



Research Article

Vol. 31, No. 25, Spring-Summer 2024, p. 98-122

The Concept of "Substantial Transformation" in Rules of Origin, with a Focus on the World Trade Organization (Wto) Agreement On Rules of Origin

G.N. Fayzi Chekab¹, V. Raja²

1- Associate Professor, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

2- PhD. Researcher, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

(*- Corresponding Author Email: vahidraja@ut.ac.ir)

Received: 10 April 2024

Revised: 5 May 2024

Accepted: 25 July 2024

Available Online: 25 July 2024

How to cite this article:

Fayzi Chekab, G.N., & Raja, V. (2024). The Concept of "Substantial Transformation" in Rules of Origin, with a Focus on the World Trade Organization (Wto) Agreement On Rules of Origin. *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 31(25): 98-122.

(in Persian with English abstract)

<https://doi.org/10.22067/economlaw.2024.88839.1382>

1- INTRODUCTION

In the intricate and interconnected landscape of international trade, the determination of a product's origin serves as a linchpin for the application of tariffs, the granting of trade preferences, and the implementation of various government measures that can significantly impact trade flows and market access. The concept of "substantial transformation" lies at the heart of rules of origin, acting as a critical tool for discerning the country where a good is genuinely manufactured or undergoes a significant transformation that alters its essential character. The importance of this concept has been amplified in recent decades due to the globalization of production processes and the rise of complex, multinational supply chains. The traditional notion of a product originating solely from the country where it was wholly obtained or produced is no longer sufficient in an era where goods often traverse multiple borders and undergo various stages of processing and assembly in different countries.

The concept of substantial transformation seeks to address this complexity by focusing on the qualitative changes that occur during the production process. It aims to identify the country where the essential character of a product is fundamentally altered, thereby conferring origin status upon that country. This approach recognizes that value addition and transformation can occur at different stages of production, and that the final product may embody the contributions of multiple countries. The determination of substantial transformation, therefore, requires a nuanced assessment of the production process, considering factors such as the nature and extent of the transformation, the value added in each country, and the specific rules and criteria outlined in relevant trade agreements and national laws.

The World Trade Organization's (WTO) Agreement on Rules of Origin and the latest draft consolidated text of the Harmonization Work Programme provide a framework for determining substantial transformation. These frameworks, along with various national legal systems, utilize subsidiary or complementary criteria to assess whether a product has undergone substantial transformation and qualifies for origin status. These criteria include changes in tariff classification, value-added tests, and specific production process criteria. The application of these criteria, however, is not without its challenges, as it often involves complex calculations, interpretations of technical specifications, and considerations of economic and policy objectives.



The historical evolution of the substantial transformation concept reveals a continuous effort to strike a balance between flexibility, fairness, and predictability in international trade. The concept's origins can be traced back to the early days of international trade, where it was used for governmental purposes such as determining tax rates and duties. The 1970s marked a turning point, with the concept gaining prominence as a key principle for identifying the true origin of a product. The WTO's Uruguay Round negotiations and the subsequent Agreement on Rules of Origin further solidified the concept's importance in harmonizing rules of origin among countries. The proliferation of regional trade agreements in recent decades has also contributed to the evolution of substantial transformation, with these agreements often incorporating provisions for preferential treatment based on origin and defining the concept within their specific contexts. The ongoing efforts to harmonize rules of origin and address the challenges of their implementation reflect the dynamic nature of international trade and the need for adaptable and effective mechanisms to determine the origin of goods in an increasingly interconnected global economy.

2- PURPOSE

The primary objective of this research is to conduct an in-depth exploration of the concept of substantial transformation within the framework of rules of origin, with a particular emphasis on its application in the Iranian legal context and its alignment with international trade practices, particularly those outlined in the WTO's Agreement on Rules of Origin and the latest draft consolidated text of the Harmonization Work Programme. The study aims to achieve the following specific goals:

Conceptual Clarity and Historical Context: The research seeks to provide a comprehensive and nuanced understanding of the concept of substantial transformation, tracing its historical evolution from its early origins in customs practices to its current role in shaping global trade regulations. It aims to clarify the conceptual ambiguities surrounding substantial transformation and highlight its significance in determining the origin of goods in an increasingly interconnected global economy.

Critical Analysis of Assessment Criteria: The study aims to conduct a critical analysis of the various criteria used to assess substantial transformation, including changes in tariff classification, value-added tests, and specific production process criteria. It seeks to evaluate the strengths and weaknesses of each criterion, their applicability in different contexts, and their potential for harmonization across different legal systems and trade agreements. The research also aims to identify potential challenges and limitations associated with the application of these criteria, such as issues of interpretation, compliance costs, and the potential for manipulation.

Comparative Legal Analysis: The research seeks to explore the legal approach to substantial transformation in Iran, comparing and contrasting it with international practices and identifying areas for potential reform and improvement to align with global standards. It aims to assess the clarity, consistency, and transparency of the Iranian legal framework in relation to substantial transformation and offer recommendations for enhancing its effectiveness and efficiency.

Examination of WTO Frameworks: The study aims to examine the application of substantial transformation in the WTO's Agreement on Rules of Origin and the latest draft consolidated text of the Harmonization Work Programme. It seeks to assess the effectiveness of these frameworks in promoting harmonization and addressing the challenges of determining origin in a globalized economy. The research also aims to identify potential gaps and inconsistencies in these frameworks and suggest ways to improve their implementation and enforcement.

Identification of Challenges and Solutions: The research aims to identify the challenges and complexities associated with the application of substantial transformation in rules of origin, including issues of interpretation, compliance costs, and potential for circumvention. It seeks to propose solutions to mitigate these challenges, drawing upon best practices from around the world and insights from legal scholars and trade experts. The research also aims to highlight the importance of capacity building and technical assistance to help developing countries navigate the complexities of rules of origin and benefit from

preferential trade agreements.

Policy Recommendations: Based on the findings of the research, the study aims to offer recommendations for reforming and improving the laws and regulations related to rules of origin in Iran and other countries. These recommendations will be grounded in the analysis of international best practices, expert opinions, and the specific challenges and opportunities identified in the research. The study aims to contribute to the development of more effective, efficient, and harmonized rules of origin systems that promote transparency, fairness, and predictability in international trade.

3- METHODOLOGY

This research employs a qualitative methodology, primarily relying on a comprehensive review of legal documents, academic literature, and international trade agreements. The study analyzes the WTO's Agreement on Rules of Origin, the latest draft consolidated text of the Harmonization Work Programme, Iranian customs laws and regulations, and relevant case law. The research also draws upon the insights of legal scholars and experts in international trade law. It adopts a comparative approach, examining the application of substantial transformation in different legal systems and trade agreements to identify best practices and potential areas for harmonization. The research utilizes a combination of doctrinal and empirical analysis, drawing upon legal texts, scholarly works, and real-world examples to provide a nuanced understanding of the concept and its implications.

The research methodology involves several key steps:

Literature Review: A thorough review of existing literature on substantial transformation, rules of origin, and international trade law is conducted to establish a theoretical foundation and identify key concepts, debates, and gaps in the existing knowledge. This includes an examination of scholarly articles, books, reports, and other relevant publications to gain a comprehensive understanding of the historical development, theoretical underpinnings, and practical applications of substantial transformation in different contexts.

Document Analysis: The WTO's Agreement on Rules of Origin, the latest draft consolidated text of the Harmonization Work Programme, Iranian customs laws and regulations, and relevant case law are meticulously analyzed to identify the legal provisions, interpretations, and applications of substantial transformation in different contexts. This involves a close reading and interpretation of legal texts, identifying key terms, definitions, and criteria related to substantial transformation. The analysis also examines the legislative history and policy objectives behind these legal instruments to understand the underlying rationale and intent.

Comparative Analysis: The legal approaches to substantial transformation in Iran and other countries, including major trading partners and regional trade blocs, are compared and contrasted to identify similarities, differences, and best practices. This analysis helps to contextualize the Iranian approach within the broader landscape of international trade law and identify potential areas for reform. The comparative analysis focuses on key aspects such as the definition of substantial transformation, the criteria used for its assessment, and the procedures for determining origin. It also examines the challenges and opportunities associated with harmonizing rules of origin across different legal systems.

Case Study Analysis: Real-world examples and case studies from different industries and trade scenarios are examined to illustrate the practical application of substantial transformation and its subsidiary criteria. This analysis provides insights into the challenges and complexities associated with determining origin and the potential impact on businesses and trade flows. The case studies are selected to represent a diverse range of products and production processes, highlighting the nuances and complexities of applying substantial transformation in different contexts. The analysis focuses on how different criteria are applied and interpreted in specific cases, and the implications for businesses and trade policy.

4- FINDINGS

Concept of Substantial Transformation: The research elucidates the concept of substantial transformation as a change in the fundamental characteristics, composition, or intended use of a product, resulting in a new and different commercial product. It highlights the challenges associated with the concept's inherent ambiguity and the need for subsidiary criteria to ensure its effective application. The study traces the historical development of the concept, from its early origins in customs practices to its codification in international trade agreements. It emphasizes the dynamic nature of the concept, adapting to the complexities of global supply chains and evolving trade patterns. The research also explores the different interpretations of substantial transformation in various legal systems and trade agreements, highlighting the need for greater harmonization and clarity.

Criteria for Assessing Substantial Transformation: The study analyzes three key criteria:

Value-Added Test: This criterion assesses the degree of transformation based on the percentage increase in the value of the final product after undergoing production processes in a specific country. It explores the application of this test in both non-preferential and preferential trade contexts, highlighting its advantages in terms of simplicity and accuracy, as well as its limitations related to compliance costs and potential for manipulation. The research delves into the complexities of calculating value addition, considering factors such as the valuation method (e.g., transaction value, deductive value, computed value), inclusion of transportation and insurance costs, and treatment of non-originating materials. It also examines the different thresholds used in various trade agreements and the challenges of determining an appropriate threshold that balances the interests of different countries.

Change in Tariff Classification: This criterion examines whether the production process leads to a change in the tariff classification of the final product compared to its original inputs. It discusses the advantages of this approach, including its transparency, predictability, and alignment with the Harmonized System (HS) of tariff classification. It also acknowledges the limitations, such as the need for specialized knowledge and potential inconsistencies in its application across different countries and trade agreements. The study explores the challenges of interpreting tariff classification changes, particularly in cases involving complex products or multiple production stages. It also discusses the potential for manipulation through tariff engineering and the need for clear guidelines and consistent application of the HS.

Specific Production Process Criterion: This criterion involves identifying specific manufacturing or processing operations that, regardless of changes in tariff classification or value addition, confer origin status upon a product. The study explores the use of this criterion in various industries, such as textiles, automotive, and chemicals, highlighting its flexibility and adaptability to specific contexts. It also acknowledges the challenges associated with defining and updating specific processes, as well as the potential for lobbying and lack of transparency. The research emphasizes the importance of clear and objective criteria for determining specific processes and the need for regular reviews to keep pace with technological advancements. It also discusses the potential for conflicts between specific process criteria and other criteria, such as the value-added test, and the need for a balanced approach.

Application in the WTO Agreement and Harmonization Work Programme: The research examines how the concept of substantial transformation and its subsidiary criteria are incorporated into the WTO's Agreement on Rules of Origin and the latest draft consolidated text of the Harmonization Work Programme. It analyzes specific provisions and guidelines related to the application of these criteria, emphasizing the importance of transparency, predictability, and non-discrimination in the determination of origin. The study also discusses the ongoing efforts within the WTO to harmonize rules of origin and address the challenges associated with their implementation. It highlights the importance of these efforts in promoting a more open, predictable, and equitable global trading system.

Legal Approach in Iran: The study conducts an extensive exploration of the legal framework governing substantial transformation in Iran. It meticulously analyzes relevant customs laws, regulations, and case law to discern the specific provisions, interpretations, and applications of the concept within the

Iranian context. The research compares and contrasts the Iranian approach with prevailing international practices, particularly those enshrined in the WTO's Agreement on Rules of Origin and other relevant trade agreements. This comparative analysis aims to identify areas where the Iranian legal framework aligns with global standards and areas where potential reforms and improvements could be implemented to enhance its effectiveness and compatibility with international trade norms.

The research delves into the key elements of the Iranian legal approach, including:

Definition and Interpretation of Substantial Transformation: The study examines how Iranian customs laws and regulations define and interpret the concept of substantial transformation. It analyzes the specific language used, the criteria employed, and the interpretive guidelines provided to customs officials and businesses. The research also explores relevant case law to understand how Iranian courts have applied and interpreted the concept in specific disputes.

Criteria for Assessing Substantial Transformation in Iran: The research investigates the specific criteria used in Iran to assess whether a product has undergone substantial transformation. It examines whether Iran relies primarily on the change in tariff classification criterion, the value-added test, specific production process criteria, or a combination of these approaches. The study also analyzes the specific thresholds and requirements associated with each criterion and how they are applied in practice.

Procedural Aspects: The research examines the procedural aspects of determining origin in Iran, including the documentation requirements, verification procedures, and dispute resolution mechanisms. It assesses the transparency, efficiency, and fairness of these procedures and identifies potential areas for streamlining and improvement.

Challenges and Opportunities: The study identifies the challenges faced by Iranian businesses in complying with complex rules of origin requirements and the potential impact on their competitiveness in international markets. It also explores the opportunities for Iran to leverage its rules of origin system to promote domestic industries, attract foreign investment, and expand its participation in global value chains.

Recommendations for Reform: Based on the comparative analysis and the identification of challenges and opportunities, the research offers specific recommendations for Iranian policymakers to enhance the clarity and effectiveness of their rules of origin system. These recommendations may include adopting clearer definitions, harmonizing criteria with international standards, providing better guidance and support to businesses, and streamlining administrative procedures. The study also emphasizes the importance of ongoing dialogue and collaboration with international partners to ensure that Iran's rules of origin system remains aligned with evolving global trade practices and contributes to the country's economic development goals.

5- CONCLUSION

The concept of substantial transformation is a cornerstone of rules of origin, playing a critical role in determining the origin of goods and facilitating international trade. However, its application is fraught with challenges and complexities. This research provides a comprehensive analysis of the concept, its evolution, and its application in different contexts. The findings underscore the need for ongoing efforts to refine and harmonize rules of origin, ensuring transparency, fairness, and predictability in international trade. The study also offers valuable insights for policymakers and practitioners in Iran and other countries, contributing to the development of more effective and efficient rules of origin systems. It emphasizes the importance of addressing the existing challenges, such as the lack of a precise definition, varying interpretations of criteria, and potential for manipulation, to enhance the effectiveness and fairness of rules of origin in the global trade landscape.

