

Bryssel den 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i OECD:s kommitté för offentlig styrning och i OECD-rådet om utkastet till rekommendation om motverkande av olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i OECD:s kommitté för offentlig styrning och OECD-rådet i samband med det planerade antagandet av utkastet till rekommendation om bekämpning av olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Utkastet till rekommendation om bekämpning av olaglig handel

Utkastet till rekommendation om bekämpning av olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner (nedan kallat *utkastet till rekommendation*) har utarbetats av OECD:s arbetsgrupp för bekämpning av olaglig handel, ett underorgan till högnivåforumet för risk inom OECD:s kommitté för offentlig styrning, baserat på sex års analys och samråd med experter i syfte att identifiera centrala utmaningar som gör frihandelszoner mottagliga för olaglig handel.

Huvudsyftet med utkastet till rekommendation är att förbättra insynen i frihandelszonerna för att förhindra att kriminella organisationer drar nytta av dem. I detta syfte uppmanas i utkastet till rekommendation OECD-medlemmar och tredjeländer att: i) Säkerställa lämpliga nivåer av insyn och kontroll av frihandelszoner. ii) Uppmuntra aktörer i frihandelszoner att följa den uppförandekod för rena frihandelszoner som anges i bilagan till utkastet till rekommendation och som utgör en integrerad del av denna.

I den första pelaren anges i utkastet till rekommendation områden där deltagande länder uppmanas vidta ytterligare åtgärder, bland annat genom internationellt samarbete, för att öka övervakningen och kontrollen av frihandelszoner inom deras jurisdiktion. Sådana åtgärder innebär en rättslig ram för frihandelszoner som gör det möjligt för behöriga myndigheter att genomföra effektiva undersökningar, utredningar eller inspektioner på plats och att genomdriva gällande förbud och restriktioner inom frihandelszonen. Utkastet till rekommendation syftar också till att öka tillgången på aggregerade statistiska uppgifter om varor som förs in i och ut ur frihandelszonen på grundval av deras klassificering enligt tulltaxan.

I den andra pelaren i utkastet till rekommendation uppmanas länderna att vidta åtgärder för att uppmuntra aktörer i frihandelszonen att frivilligt följa uppförandekoden. Sådana åtgärder kan omfatta striktare kontroll av sändningar som anländer från frihandelszoner som inte följer uppförandekoden. Efterlevnaden kommer att bedömas och övervakas med hjälp av en mekanism som ska utarbetas efter antagandet av utkastet till rekommendation. I praktiken innebär uppförandekoden att frihandelszoner utövar tillsyn över ekonomiska aktörer som är etablerade i deras zon, samarbetar med tullen och främjar tillgången till information för undersökningar. Detta syftar till att öka ansvarsskyldigheten och skapa lika villkor med det positiva nettoresultatet att minska den olagliga handeln.

2.2. OECD-rådet och OECD:s kommitté för offentlig styrning

OECD-rådet är OECD:s beslutande organ. Den består av en företrädare per medlemsland och en företrädare för Europeiska kommissionen. Rådet sammanträder regelbundet på nivån för permanenta företrädare i OECD och beslut fattas med konsensus. Dessa möten leds av OECD:s generalsekreterare. Tjugotre EU-medlemsstater är medlemmar i OECD och har således rösträtt i OECD-rådet. Unionen är inte medlem i OECD och har därför inte rösträtt när

rättsakter antas av OECD-rådet. OECD:s kommitté för offentlig styrning är verksam på grundval av ett mandat som beviljats av OECD-rådet. Europeiska kommissionen ger uttryck för unionens ståndpunkt i OECD:s kommitté för offentlig styrning och OECD-rådet på grundval av detta rådsbeslut, men det är unionens medlemsstater som är medlemsländer i OECD som använder sin rösträtt för att gemensamt ta ställning på unionens vägnar.

2.3. OECD-rådets planerade akt

Utkastet till rekommendation, som är ett icke-bindande rättsligt instrument från OECD, färdigställdes den 29 mars 2019 av styrkommittén för OECD:s arbetsgrupp för bekämpning av olaglig handel, och har lagts fram för OECD:s kommitté för offentlig styrning för diskussion vid mötet den 16 april 2019. När detta rådsbeslut träder i kraft kommer utkastet till rekommendation att överlämnas till OECD:s kommitté för offentlig styrning för godkännande genom skriftligt förfarande. Om den senare godkänner utkastet kommer utkastet till rekommendation att läggas fram för antagande av OECD-rådet.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

Unionen spelar en aktiv roll i kampen mot den olagliga handeln, bland annat genom bestämmelser i unionens tullkodex och regler för tullens säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter.

Under de senaste årtiondena har många länder runtom i världen inrättat frihandelszoner som ett sätt att stimulera den ekonomiska utvecklingen. Denna utveckling har dock gått snabbare än antagandet av standarder och bestämmelser för en effektiv tillsyn av verksamheten i frihandelszoner i vissa länder. Som en följd av detta har kriminella nätverk funnit sätt att missbruka tillsynsluckor i vissa frihandelszoner för att smugla eller leda om olagliga produkter till inhemska marknader, inrätta produktionsanläggningar för varumärkesförfalskade och smugglade varor, transitera olagliga varor och underlätta utförandet av olagliga tjänster. I vissa länder behandlas frihandelszoner i alla avseenden som om de vore utanför landets tullområde. Följden blir att varor förs in i eller ut ur dessa områden med minimal tullkontroll.

För att ta itu med dessa utmaningar har kommissionen arbetat nära tillsammans med OECD:s arbetsgrupp för bekämpning av olaglig handel för att ta fram vägledning som hjälper regeringar och beslutsfattare att minska och motverka olaglig handel som genomförs genom och inom frihandelszonerna. I utkastet till rekommendation fastställs åtgärder för att förbättra öppenheten, främja ren och rättvis handel i frihandelszoner och göra dem oattraktiva för de kriminella organisationer som för närvarande utnyttjar dem.

