



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.3.2005
KOM(2005) 100 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS**

Die Ursprungsregeln im Rahmen der Präferenzhandelsregelungen

Künftige Ausrichtungen

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	3
EINFÜHRUNG	6
Ziele dieser Mitteilung	6
Grünbuch über die Zukunft der Ursprungsregeln im Präferenzhandel der Gemeinschaft.....	7
Ergebnisse des Konsultationsprozesses	7
GRUNDPRINZIPEN DES NEUEN ANSATZES FÜR DEN PRÄFERENZURSPRUNG.....	8
1. REGELN, VEREINFACHT UND GÜNTIGER FÜR DIE ENTWICKLUNG: BESTIMMUNG DES PRÄFERENZURSPRUNGS UND URSPRUNGSKUMULIERUNG	8
1.1. Grundregeln für die Bestimmung des Präferenzursprungs.....	9
1.1.1. <i>Vollständig gewonnene Fischereierzeugnisse.....</i>	<i>9</i>
1.1.2. <i>In ausreichendem Maße be- oder verarbeitete Erzeugnisse.....</i>	<i>9</i>
1.2. Ursprungskumulierung als Bestandteil der regionalen Integration.....	10
1.2.1. <i>Spielraum für Kumulierung und Voraussetzung für deren Anwendung und Ausdehnung</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Regionale Ursprungsübereinkommen</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>Vereinfachung und Lockerung der Kumulierungsvoraussetzungen</i>	<i>11</i>
2. WIRKSAME VERFAHREN: DIE VERANTWORTUNG DER WIRTSCHAFTSBETEILIGTEN UND DER BEHÖRDEN BEI DER BESTIMMUNG UND KONTROLLE DES PRÄFERENZURSPRUNGS.....	12
2.1. Ursprungserklärung des die Präferenzbehandlung beantragenden Einführers.....	12
2.2. Ursprungserklärung des Ausführers.....	13
2.3. Kontrolle des Warenursprungs und der Wirtschaftsbeteiligten durch die Zollbehörden - Verwaltungszusammenarbeit.....	14
3. SICHERES UMFELD: DURCHSETZUNG DER VORSCHRIFTEN DURCH DIE ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN.....	14
3.1. Voraussetzungen für Vorschriftentreue schaffen	14
3.1.1. <i>Vorabbewertung der Fähigkeit des/der begünstigen Landes/Ländergruppe, die Regelung mitsamt der einschlägigen Vorschriften und Verfahren zu verwalten.....</i>	<i>14</i>
3.1.2. <i>Information, Schulung und technische Hilfe auf dem Gebiet der Präferenzursprungsregeln.....</i>	<i>15</i>
3.2. Vorschriftentreue partnerschaftlich überwachen.....	15
3.2.1. <i>Überwachung der Vorschriftentreue der Behörden</i>	<i>15</i>
3.2.2. <i>Sicherung der Vorschriftentreue der Wirtschaftsbeteiligten – Betrugsbekämpfung und diesbezügliche gegenseitige Amtshilfe.....</i>	<i>16</i>
3.3. Schutzmechanismen.....	16

ZUSAMMENFASSUNG

- Das Grünbuch der Kommission über die Zukunft der Ursprungsregeln im Präferenzhandel der Gemeinschaft hat einen Konsultationsprozess in Gang gesetzt, dessen Ergebnis zeigt, dass sowohl in Bezug auf die Ziele als auch hinsichtlich der offiziellen Darstellung bestimmte Erwartungen an die Präferenzregelungen und Ursprungsregeln geknüpft werden.
- Diese – mitunter gegensätzlichen - Erwartungen müssen mit den von der Kommission bereits eingegangenen internationalen Verpflichtungen bzw. den von ihr angekündigten Ausrichtungen in Einklang gebracht werden, und zwar insbesondere mit den jüngsten Mitteilungen über die Zukunft der Textilwaren und über das neue Allgemeine Präferenzsystem der Gemeinschaft.
- In Einklang mit der Entwicklungsagenda von Doha genießt die bessere Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, insbesondere durch die Verbesserung ihres Marktzugangs, in den Handelsbeziehungen der Gemeinschaft weiterhin oberste Priorität, und ist ein wesentlicher Grund für die Überarbeitung der Präferenzursprungsregeln. Dabei müssen die erforderlichen substanziellen Änderungen der Regeln und Bedingungen auch mit einer Anpassung der entsprechenden Verwaltungs- und Kontrollverfahren einhergehen, wenn sichergestellt werden soll, dass die Präferenzen auch tatsächlich denjenigen zugute kommen, die sie brauchen.
- Vor diesem Hintergrund besteht Handlungsbedarf in drei Bereichen :

Überarbeitung der Voraussetzungen für die Erlangung der Ursprungseigenschaft

Um die Regeln zu vereinfachen und, je nach Bedarf, günstiger für die Entwicklung zu machen, würde die Kommission folgende Maßnahmen unterstützen:

- Vereinfachung der Methoden und Konzepte für die Ursprungsbestimmung, was auch für die Formulierung der entsprechenden Vorschriften gilt; eine solche Vereinfachung würde zu mehr Klarheit und einem besseren Verständnis der Regeln beitragen und somit die Anwendung und Durchsetzung erleichtern; die Auswirkung einer solchen Vereinfachung müsste genau geprüft werden, um zu garantieren, dass die allgemeinen Zielsetzungen erreicht werden und die Kommission notfalls ein anderes Konzept annehmen könnte;
- Anpassung der Voraussetzungen für ursprungsverleihende Be- und Verarbeitungen an die entwicklungspolitischen Ziele und die betreffenden Entwicklungsländer, damit die Präferenzbehandlung, mit der ein leichter Zugang zum Gemeinschaftsmarkt gewährleistet wird, insbesondere bei den am wenigsten entwickelten und den kleinsten Ländern der tatsächlichen Produktions- und Exportkapazität des begünstigten Landes entspricht;
- eine zusätzliche Lockerung der Voraussetzungen für die Kumulierung des Ursprungs innerhalb von kohärenten regionalen Gruppen, sofern zwischen den Kumulierungspartnern angemessene Mechanismen für die Verwaltungszusammenarbeit bestehen.

