



Brussel, 1.7.2019
COM(2019) 294 final

ANNEX

BIJLAGE

bij

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**

AANHANGSEL

Aanbeveling inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in vrije zones

1. Dit document bevat een Ontwerpaanbeveling inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in vrije zones (hierna "Ontwerpaanbeveling"), die is opgenomen in de bijlage en is opgesteld door de taskforce inzake de bestrijding van illegale handel¹ (hierna "TF-CIT"), een ondergeschikt orgaan van het risicoforum op hoog niveau (hierna "RHN") van het Comité Overheidsbestuur van de OESO (hierna "COB"). Zij is bedoeld om regeringen en beleidsmakers te helpen illegale handel via en in vrije zones te beperken en te ontmoedigen.
2. De OESO heeft uitgebreid onderzoek naar illegale handel verricht in de vorm van thematische studies en vergelijkingen tussen landen onderling, teneinde de illegale markten beter te begrijpen en in kaart te brengen. De bevindingen daarvan vormen een empirische basis voor het beleid inzake risicobeheer in verschillende sectoren.
3. Zoals bepaald in het werkprogramma en de begroting van het COB voor 2017-2018 [GOV/PGC(2016)9/FINAL], heeft de OESO in samenwerking met het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO) de routes voor de grensoverschrijdende illegale handel in namaakgoederen geanalyseerd en verschillende soorten illegale goederen onderzocht. Daaruit is gebleken dat er een aantal beleidslacunes bestaat, met name wat vrije zones betreft, waar het toezicht kan worden versterkt en de op risicoanalyse gebaseerde rechtshandhaving kan worden verbeterd. In de verklaring van de ministerraad van 2017 werden verdere werkzaamheden van de taskforce inzake de bestrijding van illegale handel van de OESO verwelkomd en werd erkend dat internationale samenwerking en partnerschappen nodig zijn om internationale corruptie en illegale handel te bestrijden².

Redenen voor het opstellen van de Ontwerpaanbeveling

4. De afgelopen decennia is een recordaantal vrije zones ingesteld om nieuwe bedrijven en buitenlandse investeringen aan te trekken. Het doel daarvan is de handel en de economische groei te bevorderen door douanerechten, quota en andere belastingen af te schaffen en de administratieve formaliteiten, inclusief bepaalde douaneprocedures en openbaarmakingsvereisten, tot een minimum te beperken. De grootte en de aard van de vrije zones verschillen van land tot land, afhankelijk van het regime en het soort activiteiten dat in die zones is toegestaan, net als de benamingen ervan: vrije zones, bedrijvenzones, exportproductiezones, speciale economische zones, buitenlandsehandelszones enz. Als gevolg van de proliferatie van vrije zones in de dynamische context van de globalisering zijn zij voor tal van landen en toonaangevende producenten een centrale rol gaan spelen.
5. De vaststelling van normen en regels inzake doeltreffend toezicht op de activiteiten in vrije zones is in sommige landen echter op die ontwikkeling achtergebleven. Daardoor hebben criminele netwerken manieren gevonden om misbruik te maken van het ontoereikende toezicht in sommige vrije zones en aldus illegale producten te smokkelen of naar de binnenlandse markt om te leiden, productiefaciliteiten voor

¹ De taskforce inzake de bestrijding van illegale handel brengt de economische gevolgen van grensoverschrijdende handel in onder meer namaakartikelen, wilde dieren en planten, en mensen in kaart en meet die.

² Verklaring van de ministerraad van 2017.

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 nationale douanegebied bevinden; dat leidt ertoe dat goederen die zones met minimale douanecontroles binnenkomen of verlaten. Hoewel de instelling van vrije zones gereguleerd is, zijn de douanecontroles of -interventies vaak ontoereikend of onbestaand. Zelfs in gevallen waarin de wetgeving de douaneautoriteiten specifiek bevoegd maakt om controles te verrichten in vrije zones, kan de handhaving te wensen overlaten.

