



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.3.2010
KOM(2010)77 endelig

KOMMISSIONENS ARBEJDSDOKUMENT

**Fremtiden for "toldgodtgørelse ved genudførel" i oprindelsesreglerne i EU's
frihandelsaftaler**

KOMMISSIONENS ARBEJDSDOKUMENT

Fremtiden for "toldgodtgørelse ved genudførelse" i oprindelsesreglerne i EU's frihandelsaftaler

Onsdag den 7. oktober 2009 drøftede kollegiet frihandelsaftalen mellem EU og Korea. I den forbindelse opfordrede formanden GD TRADE og GD TAXUD til at udarbejde en fælles betænkning om fremtiden for "toldgodtgørelse ved genudførelse".

I. Indledning

Ved "toldgodtgørelse ved genudførelse" ("toldgodtgørelse"), som defineret i oprindelsesprotokollerne i præferencehandelsaftaler, forstås delvis eller fuldstændig godtgørelse eller tilbagebetaling af eller fritagelse for told eller afgifter med tilsvarende virkning, der finder anvendelse på udenlandske materialer (råstoffer, halvfabrikata eller komponenter), der anvendes ved fremstilling af slutprodukter, som udføres til et tredjeland¹.

Toldgodtgørelse anvendes af EU og mange (hvis ikke alle) lande under **forhold uden præferencebehandling**. På den måde kommer eksportvirksomheder i forskellige lande til at stå på lige fod til trods for forskellig importtold. På importsiden bevarer landene muligheden for at beskytte deres hjemmemarkeder ved hjælp af MFN-told. Toldgodtgørelse er tilladt i henhold til bestemmelserne i WTO's subsidieaftale.

Under **forhold med præferencebehandling** har EU hidtil fulgt den praksis at forbyde toldgodtgørelse i mange af sine frihandelsaftaler ("FTA")², selv om delvis eller fuldstændig toldgodtgørelse har været tilladt i forhold til mange udviklingslande³. Nogle af EU's FTA-forhandlingspartnere gør dog indsigelse mod et sådant forbud, og toldgodtgørelse er ved at blive et af de vigtigste forhandlingsspørgsmål – senest i forbindelse med Korea. Det er derfor nødvendigt at undersøge EU's politik med hensyn til toldgodtgørelse, og dette

¹ Man kunne f.eks. forestille sig, at der opkræves 10 % told ved import af en japansk bilmotor til Korea. Når bilmotoren er monteret i en koreansk bil, som derefter udføres til EU, kan den koreanske bilfabrikant få "godtgjort" de 10 % told, som han har betalt for det udenlandske materiale/den japanske bilmotor.

² EU er ikke det eneste WTO-medlem, som forbyder toldgodtgørelse i frihandelsaftaler. Andre lande forbyder også toldgodtgørelse i nogle af deres frihandelsaftaler, selv om det i nogle tilfælde afhænger af deres partnere: Mexico og Chile tillader f.eks. toldgodtgørelse i nogle tilfælde, men forbyder det i andre. Inden for Mercosur er der forbud mod toldgodtgørelse i forbindelse med visse biler. USA's vigtigste frihandelsaftale er NAFTA, som forbyder toldgodtgørelse. Efter strategiske drøftelser i 2003 har USA i de senere år truffet afgørelse i hvert enkelt tilfælde, og der er givet tilladelse til toldgodtgørelse i de forhandlede frihandelsaftaler, dog ikke i frihandelsaftalen mellem USA og Chile, som indeholder et forbud mod toldgodtgørelse; det skal dog bemærkes, at hovedparten af disse frihandelsaftaler vedrørte udviklingslande (bl.a. Marokko, Oman, Bahrain, CAFTA, Colombia, Jordan, Peru) – med undtagelse af frihandelsaftalen med Israel og Australien og den endnu ikke vedtagne frihandelsaftale mellem USA og Korea - og at EU også tidligere har udvist fleksibilitet i forbindelse med udviklingslande. Toldgodtgørelse i forbindelse med frihandelsaftalen mellem USA og Singapore har ingen reelle økonomiske konsekvenser, for Singapores MFN-told er 0 % for de fleste produkter.

