EN CUMULATIE VAN DE OORSPRONG

- Onder voorbehoud van de voornaamste doelstellingen van de regelingen (wederzijdse verbetering van de markttoegang, ontwikkeling van arme landen, veiligheid, regionale samenwerking en integratie) zullen verschillen in de definitie van de preferentiële behandeling en in de voorwaarden voor die behandeling behouden blijven daar dit in overeenstemming is met de uiteindelijke vervanging van deze regelingen door een multilaterale aanpak.
- De Commissie is voorstander van een formele vereenvoudiging van de begrippen en methoden die voor het vaststellen van de oorsprong worden gebruikt, waaronder de herformulering van de wettelijke voorschriften en een inhoudelijke versoepeling, met name wanneer het om ontwikkelingslanden gaat. Een dergelijke vereenvoudiging moet tot meer duidelijkheid en dus tot een beter begrip leiden, de toepassing en handhaving vergemakkelijken en de ontwikkeling binnen en tussen regionale handelsblokken bevorderen. Een versoepeling zou tot een betere toegang tot markten moeten leiden.
- Afhankelijk van de context en de doelstellingen van de preferentieregeling, kan een dergelijke aanpassing van de oorsprongsregels worden verkregen door:
  - een herziening van de basisregels waaraan producten moeten voldoen om als van oorsprong te worden beschouwd omdat zij in een land 'geheel en al zijn verkregen' of omdat externe materialen in dat land 'een voldoende be- of verwerking' hebben ondergaan, en
  - een herziening van de voorwaarden voor de cumulatie van de oorsprong tussen landen die tot dezelfde economisch geïntegreerde regio behoren.

---

<sup>5</sup> COM(2004) 461 over de SAP, punt 6.6: "*De toegang tot de preferenties is afhankelijk van de regels van oorsprong, maar deze werden vastgesteld in een tijd waarin het economische klimaat en de productieomstandigheden anders waren. Naar aanleiding van de recente werkzaamheden (zie het onder punt 6.3 genoemde groenboek) wordt algemeen erkend dat zowel een formele (vereenvoudiging), inhoudelijke (aanpassing van de voorwaarden of regels inzake cumulatie) als procedurele (formaliteiten en controles) aanpassing vereist is.*"



## 1.1. Basisregels voor de vaststelling van de preferentiële oorsprong

### 1.1.1. Geheel en al verkregen visserijproducten

- Wat 'geheel en al verkregen producten' betreft, is het voornaamste aspect dat verbeterd dient te worden de vaststelling van de oorsprong van visserijproducten aan de hand van de "nationaliteit" van het vaartuig: enkele van de huidige criteria moeten opnieuw worden bekeken in het licht van nieuwe ontwikkelingen in de visserijsector. De Commissie is van oordeel dat de oorsprong van vis gebaseerd dient te worden op de vlag en de registratie van het vaartuig en vereenvoudigde, doch doeltreffende voorwaarden voor de eigendom van het vaartuig, terwijl de voorwaarden voor de nationaliteit van de bemanning moeten worden geschrapt.
- Voorts mag, in het kader van een cumulatie van de oorsprong, aan deze voorwaarden worden voldaan in elk land dat tot het systeem behoort.