The research concludes by advocating for continuous dialogue and collaboration among WTO members, regional trade blocs, and national governments to achieve greater harmonization and clarity in the application of substantial transformation, ultimately promoting a more open, predictable, and equitable global trading system. It calls for further research and analysis to explore the evolving nature of substantial transformation in the context of emerging technologies and new trade patterns, ensuring that rules of origin

remain relevant and effective in the 21st century. It also highlights the importance of capacity building and technical assistance to help developing countries navigate the complexities of rules of origin and benefit from preferential trade agreements. Finally, the research underscores the need for a balanced approach that considers the interests of all stakeholders, including businesses, governments, and consumers, in the ongoing development and implementation of rules of origin.

Keywords: Substantial Transformation, International Trade Law, Customs Law, World Trade Organization, Rules of Origin



مقاله پژوهشی

دوره ۳۱، شماره ۲۵، بهار و تابستان ۱۴۰۳، ص ۹۸-۱۲۲

مفهوم «تغییر اساسی» در قواعد مبدأ، با نگاهی به موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی

تجارت

غلام نبی فیضی چکاب^۱، وحید رجاء^۲

دریافت: ۱۴۰۳/۱/۲۲ پذیرش: ۱۴۰۳/۵/۴

چکیده

مفهوم «تغییر اساسی» در تعیین منشأ کالاهاهی که در چندین کشور تولید می‌شوند، نقشی حیاتی ایفا می‌کند و بر اعطای ترجیحات تجاری و اعمال تدابیر مختلف دولتی بر این کالاها تأثیر به‌سزایی دارد. این مفهوم در قلب قواعد مبدأ قرار گرفته و به‌عنوان ابزاری برای تشخیص کشوری که یک کالا واقعاً در آن تولید شده است، عمل می‌کند. در دنیای پیچیده تجارت جهانی، جایی که زنجیره‌های تأمین جهانی و تولیدات چندملیتی به امری رایج تبدیل شده‌اند، تعیین منشأ کالاها به چالشی مهم تبدیل شده است. مفهوم تغییر اساسی، با تأکید بر تحولات اساسی در فرایند تولید، به حل این چالش کمک می‌کند و شفافیت و عدالت را در تجارت بین‌المللی تقویت می‌نماید. برای ارزیابی اینکه آیا یک محصول دچار تحولات اساسی شده و واجد شرایط دریافت وضعیت مبدأ است یا خیر، چندین معیار فرعی یا مکمل شامل تغییر در طبقه‌بندی تعرفه‌ای، معیار ارزش افزوده و معیارهای فرایند تولید خاص در نظام‌های حقوقی مختلف و موافقت‌نامه‌های تجاری به‌کار گرفته می‌شوند. هدف این پژوهش بررسی مفهوم و کاربرد این معیارها در سیستم‌های قواعد مبدأ، با تأکید ویژه بر رویکرد حقوق ایران، خواهد بود. همچنین، به چگونگی اعمال مفهوم تحولات اساسی و معیارهای فرعی آن در موافقت‌نامه قواعد مبدأ و آخرین پیش‌نویس تلفیقی کارگروه هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت می‌پردازد. نتایج این پژوهش می‌تواند به‌عنوان مبنایی برای اصلاح و بهبود قوانین و مقررات مرتبط با قواعد مبدأ در ایران و سایر کشورها مورد استفاده قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: تغییر اساسی، حقوق تجارت بین‌الملل، حقوق گمرکی، سازمان جهانی تجارت، قواعد مبدأ.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱. دانشیار، دکتری، گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
۲. پژوهشگر دکتری، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
(نویسنده مسئول: Email: vahidraja@ut.ac.ir)

مقدمه

آن نیز پرداخته شده و از تدقیق در مبانی نظری مفهوم تغییر اساسی صرف نظر شده است. همچنین پایان نامه دوره کارشناسی ارشد از خانم ناهید الله یاری در سال ۱۳۸۹ در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی با عنوان موافقت نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت نگاشته شده که به صورت کلی برخی تعابیر و مفاهیم مربوط به قواعد مبدأ را توصیف نموده است. این پژوهش از طریق تحقیق کتابخانه‌ای و جستجو در منابع علمی موجود در فضای حقیقی و مجازی و مقالات و پایان نامه‌های نگارش شده در این حوزه و باهدف ایجاد ادبیات حقوقی در این حوزه به تطبیق و تحلیل و بررسی خواهد پرداخت.

در دنیای امروز، تجارت بین‌المللی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی توسعه اقتصادی کشورها شناخته می‌شود و سازمان جهانی تجارت به‌عنوان متولی اصلی تجارت بین‌الملل، با وضع قواعد و مقرراتی، به دنبال تسهیل و نظم‌بخشی به این امر مهم است. قواعد مبدأ به‌عنوان نظام شناسایی ملیت اقتصادی کالاها یکی از کلیدی‌ترین قواعد و اجزای تجارت بین‌الملل شناخته می‌شود که می‌تواند شرایط لازم برای دریافت تعرفه‌های ترجیحی در بازارهای هدف صادراتی را هموار و شفاف نموده و متقابلاً به افزایش صادرات و رونق تولید داخلی کمک شایانی نماید. تعیین مبدأ محصولات و کالاها نیازمند شناخت کامل و صحیح معیارهای قواعد مبدأ و اعمال صحیح آن خواهد بود. بدین منظور با مفهومی برساخته حاصل تجربه بازرگانی بشری و خرد جمعی بازرگانان بانام «تغییر اساسی» روبه‌رو می‌شویم که نقش بنیادینی در اعمال و تفسیر قواعد مبدأ بازی می‌کند. «تغییر اساسی» در قواعد مبدأ، در حقیقت به تغییراتی در فرایند تولید یک کالا اشاره دارد که به‌موجب آن ویژگی‌های اساسی مانند خصوصیات، ترکیب یا کاربرد اصلی یک محصول آفریده شود و موجب می‌گردد مبدأ محصول نهایی با مبدأ مواد اولیه یا اجزای تشکیل‌دهنده آن متفاوت گردد. در این پژوهش با بهره‌گیری از اسناد بین‌المللی و دکترین حقوقی به این پرسش پاسخ خواهیم داد که مفهوم تغییر اساسی در قواعد مبدأ چیست؟ برای ارزیابی «تغییر اساسی» از چه معیارهایی استفاده می‌شود و این معیارها چگونه در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت بسط و گسترش یافته‌اند؟

در این نوشتار در بخش اول به مبانی نظری و پیشینه مفهوم تغییر اساسی و تعریف دقیق آن با استفاده از اسناد و قوانین بین‌المللی اشاره نموده و در بخش دوم معیارهای ارزیابی تغییر اساسی من‌جمله معیار درصد ارزش افزوده و معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه و معیار عملیات خاص را با ذکر مثال‌هایی از صنایع یا بخش‌های مختلف و کاربست این معیارها در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت را مورد مطالعه قرار می‌دهیم. در موضوع این پژوهش مقاله‌ای به قلم آقای دکتر توکل حبیب زاده در مجله تحقیقات حقوقی آزاد در سال ۱۳۹۴ با عنوان موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت نگاشته و انتشار یافته است. مقاله موصوف متمرکز بر ساختار موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت بوده و در ضمن آن به‌صورت گذرا به مفهوم تغییر اساسی و برخی معیارهای فرعی مرتبط با

۱. شناسایی و تاریخچه مفهوم تغییر اساسی در قواعد مبدأ

در این قسمت خاستگاه توسعه مفهوم تغییر اساسی در چارچوب قواعد مبدأ بررسی می‌شود و به تحول تاریخی این مفهوم اشاره شده و ظهور و تکامل آن را در مقررات و توافقات تجاری ردیابی خواهیم کرد به‌علاوه خواهیم دید که چگونه معیار تغییر اساسی در طول زمان در زمینه‌های تجاری مختلف شناسایی، تعریف و اعمال شده است و اهمیت و پیامدهای آن برای تعیین مبدأ کالا در تجارت بین‌الملل نیز مورد مذاقه قرار می‌گیرد.

۱.۱. تاریخچه مفهوم تغییر اساسی^۱

مفهوم تغییر اساسی به اوایل ایجاد و تولد تجارت بین‌الملل بازمی‌گردد، زمانی که برای برخی اهداف دولتی مانند تعیین نرخ مالیات و عوارض، تعیین مبدأ کالاها ضروری بود. نمونه‌های تاریخی شامل قواعد "کشور مبدأ"^۲ در قرن نوزدهم است که توسط کشورهای مختلف برای طبقه‌بندی کالاهای وارداتی و اعمال تعرفه بر اساس سطح تبدیل یا فرآوری آن‌ها به کار می‌رفت. تلاش‌های اولیه برای ایجاد مفهوم به اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی بازمی‌گردد. تا پیش‌از این تاریخ، کشورها به‌طور سنتی مبدأ را بر اساس عواملی مانند استخراج جغرافیایی یا محل تولید نهایی ارزیابی می‌کردند و به جهت تناقض یا تفاوت در رویه قانونی کشورهای مختلف، تضادهای منافع جدی میان نظام‌های حقوقی پدیدار می‌گشت. در ابتدای این دهه تلاش‌های جهانی برای آزادسازی تجارت آغاز شده بود و ضرورت وجود یک

¹ Substantial Transformation

² Country of Origin

مفهوم تغییر اساسی یا دگرگونی دومین معیار اصلی برای تعیین مبدأ محصولات شناخته می‌شود و به جهت ابتلای بیشتر، بخش عمده مباحث مربوط به قواعد مبدأ را میان نویسندگان به خود اختصاص داده است. این مفهوم زمانی کاربرد پیدا می‌کند که از نهادهای بیش از یک کشور در تولید یک محصول واحد استفاده می‌شود (WCO Origin Conference, 2017: 24-50). و طبیعتاً دیگر جایی برای اعمال معیار تولید کاملاً به‌دست‌آمده^۱ وجود ندارد. بنا بر تعریف سنتی این معیار، برای جلوگیری از داشتن چندین کشور مبدأ برای یک محصول، کالا محصول کشوری شناخته می‌شود که آخرین بار در آن دچار تغییر اساسی شده است.

برخی صاحب‌نظران معتقدند شاید بتوان این مفهوم را با تعبیر «بیشترین درجه فرآوری»^۲ جایگزین نمود کما اینکه ایالات‌متحده آمریکا در سال ۱۹۸۴ به‌جای معیار تغییر اساسی از چنین معیاری در صنعت نساجی استفاده کرد ولی بعداً از اعمال آن منصرف شد (Weiler & Cho, 2016: 9-11). به نظر می‌رسد چنین اقدامی بیشتر منجر به توسعه اختلافات میان کشورها شده و امکان اعمال سلیقه برای پیشبرد سیاست‌های تجاری را فراهم آورده و از سوی دیگر هزینه‌های انطباق را به طرز سرسام‌آوری افزایش دهد بنابراین بهتر است اجماعی که بر این معیار ایجاد شده را حفظ نموده و در جهت بهینه کردن آن کوشید.

معیار تغییر اساسی اصولاً معیار منعطفی است و به مقامات گمرکی و محاکم برای جلوگیری از «دور زدن» قدرت مانور بیشتری اعطا می‌کند و به‌نظام‌های حقوقی کامن لائو اجازه می‌دهد با ایجاد آرا و سوابق قضایی مفهوم تغییر اساسی را گسترش دهند؛ اما در سوی دیگر یکی از عناصر لازم برای پیشبرد و توسعه تجارت عامل قطعیت است. به این معنا، قوانین من جمله قواعد مبدأ در حوزه تغییر اساسی باید پیش‌بینی پذیر و باقابلیت تفسیرپذیری جزئی باشد تا بتوان استراتژی‌های تجاری را بر آن بنا نهاد. پس به‌طور خلاصه دو مفهوم انعطاف و قطعیت پیرامون معیار تغییر اساسی در حال رشد و نمو هستند و طبیعی است که هر نظام حقوقی مکلف است تعادل را در میان این دو مفهوم چه در تجارت ترجیحی و چه در تجارت غیر ترجیحی ایجاد و لحاظ نماید.

رویکرد دقیق‌تر به مبدأ را ضروری جلوه می‌داد. در همین سال‌ها مفهوم تغییر اساسی به‌عنوان یک اصل کلیدی ظهور کرد و هدف آن به تصویر کشیدن ماهیت مبدأ واقعی یک محصول بود در این دوران تعریفی غیردقیق و کلی از تغییر اساسی به جامعه تجارت بین‌الملل معرفی شده و به معنای تغییراتی در شکل، ظاهر، ماهیت یا شخصیت محصول اطلاق می‌گشت چنانچه محصول نهایی می‌بایست یک «کالای تجاری جدید و متفاوت» می‌بود. با این حال، ماهیت ذهنی «اساسی، جدید، بنیادین» مفهیمی تفسیرپذیر بودند که بازهم مانع اجماع حقوقی در تعیین و اعمال قواعد مبدأ می‌شدند.

درست پس از این دهه نیاز به پیش‌بینی پذیری بیشتر در تجارت منجر به تلاش‌هایی برای همسان‌سازی کاربرد قواعد مبدأ در چارچوب موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) گردید. به‌علاوه کنوانسیون کیوتو (۱۹۷۴) باهدف ایجاد دستورالعمل‌هایی برای هر دو «کالاهای کاملاً به‌دست‌آمده» و «اصول تغییر اساسی» تدوین کرد. با این حال تا پیش از دور اروگوئه مذاکرات سازمان جهانی تجارت فقدان مفهوم «تغییر اساسی» نگاه‌ها را به‌طور جدی به خود جلب کرده بود و در نتیجه تلاش‌هایی برای هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ در میان کشورها به‌منظور تسهیل تجارت و جلوگیری از موانع غیر تعرفه‌ای صورت گرفت. دور اروگوئه منجر به ایجاد موافقت‌نامه قواعد مبدأ شد و رهنمودهایی برای اعمال قواعد مبدأ، از جمله اصل «تغییر اساسی»، ارائه داده و سپس جزئیات کار را به کمیته هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ این سازمان ارجاع داده است.