6. Veel vrije zones leveren de lokale economieën economische voordelen op, maar er zijn sterke aanwijzingen dat daar illegale handel plaatsvindt, bijvoorbeeld in namaakartikelen, wilde dieren en planten, wapens enz. Volgens analyses door de OESO is er sprake van een duidelijke correlatie tussen de grootte van vrije zones, wat werkgelegenheid en de daarin gevestigde ondernemingen betreft, en de waarde van de illegale handel in namaakartikelen. Sommige vrije zones zijn belangrijke overslagpunten voor illegale goederen die herverpakt zijn of een nieuw etiket hebben gekregen om hun plaats van oorsprong te verbergen en aldus door te dringen in de legitieme distributieketen.
7. Tijdens de bijeenkomst van de Raad op ministerieel niveau in 2017 hebben de ministers erkend dat "internationale samenwerking en partnerschappen nodig zijn om internationale corruptie en illegale handel te bestrijden, onder meer door de toepassing van de bestaande normen te verbeteren", en verwelkomden zij "verdere OESO-werkzaamheden inzake illegale handel, onder meer via de taskforce inzake de bestrijding van illegale handel".
8. Om deze problemen aan te pakken en de oproep van de ministers te beantwoorden, heeft de TF-CIT een Ontwerpaanbeveling van de Raad van de OESO opgesteld waarin maatregelen worden voorgesteld om de transparantie van vrije zones te vergroten teneinde het misbruik ervan te verminderen en ze minder aantrekkelijk te maken voor de criminele organisaties die er momenteel profijt van trekken.
9. De Ontwerpaanbeveling is gebaseerd op zes jaar analyse en overleg met deskundigen bij de OESO, met name via:
10. Vergaderingen van de TF-CIT over de uitdagingen op het gebied van rechtshandhaving die vrije zones creëren op verschillende illegale markten, en twee gezamenlijke workshops met verschillende intergouvernementele organisaties. De eerste workshop werd samen met de Werelddouaneorganisatie (WDO) georganiseerd in Brussel in november 2016, en de tweede samen met het EUIPO in Alicante in september 2017;
11. Een OESO-rapport "Governance Frameworks to Counter Illicit Trade" (bestuurskaders om illegale handel tegen te gaan), dat onder meer de grote lijnen van die besprekingen weergeeft³, en een in maart 2018 gepubliceerd gezamenlijk verslag van de OESO en het EUIPO "Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones" (handel in namaakgoederen en vrije zones)⁴, waarin statistische correlaties zijn vastgesteld tussen de grootte van een vrije zone (aantal in die zones gevestigde ondernemingen, werknemers, en bijdrage aan de totale waarde van de uitvoer) en de waarde van de namaakgoederen die vanuit een bepaald rechtsgebied binnenkomen.

³ Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OESO, 2018)

⁴ Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from recent trends (OESO-EUIPO, 2018).

12. In de analyse worden de belangrijkste uitdagingen in kaart gebracht die illegale handel in vrije zones kunnen vergemakkelijken:
- Het toezicht van de rechtshandhavingsinstanties op de vrije zones is soms ontoereikend wegens de frequente misvatting dat in een dergelijke zone gevestigde ondernemingen in feite buiten het nationale grondgebied opereren. Dit leidt tot de onjuiste opvatting dat de nationale rechtshandhavingsinstanties en de douane niet bevoegd zijn om zich toegang te verschaffen tot de lokalen van en informatie over de marktdeelnemers in die zones.
 - Zelfs in economieën waar de bevoegdheid van de lokale douane en andere rechtshandhavingsinstanties om zich toegang tot een vrije zone te verschaffen, juist wordt opgevat, is de prikkel om toezicht te houden op de activiteiten en overladingen in die zones beperkt, tenzij de "lekkage" naar de binnenlandse markt groot genoeg is.
13. Het is gemakkelijk om grote hoeveelheden contant geld in vrije zones binnen te brengen met de verklaring dat het is bestemd voor kleinhandelstransacties in de zone, maar er is geen officiële controleprocedure die kan bevestigen dat het geld uiteindelijk is gebruikt voor legitieme transacties. Bovendien belemmert het gebrek aan integratie van elektronische systemen voor het traceren van ladingen met de bevoegde autoriteiten een tijdige risicoanalyse.
14. Hoewel anekdotisch bewijs van het misbruik van vrije zones voor illegale handel sommige van die zones internationaal in de schijnwerpers heeft gezet, blijven de risico's van vrije zones in de hogere bestuurslagen weinig bekend.
15. De bijeenkomsten en overwegingen van deskundigen, samen met recente publicaties van de OESO over vrije zones en eerdere OESO-verslagen⁵, staven de conclusie dat een gebrek aan monitoring van, toezicht op en transparantie van de activiteiten in talrijke vrije zones de productie, het verkeer, de opslag en de smokkel van illegale goederen mogelijk maakt. Het gewicht van deze bevindingen heeft de ministers er tijdens de vergadering van de ministerraad in 2017 toe gebracht de OESO op te roepen om gecoördineerde internationale maatregelen te nemen om de transparantie in vrije zones te vergroten en zo de mogelijkheid dat zij worden gebruikt voor illegale handel te verminderen.

Procedure voor het opstellen van de Ontwerpaanbeveling

16. Tijdens zijn vergadering van december 2017 is het RHN overeengekomen dat de taskforce ontwerprichtsnoeren voor de bestrijding van illegale handel moest opstellen overeenkomstig de opdracht van de OESO om mondiale normen vast te stellen en een gelijk speelveld voor de globalisering tot stand te brengen. De voorgestelde maatregelen hebben tot doel de capaciteit van de rechtshandhavingsinstanties om doeltreffende maatregelen te nemen te vergroten en de aantrekkingskracht van vrije zones voor criminelen te verminderen.
17. Een eerste ontwerp van richtsnoeren inzake de bestrijding van illegale handel: meer transparantie in vrije zones werd besproken en becommentarieerd tijdens de vergadering van de TF-CIT in maart 2018 [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1], met schriftelijke input van de raadgevingen van de secretariaten van de Financial Action Task Force, de WDO en de Wereldhandelsorganisatie.