³ Der er, med forbehold af overgangsordninger, forbud mod toldgodtgørelse i frihandelsaftaler med udviklingslande som Mexico og Chile og i alle frihandelsaftaler mellem EU og Middelhavslandene. Toldgodtgørelse er dog tilladt i forbindelse med handelspræferencer, der er knyttet til udviklingsformål: i henhold til GSP-reglerne, der gælder for alle udviklingslande, og under Cotonou-aftalen for AVS-lande, i ØPA'er og i aftalen med Sydafrika om handel, udvikling og samarbejde.

arbejdsdokument har til formål at tilvejebringe visse grundlæggende betragtninger og forslag til en politisk tilgang på området, som derefter skal drøftes med Rådet, Europa-Parlamentet og interesserede parter.

II. Konsekvenserne af at forbyde eller tillade toldgodtgørelse i frihandelsaftaler

a) Negative følger af toldgodtgørelse

Liberaliseringen af den internationale handel går normalt ud på at reducere eller fuldstændigt fjerne eksisterende handelsrestriktioner. Den mest direkte vej til frihandel er at fjerne eksisterende handelshindringer under et, afskaffe og reducere toldafgifter samt investeringsbeskyttelse, give adgang til markedet for serviceydelser osv. Frem for fuldstændig liberalisering har mange lande valgt en mellemløsning og tillader f.eks. toldgodtgørelse med det formål at korrigere virkningerne af importtold ved udførsel og fremme eksport.

Toldgodtgørelse kan faktisk betragtes som et kompromis i forhold til handelsliberalisering, for toldgodtgørelse har flere negative følger for liberaliseringsprocessen. Selv om der ikke er enighed i de økonomiske lærebøger, fremgår det f.eks. af visse økonomiske undersøgelser, at toldgodtgørelse gør eksporterende producenter mindre tilbøjelige til at udøve lobbyvirksomhed for at få sænket høje toldafgifter på deres materialer, hvilket modvirker frihandel. Toldgodtgørelse kan gøre det fordelagtigt at opretholde protektionisme. Toldgodtgørelse giver et land mulighed for at blive ved med at beskytte sine producenter af halvfabrikata og samtidig begrænse beskyttelsen selektivt for at fremme eksporten af slutprodukter. Toldgodtgørelse kan få en positiv indvirkning på et lands konkurrenceevne på eksportmarkedet, men kan også føre til eksport af produkter med lav indenlandsk værdi og et relativt stort udenlandsk indhold.

Men der kan i endnu højere grad sættes spørgsmål ved toldgodtgørelse, når toldgodtgørelse fastholdes i forbindelse med en frihandelsaftale, som sigter mod fuldstændig liberalisering. I så fald må den alvorligste negative konsekvens af at tillade toldgodtgørelse være følgende: Hvis toldgodtgørelse er tilladt i et frihandelsområde, så kan en producent i FTA-partnerland A foretage toldfrie indkøb i tredjelande til eksport til FTA-partnerland B, mens hans konkurrenter i land B skal betale den gældende MFN-told, når de gør indkøb i tredjelande med henblik på produkter, der skal sælges på deres eget hjemmemarked.

Eksempel: En virksomhed i et FTA-partnerland, som eksporterer stoffer til EU, får toldgodtgørelse for de fibre, som virksomheden importerer fra et tredjeland til fremstilling af stofferne. En EU-stofproducent, som sælger sine varer i EU, får derimod ikke godtgjort told af de fibre, som producenten eventuelt har importeret fra tredjelande til fremstilling af disse stoffer. Hvis de importerede fibre tegner sig for f.eks. 25 % af stoffets værdi for EU-producentens vedkommende, så vil den pågældende eksportør kunne opnå en konkurrencefordel i EU (udtrykt i procent af EU-producentens samlede pris for det færdige stof), som svarer til det resultat, der fremkommer ved at multiplicere tolden ved import til EU af sådanne fibre (4 %) med 25 %, dvs. ca. 1 % af stoffets værdi⁴.

