



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i OECD's Public Governance Committee og OECD-Rådet vedrørende udkastet til henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frizoner

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører afgørelsen om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i OECD's Public Governance Committee (det offentlige styringsudvalg) og OECD-Rådet i forbindelse med den planlagte vedtagelse af udkastet til henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frizoner.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Udkastet til henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel

Udkastet til henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frizoner ("udkastet til henstilling") er udarbejdet af OECD's Task Force on Countering Illicit Trade, et organ under High Level Risk Forum i OECD's Public Governance Committee, og bygger på seks års analyse og eksperthøring, som har indkredset de vigtigste udfordringer, der gør frizoner udsatte for ulovlig handel.

Hovedformålet med udkastet til henstilling er at øge gennemsigtigheden i frizoner for at hindre kriminelle organisationer i at udnytte dem. Med henblik herpå opfordres medlemmer af OECD og ikke-medlemmer i udkastet til henstilling: i) til at sikre tilstrækkelig overvågning af og kontrol med frizoner og ii) til at tilskynde frizone-operatører til at overholde "adfærdskodeksen for rene frizoner", der findes i appendikset til udkastet til henstilling og udgør en integrerende del deraf.

I sin første søjle skitserer udkastet til henstilling områder, hvor tilsluttede lande opfordres til at træffe yderligere foranstaltninger, herunder gennem internationalt samarbejde, for at øge overvågningen af og kontrollen med frizoner inden for deres jurisdiktion. Disse foranstaltninger omfatter en retlig ramme for frizoner, som giver de kompetente myndigheder mulighed for at gennemføre effektive undersøgelser på stedet, efterforskninger eller inspektioner og for at håndhæve gældende forbud og restriktioner i frizonen. Udkastet til henstilling har også til formål at øge adgangen til aggregerede statistiske data om varer, der ankommer til og forlader frizonen, ud fra deres toldklassifikation.

I sin anden søjle opfordrer udkastet til henstilling de tilsluttede lande til at træffe foranstaltninger for at tilskynde frizone-operatører til frivilligt at overholde adfærdskodeksen. Disse foranstaltninger kan omfatte strengere kontrol med sendinger, der kommer fra frizoner, som ikke overholder adfærdskodeksen. Overholdelsen vil blive vurderet og overvåget gennem en mekanisme, der skal oprettes efter vedtagelsen af udkastet til henstilling. I praksis indebærer adfærdskodeksen, at frizoner overvåger økonomiske aktører, der er etableret i deres zone, samarbejder med toldmyndighederne og gør oplysninger tilgængelige med henblik på undersøgelser. Dette har til formål at øge ansvarligheden og skabe lige konkurrencevilkår med det positive nettoresultat at mindske ulovlig handel.

2.2. OECD-Rådet og OECD's Public Governance Committee

OECD-Rådet er OECD's beslutningstagende organ. Det består af en repræsentant for hvert medlemsland plus en repræsentant for Europa-Kommissionen. De faste repræsentanter ved OECD mødes regelmæssigt i Rådet, og afgørelser træffes ved konsensus. Disse møder ledes af OECD's generalsekretær. 23 EU-medlemsstater er medlemmer af OECD og har dermed stemmeret i OECD-Rådet. Unionen er ikke medlem af OECD og har derfor ikke stemmeret, når OECD-Rådet vedtager retsakter. OECD's Public Governance Committee udøver sit hverv på grundlag af et mandat fra OECD-Rådet. Europa-Kommissionen giver udtryk for Unionens

holdning i OECD's Public Governance Committee og OECD-Rådet ud fra denne rådsafgørelse, men det er op til de EU-medlemsstater, der er medlemmer af OECD, at bruge deres stemmeret til at udtrykke Unionens holdning og handle i fællesskab.

