



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 1. juli 2019
(OR. en)

**Interinstitutionel sag:
2019/0140(NLE)**

**10831/19
ADD 1**

**UD 193
OCDE 7
PI 105**

FORSLAG

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	1. juli 2019
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2019) 294 final ANNEX
Vedr.:	BILAG til 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

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2019) 294 final ANNEX.

Bilag: COM(2019) 294 final ANNEX



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.7.2019
COM(2019) 294 final

ANNEX

BILAG

til

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

TILLÆG

Henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frizoner

1. Dette dokument indeholder et udkast til henstilling om bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frizoner ("udkastet til henstilling"), der er gengivet i bilaget, og som er udarbejdet gennem Task Force on Countering Illicit Trade¹ ("TF-CIT"), et organ under High Level Risk Forum ("HLRF") i OECD's Public Governance Committee ("PGC"). Det er udformet med henblik på at hjælpe offentlige myndigheder og beslutningstagere med at mindske og hindre ulovlig handel, der foregår gennem og i frizoner.
2. OECD har gennemført omfattende forskning i ulovlig handel i form af tematiske undersøgelser og sammenligninger af data på tværs af lande for at fremme forståelsen og kortlægningen af ulovlige markeder. Forskningsresultaterne udgør et evidensgrundlag som input til politikker for risikostyring på tværs af forskellige sektorer.
3. Som det fremgår af PGC Programme of Work and Budget 2017-2018 [GOV/PGC(2016)9/FINAL] har OECD i samarbejde med Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret (EUIPO) analyseret handelsruter for ulovlig handel med forfalskede varer på tværs af grænserne og forskellige typer ulovlige varer. Analysen har afdækket en række huller i politikken, og frizoner er et af dem, hvor der er behov for at styrke overvågningen og øge risikoplyst retshåndhævelsespraksis. I ministerrådets erklæring fra 2017 glædede man sig til det kommende arbejde i OECD's Task Force on Countering Illicit Trade og anerkendte behovet for samarbejde og partnerskaber på internationalt plan for at bekæmpe international korruption og ulovlig handel².

Baggrunden for udarbejdelsen af udkastet til henstilling

4. I de seneste årtier er der blevet etableret frizoner med rekordfart for at tiltrække nye forretningsmuligheder og udenlandske investeringer. Målet er at fremme handel og økonomisk vækst ved at afskaffe told, kvoter og andre afgifter og mindske de administrative krav, herunder visse toldprocedurer og oplysningskrav. Frizoners omfang og art varierer fra land til land, afhængigt af, hvilken ordning der er indført, og hvilken type aktiviteter der må finde sted i dem, og kan have en række forskellige navne som f.eks. frizoner (Free Zones), erhvervsudviklingszoner (Enterprise Zones), eksportforarbejdningzoner (Export Processing Zones), særlige økonomiske zoner (Special Economic Zones), udenrigshandelszoner (Foreign Trade Zones) osv. Som følge af spredningen af frizoner i den dynamiske globaliseringsproces er de kommet til at spille en central rolle i erhvervslivet for mange lande og førende producenter.
5. 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 hullerne i overvågningen i visse frizoner til at smugle eller omdirigere ulovlige varer til hjemmemarkedet, etablere produktionsfaciliteter til forfalskede varer og smuglervarer, transportere ulovlige varer i transit og gøre det lettere at udføre ulovlige tjenester. I visse lande behandles frizoner i enhver henseende, som om de lå uden for landets toldområde

¹ Task Force on Countering Illicit Trade kortlægger og måler de økonomiske virkninger af grænseoverskridende handel med forfalskede varer, vilde dyr og planter samt personer.

² Ministerrådets erklæring fra 2017.

med det resultat, at varer ankommer til eller forlader disse områder med minimal toldkontrol. Selv om betingelserne for etablering af frizoner er reguleret, er omfanget af toldkontrol eller -indgreb ofte utilstrækkeligt eller mangler. Selv i tilfælde, hvor lovgivningen specifikt giver toldmyndighederne kompetence til at foretage kontrol i frizoner, kan håndhævelsen være svag.