Med tanke på att olaglig handel har omfattande negativa ekonomiska, sociala, miljömässiga och även politiska konsekvenser skulle unionens stöd för antagande av utkastet till rekommendation i OECD-rådet ge en stark positiv signal till andra OECD-medlemmar och till länder utanför OECD.

4. RÄTTLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.”

Begreppet ”akter med rättslig verkan” omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren.

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

OECD-rådet är ett organ som inrättats genom ett avtal, nämligen OECD:s konvention. Unionen är inte medlem av OECD, men en företrädare för Europeiska kommissionen deltar i OECD:s rådsmöten och uttrycker unionens ståndpunkt. För ärenden som omfattas av unionens befogenheter uttrycks unionens ståndpunkt på grundval av ett rådsbeslut, men det är de unionens medlemsstater som är medlemsländer i OECD som använder sin rösträtt för att gemensamt ta ställning på unionens vägnar.

Utkastet till rekommendation, som OECD-rådet kan anta efter godkännande av OECD:s kommitté för offentlig styrning, kan påverka den riskanalys som utförs av medlemsstaternas tullmyndigheter i enlighet med förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen jämförd med ramen för riskhantering på tullområdet. Detta beror på att underlåtenhet att följa uppförandekoden är en riskindikator som medlemsstaternas tullmyndigheter kan använda inom sitt bedömningsutrymme för att välja ut varor eller ekonomiska aktörer för tullkontroll mot sändningar som anländer från eller har transiterat genom relevanta frihandelszoner. Den förfarandemässiga rättsliga grunden för de föreslagna besluten är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelan kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelan.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör den gemensamma handelspolitiken. Såsom anges i punkt 1 är utkastet till rekommendation utformat för att hjälpa regeringar och beslutsfattare att minska och motverka olaglig handel som genomförs genom och inom frihandelszonerna. Syftet med utkastet till rekommendation är därför att främja och skydda laglig handel i den mening som avses i artikel 207 i EUF-fördraget.

4.3. Slutsats

Därför krävs ett rådsbeslut på grundval av artikel 207 i EUF-fördraget jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget för att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i OECD:s kommitté för offentlig styrning och i OECD-rådet. Europeiska kommissionen ger uttryck för unionens ståndpunkt i OECD:s kommitté för offentlig styrning och OECD-rådet på grundval av detta rådsbeslut, men det är unionens medlemsstater som är medlemsländer i OECD som använder sin rösträtt för att gemensamt ta ställning på unionens vägnar.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i OECD:s kommitté för offentlig styrning och i OECD-rådet om utkastet till rekommendation om motverkande av olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 207.4 första stycket jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Internationella standarder för att motverka olaglig handel är avgörande för att skapa lika villkor på global nivå och för att främja laglig handel. Sådana standarder bör omfatta vägledning som hjälper regeringar och beslutsfattare i deras insatser för att minska och motverka olaglig handel som bedrivs genom och inom frihandelszoner, t.ex. i utkastet till OECD:s rekommendation om att bekämpa olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner (nedan kallat *utkastet till rekommendation*).
- (2) Omfattande diskussioner har förts om utkastet till rekommendation i OECD:s arbetsgrupp för bekämpning av olaglig handel, ett underorgan till högnivåforumet för risk inom OECD:s kommitté för offentlig styrning, baserat på sex års analys och expertsamråd, inbegripet Världstullorganisationen och WTO.
- (3) Utkastet till rekommendation förväntas först läggas fram för OECD:s kommitté för offentlig styrning för godkännande och därefter OECD-rådet för antagande.
- (4) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i OECD:s kommitté för offentlig styrning och i OECD-rådet i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget, eftersom utkastet till rekommendation kan påverka den riskanalys som utförs av medlemsstaternas tullmyndigheter i enlighet med förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen jämförd med ramen för riskhantering på tullområdet. Detta beror på att underlåtenhet att följa uppförandekoden är en riskindikator som medlemsstaternas tullmyndigheter kan använda inom sitt bedömningsutrymme för att välja ut varor eller ekonomiska aktörer för tullkontroll mot sändningar som anländer från eller har transiterat genom relevanta frihandelszoner. Olaglig handel har omfattande negativa ekonomiska, sociala, miljömässiga och även politiska konsekvenser, och det är mycket viktigt att unionen stöder antagandet av utkastet till rekommendation i OECD-rådet.
- (5) OECD-rådet är ett organ som inrättats genom ett avtal, nämligen OECD:s konvention. Tjugotre EU-medlemsstater är medlemsländer i OECD och har rösträtt i OECD-rådet. Unionen är inte medlem i OECD och har därför inte rösträtt när rättsakter antas av OECD-rådet. Europeiska kommissionen ger uttryck för unionens ståndpunkt i OECD:s kommitté för offentlig styrning och OECD-rådet, men de medlemsstater som är

medlemmar i OECD bör använda sin rösträtt för att gemensamt ta ställning på unionens vägnar, i enlighet med unionens ståndpunkt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i OECD:s kommitté för offentlig styrning och i OECD:s råd avseende ökad transparens i frihandelszoner ska grunda sig på utkastet till rekommendation om bekämpning av olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner, som bifogas detta beslut.

Mindre ändringar av utkastet till rekommendation får godkännas av företrädare för unionen i OECD:s kommitté för offentlig styrning och OECD-rådet utan något nytt beslut av rådet.

Artikel 2

Den ståndpunkt som avses i artikel 1 ska intas gemensamt av de medlemsstater i unionen som är medlemmar i OECD.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*