Änderung der Zollverfahren zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Durchführung und Kontrolle der von den Wirtschaftsbeteiligten in Anspruch genommenen Präferenzregelungen:

Im Hinblick auf eine ausgewogenere Verteilung der Verantwortung zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den öffentlichen Stellen und zum Schutz ihrer legitimen Interessen würde die Kommission ein System bevorzugen, das auf den folgenden Komponenten beruht:

- Feststellung der Ursprungseigenschaft durch die Ausfühler, vorausgesetzt, dass sie vorab von den zuständigen Behörden des Ausfuhrlandes nach zuvor festgelegten gemeinsamen Standards registriert wurden;
- Verbesserung des Austauschs von Informationen über die Inanspruchnahme der Präferenzregelungen zwischen Ausfuhrern und Behörden des Ausfuhrlandes und verschärfte, zuverlässigere Kontrollen der Ausfühler durch diese Behörden;
- Festlegung der grundlegenden Rechte und Pflichten der Einführer, die unter Berufung auf von ihren ausländischen Lieferanten ausgestellten Ursprungsnachweisen Präferenzbehandlung beantragen;
- Einführung von besonderen Klauseln über die Erfüllung der Ursprungsanforderungen in die Geschäftsbeziehungen zwischen Ausfuhrern und Einführern, einschließlich der Möglichkeit, die Ursprungsnachweise elektronisch zu übermitteln.
- Stärkung des Informationsaustauschs und der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Behörden der Ausfuhr- und der Einfuhrländer bei der Überprüfung der Ursprungseigenschaft durch klare Verpflichtungen und Verfahren.

Entwicklung von Instrumenten zur Gewährleistung, dass die begünstigten Länder ihren Verpflichtungen nachkommen:

Um sicherzustellen, dass die Behörden ihrer Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Anwendung der Präferenzregelungen und der Ursprungsregeln und zur uneingeschränkten Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung des Missbrauchs nachkommen, werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- technische Hilfe für die begünstigten Länder (insbesondere die am wenigsten entwickelten und die kleinsten Länder), die Unterstützung bei der korrekten Anwendung der Präferenzregelung brauchen, um diese optimal nutzen zu können;
- zielgerichtete Überwachung der Anwendung der Präferenzregelungen auf der Grundlage eines Aktionsplans;
- angemessener Einsatz von Vorbeugemaßnahmen und Schutzmechanismen im Falle unzureichender Kontrolle oder mangelnder Zusammenarbeit.
- Die nach diesen Vorgaben überarbeiteten Ursprungsregeln sollen ein wesentlicher Bestandteil der neuen APS-Regelung werden.
- Dieser neue Ansatz für die Ursprungsregeln und die Zusammenarbeit der Verwaltungen sollte demnächst auch mit Nachdruck bei den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen verfolgt werden, die derzeit unter vollständiger Berücksichtigung der gegenwärtigen Vorteile des

Abkommens von Cotonou mit sechs Regionalgruppen der AKP-Länder ausgehandelt werden. Anschließend könnte er schrittweise auf die bereits bestehenden Freihandelsabkommen ausgedehnt werden. Somit wäre im Rahmen bestimmter Präferenzregelungen mit regionaler Kohärenz ein hinreichendes Maß an Übereinstimmung gewährleistet, was auch dadurch gefördert wird, dass die Regeln, die einer Region gemeinsam sind, in einem einzigen Korpus (z.B. in einem regionalen Übereinkommen) zusammengefasst werden.

- Die Kommission schlägt ihren Handelspartnern diese neuen Mechanismen vor und wird gewährleisten, dass die Punkte, die bereits im Rahmen laufender Verhandlungen geregelt worden sind, nicht in Frage gestellt werden und die neuen Verhandlungen in einem offenen und konstruktiven Geist beginnen.