Toldgodtgørelse kan derfor føre til skæv konkurrence på markedet i importlandet, hvilket kan få negative følger for den indenlandske erhvervsgren med mulige konsekvenser for beskæftigelsen. Endvidere sætter toldgodtgørelse også på en måde tredjelande i stand til at udnytte nogle af de fordele, der er forbundet med frihandelsaftalen, for så vidt angår handel med halvfabrikata og materialer. Et forbud mod toldgodtgørelse vil fremme større brug af halvfabrikata og materialer fra FTA-partnerlandene på grund af mulighederne for kumulation,

⁴ Det skal bemærkes, at oprindelsesreglerne kan give mulighed for en større udenlandsk andel (op til 50 % i visse tilfælde) i forbindelse med de fleste andre erhvervssektorer og produkter, og at de tal og konsekvenser, der følger af at tillade eller forbyde toldgodtgørelse, kan blive større, afhængigt af hvilken brug der rent faktisk gøres af udenlandske indkøbsmuligheder.

mens toldgodtgørelse vil give adgang til at behandle materialer fra tredjelande på lige fod med materialer med oprindelse i FTA-partnerlandene: Alle materialerne vil i realiteten blive importeret toldfrit til FTA-partneren i de tilfælde, hvor der er tale om genudførsel efter indarbejdning i et slutprodukt. Selv om toldgodtgørelse ikke er "eksportstøtte" i juridisk forstand, bør toldgodtgørelse ikke tilskyndes som en slags eksportfremme inden for et frihandelsområde.

b) Parametre, som bestemmer virkningerne af toldgodtgørelse

Toldgodtgørelse er et kompliceret økonomisk redskab. Virkningerne af toldgodtgørelse for eksportører, konkurrencen på markedet i importlandet og for handelen med halvfabrikata afhænger af mange faktorer, som er beskrevet i det følgende⁵:

- a) Med hensyn til virkingen for den konkurrencesituation, som eksportører af slutprodukter befinder sig i, så er de relevante faktorer den MFN-told, som eksportlandet opkræver af halvfabrikata, kombineret med omfanget af udenlandske indkøb i det pågældende land: Jo højere MFN-tolden er, og jo større brug, der gøres af udenlandske materialer (afhængigt af oprindelsesreglerne i frihandelsaftalen), jo større konsekvenser kan toldgodtgørelse få for det slutprodukt, der eksporteres. Det er f.eks. en af hovedårsagerne til, at toldgodtgørelse i de fleste lande i Asien, hvor MFN-tolden er relativt høj, normalt spiller en langt større rolle end i USA eller EU, hvor MFN-tolden i sammenligning hermed er relativt lav.

Eksempel: Land X opkræver 14 % told ved import af fibre fra tredjelande; hvis de importerede fibre tegner sig for 25 % af værdien af de stoffer, som en virksomhed i land X eksporterer, svarer tolden af sådanne importerede fibre til 3,5 % (25 % af 14 %) af værdien af de stoffer, som eksportøren i land X udfører. Som beskrevet ovenfor ville tolden af sådanne importerede fibre for en EU-eksportør svare til 1 % af prisen på hans eget stof.

- b) Med hensyn til virkingen for konkurrencen på markedet for slutprodukter i importlandet så er det mest relevante aspekt den MFN-told, som importlandet anvender på halvfabrikata: Jo højere MFN-told, et land med præferencestatus anvender på import af halvfabrikata, og jo større brug indenlandske producenter gør af sådanne importerede materialer fra et tredjeland, jo større mulighed er der for, de indenlandske producenter af slutprodukter bliver konkurrencemæssigt ringere stillet end eksportører fra et FTA-partnerland, som drager fordel af toldgodtgørelse.

