

Hur EU:s ursprungsregler kan hjälpa eller stjälpa

MARIANNE ARINGBERG
LAANATZA

När frihandelsavtal och arrangemang för tullpreferenser som i-länder erbjuder u-länder ska analyseras läggs oftast fokus på tullavtrappningarna. Mindre vikt ges de ekonomiska konsekvenserna av utformningen av ursprungsregler och vilka möjligheter som ges till att beräkna slutvarans ursprung genom att lägga samman de ingående insatsvarornas ursprung, s k ursprungskumulering. Utan att skärskåda de ekonomiska effekterna av detta blir analyserna ofullständiga och missvisande.

I denna artikel lyfts en rad exempel fram på hur EG/EU hanterat detta breda och komplicerade område. Det handlar om allt från de tidigare handelspolitiska relationerna mellan Väst- och Östtyskland, Japan och ASEAN till EG/EU:s hantering av en rad Medelhavsländer. I det senare fallet uppmärksammas särskilt EU:s avtal med den palestinska myndigheten och med Israel, men även EG/EU:s hantering av Balkanländerna och Afrika söder om Sahara. Inledningsvis ges en kort presentation av hur frågor om ursprungsregler behandlas i Världshandelsavtalet, WTO, och ursprungsreglernas roll generellt i världshandeln.

Ett av de avtal som ingår i WTO:s regelverk gäller ursprungsregler och vilken roll de har i den del av världshandeln som baseras på mest gynnad nationsbehandling och där ländernas tullar redovisas i respektive lands tulltaxa.

Det krävs där att WTO-medlemmarna tillämpar sina ursprungsregler på ett opartiskt, öppet och konsekvent sätt. Ursprungsreglerna får inte begrän-

sas, snedvridas eller störa internationell handel. Ursprungsreglerna är knutna till de lagar, förordningar och administrativa riktlinjer som berörda regeringar applicerar för att fastställa en importerad produkts ursprungsland. Detta kan i sig vara komplicerat, då tillverkning, bearbetning eller montering av en produkt kan ske i olika länder.

Ursprungsreglerna används även exempelvis när tullsatser ska fastställas då eventuell förekomst av eventuella antidumpnings- och utjämningstullar beaktas. Detsamma gäller eventuell förekomst av beviljade tullförmåner, administrering av statlig upphandlingspolicy eller tillämpning av skyddsåtgärder.

Syftet med WTO-avtalet om ursprungsregler var och är att en harmonisering av icke-förmånsmissiga ursprungsregler ska kunna uppnås och att säkerställa att reglerna i sig inte skapar onödiga hinder. 1994 skapades ett harmoniseringsprogram i WTO:s regi. Förhandlingarna är emellertid låsta, då medlemmarna hittills inte kommit överens om vilka grundläggande principer som ska gälla för utformningen av de framtida allmänna och harmoniserade ursprungsreglerna.

WTO:s riktlinjer för frihandelsavtal och ensidiga handelspreferensarrangemang är enbart övergripande, men kräver att i stort alla varugrupper ska inkluderas. Däremot ges en stor frihet i utformningen av ursprungsregler och regler för ursprungskumulation. Detta har gjort det möjligt för EG/EU att applicera mycket krävande ursprungsregler, som i regel är svåra att uppfylla om motparten är ett utvecklingsland. Sådana regler fungerar som en form av protektionism. Är dessutom ursprungsreglerna i en form av kombinerade kumulationsregler, nämligen s k diagonala ursprungskumulationsregler, kan det bli svårt eller t o m omöjligt för berörda u-länder att använda avtalet.

INLÄGG

Marianne Aringberg Laanatza har masterutbildningar i historia, nationalekonomi och statsvetenskap, påbörjad forskarutbildning i nationalekonomi och empirisk konfliktforskning. Hon har varit sakkunnig i internationell handelspolitik på Kommerskollegium och UD. Marianne.laanatza@mena.se

Undantag i tillämpningen av EG:s ursprungsregler

1957 undertecknades i Rom fördraget om upprättandet av den europeiska ekonomiska gemenskapen med från början sex medlemsstater. I fördraget finns detaljerade handelsregler för det nya frihandelsområdet för industrivaror, och vad som krävs för att en produkt ska uppfylla kraven för att få handlas tullfritt inom gemenskapen. När EG sedan stegvis utvidgades fick alla nya medlemmar infoga sig i det gällande och omfattande regelverket. Detta kom också att gälla för de länder som ingick i kretsen inom det europeiska frihandelsavtalet, EFTA, när ett frihandelsavtal slöts mellan EG och EFTA-länderna som trädde i kraft 1973. Men det fanns ett mycket viktigt undantag och det gällde tysk internhandel.