⁵ *Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors (OESO-EUIPO, 2018); Illicit Trade: Converging Criminal Networks (OESO, 2016).*

18. Het COB werd tijdens zijn 57e vergadering op 12 april 2018 van het verloop van dit proces op de hoogte gebracht en werd verzocht opmerkingen te maken over beleidsopties om de bestuurskaders ter bestrijding van illegale handel, waaronder een inclusief raadplegingsproces, te versterken. Het COB stemde er ook mee in om over de ontwerprichtsnoeren een openbare raadpleging te houden [GOV/PGC/A(2018)1].
19. Nadat verdere opmerkingen van het RHN en de TF-CIT over de ontwerprichtsnoeren waren geïntegreerd, vond van 8 juli 2018 tot 3 september 2018 de online openbare raadpleging plaats. De raadpleging stond open voor deelname van alle belanghebbenden; antwoorden werden ontvangen van onder meer leden en niet-leden van de OESO, exploitanten van vrije zones, hun verenigingen, tussenpersonen (waaronder bevrachters, expediteurs en koeriers) en in vrije zones gevestigde bedrijven of bedrijven die in hun toeleveringsketen vrije zones gebruiken. Meer dan 200 belanghebbenden namen deel aan de openbare raadpleging, waarbij bijna 100 bladzijden schriftelijke opmerkingen werden ontvangen.
20. Daarnaast zijn de ontwerprichtsnoeren op 18 juni 2018 voor commentaar voorgelegd aan de werkgroep van het Handelscomité en is intern overleg gepleegd met het secretariaat van het Comité voor economische politiek, het Handelscomité, de werkgroep omkoping in internationale zakelijke transacties en het Mondiaal forum inzake transparantie en uitwisseling van inlichtingen voor belastingdoeleinden (GFTEI). Ook het secretariaat van de Financiële Actiegroep witwassen van geld (FATF) is geraadpleegd. Er is waardevolle input ontvangen die heeft bijgedragen tot meer consistentie en samenhang van de ontwerprichtsnoeren met reeds bestaande instrumenten.
21. Na toevoeging van alle relevante en belangrijke opmerkingen die tijdens de openbare raadpleging waren ingediend en na raadpleging van andere OESO-organen en -secretariaten, werd het herziene ontwerp opnieuw als Ontwerpaanbeveling voorgelegd aan de TF-CIT (en het RHN). Sommige delegaties hebben daarop een aantal vragen gesteld, onder meer over de wijze waarop het beste kan worden nagegaan of vrije zones de Gedragscode voor integere vrije zones naleven. Die vragen zijn in overweging genomen en hebben geleid tot de ontwerptekst in de bijlage, die geen specifieke bepalingen inzake toezicht op de naleving bevat, maar een intentieverklaring om binnen een jaar na de goedkeuring van de Aanbeveling een duidelijk instrument te ontwikkelen om toezicht te houden op de naleving.
22. De herziene Ontwerpaanbeveling wordt hierbij aan de TF-CIT voorgelegd met het oog op de goedkeuring ervan en de overlegging aan het RHN; zij zal daarna ter goedkeuring worden toegezonden aan het COB en uiteindelijk via het Uitvoerend Comité ter aanneming worden voorgelegd aan de Raad.

Doel en strekking van de Ontwerpaanbeveling

23. De Ontwerpaanbeveling is bedoeld om te zorgen voor transparantie in vrije zones en past in een breder streven om illegale handel te bestrijden. Illegale handel heeft grote negatieve economische, sociale, ecologische en zelfs politieke gevolgen, en schaadt de duurzame ontwikkeling. Hij ondermijnt goed bestuur, vermindert het vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat en kan de politieke stabiliteit bedreigen als de economische actoren daarvan de aandacht doen afwenden om hun illegale marktaandeel te beschermen.
24. Het ruimere doel van de Ontwerpaanbeveling is om na verloop van tijd duidelijke verwachtingen met betrekking tot doeltreffend beleid ter bestrijding van illegale

handel te creëren. Gemeenschappelijke normen voor de globalisering beogen ervoor te zorgen dat de voordelen daarvan volledig kunnen worden gedeeld en de nadelen zo veel mogelijk worden beperkt. Dit vereist dat landen meer samenwerken en investeren in de ontwikkeling van passende institutionele capaciteit⁶.