For at tage samme eksempel som ovenfor ville den stofproducent i EU, der importerer fibre fra tredjelande, skulle betale importtold af sådanne fibre svarende til 1 % af salgsprisen, uanset om toldgodtgørelse er tilladt eller ej. Hvis toldgodtgørelse er tilladt i forbindelse med en frihandelsaftale, ville en eksportør fra et FTA-partnerland, f.eks. land X, således opnå en konkurrencefordel i forhold til en indenlandsk EU-producent på 1 % af stoffets værdi.

Hvis vi ser på situationen i land X, så ville en stofproducent i land X, som importerer den samme mængde fibre fra tredjelande, skulle betale told af de importerede fibre svarende til 3,5 % af stoffets værdi. Det ville give en EU-producent, som eksporterer sådanne stoffer til land X, en fordel, hvis toldgodtgørelse er tilladt.

Men i tilfælde af forbud mod toldgodtgørelse i forbindelse med en frihandelsaftale mellem EU og land X, ville producenten i land X ved eksport til EU blive konfronteret med en negativ fordel på 2,5 % af stoffets værdi (3,5 % told af de fibre, der blev importeret fra tredjelande, minus 1 % told af de samme fibre, som EU-konkurrenten har betalt); omvendt ville EU-producenten opnå en konkurrencefordel ved eksport til land X på 2,5 % (3,5 % af

⁵ For nemheds skyld er der i eksemplerne ikke taget hensyn til yderligere faktorer, som f.eks. om de materialer, der importeres fra tredjelande, muligvis kommer fra lande med præferencestatus, som ikke er omfattet af importtold, eller til mulighederne for kumulation. "Toldgodtgørelsens" værdi er også for nemheds skyld beregnet i forhold til slutproduktets importpris frem for produktionsprisen, og er derfor noget overvurderet.

den told, som producenterne i land X har betalt, minus 1 % af en sådan import, som EU-eksportørerne har betalt).

- c) Bevæger man sig fra handel med slutprodukter til handel med halvfabrikata, så afhænger virksomheden på handelen med halvfabrikata og komponenter mellem EU og vore FTA-partnere hovedsagelig af den importtold, som de to parter anvender på disse halvfabrikata og komponenter, og som ville blive afskaffet i forbindelse med en frihandelsaftale: Jo højere tolden er, jo større ville tilskyndelsen til øget handel mellem FTA-partnerlandene med sådanne materialer blive, til skade for leverandører i tredjelande.

For at fortsætte med det samme eksempel som ovenfor så ville en virksomhed i land X, som importerer fibre fra tredjelande til fremstilling af stoffer med henblik på eksport til EU, i tilfælde af forbud mod toldgodtgørelse blive konfronteret med en ekstraomkostning på 3,5 %. Denne omkostning ville virke som en tilskyndelse til at indkøbe fibre enten på det indenlandske marked eller fra EU frem for fra andre tredjelande. Hvis toldgodtgørelse var tilladt, ville en sådan tilskyndelse forsvinde.

En anden faktor, som spiller en rolle for virkningen af toldgodtgørelse, er stramme eller lempelige oprindelsesregler i frihandelsaftalen: De produktspecifikke oprindelsesregler om den "tilstrækkelige bearbejdning eller forarbejdning", som materialer uden oprindelsesstatus skal undergå, for man kan opnå et produkt "med oprindelsesstatus", der er berettiget til præferencetoldbehandling, er afgørende for omfanget af de tilladte indkøb i udlandet og dermed for den told, der maksimalt kan betales eller godtgøres, hvis slutproduktet eksporteres.