Medan alla andra i detalj skulle uppfylla alla krav för frihandeln av industrivaror, behövde inte Västtyskland redovisa sin handel med Östtyskland. Flödet av insatsvaror från underleverantörer i Östtyskland registrerades inte i EG:s handelsstatistik eller i OECD:s handelsstatistik. Några krav på att dessa produkter, i regel halvfabrikat, skulle uppfylla några ursprungsregler existerade inte. Tysk industri hade således sin egen bakgård med billiga oredovisade leveranser från Östtyskland, som i sin tur fick billiga råvaror från Sovjetunionen. Detta undantag gällde enbart för Västtyskland och övriga EG-länder hade således ingen rätt att ta in tullfria insatsvaror från Östtyskland.

Genom de oredovisade östtyska insatsvarorna som plötsligt kunde definieras som västtyska insatsvaror i västtyska EG-produkter fick Västtysklands industri en påtaglig konkurrensfördel visavi övriga EG-länder och berörda EFTA-länder samt i omvärlden. Givetvis väckte detta kritik och frustation bland andra EG-länder, men det fanns ju i annexet till Romfördraget så ... Denna ordning

upphörde i och med den tyska återföreningen. I EG:s tullunionsavtal med Turkiet från 1963 och i EG:s frihandelsavtal med Israel från 1975 anges i ett annex med två finstiltta rader att inga av de regler och villkor som finns i respektive avtal omfattar tysk internhandel.

EG hade inom ramen för sitt generella tullpreferenssystem, GSP, för u-länder tidigt gett möjlighet för länderna inom ASEAN att tillämpa ursprungskumulation sinsemellan i de industriprodukter som exporterades till EG. Någon ursprungskumulation mellan EG och ASEAN förelåg däremot inte. *Japan* såg positiva möjligheter att nyttja ASEAN bl a för japansk bilexport till EG, då dessa regler för ursprungskumulation för ASEAN inom EG:s GSP resulterade i konkurrenskraftiga införselpriser. Japan kombinerade sina investeringar inom EG, främst inom bilproduktion, med export av japanska bilar producerade inom ASEAN och som uppfyllde EG:s villkor för tullfrihet. Detta gav en extra skjuts och växande marknadsandelar för japanska bilar på EG-marknaden, vilket EG inte hade planerat men fick acceptera.

När Romfördraget undertecknades 1957 var Algeriet fortfarande en provins i Frankrike och omfattades således territoriellt av fördraget. Frankrike var angeläget att hålla ihop sina tidigare protektoratområden, Marocko och Tunisien, med Algeriet. Därför fick dessa en särskild status i fördraget och omnämns i tillhörande protokoll som framtida *association countries*. De förväntade sig att få motsvarande framtida tullunionsstatus som EG gav Turkiet i sitt avtal 1963. Så blev inte fallet och först 1969 fick Tunisien och Marocko enkla och ensidiga tullpreferensavtal med EG. Någon fördjupning och breddning av dessa avtal skedde inte trots att det utlovats. I stället kom EG med en ny avtalsstrategi i mitten av 1970-talet som gick under namnet "Samarbetsavtalen för länderna

i södra och östra Medelhavsregionen”. Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Jordanien, Syrien och Libanon undertecknade sådana avtal. Förändringarna för Marocko och Tunisien innebar inga nämnvärda förbättringar och kraven i ursprungsreglerna var fortsatt stränga. Det fanns dock ett viktigt inslag, nämligen full ursprungskumulation för produkter från de tre Maghreb-länderna och EG.