2.3. Den påtænkte retsakt, der skal vedtages af OECD-Rådet

Teksten til udkastet til henstilling, som er en ikke-juridisk bindende retsakt fra OECD, blev færdigudformet den 29. marts 2019 af styringskomitéen (Steering Committee) for OECD's Task Force on Countering Illicit Trade og blev forelagt OECD's Public Governance Committee til drøftelse på mødet den 16. april 2019. Når denne rådsafgørelse træder i kraft, vil udkastet til henstilling blive forelagt OECD's Public Governance Committee til godkendelse ved skriftlig procedure. Med forbehold af sidstnævntes godkendelse vil udkastet til henstilling blive forelagt OECD-Rådet til vedtagelse.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Unionen spiller en aktiv rolle i bekæmpelsen af ulovlig handel, herunder gennem bestemmelser i EU-toldkodeksen og regler vedrørende toldmyndighedernes håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder.

I de seneste årtier har mange lande rundt omkring i verden oprettet frizoner som et middel til at fremme økonomisk udvikling. Denne udvikling er imidlertid gået hurtigere end vedtagelsen af standarder og forskrifter for effektiv overvågning af aktiviteterne i frizoner i visse lande. Som følge heraf har kriminelle netværk fundet metoder til at misbruge huller i overvågningen i visse frizoner til at smugle eller omdirigere ulovlige produkter til nationale markeder, etablere produktionsfaciliteter til forfalskede varer og smuglervarer, føre ulovlige varer i transit og gøre det lettere at tilbyde ulovlige tjenester. I visse lande behandles frizoner i enhver henseende, som om de lå uden for landets toldområde; som følge heraf ankommer varer til eller forlader disse områder med minimal toldkontrol.

For at løse disse problemer op har Europa-Kommissionen arbejdet tæt sammen med OECD's Task Force on Countering Illicit Trade med henblik for at udarbejde retningslinjer, som kan hjælpe offentlige myndigheder og beslutningstagere med at mindske og hindre ulovlig handel, der foregår gennem og i frizoner. Det udkast til henstilling, som er resultatet af dette arbejde, indeholder foranstaltninger til at øge gennemsigtigheden, fremme ren og fair handel i frizoner og gøre dem uattraktive for de kriminelle organisationer, som i øjeblikket udnytter dem.

I betragtning af at ulovlig handel har betydelige negative økonomiske, sociale, miljømæssige og sågar politiske konsekvenser, vil Unionens støtte til vedtagelsen af udkastet til henstilling i OECD-Rådet sende et stærkt positivt budskab til andre medlemmer af OECD og ikke-medlemmer.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtages der afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen". Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også

instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver".

4.1.2. Anvendelse på det foreliggende tilfælde

OECD-Rådet er et organ, der er nedsat ved en aftale, nemlig Overenskomsten om OECD. Unionen er ikke medlem af OECD som sådan, men en repræsentant for Europa-Kommissionen deltager i OECD-Rådets møder og giver udtryk for Unionens holdning. På områder, der henhører under Unionens kompetence, udtrykkes Unionens holdning på grundlag af en rådsafgørelse, og det er op til de EU-medlemsstater, der er medlemmer af OECD, at bruge deres stemmeret til at udtrykke Unionens holdning og handle i fællesskab.

Udkastet til henstilling, som OECD-Rådet kan vedtage efter godkendelse i OECD's Public Governance Committee, vil kunne få indflydelse på den risikoanalyse, der foretages af medlemsstaternes toldmyndigheder i henhold til forordning (EU) nr. 952/2013 om EU-toldkodeksen sammenholdt med rammen for toldrisikostyring. Dette skyldes, at manglende overholdelse af adfærdskodeksen er en risikoindikator, som toldmyndighederne i medlemsstaterne kan anvende inden for rammerne af deres skønsmæssige til at udvælge varer eller økonomiske aktører til toldkontrol i forbindelse med forsendelser, der kommer fra eller har været i transit gennem en bestemt frizone. Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har to formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer må betragtes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal afgørelsen, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, kun have ét materielt retsgrundlag, nemlig det, som det primære eller fremherskende formål eller element tilsiger.