Eksempel: Den almindelige præferenceoprindelsesregel for stoffer er fremstilling af fibre, hvilket indebærer to ændringsprocesser – spinning og vævning/strikning – som typisk tegner sig for ca. 3/4 af stoffets merværdi, der skal tilvejebringes indenlandsk. Det begrænser omfanget af indkøb i udlandet og dermed virkningen af at tillade eller forbyde toldgodtgørelse. Virkningen af toldgodtgørelse ville dog blive større i sektorer med en mere lempelig regel – f.eks. i forbindelse med visse kemikalier, metaller eller maskiner, hvor materialer fra tredjelande kan tegne sig for 40-50 % af produktets værdi, og produktet alligevel anses for at være indenlandsk fremstillet. I sådanne tilfælde kunne et forbud mod toldgodtgørelse lægge en væsentlig yderligere begrænsning på de indkøbsmuligheder, som oprindelsesreglen i teorien giver.

Hvor stor en rolle toldgodtgørelse spiller, afhænger også af landets økonomi. Med hensyn til handel med slutprodukter er konsekvenserne for EU ved at tillade toldgodtgørelse relativt begrænsede, for EU anvender normalt meget lav told på import af halvfabrikata/materialer, og på grund af EU's meget forskelligartede erhvervsgrundlag er producenterne behov for udenlandske indkøb i nogle tilfælde begrænset, selv om globaliseringen er ved at gøre EU-producenterne mere afhængige af udenlandske leverandører. Virkningen kunne blive større hos EU's handelspartnere, som ofte anvender højere importtold, og som på grund af deres størrelse er mere afhængige af importerede materialer. Toldgodtgørelse har med andre ord større indvirkning på lukkede, protektionistiske markeder med høj MFN-told på komponenter og på markeder, hvor udenlandske indkøb er af stor betydning, end i et mere liberalt toldområde med en integreret økonomi.

Alt i alt er de potentielle negative virkninger af at tillade toldgodtgørelse en god grund til som hovedregel at tilstræbe at forbyde toldgodtgørelse i frihandelsområder.

c) **Problemer i tilknytning til et forbud mod toldgodtgørelse**

Selv om et forbud mod toldgodtgørelse stadig ser til ud at være den foretrukne løsning i forbindelse med frihandelsaftaler, så kan en sådan politik alligevel skabe problemer i praksis.

Inden der indgås præferenceaftaler, foregår international samhandel mellem de fremtidige partnerlande i frihandelsområdet under forhold uden præferencebehandling. Under sådanne handelsforhold anvendes der altid toldgodtgørelse, eller også er toldgodtgørelse i det mindste en mulighed. Hvis situationen udvikler sig i retning af et forbud mod toldgodtgørelse inden

for et frihandelsområde, kan de størst mulige fordele, man kan forvente sig af de toldnedsættelser, der er aftalt inden for frihandelsaftalen, blive væsentligt reduceret.

Selv om et forbud mod toldgodtgørelse ville være ensbetydende med færre fordele end det modsatte, giver toldgodtgørelse ikke i sig selv en FTA-partner en ekstra fordel oveni den afskaffede importtold. Ved MFN-behandling betales der f.eks. 10 % told ved import af en bil til EU; hvis bilens importpris er 10 000 EUR, er toldbesparelsen under en frihandelsaftale 1 000 EUR sammenlignet med den nuværende situation ved MFN-behandling. Hvis en bil, der f.eks. er fremstillet i land X, indeholder 20 % dele og komponenter, som er importeret fra et tredjeland uden præferencestatus, og importtolden i land X på sådanne komponenter i gennemsnit er 16 %, så beløber tolden på sådanne komponenter sig til 320 EUR. Hvis en frihandelsaftale indeholder et forbud mod toldgodtgørelse, ville eksportørens nettofordel i så fald beløbe sig til 680 EUR (1 000 EUR – 320 EUR) i stedet for 1 000 EUR, svarende til en reduktion på 32 % af fordelene ved den afskaffede told. Skulle de importerede dele, som bilproducenten i land X anvender, svare til den maksimalt tilladte andel i henhold til EU's almindelige oprindelsesregler (40 %), så ville nettofordelen blive reduceret til lidt over en tredjedel af EU's importtold (1 000 EUR – 640 EUR = 360 EUR)⁶.