25. In de Ontwerpaanbeveling worden de leden en niet-leden die zich erbij hebben aangesloten (de aangeslotenen) opgeroepen om vrije zones ertoe aan te zetten een (bij de Ontwerpaanbeveling gevoegde) vrijwillige Gedragscode voor integere vrije zones aan te nemen, met dien verstande dat de naleving van de bepalingen daarvan zal worden beoordeeld en gecontroleerd door een mechanisme (diagnose-instrument) dat binnen een jaar na de goedkeuring van de Ontwerpaanbeveling zal worden ingesteld. Dit moet waarborgen dat de Ontwerpaanbeveling effect heeft en dat transparantie op doeltreffende wijze wordt bevorderd, zodat vrije zones toezicht uitoefenen op in een zone gevestigde marktdeelnemers en samenwerken met de bevoegde overheidsinstanties. Vrije zones moeten de toegankelijkheid van informatie die nuttig is voor onderzoeken verbeteren, en een verantwoordingsplicht en een gelijk speelveld introduceren, met het positieve nettoresultaat dat de illegale handel afneemt.
26. In de Ontwerpaanbeveling wordt een tweeledige aanpak voorgesteld die betrekking heeft op dimensies die relevant zijn voor eenieder die belang heeft bij goed bestuur in vrije zones, met name de douaneautoriteiten en in voorkomend geval de ruimere rechtshandavingsgemeenschap (waaronder eventueel milieucriminaliteitsautoriteiten, belastingautoriteiten en andere), vrije zones, marktdeelnemers in die zones en het maatschappelijk middenveld.
27. De Ontwerpaanbeveling wil de aangeslotenen ondersteunen en nuttige richtsnoeren verstrekken om de uitdagingen aan te pakken en goede praktijken voor de vermindering van illegale handel in kaart te brengen. Een alomvattende aanpak om de illegale handel in vrije zones terug te dringen, vereist investeringen in maatregelen van de aangeslotenen en in samenwerking om het toezicht en de controle op vrije zones te verbeteren waar deze worden misbruikt voor illegale handel. Daarom wordt in de Ontwerpaanbeveling ingegaan op de belangrijkste behoeften die in het onderzoek van de OESO specifiek zijn geïdentificeerd, waaronder:
 - Een internationaal gecoördineerde inspanning van de nationale wetgevende en handavingsinstanties om ervoor te zorgen dat rechtshandavings- en douanebeambten overeenkomstig het nationale recht uitdrukkelijk gemachtigd zijn om eender wanneer en eender waar in een vrije zone doeltreffende onderzoeken of inspecties ter plaatse kunnen verrichten zonder voorafgaande kennisgeving of rechterlijke toestemming, om de toepassing van de geldende wet- en regelgeving of beleidsinstructies te vergemakkelijken.
 - Internationale samenwerking om lokale overheden ertoe aan te zetten waakzamer te zijn en meer controle uit te oefenen op vrije zones, aangezien de negatieve externe effecten op hun binnenlandse markt niet volstaan om maatregelen te rechtvaardigen die de risico's van illegale handel beperken.
 - Het genereren van politieke wil om een oplossing voor de uitdagingen te vinden.

⁶

Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OESO, 2018)

Toezicht op de uitvoering, verspreiding en aansluiting van derde landen

28. De Ontwerpaanbeveling draagt het Comité Overheidsbestuur op om:

- *De taskforce inzake de bestrijding van illegale handel te gebruiken als forum voor de uitwisseling van informatie en voor vrijwillige collegiale toetsingen van de uitvoering van deze aanbeveling.* Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de belanghebbenden te betrekken bij de bewustmaking van het risico van illegale handel in specifieke vrije zones, de bespreking van de naleving van de Gedragscode voor integere vrije zones en de vergelijking van ervaringen en het onderzoeken van praktijken bij het terugdringen en tegengaan van de risico's van illegale handel.
- *Een mechanisme (diagnose-instrument) in te stellen voor de beoordeling van de prestaties en de naleving door vrije zones van de Gedragscode voor integere vrije zones.* Het mechanisme zou binnen één jaar na de goedkeuring van de Aanbeveling worden ingesteld via een proces waarbij meerdere belanghebbenden betrokken zijn en dat onder auspiciën van het RHN en het COB wordt geleid door de TF-CIT.
- *Een instrumentarium te ontwikkelen om de aangeslotenen te ondersteunen bij de toepassing van de Aanbeveling, met inbegrip van de bevordering en aanmoediging van de naleving door vrije zones van de Gedragscode voor integere vrije zones,* binnen een jaar na de goedkeuring van de Aanbeveling: via een proces waarbij meerdere belanghebbenden betrokken zijn en dat onder auspiciën van het RHN en het COB wordt geleid door de TF-CIT, zou een instrumentarium worden ontwikkeld om de aangeslotenen en vrije zones te ondersteunen bij de praktische toepassing ervan, onder meer met betrekking tot de naleving van de Gedragscode voor integere vrije zones. Dat instrumentarium zou de ontwikkeling van een model voor de beoordeling van het risico van vrije zones omvatten, waarmee bedrijven de integriteit en geschiktheid van goed bestuur in verschillende vrije zones kunnen toetsen aan een reeks ijkpunten. Het zou ook een register van goede praktijken omvatten, geïllustreerd met concrete voorbeelden, en platforms voor samenwerking tussen verschillende belanghebbenden zouden geleidelijk kunnen worden ontwikkeld om hiaten op het gebied van beleid, bestuur en handhaving te dichten.
- *De tenuitvoerlegging van deze Aanbeveling te monitoren en daarover uiterlijk vijf jaar na de goedkeuring ervan en vervolgens ten minste om de tien jaar verslag uit te brengen aan de Raad:* in dat verslag zal de relevantie en het effect van de Ontwerpaanbeveling worden beoordeeld om ervoor te zorgen dat de Aanbeveling actueel blijft, waarbij er in voorkomend geval op wordt gewezen dat een herziening noodzakelijk is. Het verslag zal voortbouwen op de informatie over goede praktijken die is verzameld bij de ontwikkeling van het instrumentarium, de besprekingen in het COB en zijn relevante ondergeschikte organen over de toepassing van de Ontwerpaanbeveling en de gedachtewisselingen via platformen voor samenwerking tussen verschillende belanghebbenden die zijn opgericht om input te geven voor de werkzaamheden van het COB en zijn ondergeschikte organen ter zake.