EINFÜHRUNG

Ziele dieser Mitteilung

- Die Ursprungsregeln sind ein wesentlicher Bestandteil der gemeinschaftlichen Handelspolitik, insbesondere wenn es um die Gewährung von Zollpräferenzen für Waren geht, die ihren Ursprung nur in bestimmten Ländern oder Ländergruppen haben. Daher müssen sie mit dem übergeordneten Ziel dieser Präferenzen - Stärkung der wirtschaftlichen Integration zwischen den Partnern und insbesondere Erleichterung der uneingeschränkten Einbeziehung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und Förderung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung - in Einklang stehen.
- Diese Regeln sollten das Verhältnis zwischen Ware und Land und vor allem ihre Bedeutung für das jeweilige Land widerspiegeln, insbesondere was den für die Ursprungsverleihung erforderlichen Grad der Verarbeitung von externen Inputs in einem bestimmten Land betrifft. Für den Nachweis und die Kontrolle, ob diese Voraussetzungen tatsächlich erfüllt wurden, müssen Zollverfahren eingeführt werden. Die derzeitige Situation, die vielfach durch komplexe Regeln und entsprechende Schwächen bei deren Durchsetzung gekennzeichnet ist, ist nicht zufrieden stellend.
- Ziel dieser Mitteilung ist es, die allgemeinen Ausrichtungen der Grundprinzipien darzulegen, die die Kommission bei der Verbesserung der Ursprungsregeln in den verschiedenen Freihandelsabkommen und autonomen Präferenzregelungen anwenden will.
- Eine Verbesserung verspricht man sich von der Vereinfachung und angemessenen Lockerung des Ursprungskonzepts, der Straffung der damit zusammenhängenden Verfahren und von der Entwicklung der für deren Befolgung erforderlichen Instrumente. Bei allen drei Aspekten strebt die Kommission Transparenz und die Anpassung der Regeln an die Ziele der jeweiligen Präferenzregelung an.
- Dass solche Änderungen dringend erforderlich sind, trat insbesondere bei der Ausarbeitung des neuen Allgemeinen Präferenzsystems (APS) für die Zeit 2006-2015¹, der Aufnahme der Verhandlungen über neue regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Ländern und der Erörterung über die Zukunft des Textilsektors zu Tage².
- Wie in ihrer Mitteilung „Entwicklungsländer, internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung: Die Rolle des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der Gemeinschaft im Jahrzehnt 2006/2015“ dargelegt, strebt die Kommission folgendes an: Das APS soll auf die bedürftigsten Länder ausgerichtet sein und die regionale Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern in verschiedener Weise fördern. „Das APS soll diese Länder dabei unterstützen, einen Grad der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, der ihnen wirtschaftliche Eigenständigkeit ermöglicht und sie zu vollwertigen Partnern im Rahmen des Welthandels macht.“

¹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss - KOM(2004) 461 vom 7.7.2004.

² Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über „Die Zukunft des Textil- und Bekleidungssektors in der erweiterten Europäischen Union“ - KOM(2003) 649 vom 29.10.2003.

- Bei der Verfolgung dieses Ziels wird das APS daher die erste Gelegenheit bieten, bei der diese allgemeinen Leitlinien für die Verbesserung der Ursprungsregeln zur Anwendung kommen, sofern die für ihre Umsetzung erforderlichen Einzelheiten bis dahin noch abgestimmt werden. Dies soll durch Änderungen der einschlägigen Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften³ geschehen.

Grünbuch über die Zukunft der Ursprungsregeln im Präferenzhandel der Gemeinschaft

- Vor dem Hintergrund der internationalen Handelsliberalisierung hat die Kommission ein Grünbuch⁴ angenommen, das folgendes beinhaltete:
 - eine Gesamtbewertung der derzeitigen Problematik der Präferenzregelungen,
 - eine Identifizierung der Aspekte, die nur durch konsequentes Handeln gemeistert werden können,
 - ein Inventar der verschiedenen Optionen, die insbesondere für die Mechanismen der Bescheinigung, der Anmeldung und der Kontrolle des Ursprungs der Waren und für eine etwaige Neuorientierung des bisherigen Systems der Verwaltungszusammenarbeit zur Verfügung stehen.

Ergebnisse des Konsultationsprozesses

- An den Konsultationen zum Grünbuch, die sich von Januar 2004 bis zum 15. März 2004 erstreckten, waren international tätige Wirtschaftsbeteiligte sowie die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, der beitretenden Länder, der Beitrittskandidaten und der Länder beteiligt, die über die verschiedenen Präferenzregelungen mit der Europäischen Union verbunden sind.
- Im September 2004 legte die Kommission eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Konsultationsprozesses vor, dessen Ziel in der Hauptsache darin bestand, einen genauen Überblick über die Standpunkte der verschiedenen Akteure und deren Anregungen zu verschaffen und diese zusammenzufassen.
- Da ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen geschaffen werden musste, stellten die verschiedenen Beiträge für die Kommission eine wertvolle Informationsquelle bei der Ausarbeitung dieser Mitteilung dar.

³ Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 (ABl. L 253 vom 11.10.1993), zuletzt geändert durch die Beitrittsakte (ABl. L 236 vom 23.9.2003)..

⁴ Grünbuch über die Zukunft der Ursprungsregeln im Präferenzhandel der Gemeinschaft - KOM(2003) 787 vom 18.12.2003.

GRUNDPRINZIPIEN DES NEUEN ANSATZES FÜR DEN PRÄFERENZURSPRUNG

Wie im Grünbuch hervorgehoben, müssen zur Verbesserung der präferenziellen Ursprungsregeln verschiedene Vorschriften miteinander kombiniert, die Ziele der Präferenzregelungen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Akteure erfüllt, effiziente Verfahren - mit denen die Verantwortung für die Verwaltung und Kontrolle der Ursprungsregeln optimal verteilt wird - eingeführt und die rechtlichen Verpflichtungen und Voraussetzungen strikt eingehalten werden, wofür wiederum angemessene Durchsetzungsinstrumente zu schaffen sind⁵. Der dieser Überarbeitung zu Grunde liegende Ansatz lässt sich wie folgt zusammenfassen: „Angemessene Regeln, effiziente Verfahren, sicheres Umfeld“.