اما در کنار تحولات این مفهوم در سازمان جهانی تجارت، نقش موافقت‌نامه‌های تجارت منطقه‌ای را نمی‌توان نادیده گرفت، گسترش موافقت‌نامه‌های تجارت منطقه‌ای در اواخر قرن بیستم و اوایل قرن بیست‌ویکم بود که موجب شد مفهوم «تغییر اساسی» تکامل یابد. این موافقت‌نامه‌ها اغلب شامل مفادی برای برخورداری محصولات کشورهای عضو موافقت‌نامه از ترجیحات تجاری بوده و اصل «تغییر اساسی» را تعریف، تفسیر و گسترش می‌داد هرچند با تغییراتی در معیارها و آستانه‌ها که منعکس‌کننده منافع و ساختارهای اقتصادی متنوع کشورهای عضو همراه می‌گشت.

به‌رروری سیر تحولات تاریخی این مفهوم نشان‌دهنده تلاش مداوم برای یافتن تعادل بین انعطاف‌پذیری، انصاف و پیش‌بینی پذیری در تجارت بین‌الملل است.

¹ Wholly Obtain

² Most Significant Process

«کشوری که باید به‌عنوان مبدأ یک محصول خاص تعیین شود، یا کشوری است که کالا به‌طور کامل در آنجا به‌دست‌آمده است یا زمانی که بیش از یک کشور درگیر تولید محصول هستند، کشوری است که آخرین تغییر اساسی محصول در آنجا انجام‌شده است»

بنابراین معیار افتراقی میان تولید کاملاً به‌دست‌آمده و تغییر اساسی که همان تولید در بیش از یک کشور است در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت نیز مورد تصریح قرار گرفته است. عیناً همین تعبیر در بند ۱ ماده ۹ در بخش هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ نیز قید گردیده است.

در آخرین پیش‌نویس تلفیقی کارگروه هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت که در سال ۲۰۱۰ تدوین گردیده در ضمیمه دو با عنوان «قواعد خاص مبدأ محصول»^۲ به دو قاعده متعاقب به‌عنوان قواعد اصلی^۳ اشاره شده است؛ که مجموعاً بیان می‌دارد مبدأ یک کالا، آخرین کشوری است که تولید در آن صورت گرفته است مشروط بر آنکه یک قاعده اصلی مستقل در آن کشور رعایت شده باشد. به نظر می‌رسد در این بخش از پیش‌نویس تلفیقی به مفهوم تغییر اساسی پرداخته و شرط اثرگذاری تغییر اساسی در تعیین مبدأ را وقوع آن در آخرین کشور محل تولید دانسته است. در قسمت دیگری با عنوان قواعد تکمیلی^۴ نیز در شش بند، معیارهای تغییر در طبقه‌بندی تعرفه و محتوای ارزش‌افزوده بیان شده است که به تفضیل بدان می‌پردازیم. سپس در ۹۷ بخش مستقل در مقام بررسی هر محصول به‌طور خاص قواعد اولیه و تکمیلی به تفضیل گفته شده است. در برخی از محصولات از معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه در برخی از معیار درصد ارزش‌افزوده و در برخی دیگر معیار عملیات خاص به‌صورت جداگانه و یا ترکیبی بهره‌گیری شده است.

۳.۱. شناسایی مفهوم تغییر اساسی در حقوق ایران

در لایحه امور گمرکی که در سال ۱۳۸۵ تدوین و به هیئت دولت برای تصویب ارجاع گشته بود در ماده ۴۲ وجه تمایز و عملکرد بنیادین این ضابطه به همین صورت قید گردیده بود. البته دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس طی اظهارنظر کارشناسی معتقد بود علاوه بر صفت و خاصیت اصلی، تغییر شکل کالای نهایی نیز معیار مهمی در فهم ضابطه تغییر

۲.۱. شناسایی مفهوم تغییر اساسی در موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت و سایر اسناد بین‌المللی

به‌عنوان مهم‌ترین بخش این نوشتار ضروری است به این پرسش پاسخ دهیم «چه زمانی می‌توان گفت یک محصول دچار تغییر اساسی شده است؟ یا چه اتفاقی باید رخ دهد تا وقوع تغییر اساسی را محرز تلقی کنیم؟» به نظر می‌رسد زمانی تغییر اساسی در یک محصول رخ می‌دهد که «ویژگی‌های بنیادین» مانند خصوصیات، ترکیب یا کاربرد اصلی یک محصول ایجاد شود (Piontek, 2023: 9-126). اما معیار مبحث عنه فاقد وضوح کامل است و کشف مصادیق عینی آن به‌آسانی امکان‌پذیر نیست در نتیجه معیارهای فرعی دیگری در اجرای این معیار به آن افزوده می‌شود تا کارایی آن ارتقا یابد برای این منظور معیارهای فرعی می‌تواند در هر مورد در توافق‌نامه‌های تجاری و قوانین ملی متفاوت باشد، اما به‌طور کلی برخی معیارهای فرعی که مورد اشاره حقوق‌دانان قرار گرفته به شرح ذیل می‌باشد.

۱. اگر تغییر به‌گونه‌ای باشد که منجر به طبقه‌بندی کالای «تغییر یافته» با کد تعرفه‌ای متفاوت از نهاده‌های نخستین باشد
 ۲. اگر تغییر به شکل یک عملیات تولیدی خاص صورت پذیرفته باشد
 ۳. اگر تغییر به‌گونه‌ای باشد که با افزودن یک نهاده، سطح معینی از ارزش‌افزوده در یک محصول ایجاد شود
 ۴. اگر تغییر به‌گونه‌ای باشد که نسبت ارزش یک نهاده به ارزش کل یک محصول از میزان خاصی بالاتر رود.
- در کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو^۱ در رویه توصیه‌شده شماره ۳ ضمیمه "k" نیز به مفهوم تغییر اساسی اشاره شده و گفته شده «در صورتی که دو یا چند کشور در تولید کالا مشارکت داشته باشند، مبدأ کالا باید بر اساس معیار تغییر اساسی تعیین شود»

موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت نیز در بند b ماده ۳ بیان می‌دارد "پس از دوره انتقال" قواعد مبدأ باید به نحوی تبیین شود که در نتیجه آن مفهوم تغییر اساسی این‌گونه تعریف شود:

^۱ کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو (RKC) یک توافق‌نامه بین‌المللی است که توسط سازمان جهانی گمرک (WCO) برای اولین بار در سال ۱۹۷۴ به عنوان کنوانسیون کیوتو تصویب شده و بر نوسازی و هماهنگ‌سازی رویه‌ها و شیوه‌های گمرکی برای تسهیل تجارت بین‌المللی تمرکز دارد. این کنوانسیون متعاقباً در سال ۱۹۹۹ مورد بازنگری قرار گرفت تا منعکس‌کننده شیوه‌های معاصر در تجارت جهانی باشد.

^۲ Product Specific Rules of Origin

^۳ Primary Rules

^۴ Residual Rules

محدودیت‌های مقداری یا هر اقدام دیگر مرتبط با امر تجارت در آن، به کار گرفته می‌شود. قواعد مبدأ بر اساس ضوابط سازمان جهانی تجارت و مورد تأیید شورای همکاری گمرکی در آیین‌نامه اجرائی این قانون تعیین می‌گردد.^۱

اما تصویب این قانون در مجلس شورای اسلامی چندان هم آسان نبود. شورای نگهبان قانون اساسی یک ایراد اساسی بر لایحه امور گمرکی وارد کرد که در متن نظریات استدلالی شورای نگهبان می‌توان آن را مشاهده کرد. اعضای شورای نگهبان معتقد بودند (Guardian Council, 2011).

"با توجه به اینکه ضوابط حاکم بر سازمان جهانی تجارت بر اساس اصل (۷۷) قانون اساسی تاکنون به تأیید و تصویب شورای نگهبان نرسیده است، لذا درج عبارت «بر اساس ضوابط سازمان جهانی تجارت» که متضمن تأیید این ضوابط است، بدون طی تشریفات قانونی مغایر اصل (۷۷) قانون اساسی است. همچنین، چون ضوابط مذکور ممکن است متضمن مفاهیم و مفادی باشد که ممکن است شبهه مغایرت با موازین شرعی داشته باشد، لذا تأیید این ضوابط بدون طی مراحل قانونی مندرج در اصول ۷۲، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی، مغایر اصول مذکور است."

بنابراین، ایرادات شورای نگهبان در این گزاره خلاصه می‌شود که چون ضوابط سازمان جهانی تجارت در نظام قانون ایران به تصویب نرسیده، ارجاع قانون امور گمرکی به آن با شبهه شرعی و قانونی روبروست. البته می‌دانیم که به‌هرحال این شبهه برطرف شده و شورای نگهبان نیز ماده ۱۷ را با همین وصف تأیید نموده و اجرایی شده است اما از این حیث که بعدها در مسیر تصویب قوانین دیگر نیز ممکن است این شبهه تکرار شود آن را مورد بحث قرار می‌دهیم.

در خصوص ایراد وارده از سوی شورای نگهبان دایر بر احتمال مغایرت این ماده با اصل ۷۷ قانون اساسی باید گفت مطابق مفاد اصل ۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران "عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد." ثانیاً بنا بر نظریه تفسیری این شورا به شماره ۱۲۸۸۷ تاریخ ۶۶/۱۰/۲۹ شورای نگهبان در پاسخ سؤالی با این مضمون که "لواحی در خصوص الحاق ایران به سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی از قبیل بانک توسعه اسلامی در مجلس مطرح می‌شود در اینکه این گونه موارد از مصادیق عهدنامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مذکور در اصل ۷۷ می‌باشد یا نمی‌باشد

اساسی خواهد بود؛ بنابراین بهتر است عنوان «تغییر اساسی» به صورت «تغییر شکل اساسی» اصلاح گردد (Parliamentary Research Center, 2011: 65) که مورد پذیرش هیئت دولت قرار نگرفته و به همان شکل تصویب می‌گردد. هرچند علت این عدم پذیرش در هیچ‌یک از منابع این پژوهش ذکر نشده لکن به عقیده نگارنده، تغییر شکل یک عنوان غیرعلمی و بسیار کلی است و صرفاً زمانی می‌تواند به‌عنوان ضابطه تغییر اساسی شناخته شود که موجب تغییر خاصیت یا صفت اصلی نیز باشد ضمن آنکه ضرورت تطابق با موافقت‌نامه مبدأ ایجاب می‌کند از همان عبارت مورد اجماع جهانی یعنی «تغییر اساسی» استفاده شود.

نکته دیگری که در این آیین‌نامه قابل تأمل می‌نماید تبعیت کلی گمرک از ضوابط شورای همکاری گمرکی^۱ در خصوص ضوابط «تغییر اساسی» است که در ماده ۲۶ این آیین‌نامه به گمرک جمهوری اسلامی ایران تکلیف شده است (Cabinet of Ministers, 2012: 14).

بنابراین بررسی مفاهیم و ضوابط اصلی و فرعی «تغییر اساسی» و تطبیق آن با موافقت‌نامه قواعد مبدأ و متن تلفیقی پیش‌نویس آن یک ضرورت تلقی می‌شود؛ اما در اینجا یک نکته فرعی نیز وجود دارد و آن اینکه در زمان نگارش این لایحه در سال و بعداً در زمان تصویب یعنی سال ۱۳۹۴، بیش از ۱۹ سال از تغییر نام شورای همکاری گمرکی به سازمان جهانی گمرک می‌گذشته است لکن به نظر می‌رسد قانون‌گذار به این امر دقت کافی ننموده و همچنان موضوع را به شورای همکاری گمرکی ارجاع داده است.

ماده ۱۷ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ به ارائه سه المان اساسی در خصوص مفهوم قواعد مبدأ پرداخته است. نخست ماهیت مبدأ "جایی که کالا در آن ساخته و تولید می‌شود" و دوم کارکرد اصلی قواعد مبدأ "اعمال اهداف تعرفه‌ای و... و سوم منبع شناخت این گونه قواعد "ضوابط سازمان جهانی تجارت و شورای همکاری گمرکی" (Customs Affairs Law, 2011). "کشور مبدأ کالا کشوری است که کالا در آن تولید یا ساخته و به‌منظور اعمال اهداف تعرفه‌ای گمرکی،

^۱ Custom Co-operation Council شورای همکاری گمرکی که اکنون به عنوان سازمان جهانی گمرک شناخته می‌شود، در سال ۱۹۵۲ تأسیس شد یک نهاد مستقل بین‌الدولی است که مأموریت آن افزایش اثربخشی و کارایی ادارات گمرکی می‌باشد نماینده ۱۸۵ اداره گمرکی در سراسر جهان است که به طور جمعی تقریباً ۹۸٪ تجارت جهانی را فرآوری می‌کنند.

است. سپس در پاسخ به این پرسش که چه عملیاتی اساسی تلقی می‌شود مخاطب را به‌عنوان کلی "پیدایش صفت و خاصیت اصلی در کالای نهایی" ارجاع داده و ضوابط فرعی را نیز در مواد بعدی به آن افزوده است (Cabinet of Ministers, 2012: 13).

"ماده ۲۵ - وقتی دو یا چند کشور در تولید کالا دخالت دارند (کالایی که تماماً در یک کشور تولید نشده)، مبدأ آن کالا بر اساس ضابطه تغییر اساسی تعیین خواهد شد.

تبصره - ضابطه تغییر اساسی ضابطه‌ای است که بر اساس آن کشور مبدأ کالا تعیین می‌شود، کشوری که در آن آخرین عملیات اساسی پردازش یا ساخت انجام شده، به‌نحوی که این عملیات اساسی موجب پیدایش صفت و خاصیت اصلی کالای نهایی می‌گردد."

در خصوص موافقت‌نامه تجارت ترجیحی ایران و کشورهای عضو گروه اکو نیز تعریف مشخصی شبیه آنچه در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت یا کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو و یا قانون گمرکی اتحادیه اروپا وجود ندارد لکن بند ۲ ماده ۱ قواعد مبدأ موافقت‌نامه اکو می‌گوید "قواعد مبدأ اکو برای تشخیص مبدأ محصولات است که بر اساس موافقت‌نامه تجارت اکو حائز شرایط امتیازات ترجیحی می‌شوند به‌کاربرده خواهند شد". مشابه این گزاره در ماده ۶.۱ قواعد مبدأ موافقت‌نامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا نیز مشاهده می‌شود که به‌جای ارائه تعریفی از اصطلاح قواعد مبدأ صرفاً به کاربرد و کارکرد اصلی آن اشاره کرده است و می‌گوید "قواعد مبدأ در این بخش باهدف اعطای تعرفه ترجیحی مطابق با این موافقت‌نامه تبیین می‌شود."