29. De Ontwerpaanbeveling verzoekt de secretaris-generaal en de aangeslotenen om deze te verspreiden. Zodra zij is goedgekeurd, zal de Ontwerpaanbeveling beschikbaar zijn op het online compendium van rechtsinstrumenten van de OESO.

Om de verspreiding te vergemakkelijken, zal een boekje met de tekst van de Ontwerpaanbeveling, samen met relevante achtergrondinformatie, in pdf-formaat beschikbaar zijn. Het secretariaat zal de Ontwerpaanbeveling verspreiden door middel van vergaderingen van relevante ministeries, parlementaire groepen, brancheorganisaties, beroepsorganisaties en netwerken van academici en deskundigen.

30. De Ontwerpaanbeveling zal openstaan voor toetreding door niet-lidstaten. Een dergelijke toetreding zou betekenen dat de aangeslotenen zich politiek engageren voor de beginselen in de Ontwerpaanbeveling. Dat geïnteresseerde niet-leden zich bij de Ontwerpaanbeveling kunnen aansluiten, zou een signaal afgeven dat zij een proactieve rol kunnen spelen in de inspanningen om illegale handel terug te dringen en kunnen helpen het speelveld op wereldschaal gelijkter te maken. Aangeslotenen die geen lid zijn, zouden betrokken worden bij de activiteiten om de toepassing ervan te ondersteunen en te controleren.

AANHANGSEL

Ontwerpaanbeveling van de Raad betreffende meer transparantie in vrije zones

DE RAAD,

GEZIEN artikel 5, onder b), van het Verdrag nopens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling van 14 december 1960;

GEZIEN de [Aanbeveling van de Raad tot bevordering van de samenwerking tussen de belastingdiensten en andere rechtshandavingsinstanties bij de bestrijding van ernstige misdrijven \[OESO/LEGAL/0384\]](#);

GEZIEN de [Aanbeveling van de Raad over de bestrijding van de illegale handel in pesticiden \[OESO/LEGAL/0446\]](#);

GEZIEN de FATF-aanbevelingen van 2012, de WTO-Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom van 1994 en de WTO-Overeenkomst inzake handelsfacilitatie van 2017;

WIJZEND OP de basisbeginselen van de douaneprocedures en -controles die zijn vastgelegd in de Herzene WDO-Overeenkomst van Kyoto, specifieke bijlage D, hoofdstuk 2 (Vrije zones);

ZICH ERVAN BEWUST dat illegale handel plaatsvindt in de schaduw van de mondiale economie, met steeds geavanceerder handelaars in een reeks verboden goederen en diensten, waaronder namaakartikelen;

ZICH ERVAN BEWUST dat illegale handel en criminele netwerken wereldwijd een steeds grotere bedreiging voor de veiligheid vormen en dat zij hele gemeenschappen en samenlevingen bedreigen, doordat zij lucratieve criminele activiteiten, de financiering van terrorisme en meer instabiliteit en geweld overal ter wereld vergemakkelijken;

ZICH ERVAN BEWUST dat verschillende internationale normen verschillende vormen van illegale handel, waaronder de handel in mensen, verdovende middelen, namaakartikelen, bedreigde en illegaal geëxploiteerde dieren en planten, antiques en conventionele wapens, verbieden of reguleren en de toepassing bevorderen van wettelijke, bestuursrechtelijke en operationele maatregelen die de opbrengsten van illegale handel moeten verminderen;

OVERWEGENDE dat er behoefte is aan aanvullende geharmoniseerde richtsnoeren die de overheden efficiënte instrumenten ter beschikking stellen om op verschillende illegale markten illegale handel, ongeacht waarin, op te sporen, te ontmoedigen en te verminderen;

