



9.2.3

Botschaft

zur Genehmigung des Abkommens mit der Türkei im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems

vom 15. Januar 2020

Übersicht

Das Abkommen in Form eines Briefwechsels mit der Türkei im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems erlaubt Produzenten aus Entwicklungsländern, Vormaterialien aus der Türkei oder der Schweiz zu verwenden, ohne dass ihre Produkte die Ursprungseigenschaft und damit die präferenzielle Zollbehandlung verlieren. Das Abkommen schliesst somit die bestehende Lücke bei der Ursprungskumulation zwischen der Europäischen Union, Norwegen, der Türkei und der Schweiz. Der materielle Geltungsbereich des Abkommens beschränkt sich auf Industrieprodukte (Produktionsgüter).

Ausgangslage

Die Rechtsgrundlagen der Welthandelsorganisation (WTO) enthalten Sonderbestimmungen zugunsten von Entwicklungsländern – als bedeutendste die Allgemeinen Präferenzsysteme (APS). Gemäss den APS kann Entwicklungsländern eine präferenzielle Zollbehandlung gewährt werden. Dies erlaubt eine zollermässigte oder zollfreie Einfuhr von Gütern mit Ursprung in einem Entwicklungsland.

Inhalt der Vorlage

Die Europäische Union (EU), Norwegen und die Schweiz behandeln Vormaterialien aus den jeweils anderen Vertragsparteien im Rahmen des APS ursprungstechnisch als eine Einheit. Die entsprechenden Abkommen in Form von Briefwechseln zwischen der Schweiz und der EU sowie zwischen der Schweiz und Norwegen wurden 2000 und 2001 unterzeichnet.

Mit der Türkei existierte bislang kein analoges Abkommen. Da die Türkei und die EU seit 1996 eine Zollunion für Industrieprodukte bilden und deshalb kein separates Abkommen zur Ursprungskumulierung erforderlich ist, schafft der Abschluss eines Abkommens zwischen der Schweiz und der Türkei die gleichen Bedingungen für Unternehmen in Staaten, die von der Schweiz APS-begünstigt werden, wie auch für Schweizer Unternehmen mit Produktionsprozessen in Entwicklungsländern. Beide können zukünftig Vormaterialien aus der Türkei in der Beurteilung der Ursprungseigenschaft eines Erzeugnisses als Vormaterialien des Entwicklungslandes betrachten. Die mit dem Abkommen einhergehende Harmonisierung beim Ursprungsnachweis führt zudem zu einer administrativen Entlastung für Unternehmen bei der Zollabwicklung. Auch für Schweizer Unternehmen eröffnet sich damit die Möglichkeit, hiesige Vormaterialien in Entwicklungsländern bearbeiten zu lassen und anschliessend präferenzberechtigt in der EU, Norwegen und in der Türkei anzubieten.

Die Schweizer Agrarpolitik wird durch das Abkommen mit der Türkei nicht berührt. Der materielle Geltungsbereich des Abkommens beschränkt sich auf Industrieprodukte.

Botschaft

1 Ausgangslage

Die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer geht zurück auf einen Beschluss der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) von 1968. Verschiedene Industriestaaten haben sich damals darauf geeinigt, ein System einseitiger Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer einzuführen – die APS.

Zollpräferenzen werden von den Geberländern unilateral gewährt. Ziel ist es, die Handelspolitik mit der Entwicklungspolitik in Einklang zu bringen und Entwicklungsländern die Teilnahme am Welthandel zu erleichtern.

Das wachstumsfördernde Potenzial in Entwicklungsländern wird nach wie vor durch die Erhebung von Zöllen beeinträchtigt. Diese stellen einen wesentlichen Kostenfaktor für Exporte aus diesen Ländern dar. Zollpräferenzen zugunsten von Entwicklungsländern können einen Teil dieser Kostenlast reduzieren. Zur Herstellung eigener Produkte sind Entwicklungsländer mitunter auf Vormaterialien aus Industriestaaten angewiesen. Häufig führt dies zum Verlust der Ursprungseigenschaft einer Ware (wirtschaftliche «Staatszugehörigkeit»), da durch den Gebrauch von Drittlandmaterialien aus Industriestaaten die zolltechnischen Ursprungsregeln der APS nicht erfüllt werden können.

Diese sogenannte Ursprungskumulierung ermöglicht es Entwicklungsländern, Vormaterialien mit Ursprung in der EU, Norwegen oder der Schweiz als eigene Vormaterialien zu betrachten.

Auch Norwegen schliesst ein identisches Abkommen mit der Türkei ab, womit die bestehende Lücke in der Ursprungskumulation zwischen der EU, Norwegen, der Türkei und der Schweiz im Rahmen des APS geschlossen werden kann. Das System der Ursprungskumulation zwischen den vier Parteien im Rahmen des APS ermöglicht eine effektive Nutzung der APS und fördert die Integration von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft.