1. REGELN, VEREINFACHT UND GÜNSTIGER FÜR DIE ENTWICKLUNG: BESTIMMUNG DES PRÄFERENZURSPRUNGS UND URSPRUNGSKUMULIERUNG

- Die auf die übergeordneten Ziele der einzelnen Regelungen (gegenseitige Verbesserung des Marktzugangs, Förderung der Entwicklung armer Länder, Sicherheit, regionale Zusammenarbeit und Integration) zurückzuführenden Unterschiede bei der Definition des Begriffs „Präferenzbehandlung“ und den Voraussetzungen, die eine Ware für die Präferenzberechtigung erfüllen muss, werden beibehalten, weil dies dem multilateralen Ansatz entspricht, der letztendlich an die Stelle solcher Regelungen treten soll.
- Die Kommission unterstützt sowohl eine formelle Vereinfachung der Konzepte und Methoden für die Ursprungsbestimmung, einschließlich der Neuformulierung der einschlägigen Rechtsvorschriften, als auch eine substanzielle Lockerung, insbesondere gegenüber den Entwicklungsländern. Eine Vereinfachung würde zu mehr Klarheit und einem besseren Verständnis der Regeln beitragen - also deren Anwendung und Durchsetzung erleichtern - und die Auswirkung auf die Entwicklung innerhalb der regionalen Handelsblöcke und zwischen diesen Blöcken verstärken. Die Lockerung soll zu einem besseren Zugang zu den Märkten führen.
- Je nach Kontext und Ziel der jeweiligen Präferenzregelung ließe sich eine solche Anpassung der Ursprungsregeln erreichen durch:
 - die Überarbeitung der grundlegenden Anforderungen, die eine Ware erfüllen muss, um die Ursprungseigenschaft zu erlangen, entweder weil sie in einem Land „vollständig gewonnen oder hergestellt“ wurde oder weil externe Inputs dort „in ausreichendem Maße be- oder verarbeitet“ wurden;
 - eine Überarbeitung der Voraussetzungen für die Ursprungskumulierung zwischen Ländern derselben wirtschaftlich integrierten Regionalgruppe.

⁵ KOM(2004) 461 zum APS, Punkt 6.6: Ursprungsregeln enthalten die wesentlichen Kriterien für den Zugang zu Präferenzen; sie wurden jedoch zu einer Zeit entwickelt, als die globale Wirtschaft nicht der heutigen entsprach und Produkte anders hergestellt wurden. Im Rahmen der Betrachtungen im Zusammenhang mit dieser Frage (Grünbuch, siehe Punkt 6.3) wird die Notwendigkeit für eine Änderung der Ursprungsregeln anerkannt: in der Form (Vereinfachung), in der Substanz (Änderung der Kriterien für den Ursprungserwerb und der Kumulierungsregeln) und in den Verfahren (Formalitäten und Kontrollen).“

1.1. Grundregeln für die Bestimmung des Präferenzursprungs

1.1.1. Vollständig gewonnene Fischereierzeugnisse

- Der Aspekt, der bei den „vollständig gewonnenen oder hergestellten Erzeugnissen“ am dringendsten verbessert werden müsste, ist die Ursprungsbestimmung von Fischereierzeugnissen durch die „Staatszugehörigkeit“ des Fangschiffes: einige der Kriterien bedürfen einer Revision im Hinblick auf die neuen Entwicklungen im Fischereisektor. Nach Auffassung der Kommission sollten für die Ursprungsbestimmung von Fisch die Flagge, die Schiffsregistrierung und vereinfachte Eigentumsvoraussetzungen - den Verhältnissen entsprechend - maßgeblich sein, wohingegen die an die Besatzung geknüpften Bedingungen wegfallen sollten.
- Außerdem sollte es im Falle der Ursprungskumulierung gleichgültig sein, in welchem Land diese Voraussetzungen erfüllt werden, solange es dem betreffenden Kumulierungssystem angehört.

1.1.2. In ausreichendem Maße be- oder verarbeitete Erzeugnisse

- Die grundlegenden Ursprungsregeln der jeweiligen Präferenzregelungen sollten sowohl der Produktionskapazität der Länder als auch den dort vorgenommenen Be- und Verarbeitungen mit tatsächlichem Wertzuwachs Rechnung tragen.
- Zu diesem Zweck bevorzugt die Kommission als Ausgangspunkt einen Rückgriff auf eine Bewertungsmethode, bei der der betreffende Be- oder Verarbeitungsvorgang einem „Wertzuwachstest“ unterzogen wird. Demnach würde eine Ware, die durch Be- oder Verarbeitung von eingeführten Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft hergestellt wurde, als Ursprungserzeugnis gelten, wenn der in dem Land (oder im Falle der Ursprungskumulierung in der Region) erzielte Wertzuwachs einen bestimmten Prozentsatz der Nettoproduktionskosten des Enderzeugnisses (minimaler „lokaler oder regionaler Wertanteil“) erreicht.
- Der Anteil an externen Inputs ergibt sich aus dem Prozentsatz des erforderlichen Wertzuwachses und ist auf der Grundlage von soliden Wirtschaftsanalysen sowie unter Berücksichtigung der Ziele der jeweiligen Regelung und – sofern diese Ziele dadurch nicht beeinträchtigt werden – des geforderten Umfangs der Handelsliberalisierung festzulegen.
- Die möglichen Auswirkungen des Konzepts, das auf dem Mehrwert basiert, müssten genau geprüft werden im Hinblick auf die Grundsätze der Vereinfachung und des Beitrags zur Entwicklung. Eine Möglichkeit bestünde in der Simulation von Wertgrößen und Prozentsätzen bei repräsentativen Proben auf der Grundlage der realen Situationen der Entwicklungsländer, und zwar insbesondere der ärmsten Entwicklungsländer, die einen Vergleich mit der gegenwärtigen Situation ermöglichen würde. Es ist überaus wichtig, dass die derzeitigen Zugangsniveaus der Entwicklungsländer zum gemeinschaftlichen Markt aufgrund dieses neuen Konzepts nicht eingeschränkt werden.
- Der erforderliche Wertzuwachs sollte auf einen Prozentsatz festgelegt werden, der die tatsächlichen Produktionskapazitäten der Entwicklungsländer nicht übersteigt und gleichzeitig den Einsatz von Waren aus nichtbegünstigten Ländern und virtuelle bzw. minimale Verarbeitung unterbindet. Außerdem darf er kein Hindernis für die Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit durch Senkung der Produktionskosten darstellen.