علی‌رغم اینکه به برخی از قواعد مبدأ ترجیحی ایران و کشورها یا گروه‌های دیگر دسترسی نبود لکن بررسی چند نظام قواعد مبدأ در موافقت‌نامه ایران و کشورهای عضو گروه دی - هشت و یا قواعد مبدأ موافقت‌نامه ایران و سوریه هم دقیقاً همین رویه قابل‌رؤیت است؛ بنابراین به عقیده من شایسته است در نگار موافقت‌نامه‌های جدید که دارای قواعد مبدأ ترجیحی است تعریفی مشخص از قواعد مبدأ ارائه شود تا ضمن رفع ابهام از این اصطلاح در حقوق داخلی، به ایجاد ادبیات حقوقی در این حوزه نیز دامن زده شود.

بین نمایندگان اختلاف‌نظر وجود دارد، لطفاً نظر آن شورای محترم را در این خصوص بفرمائید. "چنین پاسخ داده است که «با توجه به اینکه بر الحاق‌های مورد سؤال علیه طرفی که ملحق می‌شود نتیجتاً آثار موارد مذکور در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی مرتب می‌شود، در حکم موافقت‌نامه است و باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.»

بنابراین، به‌خوبی می‌دانیم پیوستن ایران به موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت نیازمند تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان یا عنداللزوم مجمع تشخیص مصلحت نظام خواهد بود؛ اما نکته در اینجاست که آنچه موردبحث قرار گرفته پیوستن ایران به موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت نیست؛ بلکه استفاده از ضوابط این سازمان در اجرای قانون و تهیه آیین‌نامه اجرایی توسط هیئت‌وزیران است که به‌کلی با اصل الزام به همه مفاد موافقت‌نامه تفاوت دارد.

ممکن است در پاسخ گفته شود که استفاده از ضوابط یک قانون در نگارش آیین‌نامه نیز به‌مثابه پذیرش مفاد آن در قانون داخلی بوده و باید دقیقاً گفته شود که کدام ضوابط قرار است در این قانون منبع و مرجع قرار گیرد تا شورای نگهبان در مورد شرعی و قانونی بودن آن ضوابط نیز اظهارنظر کند.

شاید در بدایت امر این نکته منطقی و صحیح به نظر برسد؛ اما نباید از نظر دور داشت اولاً نگارش این ماده به معنای الزام هیئت‌وزیران به تبعیت نعل بالنعل از همه ضوابط سازمان جهانی تجارت نیست؛ بلکه این اختیار به هیئت‌وزیران داده می‌شود که در تهیه آیین‌نامه تا حدودی که ناقض قانون اساسی شرع نباشد این ضوابط را در تدوین آیین‌نامه رعایت کنند. ثانیاً در صورتی که آیین‌نامه تدوین شده از سوی هیئت‌وزیران مابینتی با قانون و شرع داشته باشد متعاقباً قابلیت ابطال از سوی دیوان عدالت اداری خواهد داشت. ثالثاً این نظریه به معنای محدود کردن هیئت دولت به‌عنوان صالح‌ترین نهاد جهت اجرای قوانین بوده و موجب اختلال در فرایند اداره کشور خواهد بود.

ماده ۲۵ آیین‌نامه گمرکی جمهوری اسلامی ایران نیز به تعریف مفهوم تغییر اساسی پرداخته و از واژگان «تغییر اساسی» برای این مفهوم بهره جسته است. در تعریف ارائه‌شده از سوی این آیین‌نامه ابتدا به وجه افتراقی مفهوم «تغییر اساسی» از "تولید کاملاً به‌دست‌آمده" اشاره‌شده که همان دخالت چند کشور در تولید یک کالا است. سپس در تبصره این ماده به بیان جزئی‌تر و بررسی عملکرد این مفهوم پرداخته‌شده و ضابطه «آخرین عملیات اساسی فراوری یا ساخت» نیز پذیرفته‌شده

الزامات اداری آن می‌تواند بسیار پرهزینه و دشوار باشد، به‌خصوص اگر قوانین مستلزم ردیابی ارزش قطعات و مواد خاص باشد (Weiler & Cho, 2006).

به‌صورت کلی در اعمال «معیار درصد ارزش‌افزوده» محدودیت‌هایی وجود دارد که گاهی اعمال آن را با چالش مواجه می‌کند. برای نمونه می‌توان به چالش اعمال معیار ارزش‌افزوده در موافقت‌نامه ایالات‌متحده آمریکا-مکزیک و کانادا^۲ اشاره نمود. این موافقت‌نامه که نسخه جدیدی از موافقت‌نامه نفتا است، شاخص ارزش منطقه‌ای محتوا^۳ را به عدد ۷۵ درصد ارتقا داد و در نتیجه اعطای ترجیحات تعرفه‌ای ذیل این موافقت‌نامه از سوی کشورهای متعاقد سخت‌گیرانه‌تر و در نتیجه دسترسی به بازار و نوآوری محدودتر گردید و همچنین نگرانی‌هایی در خصوص هزینه تولید خودرو در آمریکای شمالی ایجاد کرده و باعث می‌شود تولیدکنندگان استفاده از قطعات بی‌کیفیت ولی کم‌هزینه را جایگزین قطعات خودرو باکیفیت نمایند و این امر می‌تواند به‌طور بالقوه هزینه‌های تولید را افزایش دهد.

۱.۱.۲. معیار درصد ارزش‌افزوده در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت

در متن موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت تعریف معینی از معیار درصد ارزش‌افزوده به‌عنوان یکی از روش‌های تعیین مبدأ کالاها نشده است لکن در ماده ۲ با عنوان «نظم در دوره انتقالی» به یکی از اصول قواعد مبدأ یعنی اصل شفافیت در تدوین قواعد مبدأ اشاره نموده و در بند (ii) بیان می‌کند که در صورت استفاده از معیار ارزش‌افزوده، درصد مشخص و روش محاسبه باید به‌وضوح در قواعد مبدأ ذکر شود. این قاعده صراحتاً در ضمیمه دوم مربوط به قواعد مبدأ ترجیحی نیز در ماده ۳ بند "iii" ذکر شده است. "در مواردی که در قواعد مبدأ ترجیحی معیار درصد ارزش‌افزوده اعمال می‌شود، روش محاسبه این درصد نیز باید مورد اشاره قرار گیرد؛" بنابراین از نقطه‌نظر این موافقت‌نامه درج شیوه و روش محاسبه درصد ارزش‌افزوده چه در قواعد مبدأ ترجیحی و چه در قواعد مبدأ غیر ترجیحی یک الزام و لازم‌الرعایه می‌باشد. نکته دیگری که در خصوص این موافقت‌نامه در حوزه اعمال معیار درصد ارزش‌افزوده به چشم‌خورده و قابل‌برداشت می‌باشد این است که موافقت‌نامه قواعد مبدأ از تعیین شیوه محاسبه خاص در تدوین

۲. معیارهای سنجش تغییر اساسی در قواعد مبدأ

در این قسمت به بررسی سه معیار کلیدی برای سنجش وقوع تغییر اساسی و متعاقباً تعیین مبدأ کالا در تجارت بین‌المللی می‌پردازد. این معیارها شامل: «معیار ارزش‌افزوده» است که میزان افزایش ارزش کالای نهایی را پس از فرایند تولید در یک کشور خاص ارزیابی می‌کند؛ «تغییر طبقه‌بندی تعرفه‌ای» که بررسی می‌کند آیا عملیات تولیدی موجب تغییر کد تعرفه‌ای کالای نهایی نسبت به نهاده اولیه شده است یا خیر؟ و در نهایت «فرایند تولیدی خاص» که به فهرست مشخصی از فرایندهای تصریح‌شده برای اعطای وضعیت مبدأ به کالا در یک نظام قواعد مبدأ ترجیحی و یا غیر ترجیحی اشاره دارد.

۱.۲. معیار درصد ارزش‌افزوده^۱

به‌عنوان قاعده کلی بر مبنای معیار ارزش‌افزوده اگر درصد خاصی از ارزش محتوای داخلی به کالاهای واردشده مورد استفاده برای تولید کالای تمام‌شده افزوده شود کالاهای واردشده دستخوش تغییرات اساسی قرار می‌گیرند به‌عنوان دیگر معیار ارزش‌افزوده، درجه دگرگونی مورد نیاز برای اعطای مبدأ به کالا را الف) برحسب حداقل درصد ارزشی که باید از کشور مبدأ حاصل شود یا ب) حداکثر مقدار ارزشی که می‌تواند از استفاده از قطعات و مواد وارداتی حاصل شود، تعریف می‌کند (Weiler & Cho, 2016: 12-15). اگر به درصد کف نرسیده باشد یا از درصد سقف فراتر رود، آخرین فرایند تولید دیگر تعیین‌کننده مبدأ نخواهد بود.

شیوه کاربرد این معیار بسته به اعمال برای مقاصد غیر ترجیحی و یا اهداف ترجیحی می‌تواند متفاوت باشد. در خصوص موارد غیر ترجیحی در صورتی که معیار رعایت نشود، آنگاه مبدأ به کشور قبلی (کشوری که فرایند تولید قبلی در آن رخ داده است) اعطا خواهد شد و چنانچه برای مقاصد ترجیحی به‌کاررفته باشد، دیگر اعطای ترجیح بلا موضوع خواهد بود، مگر اینکه کشور پیشین نیز یک کشور ذینفع تحت یک موافقت‌نامه تجارت ترجیحی با کشور واردکننده باشد.

معیار ارزش‌افزوده اغلب به دلیل سادگی و دقت مورد تحسین قرار می‌گیرد اما در عمل به دلیل هزینه‌های انطباقی قابل توجه مورد انتقاد هم واقع می‌شود و برخی نویسندگان آن را یک روش بسیار نامطلوب برای تعیین مبدأ می‌دانند زیرا رعایت

² USMCA

³ RVC

¹ Ad Valorem Criterion

انتشار یافت و ضمن تأکید بر اهمیت تصمیم نایروبی به این نکته اشاره کرد که بخش زیادی از کشورهای ارائه‌دهنده ترجیحات تجاری این شیوه محاسبه دایر بر رعایت آستانه ۷۵ درصدی نهاده‌های غیر مبدأ را رعایت نمی‌کنند (LDC Group, 2020). پیش‌ازین، بسیاری از کشورها از معیارهای متفاوتی به جز درصد ارزش‌افزوده در تجارت ترجیحی با کشورهای کمتر توسعه‌یافته استفاده می‌کردند و یا درصد آستانه را بسیار پایین‌تر از ۷۵ درصد در نظر می‌گرفتند. البته هنوز همه کشورها این گزینه را نپذیرفته‌اند و برخی هنوز ممکن است از روش‌های مختلف یا آستانه‌های پایین‌تری استفاده کنند.

۲.۱.۲. معیار درصد ارزش‌افزوده در پیش‌نویس تلفیقی کارگروه هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، پیش‌نویس تلفیقی کارگروه هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت ابتدا به بیان چند قاعده تکمیلی یا فرعی برای ارزیابی مفهوم تغییر اساسی پرداخته است. در بند "h" قاعده ۱ ضمیمه دو این متن به کلیت معیار درصد ارزش‌افزوده اشاره شده و این چنین آمده است. «زمانی که کالایی از مواد اولیه‌ای از بیش از یک کشور تولید می‌شود، کشور مبدأ کالا کشوری است که بخش اعظم آن مواد اولیه در آنجا تولید شده است که بر اساس معیار مشخص شده در فصلی که کالا در آن طبقه‌بندی می‌شود، تعیین می‌گردد.» سپس در بند "I" همین ماده مبنایی برای محاسبه درصد ارزش‌افزوده ارائه داده و علاوه بر ایجاد ارزش‌افزوده در کالا به یک مبنای دیگر با عنوان «حجم یا وزن افزوده» پرداخته و این دو معیار را نیز به‌جای هم در موقعیتی که استفاده از یکی ممتنع یا ممنوع باشد تجویز کرده است. هنگامی که معیار برای اعمال قاعده ۱ فوق که در فصلی ذکر شده است، وزن یا حجم باشد و این معیار اجازه تعیین منشأ را ندهد، از معیار ارزش استفاده می‌شود؛ در صورتی که معیار برای اعمال قاعده ۱ فوق که در فصلی ذکر شده است، ارزش باشد و این معیار اجازه تعیین منشأ را ندهد، از معیار وزن یا حجم، حسب مورد، استفاده می‌شود.

پیش‌نویس تلفیقی سپس در ۹۷ بخش به‌طور مستقل به بررسی معیارهای اصلی و فرعی هر محصول پرداخته که در این میان معیار درصد ارزش‌افزوده نیز برای ارزیابی وقوع یا عدم وقوع تغییر اساسی و متعاقباً تعیین مبدأ برخی محصولات به‌صورت گسترده مورد استفاده بوده است (World Trade

قواعد هماهنگ غیر ترجیحی استتکاف ورزیده و آن را به تدوین‌کنندگان وانهاده و صرفاً به بیان اصل شفافیت بسنده کرده است بنابراین می‌توان گفت سازمان جهانی تجارت در این موافقت‌نامه روش‌های مختلفی را برای محاسبه درصد ارزشی ارزش‌افزوده به رسمیت می‌شناسد (James, 2005).

از سوی دیگر کمیته قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت که مسئول نظارت و تفسیر موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت در مورد قواعد مبدأ می‌باشد، از طریق چندین گروه کاری فرعی با تمرکز بر جنبه‌های خاص قواعد مبدأ، مانند مبدأ غیر ترجیحی، محتوای ارزش منطقه‌ای و رفتار ویژه با کشورهای در کمترین درجه توسعه‌یافتگی (LDC) فعالیت می‌کند (World Trade Organization, n.d.). در سال‌های اخیر، چندین طرح را به کمیته قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت ارائه کرده است و به دنبال اصلاحاتی در قواعد مبدأ است که اعضای اعطاکننده ترجیحات باید برای مؤثرتر کردن ترجیحات تجاری بدان ملتزم باشند (World Trade Organization, 2020).