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Türkei und die EU bilden seit 1996 eine Zollunion für Industrieprodukte (Produktionsgüter). Diese erlaubt den freien Warenverkehr – die Abschaffung von Zöllen und mengenmässigen Beschränkungen – zwischen den Parteien der Zollunion für Waren, die entweder vollständig im Zollgebiet hergestellt oder nach der Einfuhr aus einem Drittland in den zollrechtlich freien Verkehr überführt wurden. Ein separates Abkommen zwischen der EU und der Türkei zur Ursprungskumulierung zugunsten einer präferenziellen Behandlung im Rahmen des APS ist nicht erforderlich. Eine entsprechende Anpassung im Zollkodex der EU, welcher im Bereich der Industrieprodukte auch für die Türkei Gültigkeit besitzt, wurde bereits 2016 vollzogen.

Das Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Schweiz und der Türkei schafft in dieser Hinsicht analoge Bedingungen für Unternehmen aus Entwicklungsländern, die von der Schweiz APS-begünstigt werden. Es erlaubt die Verwendung von Vormaterialien aus der Türkei, ohne dass das Endprodukt aus dem APS-begünstigten Land die Ursprungseigenschaft und damit die präferenzielle Behandlung im Rahmen des APS bei der Wareneinfuhr nach Europa verliert. Norwegen hat ein identisches Abkommen mit der Türkei abgeschlossen, womit die bestehende Lücke in der Ursprungskumulation zwischen der EU, Norwegen, der Türkei und der Schweiz nun geschlossen werden kann. Produzenten in Entwicklungsländern können inskünftig Vormaterialien aus allen vier Vertragsparteien (EU, Norwegen, Türkei und die Schweiz) in der Beurteilung der Ursprungseigenschaft eines Erzeugnisses als Vormaterialien ihres Landes betrachten. Darüber hinaus strebt das Abkommen eine Harmonisierung im Bereich des Warenursprungsnachweises an, dies mit dem Ziel, die Zollabwicklung zu vereinfachen.

Das Abkommen in Form eines Briefwechsels mit der Türkei soll nach Abschluss der jeweiligen nationalen Genehmigungsverfahren im Sommer 2020 in Kraft treten.

1.2 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis

Auf Basis eines ersten Entwurfs des Abkommens vom März 2019 konnten sich die Vertragsparteien in Konsultation mit der EU und Norwegen rasch und ohne Differenzen bezüglich des materiellen Geltungsbereichs über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels einigen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016² über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Das Abkommen in Form eines Briefwechsels mit der Türkei ist jedoch Bestandteil der Ziele des Bundesrates 2020 (Band I) zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit.

Da Norwegen ein identisches Abkommen mit der Türkei abgeschlossen hat, besteht die Notwendigkeit zum Abschluss eines analogen Abkommens zwischen der Schweiz und der Türkei, um die bestehende Lücke in der Ursprungskumulation zwischen den vier Vertragsparteien zu schliessen.

¹ BBl 2016 1105

² BBl 2016 5183

2 Grundzüge des Vertrags

Mit dem Abkommen in Form eines Briefwechsels verpflichten sich die beiden Vertragsparteien, Erzeugnisse mit Ursprung in einem APS-begünstigten Land, zu deren Herstellung Vormaterialien mit Ursprung in der Türkei, der Schweiz, der EU oder Norwegen verwendet wurden, als Ursprungserzeugnisse des APS-begünstigten Landes anzuerkennen. Neu können dadurch Unternehmen in Entwicklungsländern bei der Produktion Vormaterialien aus allen vier Vertragsparteien des APS-Briefwechselsystems verwenden, wobei diese Vormaterialien in der Beurteilung der Ursprungseigenschaft als eigene Vormaterialien betrachtet werden können.

Das Abkommen mit der Türkei – wie auch die Abkommen mit der EU und Norwegen – basiert auf dem Prinzip des Gegenrechts und setzt bei den Vertragsparteien analoge Rechtsgrundlagen voraus. Diese beinhalten die wesentlichen Prinzipien nationaler Vorschriften über die Ausgestaltung der APS: Die Existenz äquivalenter Ursprungsregeln, die Toleranzregel, die Beförderungsbedingungen, das Ausstellen und die gegenseitige Anerkennung von Ursprungsnachweisen sowie die Amtshilfe. Grundlage des Abkommens mit der Türkei sind die am 1. Februar 2019 in Kraft getretenen aktualisierten Abkommen mit der EU und Norwegen.

Der materielle Geltungsbereich des Abkommens beschränkt sich auf den Industriegüterbereich (Kap. 25–97 des Harmonisierten Systems [HS] der Weltzollorganisation [WZO] zur Bezeichnung und Codierung von Waren³). Agrarprodukte und Lebensmittel sind davon ausgenommen (HS-Kap. 1–24).

Das Abkommen umfasst im Wesentlichen drei Bereiche:

1. *Äquivalente Ursprungsregeln*: Neben dem materiellen Geltungsbereich wird die Anwendung ähnlicher Ursprungsregeln (sowie die Anwendung identischer produktspezifischer Regeln für die HS-Kap. 25–97) im Rahmen des APS in den beiden Vertragsparteien vorgeschrieben. Die Bestimmungen zu den Ursprungsregeln berücksichtigen die erwähnten allgemein anerkannten Prinzipien bei der Definition von Ursprungserzeugnissen und von Vorschriften zur regionalen Kumulierung, zur allgemeinen Toleranzregel sowie zur Amtshilfe. Die im Abkommen aufgeführten Bestimmungen sind identisch mit denjenigen der aktualisierten Abkommen mit der EU und Norwegen.

