



Bruxelles, den 26.2.2014  
COM(2014) 105 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET**

**Handlingsplan for overvågning af præferencehandelsordningernes funktion**

Denne meddelelse fra Kommissionen til Rådet indeholder en handlingsplan for overvågningen af præferencehandelsordningernes funktion.

## **Handlingsplan for overvågning af præferencehandelsordningernes funktion**

### INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning
2. Retlig ramme, forpligtelser og forvaltningsordninger under det nuværende system
3. Svagheder ved det nuværende system
4. Afhjælpende foranstaltninger
5. Resumé

## 1. INDLEDNING

Formålet med passende overvågning af præferencehandelsordningernes funktion er at sikre, at den lovgivningsmæssige ramme gennemføres korrekt, og at der kun anvendes præferencer ved import, der reelt stammer fra det eller den pågældende præferenceberettigede land eller region eller partnerland eller-region<sup>1</sup>.

Kommissionen råder over vigtige beføjelser i forbindelse med sin forpligtelse til at overvåge og kontrollere, om oprindelsesreglerne anvendes korrekt, og når den undersøger anvendelsen af godtgørelse eller fritagelse for importafgiften. Utilstrækkelig overvågning kan have alvorlige konsekvenser, såsom at der bliver tale om en "særlig situation"<sup>2</sup> i henhold til toldkodeksens artikel 239.

Overvågningen bidrager således til at beskytte EU's finansielle interesser og til fair handel mellem EU og dens partnere.

I punkt 3.2.1 i meddelelse KOM(2005) 100 endelig foreslår Kommissionen, at retsgrundlaget, de tekniske retningslinjer og finansieringen af udgifterne til overvågningen skal fastlægges fra begyndelsen, og at der oprettes et centralt sted, hvortil oplysninger vedrørende præferenceordningernes praktiske anvendelse sendes (se punkt 2.2). Siden da har Kommissionen oprettet en taskforce<sup>3</sup>, der har til opgave at overvåge anvendelsen af oprindelsesreglerne, og den fungerer som det førnævnte centrale sted.

## 2. RETLIG RAMME, FORPLIGTELSER OG FORVALTNINGSORDNINGER UNDER DET NUVÆRENDE SYSTEM

### 2.1 Retlig ramme

#### 2.1.1 *Autonome og bilaterale præferenceordninger*

Den generelle præferenceordning (GSP)<sup>4</sup> udgør en retlig ramme for overvågningsaktivitet, herunder verifikationsbesøg af Kommissionen eller medlemsstaternes toldmyndigheder.

Afgørelsen om oversøiske lande og territorier<sup>5</sup> udgør ikke en retlig ramme for overvågningsaktivitet, men det kommer den fremtidige oversøiske associeringsafgørelse<sup>6</sup> til.

---

<sup>1</sup> Lande, der drager nytte af autonome handelsordninger, kaldes "præferenceberettigede lande", og lande, som EU har indgået bilaterale præferenceordninger med, kaldes "partnerlande".

<sup>2</sup> En særlig situation skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har gjort sig skyldig i urigtigheder eller åbenbar forsømmelighed.

<sup>3</sup> Taskforcen blev nedsat ved, at der blev foretaget ændringer i GD TAXUD's organigram i september 2013.

<sup>4</sup> Nuværende artikel 97k og fra 1. januar 2017 artikel 68 og 69 i forordning (EØF) nr. 2454/93 (gennemførelsesbestemmelserne til toldkodeksen), ændret ved forordning (EU) nr. 1063/2010.