ZICH BEWUST van de noodzaak om proactieve maatregelen te nemen voor het terugdringen van het aanbod van en het ontmoedigen van de vraag naar illegale goederen en diensten op verschillende illegale markten;

ZICH ERVAN BEWUST dat vrije zones legitieme economische groei kunnen stimuleren en voor de economische activiteiten van veel economieën en toonaangevende producenten een centrale rol kunnen spelen;

ZICH ERVAN BEWUST dat hoewel het aantal normen, het toezicht en andere controles betreffende vrije zones zijn toegenomen, zij niet steeds gelijke tred hebben gehouden met de toename van het aantal marktdeelnemers en de omvang van de illegale handel in goederen en diensten;

ZICH ERVAN BEWUST dat de bevoegde overheidsinstanties in sommige vrije zones niet tijdig fysiek toegang kunnen hebben tot de lokalen en vaak moeite hebben om informatie te verkrijgen over de activiteiten van marktdeelnemers die in de vrije zone gevestigd zijn of over de eigendom van goederen die door de vrije zone worden doorgevoerd of er worden geproduceerd of geassembleerd, zelfs wanneer andere internationale normen ter zake vereisen dat zij dat kunnen;

ERKENNENDE dat sommige marktdeelnemers kunnen profiteren van ontoereikend toezicht, gebrekkige controle en het gebrek aan transparantie in vrije zones om handelsfraude of inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten te plegen, goederen te smokkelen, de verspreiding van wapens te vergemakkelijken en de opbrengsten van misdrijven wit te wassen;

WIJZEND OP de mogelijkheid om bevoegde autoriteiten die medeplichtig zijn met, of nalatig zijn bij het toezicht op marktdeelnemers die illegale handel verrichten of mogelijk maken die schadelijk is voor personen, bedrijven en het milieu, ter verantwoording te roepen;

Over het voorstel van het Comité Overheidsbestuur:

I. IS HET ERMEE EENS dat voor de toepassing van deze Aanbeveling de volgende definities worden gebruikt:

- "vrije zone" is een door een land of rechtsgebied aangewezen gebied waarin goederen die dit gebied binnenkomen niet onderworpen zijn aan invoer- of uitvoerrechten dan wel aan lagere invoer- of uitvoerrechten dan die welke van toepassing zouden zijn indien die goederen voor het vrije verkeer zouden worden aangegeven op het tijdstip dat zij dit gebied binnenkomen. Voorzieningen voor tijdelijke opslag of het stelsel van douane-entrepots worden niet als vrije zones beschouwd.
- "bevoegde autoriteiten" omvatten, maar zijn niet beperkt tot, de volgende overheidsinstanties: politie-, douane-, belasting- en markttoezichtsambtenaren met bevoegdheid ten aanzien van de betrokken personen, plaatsen, processen/procedures, of goederen.

II. BEVEELT AAN dat de leden en niet-leden die zich bij de Aanbeveling hebben aangesloten (hierna de "aangeslotenen") **transparantie bevorderen om misbruik van vrije zones voor illegale handel te ontmoedigen.**

Daartoe zouden de aangeslotenen op een wijze die niet discriminerend is en geen onnodige belemmeringen voor de handel in het leven roept:

1. ervoor moeten zorgen dat het **rechtskader voor vrije zones** op hun grondgebied of die anderszins onder hun administratief toezicht staan,
 - de bevoegde autoriteiten het recht verleent om relevante gegevens, documenten, monsters en andere informatie over de productie en het verkeer van goederen op te vragen en overeenkomstig de interne wetgeving te allen tijde ambtshalve controles uit te voeren op de in vrije zones opgeslagen, geproduceerde of verpakte goederen en aldaar verleende diensten of verrichte activiteiten.
 - de bevoegde autoriteiten in staat stelt overeenkomstig hun nationale recht passend op te treden en passende maatregelen te nemen.
 - de bevoegde autoriteiten machtigt om goederen te onderzoeken voor of op het tijdstip van toelating tot een vrije zone dan wel op enig later tijdstip, indien het

onderzoek noodzakelijk wordt geacht om de goede toepassing van de wet- en regelgeving of instructies die de bevoegde autoriteit mag handhaven, te vergemakkelijken.