نشست وزیران سازمان جهانی تجارت که در نایروبی پایتخت کنیا برگزار گردیده به تصمیمات مورخ ۱۹ دسامبر ۲۰۱۵ منجر شد که حاوی نکاتی در خصوص اعمال درصد ارزش‌افزوده در قواعد مبدأ ترجیحی بود (World Trade Organization, 2015). از جمله آنکه در بند الف ماده ۱ مقرر گردید روشی برای محاسبه درصد ارزش‌افزوده بر اساس ارزش نهاده‌های غیر مبدأ اتخاذ شود.

به‌موجب تصمیم مذکور و کارهای تکمیلی بعدی مقرر شد تا کشورهای اعطاءکننده ترجیحات تجاری اجازه استفاده کشورهای صادرکننده کمتر توسعه‌یافته از نهاده‌های غیر مبدأ تا حداکثر ۷۵ درصد ارزش نهایی محصول، یا یک آستانه معادل را داشته باشند. در پنجمین سالگرد مصوبه‌ای که به "تصمیم نایروبی" شهرت یافت، سند دیگری در مورخ ۲ مارچ ۲۰۲۰

۱ Least Developed Countries (LDCs) بر اساس گزارش سازمان ملل متحد، اصطلاح «کشورهای کمتر توسعه یافته (LDCs)» به گروهی از کشورها اطلاق می‌شود که کمترین شاخص‌های توسعه اجتماعی-اقتصادی را دارند. در حال حاضر، ۴۵ اقتصاد توسط سازمان ملل متحد به عنوان کشورهای LDC تعیین شده است. این کشورها در برابر شوک‌های اقتصادی و زیست محیطی بسیار آسیب پذیر هستند و دارای سطوح پایینی از منابع انسانی هستند. آنها حق دسترسی به بازار ترجیحی، کمک‌های فنی ویژه و ظرفیت سازی در زمینه فناوری را در میان سایر امتیازات دارند. اکثریت قریب به اتفاق این کشورها در آفریقا واقع شده‌اند. فهرست کشورهای LDC هر سه سال یک بار توسط شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد بررسی می‌شود.

ب - برای کالاهای تولیدشده در داخل، بر اساس قیمت صادراتی آن کالا طبق ماده (۱۶) قانون^۱. این ماده از آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی که از ابتدا نیز به همین صورت نگاشته شده شباهت عجیبی با متن موجود در ضمیمه کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو دارد و به نظر می‌رسد به صورت مستقیم از همان منبع برداشت گردیده است. بررسی نظریات استدلالی شورای نگهبان و گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص این لایحه نیز نشان می‌دهد که ایراد خاصی نسبت به آن در نظام تقنینی کشور وجود نداشته و همان متن اولیه مندرج در لایحه عیناً تصویب شده است.

نکته دیگر اینکه برای محاسبه درصد ارزش افزوده لزوماً می‌بایست ارزش کالا مشخص باشد. آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی به نحوه محاسبه ارزش کالا اشاره‌ای نکرده و آن را مستقیماً به مبنای محاسبه حقوق ورودی گمرکی ارجاع داده است و ارزش را ملاک قرار می‌دهد که برای حقوق ورودی لحاظ می‌گردد. در حقیقت در این بخش از آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی معلوم نیست ارزش کالا بر اساس کدام اینکوترمز باید برآورد گردد کما اینکه همان‌طور که در پیش می‌آید در موافقت‌نامه تجارت ترجیحی ایران با کشورهای عضو گروه اکو در بخش‌هایی از اینکوترمزهای CIF, CIP, FOA, FOB استفاده شده و در موافقت‌نامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا نیز ترم CIF مورد قبول واقع شده است. هرچند جستجوهای نشان می‌دهد گمرک جمهوری اسلامی در حال حاضر برای محاسبه ارزش کالاها از ترم CIF بهره می‌گیرد و این مشکل تا حدودی در عمل حل شده است لکن به نظر می‌رسد برای رعایت اصل شفافیت مندرج در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی

(Organization, 2010). به‌عنوان نمونه در قسمت ۵۸ خصوص برخی از محصولات که امکان و قابلیت اعمال این معیار برای تعیین مبدأ را داشته‌اند در سه بخش به تعریف معیار ارزش افزوده پرداخته است و از آن تحت عنوان "قانون ۵۰ درصد ارزش افزوده" نام برده است. در تعریف ارائه شده معیار ارزش افزوده به این معنی است که فرایند ساخت باید حداقل ۵۰٪ از قیمت کارخانه محصول را افزایش دهد. این افزایش ارزش از طریق کار و فرآوری مستقیم کالا و در صورت امکان، با استفاده از قطعاتی که در همان کشور ساخته شده‌اند، حاصل می‌شود. در این گزاره اصطلاح قیمت کارخانه به معنای "قیمتی است که باید برای محصول به دست آمده به سازنده‌ای که آخرین کار یا فرآوری در آن انجام شده است پرداخت شود (این قیمت شامل مالیات‌های داخلی نمی‌شود یا ممکن است پس از صدور چنین محصولی بازپرداخت شود)" صدالبته که به موجب مقرره مندرج در همین متن، منظور از کار و فرآوری مستقیم در تعریف بالا، مونتاژ همراه با هرگونه عملیات آماده‌سازی، تکمیل و بررسی و ادغام قطعات خواهد بود. در جداول ارائه شده در این پیش‌نویس گاهی از رقم ۳۵ درصد و در مواردی ۴۵ درصد برای برخی از محصولات استفاده شده است (World Trade Organization, 2010).

۳.۱.۲. رویکرد حقوق ایران نسبت به معیار درصد ارزش افزوده

آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی در تدوین این بخش از اصل شفافیت مندرج در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت تاسی جسته و تکلیف ارائه شده از سوی آن موافقت‌نامه مبنی بر لزوم درج جزئیات و روش محاسبه معیار درصد ارزش افزوده در تجارت ترجیحی و همچنین و امور غیر ترجیحی رعایت نموده است. چنانچه در ماده ۲۷ این آیین‌نامه آمده است (Cabinet of Ministers, 2012: 15).

"در اجرای آیین‌نامه یا توافقات بین‌المللی، وقتی که ضابطه تغییر اساسی بر مبنای شرط درصدی از ارزش تعیین می‌شود، ارزش‌ها باید طبق موازین زیر منظور گردد"

الف - برای مواد وارداتی، ارزشی که بر اساس آن به هنگام ورود، حقوق ورودی وصول می‌شود و چنانچه این مواد مبدأ مشخصی نداشته باشند، بر اساس اولین قیمت قابل اثبات پرداخت شده در قلمرو گمرکی کشوری که آن مواد ساخته شده است

^۱ ماده ۱۶ - ارزش کالایی را که نمیتوان براساس مواد (۱۱) و (۱۳) تا (۱۵) تعیین نمود، ارزش آن با توجه به بند (ت) ماده (۱۵) قانون (ارزش محاسباتی) از جمع موارد زیر تعیین خواهد شد:

۱ - ارزش مواد و هزینه های ساخت یا فرآوری که در تولید یا ساخت کالا در کشور مبدأ بکار رفته است.

۲ - سود و مخارج کلی (هزینه های مستقیم و غیرمستقیم مربوط به تولید و فروش کالای مورد ارزشگذاری که در بند (۱) منظور نشده است) که صادرکننده در قیمت فروش کالا در کشور مبدأ منظور نموده است.

۳ - سایر هزینه هایی که طبق ماده (۱۴) قانون باید به قیمت واقعاً پرداخت شده یا قابل پرداخت افزوده شود.

تبصره - گمرک ایران میتواند در اجرای این ماده، تفاهمنامه تبادل اطلاعات گمرکی با گمرکهای کشورهای طرف معامله با ایران منعقد نماید.

هرگونه هزینه دیگری که مرتبط با حمل و نقل این مواد از محل تأمین کننده به محل تولید است، نمی شود.

۲.۲. معیار تغییر در طبقه بندی تعرفه ای

«روش تغییر طبقه بندی تعرفه» روشی برای تعیین مبدأ یک کالا است. برای استفاده از این روش، ابتدا یک سیستم طبقه بندی هماهنگ تعرفه برای کالاهای مختلف ایجاد گردیده و سپس هر تحولی در یک کالا که موجب شود جایگاه آن کالا از یک طبقه به طبقه دیگر تغییر یابد، تحولی اساسی/پرداش از کافی شناخته شده و کشوری که این تحول در آن روی داده است مبدأ کالا شناخته می شود. بنا بر آنچه گفته شد ابتدا سیستم هماهنگ تعرفه بررسی و سپس به بررسی معایب و مزایای اعمال این معیار خواهیم پرداخت.

سیستمی که تحت نظارت کنوانسیون بین المللی سیستم طبقه بندی و کدگذاری هماهنگ شده کالا^۱ تدوین شده و در تاریخ ۱ ژانویه ۱۹۸۸ اجرایی شد و به طور کلی به عنوان «سیستم هماهنگ» یا به اختصار «HS» شناخته می شود، یک سیستم بین المللی استاندارد برای نامها و اعدادی است که برای طبقه بندی محصولات تجاری استفاده می شود. این سیستم توسط سازمان جهانی گمرک توسعه یافته است. در حال حاضر ۱۵۵ طرف متعهد به این کنوانسیون وجود دارد، باین حال بیش از ۲۰۰ کشور و اقتصاد از آن به عنوان مبنایی برای تعرفه های گمرکی و جمع آوری آمار تجارت بین المللی استفاده می کنند

سیستم هماهنگ شامل بیش از ۵۰۰۰ گروه کالایی است که هر کدام با یک کد شش رقمی شناسایی می شوند. این کدها با یک ساختار منطقی و قانونی سازمان دهی شده اند و برای دستیابی به طبقه بندی یکنواخت، با قوانین از پیش تعریف شده پشتیبانی می شوند. بیش از ۹۸ درصد از کالاهای تجارت بین المللی بر اساس سیستم هماهنگ طبقه بندی می شوند.^۲

سیستم طبقه بندی هماهنگ به صورت سلسله مراتبی سازمان دهی شده و به بیست و یک بخش^۳ تقسیم می شود که هر بخش نشان دهنده یک گروه صنعتی گسترده است. (مانند بخش اول - حیوانات زنده) همچنین به نود و شش فصل^۴ تقسیم می شود که هر فصل نشان دهنده دسته بندی های خاص تر در

تجارت، ذکر هر یک از ترم های لازم مانند CIF برای محاسبه ارزش کالا در متن این ماده ضروری است.

موافقت نامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا نیز واجد موادی در خصوص معیار درصد ارزش افزوده می باشد. در بند C از ماده ۶.۳ ضمیمه قواعد مبدأ این موافقت نامه به بیان کلی مفهوم معیار درصد ارزش افزوده پرداخته شده است.

"تولید شده در یک طرف با استفاده از نهاده های غیر مبدأ به شرطی که محتوای ارزش افزوده آن طرف کمتر از ۵۰ درصد ارزش EXW نباشد"

این معیار که پایین تر از معیار عددی مندرج در موافقت نامه تجارت ترجیحی ایران با کشورهای عضو گروه اکو (۶۰ درصد) است دارای یک تفاوت عمده دیگر نیز هست. در موافقت نامه تجارت ترجیحی ایران با کشورهای عضو گروه اکو صحبتی از وجود استثنا نیست؛ یعنی موافقت نامه جامع الشمول شناخته شده است لکن موافقت نامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا خارج از تعریف کلی معیار، مواردی که به طور معین برای آن ها درصد جداگانه و استثنایی لحاظ شده را نیز دارای رسمیت دانسته است. " ... به استثنای مواردی که معیار مبدأ خاص برای چنین کالایی باشد."

قواعد مبدأ مندرج در موافقت نامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا سپس در ماده ۶.۵ به تفصیل به نحوه محاسبه درصد ارزش افزوده برای محصولات اشاره کرده و فرمولی نیز ارائه نموده است.

برای اهداف این فصل و قوانین خاص محصول مشخص شده در ضمیمه ۲ این موافقت نامه، فرمول محاسبه محتوای ارزش افزوده (از این پس "VAC" نامیده می شود):

$$\text{ارزش نهاده های غیر مبدأ} - \text{قیمت کارخانه} \times 100 = \text{قیمت کارخانه}$$

ارزش نهاده های غیر مبدأ عبارت است از:

(الف) ارزش CIF مواد در زمان واردات به یک طرف.
(ب) اولین قیمت تعیین شده پرداخت شده یا قابل پرداخت برای نهاده های غیر مبدأ در قلمرو طرفی که کار یا فراوری در آنجا انجام می شود.

وقتی که تولید کننده کالا در قلمرو یکی از طرفها، نهاده های غیر مبدأ را درون همان طرف تهیه می کند، ارزش این گونه مواد شامل هزینه حمل و نقل، بیمه، هزینه بسته بندی و

¹ Harmonized Commodity Description and Coding System

² World Customs Organization. What is the Harmonized System

³ Sections

⁴ Chapters

می‌کنند. اگرچه به نظر نمی‌رسد این محدودیت‌ها چندان جدی باشد؛ اما برخی دیگر نکات هم مورد اشاره قرار گرفته که نمی‌توان آن‌ها را از نظر دور داشت. به‌عنوان مثال گفته می‌شود اعمال این معیار (تغییر در طبقه‌بندی محصول) نوعی تکیه بر تغییرات فیزیکی یک محصول است. به بیان دیگر این امکان وجود دارد که با یک تغییر کوچک موجب تغییر در طبقه‌بندی محصول شویم بدون آنکه ارزش افزوده مهمی در آن ایجاد شود و این به معنای انحراف در تعیین مبدأ کالا خواهد بود.

نکته دیگری که حقوق دانان بعضاً به آن اشاره می‌کنند ناسازگاری در میان اعضای سازمان جهانی تجارت در استفاده از معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه است به‌عنوان مثال اتحادیه اروپا از این معیار به‌عنوان معیار مستقل یا جایگزین استفاده می‌کند و یا ژاپن: این معیار را با معیارهای دیگر (مثلاً معیار درصد ارزش افزوده) ترکیب می‌کند و یا کانادا: از این معیار در تعرفه ترجیحی عمومی استفاده نمی‌کند، اما به‌طور گسترده در موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد به کار می‌برد و نتیجتاً این ناسازگاری‌ها بر پیش‌بینی پذیری تجارت تأثیر می‌گذارد (World Customs Organization, 2015).