### 1.1.2. Voldoende be- of verwerking

- De basisoorsprongsregels in de preferentieregelingen dienen zowel in overeenstemming te zijn met de productiecapaciteit van de betrokken landen als met de be- en verwerkingswerkzaamheden die in dat land werkelijk waarde toevoegen.
- Te dien einde is de Commissie voorstander van een beoordeling van de voldoende be- of verwerking aan de hand van de toegevoegde waarde. Dit betekent dat een product dat het resultaat is van de be- of verwerking van niet van oorsprong zijnde materialen als van oorsprong in een bepaald land (of een bepaalde regio in geval van cumulatie) wordt beschouwd indien de waarde die in dat land (in die regio) wordt toegevoegd ten minste een bepaald percentage is van de nettoproductiekosten van het product ("minimale lokale of regionale inbreng").
- De vereiste inbreng, dat wil zeggen het vereiste percentage toegevoegde waarde, moet aan de hand van een goede economische analyse worden vastgesteld en in overeenstemming zijn met het doel van de regeling en, wanneer dit niet in strijd is met deze doelen, de vereiste mate van handelsliberalisering.
- De waarschijnlijke gevolgen van een beoordeling aan de hand van de toegevoegde waarde moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen de beginselen van vereenvoudiging en ontwikkelingsgerichtheid. Dit kan worden gedaan door simulaties inzake douanewaarde en percentages die uitgevoerd worden aan de hand van representatieve steekproeven gebaseerd op werkelijke situaties in ontwikkelingslanden, met name de armste, om een vergelijking met de huidige toestand te kunnen maken. Daarbij moet er in het bijzonder op worden gelet dat de toegang van de ontwikkelingslanden tot de EG-markt door deze nieuwe opzet niet minder wordt.
- Het vereiste percentage toegevoegde waarde moet met name zo worden vastgesteld dat de productiecapaciteiten van ontwikkelingslanden niet worden overschreden, terwijl ook de overlading van producten uit niet in aanmerking komende landen moet worden ontmoedigd alsmede fictieve of minimale bewerkingen. Voorts mag dit geen beletsel vormen voor de verbetering van efficiency en concurrentievermogen door middel van een verlaging van de productiekosten.

- Te dien einde kunnen voor verschillende sectoren verschillende percentages worden vastgesteld en in het kader van het SAP zouden ook bepaalde drempelwaarden kunnen worden vastgesteld voor de minstontwikkelde landen die voor het initiatief “alles behalve wapens” in aanmerking komen.
- In een aantal sectoren waaronder landbouw, visserij en textiel, zal een nieuwe methode voor de bepaling van de oorsprong grote veranderingen met zich brengen waarvan de gevolgen van tevoren goed moeten worden bestudeerd. Zou hierbij blijken dat de methode van de toegevoegde waarde in bepaalde sectoren niet de verwachte resultaten geeft in termen van ontwikkeling en vereenvoudiging, dan zal de Commissie een andere methode moeten vinden om deze doelen te bereiken. Voorts kan het criterium van de toegevoegde waarde worden aangevuld met criteria ter ondersteuning van de ontwikkeling, waar van toepassing ook om misbruik of oneigenlijk gebruik van preferenties tegen te gaan
- Door een combinatie van duidelijkheid, praktische toepasbaarheid en soepelheid bij de vaststelling van de percentages, zou het niveau van bewerking van verschillende producten kunnen worden geëvalueerd aan de hand van een enkele meeteenheid waardoor een onbillijke behandeling wordt voorkomen; hierdoor zou de “negatieve lijst” van ontoereikende be- of verwerkingen en de lijst van toegestane waardeafwijkingen ook overbodig worden.

## **1.2. Cumulatie van de oorsprong als onderdeel van de regionale integratie**

### *1.2.1. Reikwijdte van de cumulatie en voorwaarden voor toepassing en uitbreiding*

- Cumulatie dient slechts te geschieden binnen coherente regionale groepen of zones waar:
  - preferentiële handel en cumulatie deel uitmaken van een algemeen proces van economische integratie;
  - cumulatie gebaseerd is op vrijhandelsovereenkomsten of resultaten van autonome regelingen;
  - preferenties worden toegekend op grond van identieke oorsprongsregels;
  - er een binnen en tussen de betrokken landen een juridisch-administratief kader is ontwikkeld om, op grond van samenwerking tussen douanediensden, de oorsprong van producten die voor cumulatie in aanmerking komen, te controleren.

Dezelfde voorwaarden dienen te worden toegepast bij een uitbreiding van de cumulatie of op cumulatie tussen verschillende regio's.

- De verbeterde wederzijdse markttoegang dient van de regionale aanpak (met inbegrip van de blok/blok-benadering zoals in het kader van de Overeenkomst van Cotonou, waarvan de voordelen dienen te worden gehandhaafd) uit te gaan door cumulatie van de oorsprong, zonder de nodige aanpassingen in de basisoorsprongsregels uit te sluiten die van wederzijds belang zijn in termen van externe aankopen en toegang tot de respectieve markten van de partijen.

