



NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

19. marts 2021
2021 - 1831
vibasa

På vegne af erhvervsministeren, skatteministeren, fødevareministeren og udenrigsministeren fremsendes hermed et samlet notat om oprindelsesregler. Notatet blev efterspurgt ved den tekniske briefing af Folketingets Europaudvalg, Udenrigspolitisk Nævn og Folketingets Brexit-følgegruppe samt danske medlemmer af Europa-Parlamentet den 14. januar 2021 om indholdet af handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Storbritannien.

Notatets hovedpointer

- Oprindelsesreglerne har overordnet til hensigt at beskytte EU's indre marked ved at sikre fair konkurrencevilkår.
- Reglerne beskytter bl.a. virksomheder i EU's indre marked mod, at virksomhederne udkonkurreres ved import af varer fra tredjelande, der efter minimal bearbejdning i tredjelande ville kunne blive sat toldfrit i omsætning inden for EU.
- EU's handelsaftalers oprindelsesregler er traditionelt restriktive på en række af de områder, der er vigtige for EU's hjemmeindustri. Det gælder inden for fx sektorer som fiskeri, landbrug og tekstiler.
- Reglerne i Brexit-aftalen ligger på linje med, hvad man kender fra EU's frihandelsaftaler med andre tredjelande.
- Reglerne stiller konkret krav til, hvor meget bearbejdning i EU/Storbritannien, der skal ske af råvarer/halvfabrikata fra tredjelande for, at den færdige vare kan blive omfattet af Brexit-aftalens regler om told- og kvotefrihed.
- Oprindelsesreglerne i aftalen indeholder såkaldt fuld bilateral kumulation mellem EU og Storbritannien.
- Brexit-aftalen indeholder ikke diagonale kumulationsregler.
- Fsva. oprindelsesreglerne forventes Brexit at give største udfordringer for virksomheder, hvis forretningsmodel i høj grad afhænger af reeksport til Storbritannien af varer fra tredjelande efter bearbejdning i Danmark, fx fiskeriforarbejdningssektoren og tekstilbranchen, ligesom reglerne kan være svære at håndtere for fx SMV'er.

Oprindelsesregler i handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Storbritannien

Regelgrundlaget til og med den 31. december 2020

Som udgangspunkt gælder der ved import og eksport af varer til og fra EU's indre marked, at disse varer underlægges krav om toldkontrol og pålægges told, når varerne krydser grænsen til EU, med mindre andet er bestemt i en eventuel handelsaftale. Her vil eventuelle regler om told – og kvotefrihed afhænge af en række nærmere betingelser i den givne handelsaftale, herunder specifikke regler om oprindelse.

Oprindelsesreglerne har overordnet til hensigt at beskytte EU's indre marked ved at sikre fair konkurrencevilkår. Reglerne beskytter bl.a. virksomheder i EU's indre marked mod, at virksomhederne udkonkurreres ved import af varer fra tredjelande, der efter minimal bearbejdning i tredjelande ville kunne blive sat toldfrit i omsætning inden for EU. EU's handelsaftalers oprindelsesregler er traditionelt yderst restriktive på en række af de områder, der er vigtige for EU's hjemmeindustri. Det gælder inden for fx sektorer som fiskeri, landbrug og tekstiler. Konkret indebærer det, at en virksomhed i Storbritannien fx ikke blot kan få produkter fremstillet i Kina, sætte et logo på dem i Storbritannien og derefter eksportere dem toldfrit til EU. De samme oprindelsesregler gælder naturligvis også for virksomheder i EU, der eksporterer til Storbritannien.

Indtil udløbet af overgangsperioden den 31. december 2020 var Storbritannien som følge af udtrædelsesaftalens artikel 126 og 127 fortsat omfattet af gældende EU-regler, hvor andet ikke var bestemt i udtrædelsesaftalen. Dvs. at i perioden fra Storbritanniens udtræden af EU den 31. januar 2020 og til og med den 31. december 2020 blev Storbritannien fortsat anset for at være en del af EU's indre marked og toldunion med alle fordele, dette medfører.

Det gælder først og fremmest reglerne om varernes frie bevægelighed, der medfører uhindret handel uden told og kvoter. Derudover gælder det reglerne om handel uden toldkontrol, da der er forbud mod toldkontrol ved de indre grænser mellem EU-lande for varer, der handles inden for EU's indre marked.