ضمیمه k کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو در باب اعمال معیار تغییر طبقه‌بندی تعرفه نص صریحی ندارد لکن به نظر می‌رسد از این معیار برای شناسایی «تغییر اساسی» در این کنوانسیون استفاده شده است یعنی چنانچه در یک موافقت‌نامه تجارت ترجیحی، به تبعیت از این کنوانسیون، معیار درصد ارزش افزوده یا عملیات خاص لحاظ نشده باشد، آنگاه تنها راه برای رهیافت به اینکه آیا تحولی اساسی رخ داده یا خیر؟ از مسیر اعمال معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه خواهد گذشت چه آنکه در رویه توصیه‌شده شماره ۴ آمده است.

"در اعمال معیار تغییر اساسی می‌بایست از مفاد کنوانسیون بین‌المللی کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا استفاده گردد"

این موضوع را از خلال مفاد رویه توصیه‌شده شماره ۵ می‌توان دریافت آنجا که قید شده "در صورتی که معیار درصد ارزش افزوده لحاظ شود..." و این بدین معناست که ممکن است برای شناسایی مفهوم تغییر اساسی از معیاری غیر از ارزش افزوده بهره برد.

یک بخش (مانند فصل ۰۲ - گوشت و ضایعات خوراکی گوشت) بوده و در نهایت به هزار و دویست و چهل و یک عنوان^۱ تقسیم می‌شود که هر عنوان نشان‌دهنده دسته‌بندی‌های حتی خاص‌تر در یک فصل (مانند عنوان ۰۲۰۱ - گوشت گاو، تازه یا سرد شده) است. عناوین یک فصل به‌طور کلی بر اساس درجه فرآوری مرتب‌شده‌اند. هر چه عنوان در فصل جلوتر باشد، آن کالا پردازش بیشتری را پشت سر گذاشته است.

بنابراین، مگر اینکه قواعد مبدأ خلاف آن را مشخص کنند، هرگونه تغییر در سطح طبقه‌بندی محصول در سطح عنوان، زیر عنوان و حتی آیتم تعرفه باید برای اعطای مبدأ به آن محصول در کشوری که آخرین تغییر در آنجا رخ داده است، کافی باشد. (European Commission, 2022) علاوه بر این به هر محصول بر اساس طبقه‌بندی آن در یک کد شش‌رقمی منحصر به فرد اختصاص داده می‌شود. این کد به شناسایی جهانی محصول کمک می‌کند (Inama, 2009).

چارچوب سلسله مراتبی سیستم هماهنگ، تقسیم آن بر اساس صنعت و چیدمان نظام‌مند عناوین بر اساس افزایش پیچیدگی فنی و تلاش اقتصادی، زیربنایی آسان برای استفاده و آسان برای تطبیق برای تعیین مبدأ فراهم می‌کند. البته باید به این موضوع اشاره کرد که در حالی که سیستم هماهنگ حاوی پیچیده‌ترین و دقیق‌ترین سیستم طبقه‌بندی تعرفه بوده، در درجه اول برای دو هدف طبقه‌بندی کالا و گردآوری آمار طراحی شده است.

هم‌اکنون بخش عمده‌ای از نظام تجارت بین‌الملل بر مبنای سیستم هماهنگ طبقه‌بندی فعالیت می‌کند فلذا اعمال معیار بر مبنای این سیستم طبقه‌بندی در نهایت به یکپارچگی و هم‌افزایی در تعیین مبدأ کالا می‌انجامد. علاوه بر این وجود یک جدول که به صورت کامل و شفاف انتشار یافته و اصلاحات و جزئیات آن نیز به اطلاع عموم در سراسر دنیا می‌رسد موجب می‌شود اعمال معیار بر مبنای این جدول و نظام طبقه‌بندی هماهنگ از یک سو شفاف و عاری از ابهام باشد و از سوی دیگر یکی از مهم‌ترین اهداف موافقت‌نامه قواعد مبدأ و همچنین نظام حقوقی تجارت بین‌الملل به نام قابلیت پیش‌بینی محقق گردد.

حقوق دانان در این خصوص به برخی محدودیت‌ها من جمله لزوم داشتن دانش تخصصی جهت استفاده از نظام طبقه‌بندی هماهنگ و همچنین اصلاحات و به‌روزرسانی‌های دوره‌ای که تطبیق قواعد مبدأ را بر مبنای این نظام دشوار می‌سازد اشاره

¹ Headings

"کمیته فنی بر اساس معیار «تغییر اساسی»، استفاده از تغییر در زیر عنوان یا عنوان تعرفه را هنگام تدوین قواعد منشأ برای محصولات خاص یا بخش محصولی بررسی و تدوین خواهد کرد و در صورت لزوم، حداقل تغییر را در چارچوب نام‌گذاری که مطابق با این معیار است، مشخص خواهد کرد." علاوه بر این در ضمیمه دوم این موافقت‌نامه در خصوص قواعد مبدأ ترجیحی، در ماده ۳ بخش a بند i، توصیه مشابهی جهت رعایت شفافیت در اعمال معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه در قواعد مبدأ ترجیحی ذکر شده است و ذکر کامل و با جزئیات عناوین و زیر عنوان آن ضروری دانسته شده است.

"در مواردی که معیار تغییر طبقه‌بندی تعرفه اعمال می‌شود، چنین قاعده ترجیحی مبدأ و همچنین هرگونه استثنایی برای این قاعده، باید به‌طور شفاف زیر عنوان‌ها یا عنوان‌های موجود در نام‌گذاری تعرفه که تحت پوشش این قاعده قرار می‌گیرند را مشخص کند."

۲.۲.۲. معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه‌ای در پیش‌نویس تلفیقی کارگروه هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت

در آخرین پیش‌نویس تلفیقی کارگروه هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت در بخش قواعد تکمیلی دربندهای "a", "b", "c" ماده اول ضمیمه دو این متن به کلیات "معیار تغییر طبقه‌بندی تعرفه‌ای" سلباً و ایجاباً پرداخته شده است. سپس در بخش مربوط به هر کالا به‌طور مستقل چگونگی اعمال این معیار شرح داده شده است. چنانچه دربند نخست، حالتی بیان گردیده که تغییر در نهاده اولیه به میزانی نیست که بتواند طبقه‌بندی تعرفه‌ای آن کالا را تغییر دهد و در این صورت باید قائل به عدم وقوع تغییر اساسی باشیم و مبدأ آن کالا را همان مبدأ نهاده اولیه تلقی کنیم.

«زمانی که کالایی از طریق پردازش بیشتر ماده اولیه‌ای تولید می‌شود که در همان زیر بخش طبقه‌بندی کالای نهایی قرار می‌گیرد، کشور مبدأ کالا، همان کشوری است که ماده اولیه در آن تولید شده است» (World Trade Organization, 2010: 8).

دربند بعدی وضعیتی مورد اشاره قرار گرفته که بر اساس آن یک کالا از نهاده‌های دارای مبدأ و نهاده‌های غیر مبدأ تشکیل شده است و معیارهای ویژه آن کالا جهت شناسایی تغییر اساسی نیز برآورده نشده است. در این حالت تعیین مبدأ با در

۱.۲.۲. معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه‌ای در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت

دربند i بخش a ماده دوم موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت ضمن اشاره به معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه به یکی از اصول مهم و بنیادین قواعد مبدأ یعنی اصل شفافیت پرداخته شده است. در حقیقت ماده دو موافقت‌نامه قواعد مبدأ در قسمت الزامات دوره انتقالی، اعضا را مکلف دانسته تا زمانی که قواعد مبدأ هماهنگ تدوین می‌گردد، اگر بخواهند از معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه برای تعیین مبدأ غیر ترجیحی یک کالا بهره بجویند می‌بایست اولاً به وجود این معیار و کاربرد آن در قوانین خود تصریح نمایند ثانیاً در صورتی که استثنائاتی بر این معیار وارد شده، این استثنائات به‌طور دقیق و تفصیلی بیان گردد ثالثاً طبقه‌بندی که قرار است مرجع این معیار باشد نیز به‌وضوح تعیین و در دسترس باشد.

"در مواردی که معیار تغییر طبقه‌بندی تعرفه اعمال می‌شود، چنین قاعده مبدأ و هرگونه استثناء از این قاعده، باید عناوین فرعی یا عناوین نام‌گذاری تعرفه‌ای را که توسط این قاعده مورد توجه قرار می‌گیرد، به‌وضوح مشخص کند." همچنین در بخش چهار این موافقت‌نامه در ماده ۹ قسمت ۲ بند ii در قسمت برنامه کاری، کمیته فنی این موافقت‌نامه مکلف شده اولاً نظام طبقه‌بندی شامل عنوان و زیر عنوان از همه محصولات طراحی و ایجاد نماید و البته گفته شده که مبنای این طبقه‌بندی می‌بایست تغییر اساسی باشد زیرا همان‌طور که گفتیم اساساً از این معیار به‌عنوان یک معیار فرعی برای "شناسایی تغییر اساسی" استفاده می‌کنیم بنابراین نمی‌توان بدون در نظر گرفتن آن یک نظام طبقه‌بندی جامع و کامل داشت. از سوی دیگر موافقت‌نامه تصریح نموده که می‌بایست این در ایجاد این نظام موارد و مبانی "حداقل تغییر یا تغییر جزئی" را در نظر داشته باشد.

به نظر می‌رسد هدف این ماده از ذکر "حداقل تغییر یا تغییر جزئی" برقراری نوعی تعادل بوده است زیرا چنانچه این تغییر در طبقه‌بندی ناشی از یک تغییر واقعی فیزیکی جزئی باشد، واقعاً نتوان آن را نشان‌دهنده وقوع تغییر اساسی به‌عنوان جان‌مایه تغییر اساسی دانست. از سوی دیگر نیاز به تغییر قابل توجه می‌تواند برای محصولات خاصی غیرعملی یا بیش‌ازحد محدودکننده باشد

¹ De minimis rule

نظر گرفتن نسبت میان نهاده‌های مبدأ و غیر مبدأ صورت می‌گیرد.

"زمانی که کالایی از طریق پردازش بیشتر ماده اولیه‌ای تولید می‌شود که مطابق باقاعده اصلی آن کالا نیست، کشور مبدأ کالا، همان کشوری است که ماده اولیه در آن تولید شده است. در اجرای این قاعده، هم مواد اولیه با مبدأ مشخص و هم مواد اولیه بدون مبدأ مشخص در نظر گرفته می‌شوند" (World Trade Organization, 2010: 8).

۳.۲.۲. رویکرد حقوق ایران نسبت به معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه‌ای کالا

در قانون امور گمرکی سال ۱۳۵۰ که تا سال ۱۳۹۰ نیز معتبر تلقی می‌شد، اثری از ارجاع به نظام طبقه‌بندی هماهنگ در میان نبود لکن در ماده ۵۶ این قانون، به فهرست طبقه‌بندی نامانکلاتور بروکسل که از سوی شورای همکاری گمرکی تدوین گردیده اشاره شده و اداره گمرک مکلف گردیده است این فهرست طبقه‌بندی را با اصلاحات و توضیحات برای اطلاع عموم آگهی نماید (Former Iranian Customs Affairs Law, 1971).

در متن این ماده به قانونی با عنوان "قانون قرارداد الحاق دولت ایران به فهرست طبقه‌بندی (نامانکلاتور) بروکسل" اشاره شده است. جستجو برای یافتن چنین قانونی موفقیت‌آمیز نبود لکن به نظر می‌رسد منظور قانون‌گذار، ماده‌واحدی با عنوان "قانون راجع به اجازه الحاق دولت ایران به قرارداد پروتکل طبقه‌بندی کالا در تعرفه گمرکی بلژیک" بوده که در ۲۳ آذرماه ۱۳۳۷ در مجلس شورای ملی به تصویب رسیده و بر اساس آن "به دولت اجازه داده می‌شود الحاق رسمی دولت ایران را به قرارداد ۱۹۵۰ پروتکل سال ۱۹۵۵ بروکسل مربوط به طبقه‌بندی کالا تعرفه گمرکی به دولت بلژیک اعلام و تشریفات لازم را طبق مندرجات همان قرارداد انجام دهد.

این قانون ناظر به کنوانسیون با همین نام است که در سال ۱۹۵۰ امضا شد و مبنای سیستم هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا (HS) محسوب می‌گردد؛ بنابراین قانون امور گمرکی سال ۱۳۵۰ عملاً نوعی از نظام طبقه‌بندی را پذیرفته و آن را مورد اشاره قرار داده بود؛ اما این نظام طبقه‌بندی، بعداً به‌وسیله کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا جایگزین گردید که فوقاً بدان پرداختیم.

جمهوری اسلامی ایران نیز طی یک ماده‌واحد تحت عنوان "قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی نظام هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا" در سال ۱۳۶۳، به این کنوانسیون پیوسته بود.

ماده‌واحد - کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا منعقد در بروکسل در تاریخ ۲۴ خرداد ۱۳۶۳ هجری شمسی مطابق با ۱۴ ژوئن ۱۹۸۳ میلادی مشتمل بر یک مقدمه، ۲۰ ماده و ضمیمه آن (فهرست طبقه‌بندی سیستم هماهنگ شده) به شرح پیوست تصویب و به دولت اجازه تسلیم اسناد و الحاق به آن داده می‌شود.

تبصره ۱ - جدول تعرفه گمرکی موضوع بند الف ماده ۲ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ باید بر اساس فهرست طبقه‌بندی شده سیستم هماهنگ شده موضوع این ماده‌واحد تنظیم گردد.

تبصره ۲ - از تاریخ اجرای فهرست طبقه‌بندی سیستم هماهنگ شده موضوع این قانون عبارت "فهرست طبقه‌بندی (فهرست طبقه‌بندی) بروکسل" مندرج در قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ به عبارت "فهرست طبقه‌بندی سیستم هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا" اصلاح می‌گردد.