- Wat ontwikkeling betreft, zou cumulatie binnen coherente regionale groepen extra kansen bieden aan ontwikkelingslanden en met name de minstontwikkelde landen, om zoveel mogelijk voordeel te halen uit een evenwichtige versoepeling van de basisregels.
- Momenteel zijn er in het kader van het SAP drie regionale groepen die overeenstemmen met de ASEAN, de SAARC en de recente fusie van de Andesgemeenschap en de Middenamerikaanse Gemeenschappelijke Markt. De Commissie is bereid verzoeken voor de oprichting van nieuwe, gefuseerde of ruimere groepen te onderzoeken, voor zover er economische complementariteiten bestaan, verschillen in preferentieregelingen voor de verschillende landen en het daaraan verbonden risico van een ontduiking van douanerechten in overweging worden genomen en de nodige structuren en procedures voor samenwerking tussen douanediens ten met het oog op het beheer van en de controle op de oorsprong worden opgezet.

### 1.2.2. Regionale overeenkomsten inzake de oorsprong

- Gemeenschappelijke regels van oorsprong voor een bepaalde groep handelspartners binnen een cumulatieve zone moeten in een enkel internationaal instrument worden opgenomen waarnaar de verschillende preferentieregelingen verwijzen.
- In de PanEuroMediterrane zone dient het enkele internationale instrument te bestaan uit een regionale overeenkomst inzake de oorsprong tussen handelspartners. Hierdoor zou het niet alleen gemakkelijker worden de oorsprong te beheren, maar zou er ook een betere integratie tussen de partijen bij de verschillende vrijhandelsovereenkomsten tot stand worden gebracht door een enkele set oorsprongsregels die cumulatie toelaten.
- Dezelfde benadering verdient de voorkeur ter ondersteuning van mogelijke cumulatie tussen andere landen of regio's die partij zijn bij verschillende vrijhandelsovereenkomsten.

### 1.2.3. Vereenvoudiging en versoepeling van de voorwaarden voor cumulatie

- Omwille van duidelijkheid en handhaving dient het naast elkaar bestaan van verschillende cumulatievormen (bilateraal, diagonaal, volledig) met dezelfde landen in verschillende preferentiële kaders te worden vermeden.
- Een geleidelijke uitbreiding van volledige cumulatie naar de verschillende preferentiële kaders kan in overweging worden genomen, mits de oorsprong van de materialen kan worden achterhaald. Voor zover mogelijk en rekening houdend met de verschillende preferentieniveaus voor de afzonderlijke leden van de groep, dient er bij volledige cumulatie een gemeenschappelijke oorsprong voor de groep te zijn. Deze eis sluit echter volledige cumulatie in het kader van het SAP uit.
- Wat de regionale cumulatie in het kader van het SAP betreft, wordt voorgesteld de huidige dubbele voorwaarde voor de toewijzing van de oorsprong aan een lid van de groep (een meer dan ontoereikende bewerking en de hoogste toegevoegde waarde) door een enkele te vervangen, gebaseerd op dezelfde methode (de toegevoegde waarde) als die welke gebruikt wordt om vast te stellen of niet van oorsprong zijnde materialen een toereikende be- of verwerking hebben ondergaan. Een product zal worden beschouwd als van oorsprong uit het land van de groep waar de laatste be- of verwerking van materialen uit andere landen van dezelfde groep heeft plaatsgevonden, indien de aldaar toegevoegde waarde hoger is dan een standaardpercentage.

- Ter bevordering van cumulatie en regionale integratie dient dit percentage in het algemeen, veel lager te zijn dan het percentage dat voor hetzelfde product is vereist wanneer dit het resultaat is van een be- of verwerking van niet van oorsprong zijnde materialen. Om rekening te houden met bijzondere situaties in enkele sectoren kan de cumulatiewaardedrempel, om dezelfde redenen als hierboven uiteengezet, worden gedefinieerd en/of aangevuld met andere criteria om misbruik en oneigenlijk gebruik van preferenties te voorkomen.