2. *Beförderungsregel*: Analog den aktualisierten Abkommen mit der EU und Norwegen gilt die sogenannte «*non-alteration rule*». Diese erlaubt es, Sendungen in Transitländern unter Zollkontrolle aufzuteilen. Da Sendungen in modernen globalen Logistik-Netzwerken meist über regionale Verteilzentren transportiert werden, begünstigen diese Beförderungsbedingungen die wirtschaftlichen Ziele des APS.

3. *Ursprungsnachweis*: Seit dem 1. Januar 2017 kommen im Warenverkehr mit Entwicklungsländern neue Ursprungsnachweise zur Anwendung. Dazu wurde im Rahmen der Aktualisierung der Abkommen mit der EU und Norwegen das elektronische System registrierter Ausfühler («*Registered Exporter System*») eingeführt. Das System ermöglicht eine administrativ-technische Vereinfachung der Zollverfah-

³ *World Customs Organization* (www.wcoomd.org)

4.2 Kündigungsmodalitäten

Das vorliegende Abkommen ist seiner Natur nach auf das Bestehen der jeweiligen APS der Vertragsparteien ausgerichtet und daher von diesen abhängig. Das Abkommen kann gemäss Artikel 12 von beiden Vertragsparteien jederzeit gekündigt werden, sofern die andere Vertragspartei drei Monate im Voraus schriftlich davon in Kenntnis gesetzt wird.

Das Abkommen tritt am ersten Tag des dritten Monats nach der gegenseitigen Notifikation über den Abschluss der jeweiligen internen Ratifikationsverfahren in Kraft.

4.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, wenn sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Das Abkommen mit der Türkei enthält Bestimmungen zur Festlegung von wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen. Der zur Genehmigung unterbreitete Bundesbeschluss unterliegt somit dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der BV.

Völkerrechtliche Verträge, die nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung dem Referendum unterliegen, sind Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Gemäss Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁷ kann auf ein solches verzichtet werden, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind. Da das vorliegende Abkommen keine neuen Pflichten und Kosten für die Wirtschaftsteilnehmer beinhaltet und sich lediglich auf Verwaltungsvereinfachungen, mehr Flexibilität beim Ursprungsnachweis und beim Gütertransport sowie die Möglichkeiten zur Kumulierung mit Vormaterialien mit Ursprung in der Türkei beschränkt, sind keine gegenteiligen Positionen zu erwarten. Des Weiteren sind die schweizerischen Wirtschaftsakteure im Rahmen der Aktualisierung der APS-Abkommen mit der EU und Norwegen mit Schreiben vom 19. Dezember 2016 der eidgenössischen Zollverwaltung (Zirkular D31; Ziffer 2.2.2)⁸ bereits über den Abschluss eines entsprechenden APS-Abkommens mit der Türkei informiert worden. Auf ein Vernehmlassungsverfahren wurde somit verzichtet.

⁷ SR 172.061

⁸ www.ezv.admin.ch > EZV > Dokumentation > Richtlinien

4.4 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Abkommen ergänzt das System der Briefwechsel zur Ursprungskumulierung im Rahmen des APS und steht im Einklang mit den Verpflichtungen der Schweiz in der WTO. Es ist auch mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU sowie den übrigen bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der EU vereinbar.

Glossar

- APS** Die Schweiz gewährt für Ursprungswaren aus Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) zugunsten der Entwicklungsländer bei der Einfuhr Zollpräferenzen in der Form von zollfreiem Marktzugang oder reduzierten Zollansätzen.
- HS** Das Harmonisierte System (HS) der WZO ist eine internationale Nomenklatur zur einheitlichen und logischen Klassifizierung von Erzeugnissen auf Basis von sechsstelligen Tarifnummern. Mitgliedsstaaten steht es frei, über diese international vereinheitlichten Tarifnummern hinaus nationale Tarifnummern mit z. B. zwei zusätzlichen, nationalen Stellen festzulegen.
- Ursprungskumulation** Die Kumulation ermöglicht es, Vormaterialien mit Ursprung in verschiedenen Parteien zu verwenden, sofern alle am Prozess beteiligten Parteien untereinander Präferenzabkommen mit den gleichen Ursprungsregeln anwenden. Bei Verwendung von Vormaterialien unter Nutzung der Kumulationsbestimmungen muss bei präferenziellen Einfuhren der (präferenzielle) Ursprung dieser Vormaterialien mittels Ursprungsnachweisen dokumentiert werden.
- Ursprungsnachweis** Ursprungsnachweise dienen dazu, die Erfüllung der zur Nutzung von Zollpräferenzen im Rahmen von Präferenzabkommen (Freihandelsabkommen oder APS) berechtigenden Ursprungsregeln zu dokumentieren. Ein Ursprungsnachweis kann entweder in der Form einer Ursprungserklärung oder mittels eines Ursprungszeugnisses erbracht werden.