6. Mange frizoner skaber økonomiske fordele for deres lokale økonomier, men der er stærke beviser for, at de anvendes til ulovlig handel med f.eks. forfalskede varer, vilde dyr og planter, våben osv. OECD's analyse viser en positiv sammenhæng mellem frizonens størrelse med hensyn til beskæftigelse og virksomheder, der er etableret deri, og værdien af ulovlig handel med forfalskede varer. Nogle frizoner anses for at være vigtige omladningssteder for ulovlige varer, der er blevet omemballerede eller ommærkede for at skjule deres oprindelsessted og skaffe dem adgang til den lovlige forsyningskæde.
7. På ministerrådsmødet i 2017 anerkendte ministrene "behovet for samarbejde og partnerskaber på internationalt plan for at bekæmpe international korruption og ulovlig handel, herunder ved at styrke gennemførelsen af eksisterende standarder", og "glædede sig til OECD's kommende arbejde vedrørende ulovlig handel, herunder gennem Task Force on Countering Illicit Trade".
8. For at tage disse udfordringer op og reagere på ministrenes opfordring har TF-CIT udarbejdet et udkast til OECD-Rådets henstilling, hvori der foreslås foranstaltninger til at øge gennemsigtigheden af frizoner for at mindske misbruget af dem og gøre dem mindre attraktive for de kriminelle organisationer, som i øjeblikket udnytter dem.
9. Udkastet til henstilling bygger på seks års analyse og eksperthøringer i OECD, navnlig på grundlag af:
10. møder i TF-CIT om de retshåndhævelsesudfordringer, som frizoner udgør på forskellige ulovlige markeder, og to fælles workshops med forskellige mellemstatslige organisationer. Den første workshop blev afholdt med Verdenstoldorganisationen (WCO) i november 2016 i Bruxelles og den anden med EUIPO i Alicante i september 2017
11. en OECD-rapport om "Governance Frameworks to Counter Illicit Trade", som bl.a. afspejler hovedlinjerne i disse drøftelser³, samt en fælles rapport fra OECD og EUIPO om "Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones", som blev offentliggjort i marts 2018⁴, og som fastlagde statistiske sammenhænge mellem en frizonens størrelse (med hensyn til virksomheder, der er etableret deri, ansatte og bidrag til den samlede eksportværdi) og værdien af forfalskede varer fra en bestemt jurisdiktion.
12. Analysen identificerer centrale udfordringer, der gør en frizone modtagelig for ulovlig handel:
 - Frizoners driftsforhold kan være utilstrækkeligt overvåget af retshåndhævelsesmyndighederne på grund af den udbredte fejlagtige opfattelse, at virksomheder, der er etableret heri, rent faktisk opererer uden for et lands jurisdiktion. Dette fører til den fejlagtige opfattelse, at de nationale

³ Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OECD, 2018).

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

retshåndhævelsesmyndigheder og toldmyndighederne ikke er bemyndiget adgang til de fysiske lokaliteter og oplysninger om de økonomiske aktører, som driver forretning deri.

- Selv i økonomier, hvor der er en korrekt opfattelse af de lokale toldmyndigheders og andre retshåndhævelsesmyndigheders bemyndigelse til at få adgang til en frizone, er incitamentet lavt til at overvåge dens aktiviteter og omladninger, medmindre der er et tilstrækkeligt udslip til hjemmemarkedet.
13. Store kontantbeløb kan let indføres i en frizone ved at erklære, at de er til detailtransaktioner indenfor, men der er ingen officiel efterprøvningsproces til at bekræfte deres endelige anvendelse til lovlig virksomhed. Desuden udgør manglende integration af elektroniske systemer til sporing af fragt med de kompetente myndigheder en hindring for rettidig risikoenalyse.
 14. Selv om anekdotisk evidens for misbrug af frizoner til at gennemføre ulovlig handel har bragt nogle af dem i det internationale søgelys, er der fortsat en relativt beskednen viden på højt plan om risiciene ved frizoner.
 15. Ekspertmøderne og -overvejelserne samt de seneste OECD-publikationer om frizoner og tidligere OECD-rapporter⁵ underbygger den konklusion, at manglende overvågning, tilsyn og gennemsigtighed i forbindelse med aktiviteter i mange frizoner skaber mulighed for produktion, flytning, opbevaring og smugling af ulovlige varer. Omfanget af disse resultater støttede ministrenes opfordring til OECD på OECD's ministerrådsmøde i 2017 om at mobilisere en koordineret international indsats med det formål at øge gennemsigtigheden i frizoner og dermed nedbringe deres anvendelighed som kanaler for ulovlig handel.