تبصره ۳ - اجرای بند ۴ ماده ۱۰ این کنوانسیون در مورد ایران منوط به رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

لکن اقدام عملی قابل توجهی جهت تدوین و بومی‌سازی این نظام در کشور به چشم نمی‌خورد؛ بنابراین طبیعی بود که در لایحه امور گمرکی که بعداً به مجلس شورای اسلامی تسلیم گردید، مفاد این کنوانسیون جدید لحاظ شود چنان که در ماده ۱۲ این لایحه به تکلیف دولت جهت تهیه جدول تعرفه متناسب با این کنوانسیون اشاره شده بود که بعداً در فرایند تصویب این لایحه به قانون امور گمرکی بدین شکل درآمد

"وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است اصلاحات مربوط به سامانه هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا، یادداشت‌های توضیحی آن و اصلاحات بعدی را در قالب آیین‌نامه پیشنهاد نماید و به تصویب هیئت‌وزیران برساند و اصلاحات مزبور را در روزنامه‌های کثیرالانتشار آگهی و در تارنمای (وبگاه) اختصاصی گمرک درج کند."

تا مدت‌زمان طولانی انجام این تکلیف از سوی وزارت اقتصاد و دارایی معلق ماند تا بالاخره در سال ۱۴۰۰ هیئت‌وزیران در جلسه ۴/۱۲/۱۴۰۰ به پیشنهاد شماره

در ماده ۴۳ این پیش‌نویس آمده بود "در به‌کارگیری ضابطه تغییر اساسی، گمرک از کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ توصیف و کدگذاری کالا و همچنین قواعد هماهنگ مبدأ تدوین‌شده توسط شورای همکاری گمرکی استفاده خواهد نمود." اگرچه در فرایند تصویب این قانون، این ماده حذف شد و بعداً در آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی به شکل دیگری آمد اما نکته جالب‌توجه اینجاست که به نظر می‌رسد مقنن تعمداً در مسیر نگارش قانون و آیین‌نامه، عنوان "کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ توصیف و کدگذاری کالا" را حذف کرده و صرفاً به "قواعد هماهنگ مبدأ" اشاره نموده که احتمالاً منظور همان کنوانسیون است که با تصویب مجلس به‌صورت قانون داخلی درمی‌آید.

در قسمت‌های پیشین اشاره کردیم که معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه‌ای گاه به‌صورت مستقل و گاهی همراه با معیار درصد ارزش‌افزوده و گاهی با معیار عملیات یا فراوری خاص دیده و به‌کاربرده می‌شود. به این معنا که در صورتی تغییر در طبقه‌بندی تعرفه می‌تواند نشانگر یک تغییر اساسی باشد که درصد ارزش‌افزوده خاصی از مواد مبدأ در آن موجود باشد در این صورت تغییر در طبقه‌بندی تعرفه نمی‌تواند به‌عنوان عاملی برای تعیین مبدأ شناخته شود.

موافقت‌نامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا اصل را بر معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه‌ای دانسته و از سایر روش‌های شناسایی تغییر اساسی به‌عنوان ابزار کمکی استفاده می‌نماید. این موافقت‌نامه در پیوست دو خود جدولی نمانکلاتور خود را برای استفاده از این معیار پیش‌بینی نموده است که البته منطبق بر نظام هماهنگ تعرفه‌ای است که پیش‌از این مورد بحث واقع شد.

بنا بر آنچه در پیوست یک این موافقت‌نامه مورد تصریح قرار گرفته است، نمانکلاتور اعمال‌شده در موافقت‌نامه منطبق بر نمانکلاتور کالایی فعالیت اقتصاد خارجی در اتحادیه اوراسیا مصوب شماره ۵۴ شورای کمیسیون اقتصادی اوراسیا در تاریخ ۱۶ جولای ۲۰۱۲ با اصلاحات انجام‌شده در سال ۲۰۱۷ می‌باشد. به‌طور ویژه در مورد ایران، نمانکلاتور به قانون صادرات و واردات ایران و آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات و جداول تعرفه گمرکی که بر مبنای نظام هماهنگ کدگذاری و شرح کالا در جولای ۲۰۱۷ می‌باشد.

۱۴۰۰۶۲/ ۲/ مورخ ۶/ ۹/ ۱۴۰۰ وزارت امور اقتصادی و دارایی و به استناد ماده (۱۳) قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۹۰ - و در اجرای الزامات بند (۴) ماده (۱۶) قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا، این سیستم هماهنگ را به انضمام یادداشت‌ها و اصلاحات منتشر نماید.

حال که در خصوص جایگاه نظام هماهنگ طبقه‌بندی در حقوق ایران صحبت شد می‌توان با دقت و تأمل بیشتری به جایگاه معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه در قوانین موضوعه اشاره نمود. واقعیت این است که در قانون امور گمرکی از اعمال این معیار صحبتی به میان نیامده است همچنان مستقیماً نیز اثری از این معیار در آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی مشاهده نمی‌شود؛ اما از خلال محتوای ماده ۲۶ این آیین‌نامه ممکن است پذیرش این معیار را استخراج کرد. در این ماده از آیین‌نامه اولاً ضابطه تغییر اساسی درج‌شده و سپس تصریح گردیده "در به‌کارگیری ضابطه تغییر اساسی، گمرک از قواعد هماهنگ مبدأ تدوین‌شده توسط شورای همکاری گمرکی استفاده خواهد نمود" (Cabinet of Ministers, 2012: 13).

پرسش اینجاست که با التفات به این مطلب که نظام طبقه‌بندی هماهنگ تعرفه از سوی شورای همکاری گمرکی تهیه و تدوین گردیده است و با در نظر گرفتن این مطلب که معیار طبقه‌بندی تعرفه در حقیقت یک معیار تکمیلی برای شناسایی "تغییر اساسی" شناخته می‌شود، آیا می‌توان از دل این ماده مجوزی برای اعمال معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه را استنباط نمود یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال بهتر است به مفاد پیش‌نویس لایحه امور گمرکی بازگردیم. مقایسه مفاد مقررات فوق در لایحه قانون امور گمرکی با الزامات مذکور در بند (الف) فوق راجع به تغییر طبقه بندی تعرفه ای نشان می دهد که گمرک ایران با قبول معیار تغییر طبقه بندی تعرفه، هم به استثنائات مربوط اشاره می کند و هم نمانکلاتور گمرکی مورد نظر را دقیقاً مشخص میسازد. بنابراین الزامات فوق به طور کلی رعایت شده بود براین اساس بند ج ماده ۴۰ لایحه، معیار تغییر طبقه بندی در نتیجه پردازش یا ساخت را می پذیرفت. مواد ۴۵ و ۴۸ استثنائاتی را که در واقع نقشی در تغییر طبقه بندی ندارند، برمی‌شمرد و ماده ۴۳ نمانکلاتور گمرکی مبنای این تشخیص را مشخص می نمود (Sadeghi, 2007).

۳.۲. پردازش، عملیات خاص یا معیار فنی^۱

معیار دیگری که برای ارزیابی وقوع تغییر اساسی در برخی از سیستم‌های قواعد مبدأ مورد استفاده قرار گرفته، معیار "کار یا عملیات خاص" نام دارد. بنا بر تعریف، در نظام قواعد مبدأ ممکن است برای هر محصول، یک عملیات خاص ساخت یا پردازش در نظر گرفته می‌شود که فارغ از هرگونه تغییر در طبقه‌بندی تعرفه یا درصد ارزش افزوده، صرفاً به واسطه وقوع آن عملیات خاص، وقوع "تغییر اساسی" اثبات گردیده و کشوری که در آن این عملیات تولیدی صورت گرفته به‌عنوان مبدأ محصول شناخته می‌شود.

"عملیات خاص ساخت یا پردازش" در بسیاری از نظام‌های قواعد مبدأ، به‌ویژه در بخش نساجی و پوشاک، به‌طور گسترده مورد استفاده قرار گرفته و نفیاً یا ایجاباً در خصوص اعطای وضعیت مبدأ به یک محصول مشخص اعمال می‌گردد.

این معیار را می‌توان به راحتی م با روشی شفاف و دقیق برای مطابقت با یک وضعیت خاص تنظیم کرد. با این حال، معیار ایده آلی محسوب نمی‌شود چراکه تعریف و تعیین یک فرایند معین برای طیف وسیعی از محصولات و به‌روزرسانی مداوم آن برای محصولات جدید و پیشرفت‌های تکنولوژیکی در تولید اگر نگوئیم غیرممکن، ولی بسیار دشوار است.

علاوه بر این، چنین فرایندی برای تعیین مبدأ، به‌شدت در معرض لابی‌گری صنایع مختلف قرار می‌گیرد، زیرا تدوین‌کنندگان این قوانین برای دستیابی به اطلاعات، به صنعت وابسته هستند؛ و از آنجایی که این معیار بر اساس اصطلاحات فنی است، محتوای آن از دید عموم پنهان می‌ماند (Inama, 2009).

در برخی از نظام‌های قواعد مبدأ از معیار "عملیات یا پردازش خاص" به‌صورت ترکیبی و هم‌زمان با معیارهای دیگر استفاده می‌شود به‌عنوان مثال قواعد مبدأ در نظام ترجیحات عمومی اتحادیه اروپا^۲ برای پوشاک (HS 62) در نظام طبقه‌بندی) بر اساس وضعیت کشور ذی‌نفع (کمتر توسعه‌یافته یا غیر کمتر توسعه‌یافته) متفاوت است. در خصوص کشورهای کمتر توسعه‌یافته تنها کافی است پارچه به لباس تغییر یابد تا دارای وضعیت محصول با مبدأ خاص آن کشورها شوند. ولی برای کشورهای غیر کمتر توسعه‌یافته، ضروری است اولاً تبدیل نخ به پارچه و پارچه به لباس (برش و دوخت) همگی در یک کشور صورت گیرد و ثانیاً برش و دوخت همراه با چاپ به همراه

حداقل دو عملیات تکمیلی یا نهایی (مانند تهیه مواد اولیه، سفیدگری) به شرطی که ارزش پارچه بدون چاپ استفاده‌شده از ۴۷/۵ درصد قیمت درب کارخانه محصول تجاوز نکند. در حقیقت این یک مثال از اعمال دو معیار "درصد ارزش افزوده" و "عملیات خاص" می‌باشد (National Board of Trade, 2012).

در قواعد مبدأ برخی از موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد مانند موافقت‌نامه تجارت آزاد ایالات متحده - مکزیک - کانادا این معیار برای تعیین وضعیت مبدأ در صنعت خودروسازی مورد استفاده قرار می‌گیرد چنانچه گفته می‌شود برای آنکه بتوان به موتور یک خودرو مبدأ USMCA را اعطا نمود باید الزاماً اقداماتی همچون ماشین‌کاری بلوک و سر موتور و مونتاژ موتور در منطقه موافقت‌نامه انجام شود و یا در صنعت نساجی این موافقت‌نامه مقرر می‌دارد برای آنکه یکپارچه بتواند مبدأ این موافقت‌نامه را کسب کند ضرورتاً باید عملیات ریسندگی در تولید پارچه در یکی از کشورهای متعاقد صورت گرفته باشد.

موافقت‌نامه تجارت آزاد اتحادیه اروپا و کره جنوبی نیز مشابه همین قواعد را در مورد محصولات شیمیایی بیان داشته و متضمن این است در صورتی یک واکنش شیمیایی را می‌توان از مبدأ طرف مقابل فرض نمود که تغییر در ساختار مولکولی یا خواص آن در محدوده یکی از متعاهدین صورت گرفته باشد و در صنعت خودروسازی نیز فرایندهایی مانند جوشکاری، رنگ‌آمیزی و مونتاژ نهایی قطعات خودرو باید در کشورهای عضو موافقت‌نامه انجام شود تا قطعات واجد شرایط اعطای مبدأ باشند.

این نمونه‌ها از موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد مختلف نشان می‌دهد که چگونه آزمون فنی یا معیار فرایند خاص در صنایع مختلف به‌صورت سلبی یا ایجابی اعمال می‌شود.

۱.۳.۲. پردازش یا عملیات تولیدی خاص در موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت و پیش‌نویس تلفیقی کارگروه هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت

موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت به‌صراحت اصطلاحات "آزمایش‌های فنی"، "پردازش خاص" یا "تولید ویژه" را ذکر نمی‌کند. با این حال، مفهومی مرتبط با آن‌ها را مورد بحث قرار می‌دهد:

¹ Specified Processes

² Generalized System of Preferences

پردازش یا از مصرف حاصل شده باشد؛ بنابراین می‌بینیم که این معیار به صورت ترکیبی با معیار تغییر در طبقه‌بندی تعرفه‌ای به چه شکل مورد استفاده قرار گرفته است (World Trade Organization, 2010: 131).

۲.۳.۲. رویکرد حقوق ایران به آزمون فنی یا عملیات تولیدی خاص

در آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی استفاده از این معیار در دو بخش قابل بررسی است نخست در کالاهای کاملاً به‌دست‌آمده که در ماده ۲۴ این آیین‌نامه قید گردیده و پیش‌ازین به تفضیل مورد بحث و بررسی قرار گرفت. چنانچه به‌عنوان نمونه در بند ب این ماده به عملیات "برداشت" به‌عنوان یک عملیات خاص که می‌تواند موجب ایجاد وضعیت مبدأ باشد اشاره شده است و یا در بند خ به عملیات جمع‌آوری به‌عنوان یک عملیات ضروری برای تعیین وضعیت مبدأ قراضه‌ها اشاره شده است. "قراضه و ضایعات حاصل از عملیات ساخت یا پردازش و اشیای مستعمل که در همان کشور جمع‌آوری شده و فقط مناسب برای بازیافت مواد خام باشند." به صورت کلی نیز در بیشتر قواعد مبدأ ترجیحی و غیر ترجیحی در خصوص کالاهای کاملاً به‌دست‌آمده استفاده از معیار عملیات تولیدی خاص برای تعیین مبدأ معمول و قابل مشاهده است (Cabinet of Ministers, 2012: 14).