- Denkbar wären unterschiedliche Prozentsätze für verschiedene Sektoren; im Rahmen des APS könnten außerdem spezifische Werte für die am wenigsten entwickelten Länder, die unter die „Alles außer Waffen“-Initiative fallen, festgelegt werden.
- In mehreren Bereichen einschliesslich der Agrar-, Fischerei- oder Textilerzeugnisse, stellt der Übergang zur neuen Methode der Ursprungsermittlung eine massive Änderung dar, deren Auswirkungen vorher sorgfältig zu prüfen sind. Sollte diese Prüfung ergeben, dass das Konzept des Wertzuwachses hinsichtlich der Entwicklung und der Vereinfachung nicht die erwarteten Ergebnisse für bestimmte Bereiche erzielt, würde die Kommission ein anderes Konzept annehmen, um diesen Zielsetzungen besser gerecht zu werden. Außerdem könnte zur Vermeidung des Missbrauchs der Präferenzregelungen oder der Umgehung der Präferenzvoraussetzungen, das Kriterium des Wertzuwachses durch zusätzliche Bedingungen oder Kriterien ergänzt werden, die der tatsächlichen Entwicklung Rechnung tragen.
- Diese Methode würde nicht nur zu Klarheit, Durchführbarkeit und Flexibilität bei der Festsetzung der Prozentsätze führen, sondern dadurch, dass der Grad der Verarbeitung bei verschiedenen Waren durch ein und dieselbe Maßeinheit bestimmt wird, auch der Ungleichbehandlung vorbeugen; darüber hinaus würden sich die „Negativliste“ der nicht ausreichenden Vorgänge und die Toleranzschwellen erübrigen.

1.2. Ursprungskumulierung als Bestandteil der regionalen Integration

1.2.1. Spielraum für Kumulierung und Voraussetzung für deren Anwendung und Ausdehnung

- Die Kumulierung sollte nur innerhalb von kohärenten regionalen Gruppen oder Gebieten zulässig sein, in denen
 - der Präferenzhandel und die Kumulierung Teil eines allgemeinen Prozesses der wirtschaftlichen Integration sind;
 - sich die Kumulierung auf Freihandelsabkommen stützt oder aus autonomen Regelung ergibt;
 - die Präferenzbehandlung für Waren aufgrund identischer Ursprungsregeln gewährt wird;
 - in den betreffenden Ländern ein verwaltungsrechtlicher Rahmen geschaffen wurde, der eine angemessene administrative Zusammenarbeit bei der Verwaltung und Kontrolle des kumulierten Warenursprungs ermöglicht.

Dieselben Bedingungen sollten auch für etwaige Ausdehnungen von Kumulierungssystemen oder für die Kumulierung zwischen verschiedenen Regionen gelten.

- Was die gegenseitige Verbesserung des Marktzugangs anbelangt, so sollte hier bei der Ursprungskumulierung verstärkt der regionale (Insbesondere blockbezogen, wie das der Fall hinsichtlich des Abkommens von Cotonou ist, dessen Vorteile beibehalten werden sollten) Ansatz verfolgt werden, ohne jedoch die erforderlichen Anpassungen der grundlegenden Ursprungsregeln zu vernachlässigen, die hinsichtlich der externen Beschaffung und des Zugangs zu den Märkten der jeweiligen Partner von beiderseitigem Interesse sind.

- Entwicklungspolitisch dürfte die Kumulierung innerhalb kohärenter Regionalgruppen den Entwicklungsländern, und zwar insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern, zusätzliche Möglichkeiten bieten, die Vorteile einer ausgewogenen Lockerung der grundlegenden Regeln optimal für sich zu nutzen.
- Im APS gibt es derzeit drei regionale Gruppen, nämlich ASEAN, SAARC und die Gruppe, die aus der jüngsten Vereinigung der Andengemeinschaft mit dem Gemeinsamen Markt Zentralamerikas entstanden ist. Die Kommission ist bereit, jeden Antrag auf Schaffung neuer Gruppen, sei es durch Zusammenlegung oder Erweiterung, zu prüfen, sofern eine wirtschaftliche Komplementarität besteht, Unterschiede bei den für die verschiedenen Länder geltenden Präferenzregelungen und die damit verbundene Gefahr der Zollumgehung berücksichtigt werden und die erforderlichen Strukturen und Verfahren für die Verwaltungszusammenarbeit bei der Verwaltung und Kontrolle des Ursprungs vorhanden sind.

1.2.2. Regionale Ursprungsübereinkommen

- Die Ursprungsregeln, die den Handelspartnern einer bestimmten Kumulierungszone gemeinsam sind, sollten in einem einzigen internationalen Rechtsinstrument festgelegt werden, auf das in den verschiedenen Präferenzregelungen verwiesen wird.
- In der PanEuropa-Mittelmeer-Zone sollte dieses Rechtsinstrument die Form eines regionalen Übereinkommens über Ursprungsfragen zwischen den Handelspartnern annehmen. Dies würde nicht nur eine einfachere Verwaltung der Ursprungsregeln mit sich bringen, sondern dadurch, dass für die Ursprungskumulierung nur noch eine einzige Vorschriftensammlung besteht, auch einen Beitrag zu mehr Integration zwischen den Vertragsparteien der verschiedenen Freihandelsabkommen leisten.
- Dieser Ansatz sollte auch verfolgt werden, um die etwaige Kumulierung zwischen anderen Ländern oder Regionen, für die gesonderte Freihandelsabkommen gelten, zu fördern.