Indtil der er indgået reviderede økonomiske partnerskabsaftaler med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet, og indtil de bliver taget i anvendelse, er der siden 1. januar 2008 blevet anvendt en midlertidig unilateral ordning i medfør af markedsadgangsforordningen<sup>7</sup>. Bilag I til markedsadgangsforordningen indeholder en liste over regioner eller stater, der har indgået forhandlinger som omhandlet i artikel 2, stk. 2, og artikel 4, stk. 3, udgør en retlig ramme for overvågning af gennemførelsen af oprindelsesreglerne hvad angår handel med disse regioner eller stater. Fra den 1. oktober 2014 vil listen dog blive indskrænket til at omfatte lande, som der er indgået økonomiske partnerskabsaftaler med, og overvågningsens omfang i henhold til markedsadgangsforordningen vil blive begrænset. Som resultat heraf er det kun lande, der har undertegnet økonomiske partnerskabsaftaler, der falder ind under disse bilaterale aftaler, der forbliver AVS-modtagerlande i henhold til markedsadgangsforordningen.

Ingen andre autonome ordninger eller præferenceordninger indeholder eksplicitte bestemmelser om overvågning (bortset fra GSP, afgørelsen om oversøiske lande og territorier og markedsadgangsforordningen).

#### *2.1.2 Klausul vedrørende forvaltning af administrative fejl*

Hvis overvågning af præferenceberettigede lande eller partnerlande viser, at fejl i forvaltningen af præferenceordningerne har ført til tab af EU-importafgifter, kan klausulen vedrørende forvaltning af administrative fejl bringes i anvendelse. I medfør af denne klausul, som EU foreslår i nye præferencehandelsaftaler under forhandling, kan en kontraherende part, der står over for sådanne tab, anmode om, at det organ, der er blevet udpeget til dette formål i aftalen, undersøger mulige foranstaltninger, der kan løse situationen.

#### *2.1.3 Toldsamarbejde, gensidig administrativ bistand og midlertidig tilbagetrækning af præferencer*

Præferencehandelsordninger indeholder sædvanligvis bestemmelser om toldsamarbejde og gensidig administrativ bistand<sup>8</sup>, der involverer regelmæssig udveksling af oplysninger og kontakt for at sikre korrekt anvendelse af toldlovgivningen især ved at forebygge, undersøge og bekæmpe ulovlige handlinger.

---

<sup>5</sup> Rådets afgørelse 2001/822/EF af 27. november 2001 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Fællesskab (EFT L 314 af 30.11.2001.).

<sup>6</sup> Artikel 51 i bilag VI til associeringsafgørelsen (COM(2012) 362 final, 16.7.2012).

<sup>7</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1528/2007.

<sup>8</sup> OLAF er ansvarlig for sidstnævnte.

Disse bestemmelser gør det muligt under særlige omstændigheder at tilbagetrække eller suspendere præferencer, hvis et præferenceberettiget land eller partnerland:

- gentagne gange undlader at verificere oprindelsesstatus<sup>9</sup>
- gentagne gange afviser at gennemføre og/eller meddele resultaterne af den efterfølgende verificering af et oprindelsesbevis eller forsinker dette unødigt og
- gentagne gange afviser at give tilladelse til undersøgelsesbesøg (fra OLAF og/eller medlemsstaterne) med det formål at undersøge dokumenternes autenticitet eller nøjagtigheden af de oplysninger, der er relevante for bevilling af præferencebehandling, eller forsinker dette unødigt.

Disse bestemmelser er indeholdt i GSP-forordningen<sup>10</sup> og den fremtidige associeringsafgørelse<sup>11</sup>, og det foreslås, at de indarbejdes i nye præferenceordninger.

#### 2.1.4 Overtrædelsesprocedurer mod medlemsstater

Alvorlige uregelmæssigheder i præferencehandelsordningernes funktion kan også skyldes, at en medlemsstat ikke overholder EU-lovgivningen. Hvis Kommissionen opdager dette, kan den indlede en overtrædelsesprocedure i medfør af artikel 258 i TEUF.

## 2.2 Kommissionens forpligtelser

Det er Kommissionen, der skal sikre, at præferencehandelsordningerne bliver anvendt korrekt.

Selv om der ikke henvises specifikt til overvågning i aftalerne, kan de indeholde visse muligheder for Kommissionen, herunder:

- dialog i de blandede udvalg eller samarbejdsudvalgene,
- anmodninger om generelle oplysninger og
- varsling af EU-importører, hvis der er tvivl om hvorvidt aftalen anvendes korrekt.