- de bevoegde autoriteiten machtigt om, rekening houdend met de aard van de goederen in kwestie, de vereisten van het douanetoezicht of de beveiligings- en veiligheidsvoorschriften, de toepasselijke verboden en beperkingen op activiteiten in vrije zones te handhaven.
 - de bevoegde autoriteiten machtigt om personen die niet de nodige waarborgen bieden voor de naleving van de douanevoorschriften, de uitoefening van een activiteit in een vrije zone verbieden.
 - natuurlijke of rechtspersonen die zijn veroordeeld wegens illegale economische of financiële activiteiten verbiedt in een vrije zone actief te zijn.
 - garandeert dat de grenzen en de in- en uitgangen van vrije zones onder toezicht van de bevoegde autoriteiten staan.
 - garandeert dat goederen, personen en vervoermiddelen die de vrije zone binnenkomen of verlaten, aan doeltreffende controles worden onderworpen.
 - garandeert dat marktdeelnemers die in een vrije zone actief mogen zijn, zich fysiek in de vrije zone bevinden en dat zij de identiteit van de klanten van hun activiteiten aan de bevoegde autoriteiten meedelen. Wanneer de klant optreedt als agent of vertegenwoordiger, moet de marktdeelnemer de bevoegde autoriteiten ook de identiteit meedelen van de principaal, d.w.z. de persoon of personen namens wie de agent optreedt.
2. ervoor moeten zorgen dat de bevoegde autoriteiten toegang hebben tot **geaggregeerde statistische gegevens over de goederen die de vrije zone binnenkomen en verlaten** op basis van hun tariefindeling, en tot informatie over de identiteit van de eigenaar of eigenaren van de goederen.
3. **internationaal moeten samenwerken bij de uitwisseling van rechtshandavingsinformatie**, en met bevoegde autoriteiten en betrokken sectoren overleg moeten plegen bij onderzoeken en andere gerechtelijke of administratieve procedures betreffende specifieke gevallen van misbruik van vrije zones voor illegale handel. Dit omvat onder meer:
- het spontaan en op verzoek delen van financiële en administratieve informatie ter ondersteuning van de verstrekking van bewijsmateriaal in gerechtelijke procedures, of ter waarborging en bevordering van doeltreffend toezicht en doeltreffende controle op vrije zones en van het voorkomen van misbruik daarvan, overeenkomstig het nationale recht.
 - het verbeteren van het gebruik en de naleving van de huidige regelingen voor de samenwerking tussen douaneautoriteiten, zoals vereist door overeenkomsten betreffende wederzijdse bijstand in douanezaken, en andere mechanismen en protocollen voor de rechtshandhaving en informatie-uitwisseling.
 - samenwerking en bijstand bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid en praktijken ter bestrijding van illegale handel in vrije zones, met inbegrip van technische bijstand voor het delen en ontwikkelen van betere systemen voor het bijhouden van gegevens door de bevoegde autoriteiten, vrije zones en marktdeelnemers.

4. **de samenwerking tussen binnenlandse instanties moeten verbeteren**, met inbegrip van verplichtingen om vermoedens van illegaal gedrag aan de bevoegde overheidsinstanties te melden, de uitwisseling van informatie tussen instanties, en andere samenwerkingsmechanismen zoals gezamenlijke onderzoeken en gemeenschappelijke inlichtingencentra.
5. **het bewustzijn** van de bevoegde autoriteiten en belanghebbenden uit de particuliere sector (bv. belangrijke tussenpersonen, waaronder scheepsagenten, expediteurs, douane-expediteurs en logistieke ondernemingen) over de rol en de verantwoordelijkheden in verband met activiteiten in een vrije zone, en van de risico's die verbonden zijn aan activiteiten in een vrije zone moeten vergroten.
6. **partnerschappen** tussen belanghebbenden moeten aanmoedigen om de illegale handel te bestrijden die uitgaat van vrije zones met een hoog risico, zoals die welke geen toepassing geven aan de Gedragscode voor integere vrije zones die is opgenomen in de bijlage bij deze Aanbeveling en daarvan een integrerend onderdeel vormt. Dit omvat inspanningen om bedrijven die gebruikmaken van vrije zones of die marktdeelnemers in vrije zones financieren, aan te moedigen zaken te doen in of samen te werken met vrije zones die de Gedragscode voor integere vrije zones naleven.
7. **toezicht moeten houden op de activiteiten van vrije zones** en jaarlijkse indicatoren moeten publiceren die bijdragen aan een evaluatie van het risico dat zij illegale handel vergemakkelijken.
8. **relevante statistieken inzake eerdere niet-naleving of handhaving moeten opstellen**, onder meer betreffende vasthouding en inbeslagname door de douane van illegale goederen van oorsprong of herkomst uit vrije zones, en jegens die vrije zones reeds genomen handhavingsmaatregelen.
9. **gerichte acties moeten voeren** met betrekking tot zendingen die afkomstig zijn uit vrije zones met een hoog risico, zoals die welke de Gedragscode voor integere vrije zones niet naleven.
10. Meer gebruik moeten maken van bestaande of nieuwe internationale overeenkomsten waarin bepalingen inzake wederzijdse rechtshulp of andere vormen van samenwerking op het gebied van handhaving zijn opgenomen, teneinde illegale handel via vrije zones te bestrijden. Bij het beheer van deze overeenkomsten zouden de aangeslotenen de bevoegde autoriteiten en hun contactpunten moeten aanwijzen om de communicatie tussen de bevoegde autoriteiten van de partijen bij dergelijke overeenkomsten te vergemakkelijken.