1.2.3. Vereinfachung und Lockerung der Kumulierungsvoraussetzungen

- Der Klarheit und besseren Durchsetzbarkeit halber sollte vermieden werden, dass für ein und dasselbe Land je nach Präferenzkontext verschiedene Kumulierungsformen (bilaterale, diagonale oder vollständige Kumulierung) nebeneinander bestehen.
- Die schrittweise Ausdehnung der vollständigen Kumulierung auf die unterschiedlichen Präferenzregelungen kann in Betracht gezogen werden, sofern sichergestellt werden kann, dass sich der Status der Vormaterialien zurückverfolgen lässt. Die vollständige Kumulierung sollte dazu führen, dass ein gemeinsamer Ursprung für die Gruppe festgelegt wird, wobei es die verschiedenen Präferenzebenen für die jeweiligen Mitglieder einer Gruppe zu berücksichtigen gilt. Diese Anforderungen schließen jedoch eine vollständige Kumulierung im Rahmen des APS aus.
- In Bezug auf die regionale APS-Kumulierung wird vorgeschlagen, die doppelte Voraussetzung, die derzeit erfüllt sein muss, damit der Ursprung einem Land einer Gruppe zugerechnet wird (ein über eine Minimalbehandlung hinausgehender Be- oder Verarbeitungsvorgang und der höchste Wertzuwachs), durch eine einfache Voraussetzung zu ersetzen; diese würde nach derselben Methode überprüft, die auch bei der Prüfung, ob eine Verarbeitung als ursprungsverleihend gilt, herangezogen wird (Wertzuwachstest).

Demnach würde eine Ware als Ursprungserzeugnis des Landes der jeweiligen Gruppe gelten, in dem die Vormaterialien mit Ursprung in einem anderen Land derselben Gruppe zu dem Enderzeugnis verarbeitet wurden, sofern der dadurch erzielte Wertzuwachs über einem festgelegten Prozentsatz liegt.

- Zur Förderung der Kumulierung und der regionalen Integration, sollte dieser Prozentsatz weit unter demjenigen liegen, der für die Herstellung derselben Ware aus Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft festgelegt wurde. Um jedoch der besonderen Lage bestimmter Sektoren Rechnung zu tragen, kann dieser Prozentsatz aus denselben Gründen, wie weiter oben bereits dargelegt, gegebenenfalls an zusätzliche Bedingungen oder Kriterien geknüpft werden, um den Missbrauch der Präferenzregelung oder die Umgehung der Präferenzvoraussetzungen zu vermeiden.

2. WIRKSAME VERFAHREN: DIE VERANTWORTUNG DER WIRTSCHAFTSBETEILIGTEN UND DER BEHÖRDEN BEI DER BESTIMMUNG UND KONTROLLE DES PRÄFERENZURSPRUNGS

- Wie die spezifischen Ziele der einzelnen Präferenzregelungen auch lauten mögen, ihre Umgestaltung lässt sich nicht dadurch erreichen, dass einfach nur die rechtlichen Voraussetzungen für die Erlangung einer Präferenzbehandlung überarbeitet werden. Vielmehr müssen im Zuge einer solchen Überarbeitung auch angemessene Verfahren, Kontrollen und Methoden der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der betroffenen Parteien geschaffen werden, um die Erfüllung der Voraussetzungen sicherzustellen, Missbrauch zu verhindern und die legitimen wirtschaftlichen und finanziellen Interessen zu schützen.
- Dies könnte erreicht werden, indem die Verantwortung zwischen Wirtschaftsbeteiligten und Zollbehörden geteilt wird, wobei erstere für die Ursprungsbestimmung und die entsprechenden Erklärungen zuständig wären und letztere im Wege der gegenseitigen Amtshilfe und mit Hilfe einer angemessenen Verwaltungskapazität die erforderlichen Prüfungen und Kontrollen durchführen. An die Stelle der „Ursprungsnachweise“ würden dann „Erklärungen“ zur Ursprungseigenschaft treten, die entweder angenommen oder abgelehnt werden können.

2.1. Ursprungserklärung des die Präferenzbehandlung beantragenden Einführers

- Der Einführer ist für die Angaben in seiner Zollanmeldung und die durch Falschanmeldungen möglicherweise entstehende Zollschuld verantwortlich, unbeschadet der Nichterhebung von Zöllen aufgrund eines "aktiven Irrtums" der zuständigen Behörden. Wie alle in die Zollanmeldung von Waren einfließenden Elemente, fällt auch eine falsche Angabe zur Ursprungseigenschaft der Waren, für die eine Präferenzbehandlung beantragt wird, unter das Geschäftsrisiko des Einführers.
- In diesem Zusammenhang ist zu klären, welche grundlegenden Rechte und Pflichten die Einführer haben, die aufgrund der Erklärung ihres ausländischen Lieferanten eine Präferenzbehandlung beantragen. Dazu ist festzulegen:
 - unter welchen Voraussetzungen, die Zollbehörden des Einfuhrlandes die Ursprungsangabe bezweifeln und zusätzliche Nachweise verlangen können;

- wer die Beweislast zu tragen hat, wenn die Zollbehörden den angemeldeten Ursprung in Frage stellen;
 - dass die Behörden in einem solchen Fall auf Antrag des Einführers eine nachträgliche Prüfung von den Behörden des Ausfuhrlandes verlangen können;
 - in welchen Fällen die Zollbehörden unbeschadet der Rechtsmittelverfahren, die dem Einführer zur Verfügung stehen, die Präferenzbehandlung ablehnen können.
- Diese für den Zeitpunkt der Präferenzbeantragung maßgeblichen verfahrensrechtlichen Elemente müssten auch auf die Fälle zugeschnitten werden, in denen es zu einer nachträglichen Prüfung einer Zollanmeldung kommt, für die bereits eine Präferenzbehandlung gewährt wurde.
 - Zur Absicherung der Ursprungserklärung des Einführers sollten spezielle Klauseln über die Erfüllung der Ursprungsanforderungen in die Geschäftsbeziehungen zwischen Ausfuhrern und Einführern eingeführt werden, wobei die Festlegung ihrer Pflichten im Falle von Verstößen und die Möglichkeit der gesicherten elektronischen Übermittlung der Ursprungserklärungen ebenfalls zur Absicherung beitragen würden.