For at sikre, at præferenceoprindelsesreglerne er effektive og virkningsfulde, skal eventuelle mangler afhjælpes og korrigeres. Det er altafgørende for troværdigheden i forbindelse med anvendelse og

---

<sup>9</sup> Dvs. at produktet/produkterne faktisk har oprindelse i den region eller stat, der har fået bevilget præferencer.

<sup>10</sup> Artikel 21 i forordning (EU) nr. 978/2012 (EUT L 303 af 31.10.2012).

<sup>11</sup> Artikel 46 i forslaget til associeringsafgørelsen (COM(2012) 362 final, 16.7.2012).

forhandling af fremtidige frihandelsaftaler at sikre overholdelse af præferenceoprindelsesreglerne, herunder reglerne om administrativt samarbejde.

## **2.3 Forvaltningsordninger**

### *2.3.1 Periodisk rapporteringssystem*

De oplysninger, som medlemsstaterne indgiver, og som indsamles via Kommissionens periodiske rapporteringssystem, fokuserer hovedsagelig på det antal verifikationer, der anmodes om pr. præferenceberettiget land, de indsendte svar og overholdelsen af svarfrister.

Oplysningerne evalueres, og der udvælges partnerlande/præferenceberettigede lande til overvågningsmøder, hvor der fra sag til sag deltager eksperter fra medlemsstaterne. Kommissionen er for øjeblikket i færd med at evaluere idéen om at oprette en overvågningsdatabase.

### *2.3.2 Specimen management system (sms) database*

Kapitlet om administrativt samarbejde i handelspræferenceordningerne indeholder sædvanligvis en bestemmelse der kræver, at de præferenceberettigede lande/partnerlandene meddeler Kommissionen aftryk af de stempler, som deres myndigheder anvender ved udstedelse af varecertifikater eller oprindelsescertifikater.

Kommissionen opbevarer disse aftryk sammen med navnene på de myndigheder, der har beføjelse til at udstede og kontrollere oprindelsesbeviser, i sin Specimen Manage System (SMS) database. Databasen bliver løbende opdateret, og medlemsstaternes toldmyndigheder kan konsultere den, når de skal fortolde varer eller vurdere, hvorvidt der er behov for at sende en anmodning om verifikation til et præferenceberettiget land eller partnerland.

### *2.3.3 Meddelelser til importører*

Hvis der er begrundet tvivl om oprindelsen af varer, der er importeret under toldpræferencetoldordninger, kan Kommissionen offentliggøre meddelelser til importører i Den Europæiske Unions Tidende<sup>12</sup>. De personer, som toldskylden påhviler i tilfælde af ukorrekte oprindelsesbeviser, kan ikke påberåbe sig god tro, hvis Kommissionen har offentliggjort en meddelelse, hvoraf det fremgår, at der er tvivl om hvorvidt ordningerne er blevet anvendt korrekt i det pågældende land<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Se meddelelse 2012/C 332/01 (EUT C 332 af 30.10.2012, s. 1).

<sup>13</sup> Se toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b).

### 2.3.4 Systemet for registrerede eksportører (REX)

Kommissionen er for øjeblikket i færd med at færdiggøre de IT-værktøjer, der er nødvendige for systemet for registrerede eksportører, der skal omfatte GSP-berettigede lande og eksportører fra oversøiske lande og territorier fra den 1. januar 2017, og som senere skal anvendes i forbindelse med frihandelsaftalerne.

I stedet for at de kompetente myndigheder udsteder oprindelsesbeviser, skal eksportørerne i GSP-berettigede lande udstede oprindelseserklæringer som:

- i) registrerede eksportører - hvis sendingens værdi overstiger 6 000 EUR eller
- ii) ikke-registrerede eksportører - hvis sendingens værdi ikke overstiger 6 000 EUR.

Systemet vil indebære en central database, der indeholder oplysningerne fra præferenceberettigede landes myndigheder (og myndigheder i de medlemsstater, der anvender det samme certificeringssystem til bilateral kumulation).