En allvarlig försämring skedde, när EU kom att införa lägre tullfria importkvoter för viktiga jordbruksprodukter från sydsidan i slutet av 1980-talet, när först Grekland och sedan Spanien och Portugal blivit EG-medlemmar. Då tvingades berörda länder på Medelhavets sydsida acceptera dels minskade tullfria volymer för viktiga jordbruksprodukter, dels finna sig i att EG i konflikt med gällande avtal införde importlicenser för textilimport från sydsidan. Syftet var att öka marknadsandelarna för jordbruksprodukter för Spanien på EG-marknaden och motsvarande för textilier från Portugal. I utbyte gav EG lite högre införselpriser för de kvarvarande tullfria volymerna för berörda jordbruksprodukter. Vid denna tidpunkt hade Marocko, Tunisien och Egypten lyckats klara EG:s stränga ursprungsregler på tekoområdet i samarbetsavtalet. Några sk frivilliga begränsningsavtal som EG, USA och andra i-länder tillämpade visavi u-länder i Asien och Latinamerika kunde inte införas mot berörda Medelhavsländer, eftersom det skulle strida mot EG:s egna avtal med dessa länder. Men då kom EU-kommissionen på den lysande idén att man kunde tvinga de europeiska importörerna att acceptera att importlicenser infördes och därigenom kunde tekoimporten från sydsidan likväl begränsas.

EU och Barcelonaprocessen

Marockos vägran att ingå ett nytt fiskeavtal med EG i början av 1990-talet kom att trigga in gång en ny handelspo-

litisk strategi från EG:s sida för berörda Medelhavsländer i södra och östra Medelhavet. Den nya strategin kom att undertecknas i Barcelona 1995, Barcelonadeklarationen, mellan det nybildade EU, Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Jordanien, Libanon, Israel och den Palestinska myndigheten för PLO. Det uttalade syftet var att EU skulle ingå frihandelsavtal med var och en av de ovan nämnda länderna och sedan förmå dessa att ingå identiskt lika frihandelsavtal med varandra. Enligt EU skulle man därmed skapa en blomstrande frihandel i Medelhavet mellan alla berörda parter, de sk Europa-Medelhavsavtalen.

Att den förutspådda blomstrande frihandeln inte uppnåtts har flera skäl. Ett är att de komplicerade ursprungsreglerna från samarbetsavtalen överfördes oförändrade. Medan procentsatsen 40 procent är vanligt förekommande i frihandelsavtal som krav på nationellt bearbetningsvärde för en produkt fritt från fabrik, har EG, senare EU, tillämpat krav på att mervärdet av nationell bearbetning i regel ska uppgå till 50 eller 70 procent av priset för en produkt fritt från fabrik – beroende av produkt. Som jämförelse har USA hittills i regel haft kravet på 35 procent i sina motsvarande frihandelsarrangemang.

Dessa europeiska ursprungs krav på så hög nivå för nationellt mervärde är svårt för flertalet berörda u-länder att klara. Deras konkurrensfördel utgörs i regel av lägre löner för arbetskraften. Låga löner återspeglar lägre mervärde. För EU självt är det lätt att klara av ursprungsreglerna med sina betydligt högre lönenivåer.

Dessutom finns problem knutna till ursprungsreglernas utformning avseende ursprungskumulation. EU ger sig själv *Full ursprungskumulation*, vilket innebär att EU utöver att ha tillgång till alla insatsvaror som produceras inom EU kan inkludera det fulla värdet av insatsvaror från motparten i respektive frihandels-

avtal. Det räcker att slutprodukten i sig uppfyller ursprungskraven, vilket fungerar utmärkt för EU med denna form av bilateral ursprungskumulation.

Samtidigt tillåter EU inte någon full ursprungskumulation mellan länderna på syd- och östsidan av Medelhavet, med undantag för Marocko och Tunisien som hade full ursprungskumulation i sina tidigare samarbetsavtal med EG och vägrade att ge upp denna förmån, vilket tyvärr EU övertalade Algeriet att göra. I övrigt får sydsidan hålla till godo dels med de kravfyllda ursprungsreglerna, dels med *diagonal ursprungskumulation*. Diagonal ursprungskumulation kräver att varje liten insatsvara, som berörda länder på sydsidan importerar från varandra, i sig måste uppfylla ursprungsreglerna till fullo för att få inkluderas i produktens bearbetningsvärde fritt från fabrik. Det är oftast både en kostsam och besvärlig process. EU:s partnerskapsavtal med berörda Medelhavsländer är inte så användningstillvända för sydsidans inbördes frihandel.

