



Brussel, 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het
Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO over de
Ontwerpaanbeveling inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in
vrije zones**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot bepaling van het namens de Unie in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO in te nemen standpunt met betrekking tot de voorgenomen goedkeuring van de Ontwerpaanbeveling inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in vrije zones.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De Ontwerpaanbeveling inzake de bestrijding van illegale handel

De Ontwerpaanbeveling inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in vrije zones ("de Ontwerpaanbeveling") is door de taskforce van de OESO inzake de bestrijding van illegale handel, een ondergeschikt orgaan van het risicoforum op hoog niveau van het Comité Overheidsbestuur van de OESO, ontwikkeld na zes jaar analyse en overleg met deskundigen, waarin de belangrijkste uitdagingen zijn geïdentificeerd die illegale handel in vrije zones mogelijk maken.

Het voornaamste doel van de Ontwerpaanbeveling is de transparantie in vrije zones te vergroten om te voorkomen dat criminele organisaties profijt trekken van die zones. Daarom worden OESO-leden en niet-leden in de Ontwerpaanbeveling ertoe opgeroepen: i) te zorgen voor adequaat toezicht op en controle van vrije zones, en ii) de marktdeelnemers in vrije zones aan te moedigen zich te houden aan de "Gedragscode voor integere vrije zones", die is opgenomen in het aanhangsel bij de Ontwerpaanbeveling en daar een integrerend deel van uitmaakt.

In de eerste pijler van de Ontwerpaanbeveling wordt een overzicht gegeven van de gebieden waarop de deelnemende landen worden opgeroepen om verdere maatregelen te nemen, onder meer door middel van internationale samenwerking, om het toezicht op en de controle van vrije zones die onder hun jurisdictie vallen te verbeteren. Die maatregelen omvatten een wettelijk kader voor vrije zones op grond waarvan de bevoegde autoriteiten doeltreffende inspecties of onderzoeken ter plaatse kunnen uitvoeren en de toepasselijke verboden en beperkingen in de vrije zone kunnen handhaven. De Ontwerpaanbeveling beoogt ook de beschikbaarheid van geaggregeerde statistische gegevens over goederen die de vrije zone binnenkomen en verlaten, op basis van hun tariefindeling te vergroten.

In de tweede pijler van de Ontwerpaanbeveling wordt de deelnemende landen geadviseerd maatregelen te nemen om de marktdeelnemers in vrije zones aan te moedigen vrijwillig de Gedragscode na te leven. Die maatregelen kunnen onder meer bestaan in strengere controles van zendingen uit vrije zones die dat niet doen. De naleving zal worden beoordeeld en gemonitord met behulp van een mechanisme dat na de goedkeuring van de Ontwerpaanbeveling zal worden uitgewerkt. In de praktijk houdt de Gedragscode in dat vrije zones toezicht houden op marktdeelnemers die in de zone gevestigd zijn, samenwerken met de douane en de beschikbaarheid van informatie voor onderzoeken bevorderen. Hiermee wordt beoogd de verantwoordingsplicht te versterken en een gelijk speelveld tot stand te brengen met het positieve nettoresultaat dat illegale handel afneemt.

2.2. De Raad van de OESO en het Comité Overheidsbestuur van de OESO

De Raad van de OESO is het besluitvormingsorgaan van de OESO. Hij bestaat uit één vertegenwoordiger per lidstaat en een vertegenwoordiger van de Europese Commissie. De Raad komt regelmatig bijeen op het niveau van de permanente vertegenwoordigers bij de

OESO en de besluiten worden bij consensus genomen. Deze bijeenkomsten worden voorgezeten door de secretaris-generaal van de OESO. Drieëntwintig lidstaten van de Unie zijn lid van de OESO en hebben dus stemrecht in de Raad van de OESO. De Unie is geen lid van de OESO en kan derhalve niet stemmen wanneer de Raad van de OESO rechtshandelingen vaststelt. Het Comité Overheidsbestuur van de OESO werkt op basis van een door de Raad van de OESO verleend mandaat. De Europese Commissie verwoordt het standpunt van de Unie in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO op basis van dit besluit van de Raad, maar het is aan de lidstaten van de Unie die lid zijn van de OESO om gezamenlijk hun stemrecht te gebruiken om namens de Unie een standpunt in te nemen.