For at sikre overholdelse af oprindelsesreglerne skal præferenceberettigede lande verificere varers oprindelsesstatus efter anmodning fra medlemsstaternes toldmyndigheder og udføre regelmæssig kontrol og overvågning på eget initiativ.

## 3. SVAGHEDER VED DET NUVÆRENDE SYSTEM

De nuværende overvågningsaktiviteter har følgende svagheder:

- det periodiske rapporteringssystem fokuserer hovedsagelig på at indsamle kvantitativ information om formaliteterne ved det administrative samarbejde og kun i mindre udstrækning på at sikre overholdelsen af oprindelsesreglerne som sådan
- der findes endnu ikke noget periodisk rapporteringssystem for præferenceberettigede landes forvaltning og kontrol af præferenceoprindelse
- de data, der for øjeblikket anvendes til overvågning, leveres grundlæggende af medlemsstaterne og i nogle tilfælde af andre af Kommissionens tjenestegrene. Andre kilder udnyttes ikke, og de verifikationsbesøg, som der henvises til i KOM(2005) 100 er ikke blevet gennemført
- alle de fundne mangler bliver beskrevet skriftligt eller ved overvågningsmøder mellem Kommissionen, medlemsstaterne og de berørte præferenceberettigede lande /partnerlande. Disse møder organiseres for øjeblikket fra sag til sag og som supplement til møderne i de udvalg, der er nedsat i medfør af de bilaterale aftaler. Der er endnu ikke blevet undersøgt andre midler til afhjælpning af mangler
- Kommissionens overvågningsaktivitet omfatter ikke medlemsstaternes foranstaltninger, der skal sikre overholdelse af oprindelsesreglerne, især når der udstedes oprindelsesbevis, og

- det fælles risikostyringssystem<sup>14</sup> omfatter ikke risikoprofiler for oprindelsesregler.

Den kumulative virkning af disse mangler tilskynder Kommissionen til at forbedre det nuværende system yderligere.

#### **4. AFHJÆLPENDE FORANSTALTNINGER**

For at afhjælpe svaghederne ved det nuværende system er det vigtigt at fokusere på følgende mål.

##### **4.1 Udvide indsamlingen af data og identificere mangler i gennemførelsen**

###### *4.1.1 Indsamling og analyse af data*

De oplysninger, der er relevante for overvågningen, bør suppleres med data fra den integrerede statistiske database (ISDB), data fra COMEXT, COMTRADE og TARIC og oplysninger fra medlemsstaterne.

Som det første skridt på vejen bør Kommissionen udføre en generel vurdering af de oplysninger, der er til rådighed fra de 89 GSP-berettigede lande med fokus på den potentielle risiko ved handelsstrømme og forskellige afgiftsniveauer, idet der tages højde for oplysninger fra medlemsstaterne.

Oplysninger vedrørende andre præferenceberettigede lande/partnerlande kan eventuelt vurderes på et senere tidspunkt.

###### *4.1.2 Udvalgelse af lande til yderligere overvågning*

Kommissionen vil på baggrund af sin vurdering udvælge et begrænset antal præferenceberettigede lande/partnerlande til dybdegående overvågning. I tilfælde hvor partnerlandenes præferenceordninger ikke indeholder specifikke bestemmelser, der vedrører overvågning, skal partnerlandet eksplicit indvillige i at underkaste sig en sådan form for overvågning.

Fra 2014 vil Kommissionen foreslå en årlig overvågningsplan, der fokuserer på lande og produkter, der skønnes at ville drage nytte af mere dybdegående overvågning, med en vis grad af fleksibilitet hvad angår kortsigtede behov og risici.

---

<sup>14</sup> Den 8. januar 2013 vedtog Europa-Kommissionen en meddelelse om toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden (COM/2012/793) Den opstiller en strategi, der skal gøre toldmyndighederne i stand til bedre at tackle de risici, der er forbundet med handel med varer i internationale forsyningskæder.