III. BEVEELT AAN dat de aangeslotenen maatregelen nemen om vrije zones aan te sporen de Gedragscode voor integere vrije zones toe te passen. Dergelijke maatregelen omvatten, maar zijn niet beperkt tot een strikt toezicht op zendingen die aankomen uit of waarvoor er aanwijzingen zijn dat zij zijn doorgevoerd door vrije zones die de Gedragscode voor integere vrije zones niet toepassen.

IV. BEVEELT AAN dat de aangeslotenen in voorkomend geval handelsovereenkomsten gebruiken om de naleving van de in deze Aanbeveling vervatte beginselen voor de bestrijding van illegale handel in vrije zones te bevorderen.

V. VERZOEKT de secretaris-generaal en de aangeslotenen om deze Aanbeveling te verspreiden.

VI. VERZOEKT de niet-aangeslotenen om rekening te houden met deze Aanbeveling en zich daarbij aan te sluiten.

VII. DRAAGT het Comité Overheidsbestuur op om via de taskforce inzake de bestrijding van illegale handel:

- op te treden als forum voor de uitwisseling van informatie en voor vrijwillige collegiale toetsingen van de uitvoering van deze Aanbeveling;
- binnen een jaar na de goedkeuring van de Aanbeveling een mechanisme voor de beoordeling van de prestaties en de naleving van de Gedragscode voor integere vrije zones in te stellen en daarover bij de Raad verslag uit te brengen;
- binnen een jaar na de goedkeuring van de Aanbeveling een instrumentarium te ontwikkelen om de aangeslotenen te ondersteunen bij de uitvoering van de Aanbeveling, met inbegrip van de bevordering en aanmoediging van de naleving van de Gedragscode voor integere vrije zones door vrije zones, en
- de tenuitvoerlegging van deze Aanbeveling te monitoren en daarover uiterlijk vijf jaar na de goedkeuring ervan en vervolgens ten minste om de tien jaar verslag uit te brengen aan de Raad.

BIJLAGE

Gedragscode voor integere vrije zones

Integere vrije zones zijn vrije zones die:

1. de bevoegde autoriteiten overeenkomstig hun nationale recht onvoorwaardelijk toegang verlenen met het oog op onbelemmerde ambtshalve handhavingscontrole van marktdeelnemers, ter ondersteuning van onderzoeken naar overtredingen van de geldende wet- en regelgeving.
2. de bevoegde autoriteiten vooraf in kennis stellen van elke industriële, commerciële of dienstverlenende activiteit die plaatsvindt in de vrije zone.
3. marktdeelnemers en personen die niet de nodige waarborgen voor de naleving van de geldende douanevoorschriften bieden, de uitoefening van een activiteit in de vrije zone verbieden.
4. ervoor zorgen dat de marktdeelnemers die in de vrije zone actief zijn, gedetailleerde digitale documentatie bijhouden van alle goederen die de zone binnenkomen en verlaten en van alle goederen en diensten die in de zone worden geproduceerd, zodat steeds kenbaar is wat zich in de zone bevindt. De digitale documentatie:
 - moet de koop- en verkooptransacties met betrekking tot goederen en diensten die de vrije zone binnenkomen of verlaten registreren, en moet op verzoek worden verstrekt aan de bevoegde autoriteiten.
 - moet overeenkomstig het nationale recht een volledig en nauwkeurig beeld geven van alle handelstransacties, teneinde volledige verantwoording mogelijk te maken van de materialen die worden gebruikt bij productie- en assemblageprocessen, zodat zij kunnen worden vergeleken met de omvang en de waarde van hun handelstransacties. Deze documentatie moet:
 - gedurende een periode van minimaal vijf jaar bewaard worden;
 - op verzoek tijdig ter beschikking worden gesteld van de bevoegde autoriteiten;
 - worden bijgehouden in een door de bevoegde autoriteiten voorgeschreven formaat, zodat zij door de bevoegde autoriteit kan worden gebruikt voor het opstellen van risicoprofielen.
5. de bevoegde autoriteiten tijdig de documentatie en informatie doen toekomen die overeenkomstig de nationale wetgeving wordt opgevraagd en die moet worden bijgehouden overeenkomstig de bepalingen inzake het bijhouden van gegevens.
6. ervoor zorgen dat marktdeelnemers die in de vrije zone actief zijn, op verzoek van de bevoegde autoriteiten in het rechtsgebied waar de zone zich bevindt, toegang moeten verlenen tot hun gedetailleerde digitale bestanden.
7. een specifiek contactpunt aanwijzen met de nodige vaardigheden en middelen om doeltreffend op dergelijke verzoeken om informatie van de bevoegde autoriteiten te reageren.
8. elektronische betalingen stimuleren voor elke commerciële of financiële transactie in of vanuit de vrije zone door marktdeelnemers die in de vrije zone actief zijn, en de traceerbaarheid van contante transacties waarborgen.

9. deelnemen aan intercollegiaal leren en dialogen met aangeslotenen om problemen inzake naleving op te lossen.