Dessutom krävde EU ursprungligen, som nämnts, att alla partnerskapsländer skulle ingå identiska frihandelsavtal med varandra. EU har försökt påskynda avtalsprocessen och stödde arrangerandet av ett möte i Agadir 2001 mellan Jordanien, Egypten, Tunisien och Marocko. De ingick frihandelsavtal med varandra. EU finansierade gruppens kontor i Amman, men efter tjugo år konstateras att de diagonala ursprungsreglerna inte gynnar någon positiv handelsutveckling mellan de fyra. Givetvis finns det fler skäl för misslyckandet. Men när den sk arabiska våren inleddes i Tunisien 2010 fick Lady Ashton, EU:s dåvarande talesperson, frågan om vad EU kunde göra. Hon svarade att EU inte är lösningen utan snarare är EU problemet med sin utformning av ursprungsreglerna i Medelhavsavtalen.

EU:s egen vision om utvecklingen var följande i början av 2000-talet:

A road-map should be agreed for the creation of a Free Trade Area by 2010, including free trade in services and establishment, and liberalisation of agriculture and fisheries products, building on existing bilateral and regional free trade agreements, including the Agadir agreement, as well as on the pan Euro-Med protocol of origin. (EC 2005)

Fallet Tunisien bör särskilt noteras. Om landets handel med EU studeras, ser det ut som att frihandelsavtalet lett till goda resultat, men skenet bedrar. Landet befinner sig i en djup ekonomisk kris från att ha varit ett lovande exempel på utveckling. I dag befinner sig den tunisiska tekoindustrin i kris, samtidigt som EU tekoföretag producerar för fullt i tunisiska frizoner. Flera europeiska verkstadsföretag, som Volvo och Scania, flyttade sin långvariga tillverkning i Tunisien till frizoner, så fort tullavvecklingen blivit tillräckligt stor. Många andra europiska företag har följt i samma spår. Bakom sig har de lämnat tidigare fungerande tunisisk-europeiska industrikluster, som nu för en tynande tillvaro. Ungdomsarbetslösheten är hopplöst stor och framtidsutsikterna ytterst mörka. Asymmetriska frihandelsavtal kan ge upphov till problem för den svagare parten, svårigheter att stå på egna ben – särskilt om ursprungsreglerna dessutom är mycket krävande.

Mellan arabstaterna har man byggt upp en egen frihandelsstrategi som håller på att utvecklas. Hittills är det främst bilaterala arabiska frihandelsavtal som används i den mellanstatliga handeln i regionen med mer liberala ursprungsregler – och definitivt inte EU:s partnerskapsavtal för regionen.

EU:s ursprungsregler för andra länder

Det mest drastiska exemplet på hur EU driver sin frihandelsstrategi i Medelhavet är dock behandlingen av Israel visavi den palestinska sidan. Genom de båda interimsavtalen Oslo I från 1993 och

Oslo II från 1995 mellan Israel och den Palestinska befrielseorganisationen, PLO, fastställdes hur Israel och de ockuperade palestinska områdena, Gaza, Västbanken och östra Jerusalem skulle förhålla sig till Israel utifrån olika aspekter. De ekonomiskpolitiska besluten och utrikeshandelspolitiken fastlades i det s k Parisprotokollet från 1994. Av detta protokoll framgår med tydlighet att det implicit upprättats en *de facto* tullunion mellan Israel och de palestinska områdena. Utrikeshandelspolitiken skulle styras av det israeliska regelverket och kontrolleras av Israel.

Men EU struntade i detta och drev igenom två helt separata frihandelsavtal, ett med Israel och ett med PLO/Den palestinska myndigheten, PA. Fram tills att dessa frihandelsavtal med EU trädde i kraft hade merparten av den palestinska industrin varit knuten till israeliska företag som underleverantörer, serviceverkstäder etc, oftast med ansvar för mer arbetsintensiva produktionsinsatser. När EU:s nya frihandelsavtal med Israel trädde i kraft och frihandelsavtalet med PLO för den palestinska myndigheten på Västbanken och i Gaza – utan att EU gett någon rätt till ursprungskumulation mellan Israel och den palestinska sidan – undergrävdes verksamheten i berörda palestinska företag som varit knutna till israeliska exportföretag med EU som den viktigaste handelspartnern. Med EU:s krävande ursprungsregler fanns det inte en chans att själv utveckla en palestinsk export till EU. Bryssels krav på den palestinska parten var att den skulle sluta egna frihandelsavtal med andra länder inom Medelhavssfären, vilket var juridiskt helt omöjligt utifrån bestämmelserna i Parisprotokollet. På israelisk sida var man upprörd. Tolkningen var att EU inte ville ge Israel någon konkurrensfördel genom att fortsätta att inkludera prismässigt fördelaktiga halvfabrikat från palestinska företag vid export till EU. Tyvärr kan konstateras att