#### 4.1.3 Spørgeskemaer

Kommissionen vil sende detaljerede spørgeskemaer vedrørende den praktiske administration af oprindelsesreglerne og udstedelsen af præferenceoprindelsesbeviser til de udvalgte lande.

Spørgsmålene vil blive tilpasset særlige forhold og operationer, specielt når REX-systemet er kommet på plads.

Svarene vil blive evalueret og brugt til at forberede overvågningsmøder og besøg.

### 4.2 Gennemførelse af korrigerende foranstaltninger

#### 4.2.1 Overvågningsmøder, overvågningsbesøg, blandede udvalg eller samarbejdsudvalg

Når dataene (se punkt 4.1.1.) og spørgeskemaerne (se punkt 4.1.3) er blevet evalueret, vil Kommissionen fra sag til sag afgøre, om der skal organiseres:

- overvågningsmøder
- overvågningsbesøg i det pågældende land eller
- drøftelser i et blandet udvalg eller et samarbejdsudvalg

for at tage hånd om problematikker vedrørende den korrekte anvendelse af præferenceoprindelsesregler og give detaljerede forklaringer for at skabe opmærksomhed og give vejledning.

I hvert enkelt tilfælde vil Kommissionen udarbejde en detaljeret rapport, der skal deles med præferenceberettigede lande/partnerlandene, og resultaterne vil blive indarbejdet i overvågningsplanen for det følgende år.

#### 4.2.2 Anvendelse af korrigerende mekanismer og sikkerhedsmekanismer

Afhængigt af resultaterne af denne udvidede overvågningsproces (se punkt 4.2.1) vil Kommissionen afgøre, hvilke foranstaltninger der bør iværksættes - om muligt i samarbejde med præferenceberettiget land/partnerlandet - for at tage hånd om de identificerede risici. Foranstaltningerne kan omfatte:

- at tilbyde yderligere målrettet uddannelse eller teknisk bistand til de ansvarlige tjenestemænd
- at udsende meddelelser til importører (se punkt 2.3.3.) eller
- at tilbagetrække eller suspendere præferencer midlertidigt i tilfælde, hvor en sådan foranstaltning forefindes i den pågældende præferenceordning.

#### 4.2.3 Risikoprofiler

Kommissionen vil ligeledes evaluere, om der skal udvikles og anvendes fælles risikoprofiler for oprindelse, og hvilken form de i givet fald skal have. Der vil fortsat blive arbejdet med udarbejdelse og opdatering af effektive fælles standarder inden for revision<sup>15</sup> og efterfølgende kontrol ved hjælp af konvergens mellem kontrolstandardsprojektet og vejledningen om toldrevision.

#### 4.2.4 Overvågning af medlemsstaternes aktiviteter

Behovet for korrekt og ensartet anvendelse af EU-toldlovgivning begrænser sig ikke til bestemmelser, der berører egne ressourcer, det vedrører samtlige aspekter af toldlovgivningen. Af hensyn til troværdigheden hvad angår Unionens relationer med præferenceberettigede lande og partnerlande bør Kommissionen også overvåge medlemsstaternes ordninger for udstedelse af oprindelsesbeviser. Dette er især vigtigt, når det gælder om at sikre præferenceoprindelsens sporbarhed med henblik på kumulation. Det er muligt at varer, der forlader en medlemsstat, anvendes til fremstilling af produkter i et præferenceberettiget land eller et partnerland, hvorfra de derefter bringes tilbage under kumulationsordningerne.

Kommissionen vil sende spørgeskemaer vedrørende den praktiske administration af oprindelsesreglerne og udstedelsen af præferenceoprindelsesbeviser til samtlige medlemsstater. På baggrund af deres svar og anden tilgængelig information vil Kommissionen tage stilling til, hvilke foranstaltninger der er relevante at sætte i værk.