2.2. Ursprungserklärung des Ausführers

- Um diejenigen Ausführer ermitteln zu können, die im Rahmen einer bestimmten Präferenzregelung tätig werden dürfen, müsste vorab eine entsprechende Registrierung durch die Behörden des Ausfuhrlandes stattfinden. Diese müssten zu diesem Zweck Zugang zu den entsprechenden Finanzaufzeichnungen und Buchführungsunterlagen erhalten. Ohne die Kontrollen abzuschwächen, würde somit auch der Diskriminierung kleiner Unternehmen vorgebeugt.
- Die Ausführer wären zur Feststellung der Ursprungseigenschaft und Abgabe einer entsprechenden Erklärung berechtigt.
- Außerdem müssen sie dem Einführer nachweisen können, dass sie im Ausfuhrland registriert sind.
- Aus der Erklärung muss eindeutig hervorgehen, warum die Waren als Ursprungswaren des begünstigten Landes gelten, zu diesem Zweck sind Standardvordrucke - oder falls die Übermittlung elektronisch erfolgt - e-Dokumente bzw. Standardmitteilungen zu verwenden. Die Erfüllung dieser Förmlichkeiten sollte durch vereinfachte Regeln erleichtert werden.
- Der Informationsfluss über präferenzbegünstigte Ausfuhr zwischen den Ausführern und den Behörden der Ausfuhrländer sollte verbessert werden, um eine ordnungsgemäße Überwachung der Tätigkeiten der Ausführer und ggf. nachträgliche Kontrollen zu ermöglichen.
- Die Zollbehörden des Ausfuhrlandes wären verpflichtet, ein aktuelles Verzeichnis der von ihnen registrierten Ausführer zu führen und Verstöße gegen die Vorschriften mit vorübergehender oder endgültiger Streichung aus diesem Verzeichnis zu ahnden. Das Verzeichnis sollte den Zollbehörden des Einfuhrlandes zur Verfügung gestellt werden, und

zur Wahrung der Vertraulichkeit und zum Schutz gegen Missbrauch nur über elektronisch sichere Wege übermittelt werden.

2.3. Kontrolle des Warenursprungs und der Wirtschaftsbeteiligten durch die Zollbehörden - Verwaltungszusammenarbeit

- Die Kontrolle der präferenzbegünstigten Einfuhren durch die Behörden des Einfuhrlandes muss ebenfalls verbessert und mit Hilfe der Risikoanalyse zielgerichteter durchgeführt werden, um den legitimen Handel nicht zu beeinträchtigen.
- Die Kontrollen der Ausfuhrer durch die Behörden des Ausfuhrlandes müssen verstärkt und mit Hilfe der Risikoanalyse zielgerichteter durchgeführt werden, wobei der Status der registrierten Ausfuhrer und angemessene Kommunikationsmittel für den Informationsaustausch vorausgesetzt werden.
- Für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der für die Kontrolle des Präferenzursprungs zuständigen Behörden in den Ausfuhr- und Einfuhrländern sollten klare Verpflichtungen und Verfahren eingeführt und diese sowohl in rechtlicher als auch in operativer Hinsicht gestärkt werden.

3. SICHERES UMFELD: DURCHSETZUNG DER VORSCHRIFTEN DURCH DIE ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN

- Als Gegenleistung für die ordnungsgemäße Befolgung der Vorschriften und Pflichten sollte den Wirtschaftsbeteiligten ein sicheres Umfeld für die Ausübung ihrer Handelsgeschäfte im Rahmen der Präferenzregelungen geboten werden.
- Um sicherzustellen, dass die Behörden ihrer Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Anwendung der Präferenzregelungen und der Ursprungsregeln und zur uneingeschränkten Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung des Missbrauchs nachkommen, werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

3.1. Voraussetzungen für Vorschriftentreue schaffen

3.1.1. Vorabbewertung der Fähigkeit des/der begünstigen Landes/Ländergruppe, die Regelung mitsamt der einschlägigen Vorschriften und Verfahren zu verwalten

- Diese Vorabbewertung betrifft Länder, mit denen eine neue Regelung getroffen wird oder für die eine bestehende Regelung ausgedehnt oder überarbeitet wird. Vorbedingung für die Einführung einer solchen Regelung für das betreffende Land sind zufrieden stellende Ergebnisse. Bei neuen Präferenzregelungen sollte diese Bewertung fester Bestandteil des Verhandlungsprozesses sein.
- Die Bewertung muss zeigen, dass das betreffende Land sowohl in organisatorischer als auch in rechtlicher Hinsicht in der Lage ist, den Ablauf der Regelung zu verwalten und zu überwachen und eine angemessene Amtshilfe und Verwaltungszusammenarbeit zu gewährleisten.

- Bei blockbezogenen Regelungen würde jede einzelne Region bewertet; sie muss nachweisen, dass die Gruppe und jedes ihrer Mitglieder über die Kapazität verfügt, ihren aus der Regelung erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen.