## **2. EFFICIËNTE PROCEDURES: VERANTWOORDELIJKHEID VAN BEDRIJVEN EN OVERHEID BIJ HET VASTSTELLEN VAN EN DE CONTROLE OP DE PREFERENTIËLE OORSPRONG**

- Wat de doelstellingen ook zijn, een hervorming van de preferentieregelingen is niet goed mogelijk door een loutere herziening van de juridische voorwaarden om voor de preferentiebehandeling in aanmerking te komen. Een dergelijke herziening moet gepaard gaan met de instelling van passende procedures, controles and samenwerkingsmethodes om te bewerkstelligen dat aan de voorwaarden wordt voldaan, om misbruik te voorkomen en legitieme economische en financiële belangen te kunnen beschermen.
- Dit kan worden bereikt door een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de oorsprong en de afgifte van oorsprongsverklaringen en de douane die over de nodige bestuurlijke capaciteit moet beschikken en op de wederzijdse bijstand moet kunnen rekenen om de financiële en andere controles te kunnen uitvoeren. In deze nieuwe context zouden 'oorsprongsbewijzen' worden vervangen door 'verklaringen' inzake de oorsprong die al dan niet aanvaard worden.

### **2.1. Verklaring inzake de oorsprong door de importeur die de preferentie aanvraagt**

- De importeur is verantwoordelijk voor de gegevens op de douaneaangifte en de douaneschuld die eventueel door een onjuiste aangifte ontstaat, onder voorbehoud van een niet-inning van rechten door een "actieve vergissing" van de douane. Zoals andere elementen die in aanmerking worden genomen bij de aangifte van goederen bij de douane, zou een onjuiste opgave van de oorsprong van producten waarvoor een preferentiële behandeling wordt aangevraagd deel uitmaken van het handelsrisico van de importeur.
- Er moet duidelijker worden gesteld wat de fundamentele rechten en plichten van importeurs zijn die om een preferentiële behandeling verzoeken op grond van verklaringen van buitenlandse leveranciers. Dit betekent dat moet worden bepaald:
  - op welke voorwaarden de douane van het land van invoer de aangegeven oorsprong kan betwisten en om nader bewijsmateriaal kan vragen;
  - op wie de bewijslast rust wanneer de douane de aangegeven oorsprong betwist;
  - of de douane in dit geval op verzoek van de importeur om een controle achteraf moet vragen aan de douane van het land van uitvoer;
  - in welke situaties de douane de preferentiële behandeling kan weigeren, onverminderd de mogelijkheden van beroep waarover de importeur beschikt.

- Deze procedure-elementen, die gelden wanneer om toepassing van een preferentie wordt verzocht, moeten worden aangepast aan de mogelijkheid dat douane-aangiften achteraf worden gecontroleerd wanneer de preferenties reeds zijn toegekend.
- Om de importeurs te helpen bij het waarborgen van oorsprongsverklaringen, moeten bijzondere clausules inzake de “oorsprong” reeds worden besproken bij de onderhandelingen tussen exporteurs en importeurs, waaronder de verantwoordelijkheid in geval van tekortkomingen en de mogelijkheid verklaringen inzake de oorsprong met beveiligde elektronische middelen toe te zenden.

## **2.2. Verklaring inzake de oorsprong door de exporteur**

- Er moet een registratie vooraf komen door de douane van het land van uitvoer om te weten welke exporteurs voor voor een bepaalde preferentieregeling in aanmerking komen. De registratie van exporteurs houdt inzage in hun financiële administratie en boekhouding in. Zonder de controle te verzwakken, mag het systeem niet in het nadeel van kleine bedrijven werken.
- De oorsprong moet worden vastgesteld en een verklaring van de oorsprong opgesteld door de geregistreerde exporteurs zelf.
- De exporteur moet de importeur kunnen bewijzen dat hij in het land van uitvoer is geregistreerd.
- Uit de verklaringen moet duidelijk blijken waarom de exportproducten als van oorsprong uit het begunstigde land kunnen worden beschouwd, door gebruik van standaardformulieren of – bij elektronische toezending– e-documenten of standaardberichten. Vereenvoudigde regels zouden het vervullen van deze formaliteiten gemakkelijker moeten maken.
- De informatiestroom over de preferentiële uitvoer tussen exporteurs en de douane van het land van uitvoer moet worden verbeterd om de douane een goed inzicht te geven in de activiteiten van de exporteurs en om latere controles mogelijk te maken.
- De douane van het land van uitvoer moet een lijst bijhouden van geregistreerde exporteurs en moet exporteurs die zich niet aan de regels houden tijdelijk of definitief van die lijst schrappen. De douane van het land van invoer moet deze lijst kunnen raadplegen langs beveiligde elektronische weg om geheimhouding te verzekeren en misbruik te voorkomen.