#### 4.2.5 Ændring af gennemførelsesbestemmelserne i toldkodeksen<sup>16</sup>, de autonome ordninger og de bilaterale præferenceordninger

Når Kommissionen vurderer midlertidig tilbagetrækning eller suspendering af præferencebehandling i medfør af GSP-forordningen, bør den overveje, om disse foranstaltninger udelukkende kan anvendes på specifikke KN-koder i visse tilfælde. Der er hjemmel for denne mulighed i henholdsvis artikel 15, 19 og 21 i GSP-forordningen. Tilbagetrækning eller suspendering under specifikke KN-koder kunne være en mere effektiv og virkningsfuld måde at tackle problemområder på, når de udelukkende vedrører specifikke KN-koder, sammenlignet med indgriben over for al præferenceimport fra et eller flere præferenceberettigede lande.

---

<sup>15</sup> Toldkontrol defineres som en prioritet i artikel 5, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1294/2013 om fastlæggelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i Den Europæiske Union for perioden 2014-20 (Told 2020) og om ophævelse af beslutning nr. 624/2007/EF.

<sup>16</sup> Forordning (EØF) nr. 2454/93.

Det er også værd at overveje, om en retlig ramme for overvågning kan indføres i andre autonome ordninger eller forhandles i forbindelse med bilaterale præferenceordninger. I sidstnævnte tilfælde kan det være nødvendigt at evaluere tilgangen yderligere.

Desuden bør Kommissionen se nærmere på, hvordan det periodiske rapporteringssystem vedrørende præferenceberettigede landes forvaltning og kontrol af præferenceoprindelse, som der henvises til i punkt 3.2.1 i meddelelse COM(2005) 100, kan indarbejdes i de forskellige præferenceordninger.

#### **4.3 Midler og opfølgingsaktiviteter**

##### *4.3.1 Finansiering*

De overvågningsaktiviteter, der beskrives ovenfor, vil bidrage til opfyldelse af målene i det flerårige Told 2020-program<sup>17</sup> og vil blive foreslået til finansiering hvad angår:

- i) dækning af rejseudgifter for eksperter fra medlemsstaterne i forbindelse med deltagelse i møder og overvågningsmissioner og
- ii) udvikling af IT-programmer og databaser.

Uddannelsesaktiviteter for præferenceberettigede lande og partnerlande kan finansieres under EU's eksterne bistandsprogram<sup>18</sup>.

##### *4.3.2 Rapportering og udveksling af oplysninger*

Kommissionen vil ved afslutningen af hvert kalenderår offentliggøre en rapport om sine overvågningsaktiviteter. Den vil ligeledes dele de relevante oplysninger, som den har indsamlet, med medlemsstaterne.

## **5. RESUMÉ**

Der bør opnås bedre overvågning af præferencehandelsordningerne ved hjælp af:

---

<sup>17</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1294/2013 om fastlæggelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i Den Europæiske Union for perioden 2014-20 (Told 2020) og om ophævelse af beslutning nr. 624/2007/EF.

<sup>18</sup> Udviklingssamarbejdsinstrumentet, Den Europæiske Udviklingsfond (2014-2020), den europæiske naboskabsordning, det panafrikanske instrument. De lovgivningsmæssige forslag til finansiering af disse foranstaltninger er stadig under forberedelse.

- periodiske rapporteringssystemer vedrørende præferenceberettigede lande, partnerlande og medlemsstater
- udvidet dataindsamling og
- analyse af de oplysninger, der er til rådighed, og identifikation af lande og produkter, som det skønnes nødvendigt at overvåge yderligere.

Denne overvågning bør derefter gennemføres ved hjælp af:

- kontakt med de pågældende lande
- udfyldning af spørgeskemaer og
- overvågningsmøder eller besøg, hvis dette er nødvendigt.

Kommissionen vil vurdere behovet for yderligere handling på baggrund af resultaterne af ovennævnte foranstaltninger.

Gennemførelsen af handlingsplanen bør gå i gang umiddelbart efter vedtagelsen af denne meddelelse.

Kommissionen opfordrer Rådet til at bakke fuldt op om de foranstaltninger, der er beskrevet i meddelelsen.