EU således också har ett delansvar för den katastrofala utvecklingen som ägt rum under de senaste tjugofem åren i de palestinsk-israeliska ekonomiska relationerna.

Sedan dåvarande EG och de s k Visegradländerna undertecknade sitt första avtal om frihandel, det Central-europeiska frihandelsavtalet, CEFTA, 1992, har de ursprungliga tre, Polen, Tjeckoslovakien, numera Tjeckien och Slovakien, samt Ungern blivit medlemmar i EU. Under tiden hade Rumänien och Bulgarien inkluderats i CEFTA liksom Kroatien och Makedonien, numera Nordmakedonien. Rumänien och Bulgarien kom in i EU, medan de båda övriga är alltjämt kvar i CEFTA tillsammans med Kosovo, Albanien, Bosnien-Hercegovina, Moldavien, Serbien, Montenegro samt Georgien. Hela denna grupp av CEFTA-stater, som står på väntelistan för inträde i EU förr eller senare, klumpas nu handelspolitiskt ihop med medelhavsländerna genom gemensamma ursprungsregler och diagonal ursprungskumulation inom hela kretsen, vilken numera också inkluderar Ukraina. Ursprungsregler och den diagonala ursprungskumulationen har också för denna länderkrets varit hämmande för utvecklingen i den regionala handeln. Under beteckningen Pempkonventionen, Pan-Euro-Med, inkluderas också EFTA-länderna och Färöarna. Turkiet är med genom sin tullunion med EU. Det handlar således om ett stort antal stater med samma ursprungsregler i sina frihandelsavtal med EU, regler som äntligen genomgår en liberalisering, men frågan är om det är tillräckligt.

När EU slöt ett frihandelsavtal med Sydafrika togs ingen hänsyn till den existerande tullunionen med Sydafrika och dess närmaste grannar. I stället inkluderades det t o m begränsningar för ursprungskumulation inom tekosektorn under en övergångsperiod. När EU sedan lanserade sin frihandelsstrategi

för Afrika söder om Sahara inom ramen för de ekonomiska partnerskapsavtalen, EPA, var man från afrikansk sida tydlig med att Afrika skulle hållas ihop. Men EU drev och driver sin egen strategi och har delat upp de afrikanska länderna i olika grupper och frihandelsavtal sluts med länderna inom respektive grupp. Möjligheter till ursprungskumulation ges enbart till länder inom gruppen, och enbart diagonal ursprungskumulation. Detta sker samtidigt som Afrikanska unionen, AU, bygger upp ett helafrikanskt frihandelsområde, *AFTA*, som redan omfattar över tjugo länder. Även Nordafrika ingår i AU och i dess frihandelsstrategi med generösare ursprungsregler. Vill EU stödja den afrikanska frihandelsstrategin? Med den aktuella uppdelningen av Afrika och avsaknaden av mer generösa och inkluderande ursprungsregler blir svaret Nej.

Avslutning

Slutsatsen av denna genomgång är att även om en liberalisering av ursprungs-

reglerna genomförs, kommer problemen att finnas kvar, då reglerna för diagonal ursprungskumulation har en hämmande och blockerande effekt. Därför är det nu hög tid att också liberalisera ursprungsreglerna och införa full ursprungskumulation – framför allt mellan länderna i hela Afrika och de övriga berörda Barcelonaländerna i östra Medelhavet. Man bör även revidera avtalet med den palestinska myndigheten så fort som möjliga förutsättningar finns för att ge den palestinska sidan en chans till regional ekonomisk och handelspolitisk integration. Hur ska annars ett framtida Palestina kunna attrahera investeringskapital?

REFERENSER

EC (2005), ”Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0139>.