2.3. De beoogde handeling van de Raad van de OESO

De tekst van de Ontwerpaanbeveling, een juridisch niet-bindend rechtsinstrument van de OESO, is op 29 maart 2019 door de stuurgroep van de taskforce van de OESO inzake de bestrijding van illegale handel vastgesteld en is tijdens de vergadering van het Comité Overheidsbestuur van de OESO van 16 april 2019 ter discussie voorgelegd. Na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit van de Raad zal de Ontwerpaanbeveling met het oog op goedkeuring via de schriftelijke procedure worden voorgelegd aan het Comité Overheidsbestuur van de OESO. Als dat comité de ontwerpaanbeveling goedkeurt, zal zij voor goedkeuring worden voorgelegd aan de Raad van de OESO.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

De Unie speelt een actieve rol in de strijd tegen illegale handel, onder meer door middel van bepalingen in het douanewetboek van de Unie en voorschriften inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane.

In de afgelopen decennia hebben vele landen overal ter wereld vrije zones ingesteld als een manier om de economische ontwikkeling te stimuleren. De vaststelling van normen en regels inzake doeltreffend toezicht op de activiteiten in vrije zones is in sommige landen echter op die ontwikkeling achtergebleven. Als gevolg daarvan hebben criminele netwerken manieren gevonden om misbruik te maken van een ontoereikend toezicht in sommige vrije zones, en aldus illegale producten te smokkelen of om te leiden naar de binnenlandse markt, productiefaciliteiten voor nagemaakte en gesmokkelde goederen op te zetten, illegale goederen door te voeren en het verrichten van illegale diensten te vergemakkelijken. In sommige landen worden vrije zones in alle gevallen behandeld alsof zij zich buiten het douanegebied van de staat bevinden; dat leidt ertoe dat goederen die zones met minimale douanecontroles binnenkomen of verlaten.

Om die uitdagingen aan te pakken heeft de Europese Commissie nauw met de taskforce van de OESO inzake de bestrijding van illegale handel samengewerkt om richtsnoeren te ontwikkelen die overheden en beleidsmakers helpen om illegale handel via en in vrije zones te beperken en te ontmoedigen. De daaruit voortvloeiende Ontwerpaanbeveling bevat maatregelen om de transparantie te vergroten, integere en eerlijke handel in vrije zones te bevorderen en die zones onaantrekkelijk te maken voor de criminele organisaties die er momenteel profijt van trekken.

Gelet op de grote negatieve economische, sociale, ecologische en zelfs politieke gevolgen van illegale handel, zou de steun van de Unie voor de goedkeuring van de Ontwerpaanbeveling in de Raad van de OESO een sterk positief signaal geven aan andere OESO-leden en derde landen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van de "standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst". Het begrip "handelingen met rechtsgevolgen" omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die "beslissende invloed [hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt".

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Raad van de OESO is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het Verdrag nopens de OESO. Hoewel de Unie als zodanig geen lid is van de OESO, neemt een vertegenwoordiger van de Europese Commissie deel aan vergaderingen van de Raad van de OESO en verwoordt hij het standpunt van de Unie. Voor aangelegenheden waarvoor de Unie bevoegd is, wordt het standpunt van de Unie verwoord op basis van een besluit van de Raad, maar het is aan de lidstaten van de Unie die lid zijn van de OESO om gezamenlijk hun stemrecht te gebruiken om namens de Unie een standpunt in te nemen.