وجه دیگر از کاربرد این معیار در آیین‌نامه به استفاده برای شناسایی حدوث تغییر اساسی در محصولاتی بازمی‌گردد که واجد تعریف کالاهای کاملاً به‌دست‌آمده نیستند و مثلاً در درون مرزهای متعدد دو یا چند کشور ساخته و پرداخته شده‌اند. در این حالت نیز باز معیار عملیات تولیدی خاص در این آیین‌نامه دو جنبه متفاوت می‌یابد نخست وجهه سلبی آن که به‌عنوان عملیات ناکافی برای تعیین مبدأ در ماده ۲۸ آیین‌نامه بدان اشاره شده که چون مبحث مستقلی در این پژوهش به آن اختصاص داشته شده از بررسی مجدد آن صرف نظر می‌کنیم. محصولات نباتی که در همان کشور برداشت می‌شوند. در این سند هیچ اشاره‌ای به "آزمایش فنی" یا "ساخت ویژه" نشده است (Cabinet of Ministers, 2012: 15).

در موافقت‌نامه تجارت ترجیحی ایران و کشورهای عضو گروه اکو اثری از اصطلاح "آزمایش فنی" نشده است. با این حال، ماده ۲ (f) به ارائه تعریفی از مفهوم "ساخت" پرداخته و آن را چنین تعریف می‌کند:

مواد ۲ (iii) (a) و ۳ (b) به معیار "عملیات تولید یا پردازش" برای تعیین مبدأ کالا اشاره می‌کنند. در حالی که در این موافقت‌نامه تعریفی با جزئیات از این مفهوم ارائه نمی‌شود لکن ناظر به اصل شفافیت و اصل پیش‌بینی پذیری که بعداً در مورد آن صحبت خواهیم کرد بیان می‌دارد عملیاتی که منجر به تعیین مبدأ می‌شوند باید "دقیقاً مشخص" شوند. این بدان معناست که فرایندهای خاص یا مراحل تولید می‌توانند در تعیین مبدأ در نظر گرفته شوند. در مورد اینکه آیا این معیار به صورت سلبی هم قابل اعمال است یا خیر نیز چیزی در موافقت‌نامه ذکر نشده است؛ اما همان‌طور که در بخش عملیات ناکافی آورده شد، در بند c-i-2 به عملیات تولیدی اشاره شده که نمی‌تواند موجب ایجاد وضعیت مبدأ برای محصول گردد. شاید بتوان این ماده را نیز شاخه‌ای از این معیار تلقی کرد لکن بدان دلیل که بحث عملیات حداقلی یا ناکافی به صورت جداگانه در این پژوهش مورد بررسی دقیق قرار می‌گیرد. بحث درباره آن موجب اطلاع کلام خواهد شد.

در متن پیش‌نویس تلفیقی کارگروه هماهنگ‌سازی قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت معیار عملیات یا پردازش خاص به صورت سلبی در قالب بسته‌بندی و ظروف در قاعده کلی ۴ مورد اشاره قرار گرفته است. "مبدأ مواد بسته‌بندی و ظروف اگر تحت سیستم هماهنگ طبقه‌بندی شوند. در تعیین مبدأ کالا در نظر گرفته نمی‌شود" همچنین به عملیات و فرایندهای حداقلی نیز در قاعده کلی ۶ پرداخته شده است. "عملیات یا فرایندهای خاصی مانند اطمینان از حفظ کالا، تسهیل حمل و نقل و بسته‌بندی یا ارائه کالا برای فروش، حداقلی در نظر گرفته می‌شوند و در تعیین مبدأ کالا در نظر گرفته نمی‌شوند." به صورت جداگانه به این موارد در قسمت‌های دیگری خواهیم پرداخت (World Trade Organization, 2010: 9).

به‌علاوه در قسمت تعاریف این متن از مفهومی با اصطلاح عملیات تولیدی خاص پرده‌برداری شده که شامل هر نوع کار، مونتاژ یا عملیات پردازش می‌شود و برای تعیین مبدأ کالا مورد استفاده قرار می‌گیرد. این تعریف در حقیقت برای فهم بهتر جدول کالاهای و محصولات مختلف است که در همین متن تلفیقی کارگروه آمده و گاهی در شناسایی مبدأ از این معیار عملیات تولیدی خاص استفاده می‌شود چنانچه به‌عنوان مثال در بخش ۵۰ این متن در عنوان ابریشم در زیر عنوان ضایعات ابریشم از این معیار استفاده شده و در مقابل آن نوشته شده، مبدأ، کشوری خواهد بود که ضایعات ابریشم از یک عملیات تولید یا

"هر نوع کار یا پردازش کافی شامل مونتاژ یا عملیات خاص روی هر دو محصول صنعتی و کشاورزی"

از این اصطلاح تعریف شده در بیان جنبه سلبی معیار عملیات تولیدی خاص به خوبی استفاده شده چنانچه در ماده ۵ (۲) در مقام بیان عملیات ناکافی به معیار عملیات تولیدی خاص اشاره گردیده و عملیات ناکافی که نمی‌توانند وضعیت مبدأ را به‌تنهایی به یک محصول اعطا کنند مورد تصریح قرار گرفته است.

استفاده از این معیار از جنبه ایجابی نیز همانند آنچه در آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی مشاهده شد به کالاهای کاملاً دست آمده اختصاص داشته و عملیاتی ذکر شده که بر اساس آن می‌توان مبدأ یک کشور را به این‌گونه کالاها اعطا نمود که به دلیل مشابهت با سایر موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی از بیان مجدد آن صرف‌نظر می‌کنیم.

اما نکته قابل‌توجه که این موافقت‌نامه را با موافقت‌نامه اوراسیا از این حیث کمی متفاوت می‌سازد استفاده از اصطلاح "کالاهای به‌اندازه کافی ساخته شده یا پردازش شده"^۱ در ماده ۵ قواعد مبدأ این موافقت‌نامه است. ممکن است در ابتدا به نظر برسد که این ماده به بیان و تفسیر معیار عملیات خاص می‌پردازد اما تأمل و تدقیق بیشتر آن معلوم می‌کند که این اصطلاح در حقیقت برای مفهوم کلی تغییر اساسی استفاده شده و به این معیار به‌طور ویژه نمی‌پردازد. به عبارت دیگر در این ماده ذکر شده است چنانچه یک کالا کمتر از ۶۰ درصد ارزش خود را از خارج از منطقه آکو به دست آورده باشد بنا بر شرایط دیگر مذکور در این ماده، می‌توان آن را واجد یک ارزش افزوده قابل قبول تلقی کرده و ترجیحات تجاری موافقت‌نامه را بدان اعطا نمود.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش، مفهوم "تغییر اساسی" در قواعد مبدأ به‌عنوان یک اصل کلیدی در تعیین ملیت اقتصادی کالاها و تسهیل تجارت بین‌المللی مورد بررسی قرار گرفت. این مفهوم، با ریشه در تاریخ تجارت، در طول زمان و تحت تأثیر تحولات اقتصادی و توافقات بین‌المللی، به‌ویژه موافقت‌نامه قواعد مبدأ سازمان جهانی تجارت، تکامل یافته است. مفهوم تغییر اساسی به‌عنوان یک ابزار حیاتی در تعیین مبدأ کالاها، نقش مهمی در جلوگیری از "دور زدن" قواعد مبدأ و تضمین انصاف در تجارت بین‌المللی ایفا می‌کند. این مفهوم، با ایجاد شفافیت در فرایند

تولید و تعیین ارزش افزوده، به کشورها کمک می‌کند تا از مزایای موافقت‌نامه‌های تجاری بهره‌مند شوند و از سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری کنند. سه معیار اصلی برای ارزیابی تغییر اساسی شامل معیار درصد ارزش افزوده، تغییر طبقه‌بندی تعرفه‌ای و پردازش یا عملیات خاص مورد بررسی قرار گرفتند. هر یک از این معیارها، با مزایا و محدودیت‌های خاص خود، در نظام‌های حقوقی مختلف و موافقت‌نامه‌های تجاری به کار گرفته می‌شوند. معیار درصد ارزش افزوده، با تمرکز بر افزایش ارزش کالا در یک کشور خاص، معیاری کمی و قابل اندازه‌گیری ارائه می‌دهد. تغییر طبقه‌بندی تعرفه‌ای، با تکیه بر سیستم طبقه‌بندی هماهنگ، روشی شفاف و قابل پیش‌بینی برای تعیین مبدأ فراهم می‌کند. پردازش یا عملیات خاص، با تعیین فهرست مشخصی از فرایندهای تولیدی، به شناسایی تغییرات اساسی در صنایع خاص کمک می‌کند. موافقت‌نامه‌های تجارت منطقه‌ای، با توجه به منافع و ساختارهای اقتصادی کشورهای عضو، به تفسیر و توسعه مفهوم تغییر اساسی پرداخته‌اند. این موافقت‌نامه‌ها، با ایجاد تنوع در معیارها و آستانه‌ها، نشان می‌دهند که مفهوم تغییر اساسی یک مفهوم ثابت و غیرقابل تغییر نیست، بلکه می‌تواند با توجه به شرایط و نیازهای خاص هر منطقه تنظیم و تطبیق داده شود. عدم وضوح کامل در تعریف تغییر اساسی، هزینه‌های بالای انطباق با معیار ارزش افزوده و لابی‌گری صنایع در تعیین عملیات خاص، از جمله چالش‌های موجود در اجرای این مفهوم هستند. برای رفع این چالش‌ها، پیشنهاد می‌شود که در تدوین موافقت‌نامه‌های جدید، تعریفی مشخص و شفاف از قواعد مبدأ و مفهوم تغییر اساسی ارائه شود. همچنین، استفاده از فناوری‌های جدید و سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه می‌تواند به کاهش هزینه‌های انطباق و افزایش کارایی در تعیین مبدأ کالاها کمک کند. ایجاد سازوکارهای شفاف و مشارکتی برای تعیین عملیات خاص نیز می‌تواند به کاهش لابی‌گری صنایع و افزایش عدالت در تجارت بین‌المللی منجر شود.

¹ Sufficiently worked or processed products

References

- [1] *Agreement on Rules of Origin*. (1994). World Trade Organization.
- [2] Cabinet of Ministers. (2012). *Executive Regulations of the Customs Affairs Law*.
- [3] *Customs Affairs Law*. (2011). Islamic Consultative Assembly.
- [4] European Commission-Taxation and Customs Union. (2022). *Harmonized System - General Information*. Retrieved from https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/calculation-customs-duties/customs-tariff/harmonized-system-general-information_en
- [5] *Former Iranian Customs Affairs Law*. (1350/03/30 [1971/06/21]). Majles Shora Resolutions, 22(1), 6594. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96636>
- [6] *Free Trade Agreement between Iran and the Member States of the Economic Cooperation Organization (ECO)* (2007).
- [7] Guardian Council. (2011). *Reasoned Opinions of the Guardian Council Regarding the Customs Affairs Bill Approved on January 1, 2012*.
- [8] Inama, S. (2009). *Training Module on Rules of Origin*. TradeMark Southern Africa.
- [9] *Interim Agreement on the Establishment of a Free Trade Area between the Islamic Republic of Iran and the Eurasian Economic Union and its Member States*. Year of Approval (2019).
- [10] *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Kyoto Convention)*. (1973). World Customs Organization.
- [11] *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention)*. (1999). World Customs Organization, Specific Annex K (Rules of Origin). (1999). World Customs Organization.
- [12] Islamic Consultative Assembly. (2010, October 18). *Expert Opinion on: "The Bill on the Accession of the Government of the Islamic Republic of Iran to the Revised Kyoto Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures"*. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/782776>
- [13] James, W. E. (2005). Rules of origin and rules of preference and the World Trade Organization: The challenge to global trade liberalization. In P. F. J. Macrory, A. E. Appleton, & M. G. Plummer (Eds.), *The World Trade Organization: Legal, economic and political analysis* (pp. 237-276). Springer
- [14] LDC Group. (2020, March 5). *5th Anniversary of the Nairobi Ministerial Decision: Review of Implementation, Identification of Gaps and the Way Forward – Communication from the LDC Group (G/RO/W/194)*. World Trade Organization, Committee on Rules of Origin. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/RO/W194.pdf&Open=True>
- [15] National Board of Trade. (2012, March). *The Impact of Rules of Origin on Trade – a Comparison of the EU's and the US's Rules for the Textile and Clothing Sector [Report]*.
- [16] Parliamentary Research Center. (2011). *Expert opinion on: "Customs Affairs Bill"* (Returned from the Guardian Council) (Specific to the Open Session)
- [17] Piontek, E. (2023). *European Integration and International Law of Economic Interdependence*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law.
- [18] *Regulation on Determining Amendments to the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) and its Explanatory Notes*. (2021, December 25). With subsequent amendments and additions.
- [19] Sadeghi, M. (2007). *An Examination of the Customs Affairs Bill from the Perspective of the World Trade Organization Regulations: A Comparative Study*. Commissioned by: Iranian Scientific Association of Commerce.
- [20] WCO Origin Conference. (2017). *World Customs Organization*. Addis Ababa.
- [21] Weiler, J. H. H., & Cho, S. (2006). *The Law of Regional Economic Integration in the American Hemisphere*. New York, NY: NYU School of Law.
- [22] Weiler, J. H., & Cho, S. (2016). *International and Regional Trade Law: The Law of the World Trade Organization*. The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice.
- [23] World Customs Organization. (2015). *Study on the use of change of tariff classification-based rules*. World Customs Organization. Retrieved August 21, 2024, from https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/comparative-study/related-documents/study-on-the-use-of-change-of-tariff-classification_based-rules-en.pdf?db=web
- [24] World Customs Organization. (2017). *WCO Origin Conference* (pp. 24-50).

- [25] World Trade Organization. (2010, November 11). *G/RO/W/111/Rev.6: Draft consolidated text of non-preferential rules of origin* [Harmonization work programme] (Note by the Secretariat). <https://doi.org/10.6020/NM.WCO-2010-02>
- [26] World Trade Organization. (2015). *Tenth WTO Ministerial Conference, Nairobi, 2015* (WT/MIN(15)/47 — WT/L/917). https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1917_e.htm
- [27] World Trade Organization. (2020, March 5). *Rules of Origin Agreement enters into force*. Retrieved from https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/roi_05mar20_e.htm
- [28] World Trade Organization. (2022). *Compilation of information on preferences and benefits reported in notifications to the committee on rules of origin* (G/RO/W/194). World Trade Organization. Retrieved from <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/RO/W194.pdf&Open=True>
- [29] World Trade Organization. (n.d.). *Least developed countries (LDCs) sub-committee*. World Trade Organization. Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_sub_committee_ldc_e.htm