Da Storbritannien i overgangsperioden i den forbindelse de facto har været at betragte som et EU-land, har der heller ikke været behov for at fastslå oprindelse m.v. for varer, der blev handlet mellem EU27-landene og Storbritannien. Oprindelsesreglerne i de af EU indgåede handelsaftaler finder således (som beskrevet ovenfor) alene anvendelse, hvor varerne importeres eller eksporteres til og fra EU's marked.

I den forbindelse drager alle EU-lande videre nytte af de oprindelsesregler, der finder anvendelse som følge af de handelsaftaler, som EU har indgået. Alle produktionsprocesser i EU indgår fx, når varens oprindelse skal bestemmes. Der gælder individuelle oprindelsesregler i de enkelte aftaler, som EU har indgået.

Nogle handelsaftaler er ”bundet sammen” via regler i aftalerne om såkaldt diagonal kumulation. Diagonal kumulation indebærer, at der inden for de rammer, der er lagt i den pågældende handelsaftale, udover at der kan arbejdes videre på de omfattede landes varer, hvorved varerne kan opnå oprindelse (kaldet kumulation), i visse tilfælde også kan foregå videreforsarbejdning uden for de lande, der har indgået handelsaftalen, og at denne videreforsarbejdning alligevel ”tæller med” i oprindelsen. Dette kan lade sig gøre, hvis de pågældende handelsaftaler er ”bundet sammen” via reglerne om kumulation. Det er tilfældet med EU’s aftaler med de lande, der som led i de helt særlige tætte økonomiske relationer indgår i den såkaldte PEM-konvention (fx EFTA-landene, balkanlande, EU’s østlige/sydlige partnerskabslande og AVS-landene). Her er produktion på tværs af de enkelte aftaler tilladt, og de fleste produktionsprocesser m.m. tæller med i bestemmelsen af varens endelige oprindelse. Som eksempel kan nævnes et industriprodukt såsom en pumpe fremstillet trinvist i Danmark, Polen og Marokko, med anvendelse af råvarer og komponenter fra både EU-lande og et tredjeland, hvor pumpen alligevel vil kunne leve op til oprindelseskravene i fx EU-Norge frihandelsaftalen og blive eksporteret toldfrit fra Danmark til Norge.

Det er derimod ikke tilfældet i EU’s normale frihandelsaftaler med tredjelande som fx EU’s aftale med Japan, hvor der som udgangspunkt alene kan opnås oprindelse for varer produceret i EU eller Japan (kaldet fuld bilateral kumulation, idet der kan arbejdes videre på hinandens halvfabrikata), mens alle andre materialer vil skulle opfylde visse regler for at kunne ”tælle med”.

De fleste af EU’s handelsaftaler med tredjelande – og også aftalen med UK – indeholder visse toleranceregler, der giver mulighed for, at en mindre del af varernes værdi må komme fra materialer, der ikke har oprindelse – i det her tilfælde i hhv. EU og UK.

Regelgrundlaget fra og med den 1. januar 2021

Efter overgangsperiodens udløb er Storbritannien trådt ud af EU’s indre marked og toldunion og har opnået status som et tredjeland.

Udgangspunktet var derfor fra og med den 1. januar 2021, at alle varer fra Storbritannien skulle være underlagt told, kvoter og toldkontrol med de administrative krav til import og eksport af varer til tredjelande, der følger heraf.

Handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Storbritannien ("Brexit-aftalen"), der har virkning fra den 1. januar 2021, sikrer imidlertid fortsat told- og kvotefri varehandel. Det er en væsentlig forbedring i forhold til ovennævnte udgangspunkt i fravær af en aftale, om end handelsforholdene som en uundgåelig konsekvens af Brexit forringes ift. de vilkår, der gælder inden for EU's indre marked.

Brexit-aftalen indeholder ligesom EU's frihandelsaftaler med andre tredjelande regler for varers oprindelse som en forudsætning for opnåelse af told- og kvotefrihed.

Reglerne i Brexit-aftalen ligger på linje med, hvad man kender fra EU's frihandelsaftaler med andre tredjelande. Reglerne stiller konkret krav til, hvor meget bearbejdning i EU/Storbritannien, der skal ske af råvarer/halvfabrikata fra tredjelande for, at den færdige vare kan blive omfattet af Brexit-aftalens regler om told- og kvotefrihed. Oprindelsesreglerne i aftalen indeholder såkaldt fuld bilateral kumulation mellem EU og Storbritannien, der indebærer, at alle materialer, der stammer fra EU og Storbritannien, samt visse bearbejdninger, der foregår i EU eller Storbritannien "tæles med", når en vares oprindelse fastlægges. Derfor vil fx japanske materialer ikke automatisk "tælle med", medmindre disse bearbejdes tilstrækkeligt i EU eller Storbritannien, og aftalens produktspecifikke oprindelsesregler dermed overholdes.