De Ontwerpaanbeveling, die de Raad van de OESO na goedkeuring van het Comité Overheidsbestuur van de OESO kan goedkeuren, kan van invloed zijn op de risicoanalyse die de douaneautoriteiten van de lidstaten uitvoeren overeenkomstig Verordening (EU) nr. 952/2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie in samenhang met het kader voor douanerisicobeheer. Dit komt doordat niet-naleving van de Gedragscode een risico-indicator is die de douaneautoriteiten van de lidstaten binnen hun beoordelingsmarge mogen gebruiken om goederen of marktdeelnemers voor douanecontrole te selecteren in het licht van zendingen die aankomen uit of doorgevoerd zijn door relevante vrije zones. De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op de gemeenschappelijke handelspolitiek. Zoals uiteengezet in punt 1 van de Ontwerpaanbeveling, is deze bedoeld om regeringen en beleidsmakers te helpen de illegale handel via en in vrije zones te beperken en te ontmoedigen. De Ontwerpaanbeveling is dan

ook bedoeld om de legitieme handel in de zin van artikel 207 VWEU te bevorderen en te beschermen.

4.3. Conclusie

Daarom is een besluit van de Raad op grond van artikel 207 VWEU in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU vereist om het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO. De Europese Commissie verwoordt het standpunt van de Unie in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO op basis van dit besluit van de Raad, maar het is aan de lidstaten van de Unie die lid zijn van de OESO om gezamenlijk hun stemrecht te gebruiken om namens de Unie een standpunt in te nemen.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO over de Ontwerpaanbeveling inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in vrije zones

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 207, lid 4, eerste alinea, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Internationale normen inzake de bestrijding van illegale handel zijn van essentieel belang voor een gelijk speelveld op mondiaal niveau en voor de bevordering van de legitieme handel. Dergelijke normen moeten richtsnoeren omvatten die regeringen en beleidsmakers helpen bij hun inspanningen om illegale handel via en in vrije zones te verminderen en te ontmoedigen, zoals het geval is in de Ontwerpaanbeveling van de OESO inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in vrije zones ("de Ontwerpaanbeveling").
- (2) In de taskforce van de OESO inzake de bestrijding van illegale handel, een ondergeschikt orgaan van het risicoforum op hoog niveau van het Comité Overheidsbestuur van de OESO, hebben uitgebreide discussies plaatsgevonden over de Ontwerpaanbeveling, na zes jaar analyse en overleg met deskundigen, met inbegrip van de WDO en de WTO.
- (3) De Ontwerpaanbeveling zal naar verwachting eerst ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Comité Overheidsbestuur van de OESO en vervolgens aan de Raad van de OESO.
- (4) Het is passend overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en in de Raad van de OESO, aangezien de Ontwerpaanbeveling van invloed kan zijn op de risicoanalyse die de douaneautoriteiten van de lidstaten uitvoeren overeenkomstig Verordening (EU) nr. 952/2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie in samenhang met het kader voor douanerisicobeheer. Dit komt doordat niet-naleving van de Gedragscode een risico-indicator is die de douaneautoriteiten van de lidstaten binnen hun beoordelingsmarge mogen gebruiken om goederen of marktdeelnemers voor douanecontrole te selecteren in het licht van zendingen die aankomen uit of doorgevoerd zijn door relevante vrije zones. Illegale handel heeft grote negatieve economische, sociale, ecologische en zelfs politieke gevolgen en het is van essentieel belang dat de Unie de goedkeuring van de Ontwerpaanbeveling in de Raad van de OESO steunt.

- (5) De Raad van de OESO is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het Verdrag nopens de OESO. Drieëntwintig lidstaten van de Unie zijn lid van de OESO en hebben stemrecht in de Raad van de OESO. De Unie is geen lid van de OESO en kan derhalve niet stemmen wanneer de Raad van de OESO rechtshandelingen vaststelt. De Europese Commissie verwoordt het standpunt van de Unie in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO, maar de lidstaten van de Unie die lid zijn van de OESO moeten gezamenlijk hun stemrecht gebruiken om namens de Unie een standpunt in te nemen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het namens de Unie in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO in te nemen standpunt betreffende het vergroten van de transparantie in vrije zones, is gebaseerd op de aan dit besluit gehechte Ontwerpaanbeveling inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in vrije zones.

Kleine wijzigingen van de Ontwerpaanbeveling kunnen zonder nader besluit van de Raad worden goedgekeurd door de vertegenwoordigers van de Unie in het Comité Overheidsbestuur van de OESO en de Raad van de OESO.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde standpunt wordt ingenomen door de gezamenlijk optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van de OESO.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*