For visse produkters vedkommende, ville producenterne i et partnerland måske endda foretrække at anvende MFN-told, fordi prisen for at give afkald på toldgodtgørelse kunne blive højere end den gældende MFN-told.

I hvilket omfang disse problemer opstår, og hvor stor deres relative betydning bliver sammenlignet med konsekvenserne af at tillade toldgodtgørelse, afhænger som anført ovenfor af forskellige økonomiske parametre som f.eks. de to landes respektive MFN-told, toldnedsættelse/afskaffelse i henhold til frihandelsaftalen, stramme eller lempelige "oprindelsesregler" og dermed det maksimalt tilladte udenlandske indhold og begge parter økonomi.

Et forbud mod toldgodtgørelse i forbindelse med en frihandelsaftale gør det muligt at undgå nogle af toldgodtgørelsens negative følger for konkurrencen på hjemmemarkedet og at fremme bilateral handel med halvfabrikata/materialer, men i forbindelse med præferencehandelsordninger med et udviklingsland skal der muligvis også tages hensyn til målsætningen om yderligere udvikling. Det er måske endda ikke altid ønskeligt med et forbud mod toldgodtgørelse i forhold til udviklingslande. Man kan f.eks. vanskeligt forestille sig, at et industriland giver et LDC-land toldfri adgang til sit marked for at fremme og støtte LDC-landets økonomi og så samtidig begrænser de økonomiske fordele, der følger af en sådan fri adgang, ved at forbyde toldgodtgørelse for de udenlandske materialer, som LDC-landets producenter anvender, i fald de to parter indgår en frihandelsaftale.

Det ville f.eks. være tilfældet, hvis EU indgår en frihandelsaftale med en gruppe lande, som omfatter LDC-lande. Da LDC-lande er EBA-berettigede lande, kan de eksportere toldfrit til EU og samtidig drage fordel af toldgodtgørelse. Et forbud mod toldgodtgørelse i en sådan frihandelsaftale ville bevirke, at eksportører fra de berørte LDC-lande skulle betale told af materialer importeret fra tredjelands, som indgår i de produkter, de eksporterer toldfrit til EU, hvilket ikke er tilfældet under EBA-ordningen.

Kun en ret begrænset del af udviklingslandenes eksport til EU er belagt med EU-importtold⁷, og derfor ville et forbud mod toldgodtgørelse, som medfører en begrænsning af de fordele,

⁶ Det kan dog hævdes (jf. afsnit II a) ovenfor), at det er legitimt at anvende et forbud mod toldgodtgørelse i forbindelse med en frihandelsaftale til at hindre eksportører i at udnytte toldafskaffelsen fuldt ud, for i modsat fald bliver eksportørerne bedre stillet end deres konkurrenter på importlandets hjemmemarked.

⁷ Ca. ¼ af eksporten fra de udviklingslande, som EU i øjeblikket forhandler frihandelsaftaler med, er i henhold til MFN og GSP belagt med 0 % eller en meget lav told i EU. I 2008 blev 58 % af den samlede import fra Indien således indført i EU toldfrit, og yderligere 7 % var belagt med "irritationstold" (≤ 3 %); 65 % af importen fra ASEAN-landene blev indført toldfrit, og yderligere 5,6 % var belagt med told på under 3 %; 80 % af importen fra Mellemamerika var også toldfrit; 77 % af Colombias eksport blev indført toldfrit, og 95 % af Perus. Et forbud mod toldgodtgørelse ville således medføre en begrænsning af de fordele, der er forbundet med frihandelsaftaler, for ca. 1/4 af disse landes eksport til EU; eksporten

der er forbundet med afskaffelse af importtold, på samme måde gøre dem mindre tilbøjelige til at indgå en frihandelsaftale med EU.