Handels- og samarbejdsaftalen indeholder dog særlige alternative og midlertidige oprindelsesregler for elbiler og batterier, der gør, at aftalens oprindelsesregler på dette punkt først finder fuldt ud anvendelse fra 2027.

Som skitseret ovenfor gives i EU's særlige aftaler med fx de paneuropæiske lande og EØS-landene samt visse udviklingslande gennem regler om såkaldt kumulation mulighed for, at materialer fra lande uden for de to handelspartnere, hvis handelsaftalerne er "bundet sammen" med de pågældende lande, vil kunne anvendes i produktionen, uden at det betyder, at aftalens oprindelsesregler derved ikke kan opfyldes. Brexit-aftalen indeholder ikke sådanne diagonale kumulationsregler, bl.a. af hensyn til at begrænse risikoen for, at Storbritannien kan trække handel og investeringer væk fra EU gennem urimelig udnyttelse af en sådan kobling til EU's øvrige frihandelsaftaler.

Det betyder konkret, at i de tilfælde hvor oprindelsesreglerne gør, at danske virksomheder fx forhindres i at eksportere varer, der er importeret fra tredjelande toldfrit til Storbritannien efter bearbejdelse i Danmark, forhindres britiske virksomheder omvendt også i at reeksportere varer fra tredjelande toldfrit til EU, der er indført til Storbritannien og bearbejdet dér. På den måde undgås det, at Storbritannien opnår en urimelig konkurrencemæssig fordel ved, at Storbritannien bliver et "samle-hub" med toldfri adgang til EU's indre marked for varer fra tredjelande. En række virksomheder fra tredjelande inden for fx bilindustrien har hidtil brugt EU-landet Storbritannien som indgangsport til hele EU's indre marked. Med de nye oprindelsesregler efter Brexit sikres det, at Storbritannien uden for EU ikke kan udnytte sådanne fordele, der knytter sig til det indre marked, men at tredjelandes investeringer rettet mod det indre marked fastholdes i EU med deraf afledte positive effekter også for danske virksomheder og arbejdspladser.

Aftalen indeholder dog som EU's andre handelsaftaler mulighed for at anvende 10-15 pct. materialer, der ikke har oprindelse, qua den såkaldte toleranceregulering.

Konsekvenser for dansk erhvervsliv ved generel import og eksport af varer og tjenesteydelser

Som skitseret ovenfor opretholder EU's handelsaftale med Storbritannien den toldfrie samhandel for varer, men det gælder kun for varer, der har oprindelse i EU og/eller Storbritannien. Dele af dansk erhvervsliv bliver derfor trods handelsaftalen ramt af toldmure som følge af Brexit. Oprindelsesreglerne udgør en ny udfordring i samhandlen mellem EU og Storbritannien, der ikke eksisterede, da Storbritannien var en del af EU's indre marked. Reglerne er meget komplekse, og de konkrete konsekvenser af oprindelsesreglerne vil variere meget afhængig af en lang række faktorer, herunder fx hvilken sektor, vare eller produktionskæde, der er tale om.

Overordnet kan det siges, at reglerne vil give størst udfordringer for virksomheder, hvis forretningsmodel i høj grad afhænger af reeksport til Storbritannien af varer fra tredjelande efter bearbejdning i Danmark. Derudover gælder, at konsekvenserne vil være størst på særligt de områder, hvor aftalens oprindelsesregler af gode grunde er mest restriktive, og fx baserer sig på, at oprindelse kun kan opnås ved, at nærmest alle råvarer og al produktion "på dem" foregår inden for aftalepartnerens lande. Det gælder fx oprindelsesreglerne for fx fiskeprodukter og landbrugsprodukter. Dette kan medføre, at den danske fiskeriforarbejdningssektor ikke kan opnå told- og kvotefrihed fx ved eksport af fiskeprodukter til Storbritannien, der er udarbejdet ved brug af fx rå fisk fra Norge.