## **2.3. Controle op de oorsprong van producten en op bedrijven door de douane– Samenwerking tussen douanediens ten**

- De controle op de preferentiële invoer door de douane van het land van invoer moet ook worden verbeterd en door gebruik van risico-analysetechnieken meer doelgericht zijn om de legitieme handel niet te hinderen.
- Door toekenning van de status van geregistreerde exporteur en een passende uitwisseling van informatie over preferentiële uitvoer, moet de controle op de exporteurs door de douane van het land van uitvoer te worden versterkt en, door gebruik van de risico-analyse, meer doelgericht te zijn.

- De uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen de douanediens­ten van het land van uitvoer en van invoer die belast zijn met de controle van de preferentiële oorsprong, moeten gebaseerd zijn op duidelijke verplichtingen en procedures en juridisch en operationeel worden versterkt.

### **3. BETROUWBARE OMGEVING: HANDHAVING VAN DE REGELS DOOR DE BEVOEGDE AUTORITEITEN**

- In ruil voor de correcte toepassing van de regels en het nakomen van hun verplichtingen moeten de bedrijven tegen onzekerheid zijn beschermd wanneer zij in het kader van preferentieregelingen handel drijven.
- Om ervoor te zorgen dat de overheidsdiensten aan hun verplichtingen voldoen om de regelingen en de oorsprongsregels correct toe te passen en zich volledig in te zetten bij het voorkomen en bestrijden van misbruiken worden de volgende acties voorgesteld:

#### **3.1. Het scheppen van voorwaarden voor naleving**

##### *3.1.1. Voorafgaande evaluatie van de capaciteit van het begunstigde land/de groep begunstigde landen om de regels en procedures van de regeling in acht te nemen*

- Een dergelijke voorafgaande evaluatie betreft landen waarmee een nieuwe regeling wordt gesloten of waarmee de bestaande regeling wordt verlengd of herzien. Bevredigende resultaten zullen een voorwaarde zijn voor het sluiten van de regeling met het betrokken land. Voor nieuwe preferentiële overeenkomsten zal de evaluatie deel uitmaken van het onderhandelingsproces.
- Uit de evaluatie moet blijken dat het betrokken land de organisatie, het juridisch kader en de operationele capaciteit heeft die nodig zijn voor een goede werking van de regeling en dat het bijstand kan verlenen in het kader van de samenwerking tussen douanediens­ten.
- Bij 'blok/blok'-regelingen betreft de evaluatie de betrokken regio's; het is de groep en elk van zijn leden die de capaciteit moeten hebben om aan de verplichtingen van de regeling te voldoen.

##### *3.1.2. Informatie, opleiding en technische bijstand in verband met de preferentiële oorsprongsregels*

- Bijgewerkte informatie en opleiding in verband met de preferentiële oorsprongsregels, de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, de kansen die worden geboden en de verplichtingen die moeten worden nagekomen vallen onder de verantwoordelijkheid van de landen zelf. Er kan echter steun worden verleend aan begunstigde landen op regionaal niveau (wanneer het land tot een regionale groep behoort), op internationaal niveau (Wereldhandelsorganisatie en Werelddouaneorganisatie) en op EG-niveau.
- Op de Europa website van de Commissie is basisinformatie over de oorsprongsregels te vinden en uitleg over de oorsprongsregels in het kader van het systeem van algemene preferenties en de Paneuropese cumulatie; bovendien zijn er links met wetteksten. Daarnaast is er een de "Expanding Exports Help Desk"-gegevensbank die, per post

waaronder een product is ingedeeld, de oorsprongsregels geeft waaraan het product moet voldoen in het kader van een aantal preferentieregelingen.