Endvidere er udviklingslande på indeværende tidspunkt berettiget til toldgodtgørelse for hele deres eksport til EU i henhold til unilaterale præferencer (GSP). Faktisk er en stor del af mange udviklingslandes eksport til EU allerede belagt med 0 % eller en meget lav told (til tider kaldet "irritationstold") i henhold til GSP og drager samtidig fordel af toldgodtgørelse. I sådanne tilfælde ville de produkter, der på indeværende tidspunkt er belagt med 0 % told i henhold til GSP, blive ringere stillet under en frihandelsaftale⁸.

Eksempel: EU's MFN-told på bilmotorer er 4,2 %, men efter toldnedsættelsen i henhold til GSP-forordningen er denne told reduceret til 0 % for alle udviklingslande. Derfor kan udviklingslande i henhold til GSP eksportere sådanne motorer til EU toldfrit og med toldgodtgørelse. Hvis en frihandelsaftale med et udviklingsland indeholder et forbud mod toldgodtgørelse, vil frihandelsaftalen bevirke, at eksportører af bilmotorer fra det pågældende udviklingsland bliver ringere stillet end under den nuværende ordning: Hvis motorens værdi er 2 000 EUR, og de dele, der importeres til fremstilling af motoren, tegner sig for 20 % heraf, så vil de motorer, der eksporteres i henhold til en frihandelsaftale fra det pågældende udviklingsland, under forudsætning af at sådanne dele i gennemsnit er belagt med f.eks. 16 % told, bevirke en ekstraomkostning på 64 EUR i forhold til motorer, som eksporteres under den nuværende ordning (20 % af 2 000 EUR x 16 % = 64 EUR, svarende til en told på 3,2 % på motoren). Skulle de importerede dele, der anvendes, svare til den maksimalt tilladte andel i henhold til EU's almindelige oprindelsesregler (40 %), så ville ekstraomkostningen blive fordoblet, dvs. beløbe sig til 128 EUR, svarende til 6,4 % af eksportværdien, hvilket er mere end EU's MFN-importtold.

III. Konklusioner

Toldgodtgørelse kan give anledning til problemer i forbindelse med et frihandelsområde, hvis der opstår konkurrenceforvridninger mellem deltagerlandene, for varer og tjenesteydere burde kunne omsættes på deres respektive markeder på grundlag af komparative fordele. Derfor er der god grund til som hovedregel at tilstræbe at forbyde toldgodtgørelse i frihandelsområder.

Men da et forbud mod toldgodtgørelse også kan skabe problemer for vore partnerlande, kan begrænsede undtagelser fra denne hovedregel overvejes til gengæld for passende indrømmelser fra modparten og på betingelse af, at "oprindelsesreglerne" opfylder EU-erhvervsgrenens behov. Derfor kan der påtænkes en begrænset mulighed for undtagelser på grundlag af en samlet vurdering af følgende kriterier:

- a) ***Hvorvidt oprindelsesreglerne i frihandelsaftalen er tilfredsstillende for EU***, herunder for EU-erhvervsgrenen. Passende produktspecifikke oprindelsesregler kan faktisk i økonomisk henseende være lige så vigtige, eller ligefrem endnu vigtigere end et forbud mod toldgodtgørelse. På den ene side bør oprindelsesreglerne i vore frihandelsaftaler indeholde et krav om ændringer og/eller merværdi af et passende omfang for at sikre, at de fordele, der er forbundet med frihandelsaftalen, først og fremmest kommer FTA-partnerne til gode. På den anden side ville det være meget ønskeligt, om frihandelsaftalerne havde de samme eller ensartede oprindelsesregler, for det er ikke praktisk muligt for EU-erhvervsgrenene at afpasse udenlandske indkøb efter forskellige regler, alt afhængigt af bestemmelsesmarkedet. Accept af oprindelsesregler, der ligger så tæt på EU's almindelige oprindelsesregler som muligt, er en vigtig og relevant faktor at tage i betragtning. Når der er opnået enighed om passende oprindelsesregler, som i det store hele dækker EU-erhvervsgrenens

vedrører imidlertid produkter, som er belagt med den højeste told i EU, og som normalt er mere følsomme.