3.1.2. *Information, Schulung und technische Hilfe auf dem Gebiet der Präferenzursprungsregeln*

- Die betreffenden Länder sind jeweils selbst für aktuelle Informationen und Schulungsmaßnahmen im Bereich der präferenziellen Ursprungsregeln, der entsprechenden Voraussetzungen und den daraus erwachsenden Möglichkeiten und Verpflichtungen zuständig. Die begünstigten Länder können jedoch Hilfe auf regionaler Ebene (wenn das betreffende Land einer regionalen Gruppe angehört), auf internationaler Ebene (WTO und WZO) und auf Gemeinschaftsebene in Anspruch nehmen.
- Die Kommission hat auf ihrer Europa-Website bereits einige Seiten zu den Ursprungsregeln mit den wichtigsten Informationen, Handbüchern (zum APS und den paneuropäischen Ursprungsregeln) und Links zu den entsprechenden Rechtsakten angelegt. Außerdem verfügt der „Helpdesk für Ausfuhrförderung“ über eine Datenbank, in der aufgeschlüsselt nach Tarifpositionen angegeben wird, welche Ursprungsregeln im Rahmen der verschiedenen Präferenzregelungen erfüllt sein müssen.
- Die technische Hilfe der Gemeinschaft sollte sich im Wesentlichen auf die Länder konzentrieren, die am meisten Unterstützung bei Ursprungsfragen brauchen (die am wenigsten entwickelten und die kleinsten Länder sowie Länder in politischem Wandel oder Neuaufbau).
- Die diesbezügliche technische Hilfe könnte über die handels- und zollrelevanten Abschnitte bestehender Programme wie MEDA, TACIS oder CARDS geleistet werden, oder durch das neue Instrument der europäischen Nachbarschaftspolitik, oder aber durch Instrumente, die im Rahmen der neuen regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP zu schaffen wären. Dabei sollte eine bessere Koordinierung der bilateralen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten gewährleistet sein.

3.2. **Vorschriftentreue partnerschaftlich überwachen**

3.2.1. *Überwachung der Vorschriftentreue der Behörden*

- Das ordnungsgemäße Funktionieren der Regelungen ist von beiderseitigem Interesse, wenn die Fairness im Handel zwischen der Gemeinschaft und ihren Handelspartnern gewährleistet sein soll. Die Überwachung sollte daher partnerschaftlich erfolgen.
- Um den Überblick darüber zu behalten, wie die Regelungen funktionieren, sollte in der betreffenden Regelung eine regelmäßige Berichterstattung der begünstigten Länder über die Verwaltung und Kontrolle des Präferenzursprungs vorgesehen werden. Ein ähnliches Verfahren sollten auch die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission anwenden, damit die Gemeinschaft einen Überblick über die jeweilige Situation erhält und ihrerseits ihren Partnern Bericht erstatten kann.
- Zusammen mit den Mitgliedstaaten sollten ein Aktionsplan der Kommission zur Überwachung der Präferenzregelungen ausgearbeitet werden. Hierfür sollten Angaben über die Inanspruchnahme der Präferenzregelungen und den Verfahrensablauf gesammelt

werden. Diese Angaben sollten zur Untersuchung und Verarbeitung an eine zentrale Sammelstelle geleitet werden, damit - etwa im Rahmen eines jährlichen Programms - diejenigen Waren und/oder Länder ermittelt werden, bei denen eine eingehendere Überwachung geboten scheint. Die Überwachung würde auf der Grundlage der Kontakte mit den betreffenden Ländern, Fragebogen und gegebenenfalls Untersuchungen vor Ort erfolgen.

- Zunächst wären jedoch die Rechtsgrundlagen, die technischen Modalitäten und die Finanzierung des Monitoring festzulegen.

3.2.2. *Sicherung der Vorschriftentreue der Wirtschaftsbeteiligten – Betrugsbekämpfung und diesbezügliche gegenseitige Amtshilfe*

- Für Betrugsbekämpfungsmaßnahmen sind in erster Linie die zuständigen Behörden in den Ausfuhr- und Einfuhrländern verantwortlich.
- In Fragen der Präferenzbehandlung und des Warenursprungs sollten diese Behörden jedoch einander ergänzen, so dass in diesem Bereich auch gemeinsame Aktionen erforderlich sind. Daher wird von den präferenzbegünstigten Drittländern erwartet, dass sie uneingeschränkte gegenseitige Amtshilfe in Betrugsangelegenheiten und einen aktiven Beitrag zu den Ermittlungen auf Gemeinschaftsebene leisten.

3.3. **Schutzmechanismen**

- Im Falle unzureichender Kontrollen oder mangelnder Bereitschaft zur Zusammenarbeit, wozu auch die Amtshilfe bei Betrugsermittlungen zählt, müssen gegebenenfalls auch Vorsichtsmaßnahmen und Schutzmechanismen angewandt werden können.
- Dazu gehören Mitteilungen an die Einführer, die Aussetzung der Präferenzbehandlung - sofern vorgesehen - sowie möglicherweise die finanzielle Haftung des betreffenden Landes.
- Die Präferenzregelungen sind mit Verpflichtungen der Behörden bei der Durchführung der Präferenzbehandlung und bei der Kontrolle der entsprechenden Voraussetzungen verbunden. Die Behörden können bei Nichterfüllung einer ihrer Verpflichtungen finanziell haftbar gemacht werden, wenn sich das Versäumnis einer der Parteien auf die finanziellen Interessen der anderen Partei auswirkt (Zollmindereinnahmen, die nicht beim Einführer beigetrieben werden können) und ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Verstoß (Versäumnis) und der daraus entstandenen finanziellen Schädigung festgestellt wird. Selbstverständlich sollten Kommission und Mitgliedstaaten zunächst eine Einigung über die interne finanzielle Haftung der Mitgliedstaaten für eigene Versäumnisse erzielen, bevor sie eine Klausel über die externe finanzielle Haftung in Erwägung ziehen.