4.2.2. Anvendelse på det foreliggende tilfælde

Det primære formål med og indhold af den påtænkte retsakt vedrører den fælles handelspolitik. Som anført i afsnit 1 er udkastet til henstilling udformet med henblik på at hjælpe offentlige myndigheder og beslutningstagere med at mindske og hindre ulovlig handel, der foregår gennem og i frizoner. Udkastet til henstilling har derfor til formål at fremme og beskytte lovlig handel som omhandlet i artikel 207 i TEUF.

4.3. Konklusion

Af denne grund er det nødvendigt med en rådsafgørelse på grundlag af artikel 207 i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF for at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i OECD's Public Governance Committee og i OECD-Rådet. Europa-Kommissionen giver udtryk for Unionens holdning i OECD's Public Governance Committee og OECD-Rådet på grundlag af denne rådsafgørelse, men det er op til de EU-medlemsstater, der er medlemmer af OECD, at bruge deres stemmeret til at udtrykke Unionens holdning og handle i fællesskab.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i OECD's Public Governance Committee og OECD-Rådet vedrørende udkastet til henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frizoner

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 207, stk. 4, første afsnit, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Internationale standarder for bekæmpelse af ulovlig handel er afgørende for lige konkurrencevilkår på globalt plan og for fremme af lovlig handel. Sådanne standarder bør omfatte retningslinjer, som kan hjælpe offentlige myndigheder og beslutningstagere i deres bestræbelser på at mindske og hindre ulovlig handel, der foregår gennem og i frizoner, som i udkastet til OECD's henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frihandelszoner ("udkastet til henstilling").
- (2) Der har fundet omfattende drøftelser sted af udkastet til henstilling i OECD's Task Force on Countering Illicit Trade, et organ under High Level Risk Forum i OECD's Public Governance Committee, på grundlag af seks års analyse og eksperthøring, herunder i WCO og WTO.
- (3) Udkastet til henstilling forventes først at blive forelagt OECD's Public Governance Committee til godkendelse og derefter OECD-Rådet til vedtagelse.
- (4) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i OECD's Public Governance Committee og i OECD-Rådet i overensstemmelse med artikel 218, stk. 9, i TEUF, bør fastlægges, da udkastet til henstilling vil kunne få indflydelse på den risikoanalyse, der foretages af medlemsstaternes toldmyndigheder i henhold til forordning (EU) nr. 952/2013 om EU-toldkodeksen sammenholdt med rammen for toldrisikostyring. Dette skyldes, at manglende overholdelse af adfærdskodeksen er en risikoindikator, som toldmyndighederne i medlemsstaterne kan anvende inden for rammerne af deres skønsbeføjelse til at udvælge varer eller økonomiske aktører til toldkontrol i forbindelse med forsendelser, der kommer fra eller har været i transit gennem en bestemt frizone. Ulovlig handel har betydelige negative økonomiske, sociale, miljømæssige og sågar politiske konsekvenser, og det er af afgørende betydning, at Unionen støtter vedtagelsen af udkastet til henstilling i OECD-Rådet.
- (5) OECD-Rådet er et organ, der er nedsat ved en aftale, nemlig Overenskomst om OECD. Treogtyve EU-medlemsstater er medlemmer af OECD og har stemmeret i OECD-Rådet. Unionen er ikke medlem af OECD og har derfor ikke stemmeret, når OECD-Rådet vedtager retsakter. Europa-Kommissionen giver udtryk for Unionens holdning i OECD's Public Governance Committee og i OECD-Rådet, men de medlemsstater, der er medlemmer af OECD, bør bruge deres stemmeret til at udtrykke

Unionens holdning og handle i fællesskab i overensstemmelse med Unionens holdning

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i OECD's Public Governance Committee og i OECD-Rådet med henblik på at øge gennemsigtigheden i frizoner, skal baseres på udkastet til henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frizoner, der er knyttet til nærværende afgørelse.

Mindre ændringer af udkastet til henstilling kan vedtages af repræsentanter for Unionen i OECD's Public Governance Committee og i OECD-Rådet uden yderligere afgørelse truffet af Rådet.

Artikel 2

Den holdning, der henvises til i artikel 1, skal indtages af de EU-medlemsstater, der er medlemmer af OECD, og som handler i fællesskab.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*