⁸ I 2008 tegnede den del af eksporten, der var belagt med 0 % told i henhold til GSP, sig for 24 % i Indien, 10 % i ASEAN-landene, 20 % i Mellemerika, 13 % i Colombia og 23 % i Peru. I disse tilfælde ville en frihandelsaftale indebære en forringelse i tilfælde af forbud mod toldgodtgørelse.

behov, kan der således udvises en vis fleksibilitet med hensyn til toldgodtgørelse, dog helst inden for visse grænser, og under hensyn til de øvrige kriterier nedenfor.

- b) ***De sandsynlige følger af at tillade – eller eventuelt forbyde – toldgodtgørelse både for konkurrencevilkårene på EU-markedet og for EU-eksportører*** bør vurderes og tages i betragtning ved en samlet evaluering af balanceforholdet i aftalen. Ved en sådan analyse, som også omfatter en kvantitativ vurdering, der bør iværksættes tidligt i forhandlingsforløbet og under alle omstændigheder forud for beslutningen om at indgå en frihandelsaftale, vil der blive set nærmere på konsekvenserne for handel, produktion, investering og beskæftigelse, for brugen af kumulationsmulighederne under frihandelsaftalen samt for de berørte udviklingslande.
- c) ***Det omfang, hvori frihandelsaftalen giver markedsadgang, og det omfang, hvori den imødekommer EU-erhvervsgrenens interesser.*** Flexibiliteten kan f.eks. i hvert enkelt tilfælde vurderes ud fra, i hvilket omfang lande på et højere udviklingsniveau påtager sig ambitiøse frihandelsforpligtelser som følge af frihandelsaftalen, der samlet set giver et tilfredsstillende resultat for EU-erhvervsgrenen. På samme måde bør der sikres passende adgangsbetinger til markedet for EU-eksportører af halvfabrikata, som ellers ikke på anden måde ville få fordel af frihandelsaftalen.
- d) ***Udviklingshensyn***, herunder i hvilket omfang en FTA-forhandlingspartner allerede eksporterer toldfrit (eller med såkaldt "irritationstold") til EU med toldgodtgørelse, virkningen af et forbud mod toldgodtgørelse på fordelene og på tilskyndelsen for dem til at indgå en frihandelsaftale, samt følgerne af toldgodtgørelse for brugen af indenlandsk fremstillede halvfabrikata. Der bør også tages hensyn til det berørte lands udviklingsniveau.

Med hensyn til eventuelle indrømmelser i forbindelse med toldgodtgørelse kunne begrænset fleksibilitet f.eks. gå ud på at begrænse toldgodtgørelse til differencen mellem de gennemsnitlige MFN-satser for halvfabrikata i henholdsvis partnerlandet og EU, når MFN-toldsatserne er relativt høje i det fremtidige partnerland og relativt lave i EU. Man kunne forsøge at anvende denne løsning generelt eller for visse sektorer (eller selv produkter om nødvendigt), hvor toldgodtgørelse på grund af de forskellige MFN-toldsatser kunne få større konsekvenser. Formålet ville være at sikre lige vilkår for erhvervsgrenene i begge lande i frihandelsområdet. I andre tilfælde kunne det overvejes at gøre brug af tidsfrister eller andre begrænsninger. I forbindelse med udviklingslande ville det være berettiget at stille færre krav i lyset af en udviklingsfremmende politik (afhængigt af, om det drejer sig om et LDC-land eller et land under GSP+) og under hensyn til, at landene allerede drager fordel af toldgodtgørelse ved eksport til EU under GSP.