- De technische bijstand van de Gemeenschap moet vooral op die landen zijn gericht die meer hulp nodig hebben op het gebied van de oorsprong (minstontwikkelde landen, zeer kleine landen, landen in een politieke overgangperiode of in wederopbouw).
- Technische bijstand kan worden verschaft in het kader van de handels- en douanecomponent van bestaande programma's zoals MEDA, TACIS of CARDS, het nieuwe instrument voor het Europese Nabuurschapsbeleid of de instrumenten die zijn te ontwikkelen in het kader van de nieuwe regionale Economische Partnerschapsovereenkomsten met de ACS-landen. Er dient gelet te worden op een betere coördinatie met de bilaterale bijstand van sommige lidstaten.

### **3.2. Toezicht op naleving bij partnerschappen**

#### *3.2.1. Door overheidsinstanties*

- Een goede werking van de regelingen is in het belang van zowel de Gemeenschap als haar handelspartners omdat billijke handelsvoorwaarden hiervan afhankelijk zijn. Het is daarom in partnerschap dat toezicht moet worden uitgeoefend op de goede werking van de regelingen.
- Om inzicht te verkrijgen in de manier waarop de regelingen werken, moeten deze bepalingen bevatten dat de begunstigde landen regelmatig verslag uitbrengen over de wijze waarop zij de preferentiële oorsprongsregels toepassen en controleren. Ook de lidstaten zouden over dit onderwerp regelmatig verslag moeten uitbrengen bij de Commissie zodat de Gemeenschap inzicht krijgt in de situatie en hierover verslag kan uitbrengen bij haar handelspartners.
- Er dient een actieplan van de Commissie te worden opgesteld voor toezicht op de preferentieregelingen, in samenwerking met de lidstaten. Er moeten gegevens worden verzameld over het gebruik van deze regelingen en de werking van de procedures. Deze informatie moet naar een centraal punt worden verzonden waar zij wordt geanalyseerd en verwerkt om – zo mogelijk in het kader van een jaarprogramma – die producten en/of landen te identificeren waarvoor een grondiger toezicht noodzakelijk lijkt. Dit toezicht wordt uitgeoefend met behulp van contacten in de betrokken landen, vragenlijsten en, zo nodig, controlebezoeken in die landen.
- Om te beginnen moeten de rechtsgrond en de technische werkwijze worden vastgesteld en de financiële middelen worden gevonden die voor dit toezicht nodig zijn.

#### *3.2.2. Door de bedrijven – Fraudebestrijding en wederzijdse bijstand bij fraude*

- Fraudebestrijding is vooral de verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten in de landen van in- en uitvoer.
- Op het gebied van de preferentiële behandeling en de oorsprong zijn echter gezamenlijke acties nodig, waarbij deze autoriteiten een aanvullende rol spelen. Er zal een beroep worden gedaan op de wederzijdse bijstand bij fraude en verwacht wordt dat de derde

landen die voor preferenties in aanmerking komen een actieve bijdrage leveren aan de onderzoeken van de Gemeenschap.

### **3.3. Het gebruik van vrijwaringsmaatregelen**

- Er zullen zo nodig voorzorgs- en vrijwaringsmaatregelen worden genomen bij onvoldoende controle of indien geen medewerking wordt verleend, bij voorbeeld bij onderzoeken naar fraude.
- Deze maatregelen bestaan uit de publicatie van berichten ter attentie van importeurs, de schorsing van preferenties indien de regeling in deze mogelijkheid voorziet en eventueel de invoering van een financiële verantwoordelijkheid van het land dat in gebreke is gebleven.
- Preferentieregelingen houden voor openbare instanties verplichtingen in bij de tenuitvoerlegging van en de controle op de naleving van die regelingen. Indien deze instanties hun verplichtingen niet nakomen, dan kunnen zij waarschijnlijk financieel aansprakelijk worden gesteld, indien de niet-nakoming van de verplichtingen door een van de partijen van invloed is de financiële belangen van de andere partij (verlies aan douane-inkomsten die niet op de importeur verhaald kunnen worden) en er een oorzakelijk verband is tussen de fout (of de tekortkoming) en de financiële schade. Voordat zij een clause inzake externe financiële aansprakelijkheid zal invoeren, moeten de Commissie en de lidstaten tot overeenstemming komen over de interne financiële aansprakelijkheid van de lidstaten wat hun actieve fouten of vergissingen betreft.