Oprindelsesreglerne kan også efter omstændighederne give udfordringer for andre brancher som fx tekstilbranchen, ligesom reglerne kan være svære at håndtere for fx SMV'er.

Erhvervslivets oplevelser af konsekvenserne ved oprindelsesreglerne for erhvervene, herunder særligt fiskerierhvervet samt fødevarerindustrien

Myndighederne er løbende i dialog med erhvervene, der oplever udfordringer ved Brexit og de deraf følgende oprindelsesregler.

Særligt fiskeriforarbejdningssektoren har mødt udfordringer. Brancheorganisationerne på området har beskrevet, hvordan Brexit efterlader sektoren i en situation, hvor hovedparten af eksporten af fiskevarer til Storbritannien pålægges told (dog med undtagelser) trods Handels- og samarbejdsaftalens generelle toldfrihed. Det skyldes, at tredjelandsråvarer ofte ikke opnår EU-oprindelse, når varerne importeres til Danmark og reeksporteres til Storbritannien. Det gælder fx særligt virksomheder, der bearbejder koldtvandsrejer og norsk laks.

Fødevarerhvervet beskriver ligeledes udfordringer med de nye oprindelsesregler. Det gælder særligt for de små og mellemstore virksomheder, der ikke har erfaring med at håndtere regler om oprindelse i fx frihandelsaftaler med Korea eller Japan. Brancheorganisationerne peger på, at dialogen især har været med virksomheder inden for ingrediens- og udstyrssektoren om de krav, der ligger i aftalen for så vidt angår oprindelse og dokumentationen heraf.

Nedenfor følger to eksempler leveret af Dansk Industri på, hvordan de nye toldmæssige vilkår som følge af Brexit udfordrer danske virksomheder og en britisk underleverandør i samhandlen med Storbritannien. Eksemplerne kunne i princippet gælde for både danske og britiske virksomheder, idet udfordringerne med oprindelsesregler for virksomheder i Danmark og Storbritannien ift. samhandlen mellem de to lande efter Brexit grundlæggende er de samme. Det bemærkes, at de enkelte sager om oprindelse afgøres ved konkrete vurderinger ved styrelserne, og at ministerierne er afskåret fra at forholde sig hertil. Formålet med nedenstående er at give indblik i, hvordan virksomhederne oplever de nye vilkår.

Virksomhed A – Underleverandør i Taiwan¹

Virksomhed A leverer befæstigelsesløsninger, herunder skruer, nitter og bygningsfuge. Virksomheden importerer varerne fra et produktionsanlæg i

¹ Efter aftale med Dansk Industri optræder virksomhederne anonymt

Taiwan, ompakker varerne i Danmark og reeksporterer herefter de sorte-rede varer til kunder i Storbritannien.

Varerne har oprindelse i Taiwan. Derfor har virksomheden hidtil betalt told ved importen fra Taiwan til Danmark, men ikke ved reeksport til kunderne på det britiske marked, da Storbritannien var med i EU. Virksomheden forarbejder ikke varerne, men tager varerne ud af kasserne og sorterer dem i forhold til deres kunder. Der er således hverken tale om aktiv forædling eller forsendelse. Virksomheden skal derfor søge om bevilling til at opbevare varerne på et toldoplæg, hvor ompakningen kan finde sted. Dermed bliver EU's told på importen fra Taiwan til Danmark suspenderet, hvorefter der kun skal betales told af eksporten til Storbritannien.

Virksomheden skal derfor ændre sine logistikkæder. Det er omkostningsfuldt, da virksomhedens import fra Taiwan leveres til flere forskellige eksportmarkeder. Som følge af Brexit skal virksomheden derfor bruge ekstra ressourcer på at sortere og sende de varer, der sælges til kunder i Storbritannien på et toldlager.

Virksomhed B – Serviceleverandør i Storbritannien

Virksomhed B fremstiller displayruder til elektronisk udstyr. Virksomheden har en aftale med en britisk underleverandør om at overfladebehandle displayruderne. Mens Storbritannien var medlem af EU, foregik denne procedure gnidningsfrit, men efter Brexit indebærer aftalen med den britiske underleverandør, at displayruderne midlertidigt skal udføres af EU's toldområde.

Virksomheden skal derfor søge om bevilling til passiv forædling for at undgå en toldregning, når varerne fragtes tilbage til EU, således at det kun er det færdige produkt, der kan pålægges en eventuel toldregning.