Procedure for udarbejdelse af udkast til henstilling

16. HLRF besluttede på sit møde i december 2017, at taskforcen skulle udarbejde et udkast til et sæt retningslinjer for bekæmpelse af ulovlig handel til fremme af OECD's mission med henblik på at fastsætte globale standarder og skabe lige konkurrencevilkår for globaliseringen. Formålet med de foreslåede foranstaltninger er at styrke retshåndhævelsesmyndighedernes kapacitet til at træffe effektive foranstaltninger og at gøre frizoner mindre attraktive for kriminelle iværksættere.
17. Et første udkast til retningslinjer for bekæmpelse af ulovlig handel: øget gennemsigtighed i frizoner blev drøftet og kommenteret på TF-CIT's møde i marts 2018 [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1] med skriftlige indlæg fra høringer med Financial Action Task Force's, WCO's og WTO's sekretariat.
18. PGC blev underrettet om proceduren på sit 57. møde den 12. april 2018 og blev opfordret til at fremsætte bemærkninger til politikvalgmulighederne med henblik på at styrke forvaltningsrammerne for at bekæmpe ulovlig handel, herunder ved en inklusiv høringsproces. PGC indvilligede også i at åbne udkastet til retningslinjer for offentlig høring [GOV/PGC/A(2018)1].
19. Som følge af inkorporeringen af yderligere bemærkninger til udkastet til retningslinjer fra HLRF og TF-CIT blev den offentlige onlinehøring lanceret og løb fra den 8. juli 2018 til den 3. september 2018. Høringen var åben for deltagelse af alle interessenter, og der blev modtaget input fra bl.a. medlemmer af OECD og ikke-medlemmer, frizone-operatører, deres sammenslutninger, formidlere (herunder

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

afsendere, speditører og kurerer) og de industrier, der er etableret i frizoner eller anvender dem i deres forsyningskæder. Over 200 individuelle interessenter deltog i den offentlige høring med næsten 100 siders skriftlige kommentarer.

20. Desuden blev udkastet til retningslinjer forelagt Handelskomitéens arbejdsgruppe med henblik på bemærkninger den 18. juni 2018, og der blev afholdt interne høringer med sekretariatet for Den Økonomisk-politiske Komité, Handelskomitéen, Arbejdsgruppen vedrørende Korruption i forbindelse med Internationale Handelstransaktioner og Det Globale Forum for Gennemsigtighed og Informationsudveksling (GFTEI). Desuden blev sekretariatet for Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge (FATF) også hørt. Der blev modtaget værdifulde input, som bidrog til at styrke overensstemmelsen og sammenhængen i udkastet til retningslinjer med allerede eksisterende instrumenter.
21. Efter inkorporeringen af alle relevante og vigtige bemærkninger fra den offentlige høring og høringen af andre OECD-organer og sekretariatet blev det reviderede udkast rundsendt til TF-CIT (og HLRF) igen som et udkast til henstilling. På dette tidspunkt rejste visse delegationer en række spørgsmål, herunder om, hvordan man bedst kan overvåge, om frizoner overholder adfærdskodeksen for rene frizoner. Disse spørgsmål blev behandlet, og resultatet fremgår af udkastet til tekst i bilaget, som ikke indeholder en specifik bestemmelse om overvågning af overholdelsen, men omfatter en erklæring om hensigten om at udvikle et klart middel til at overvåge overholdelsen senest et år efter vedtagelsen af henstillingen.
22. Det reviderede udkast til henstilling forelægges hermed for TF-CIT med henblik på godkendelse og videresendelse til HLRF, hvorefter det vil blive fremsendt til PGC med henblik på godkendelse og i sidste instans videresendelse til Rådet via Eksekutivkomitéen med henblik på vedtagelse.

Formål og anvendelsesområde for udkastet til henstilling

23. Udkastet til henstilling har til formål at sikre gennemsigtighed i frizoner og er udformet som led i den bredere indsats for at bekæmpe ulovlig handel. Ulovlig handel har betydelige negative økonomiske, sociale, miljømæssige og sågar politiske konsekvenser — den er i enhver henseende ødelæggende for bæredygtig udvikling. Den underminerer god forvaltningspraksis, undergraver tilliden til staten og retsstatsprincippet og udgør en potentiel fare for den politiske stabilitet, da dens økonomiske aktører afleder uønsket opmærksomhed for at beskytte deres ulovlige markedsandel.
24. Det overordnede mål med udkastet til henstilling er med tiden at opstille klare forventninger med hensyn til effektive politikker til bekæmpelse af ulovlig handel. Målet med fælles standarder for globalisering er at sikre, at fordelene kan deles fuldt ud, mens skaderne mindskes så meget som muligt. Dette kræver, at landene samarbejder mere og investerer i udviklingen af passende institutionel kapacitet⁶.
25. I udkastet til henstilling opfordres medlemmer og ikke-medlemmer, der har tilsluttet sig den (de tilsluttede), til at tilskynde frizoner til at vedtage en frivillig adfærdskodeks for rene frizoner (jf. appendikset til udkastet til henstilling) ud fra den forudsætning, at overholdelsen af bestemmelserne vil blive vurderet og overvåget af en mekanisme (diagnostiseringsværktøj), der skal fastlægges senest et år efter vedtagelsen af udkastet til henstilling. Målet er at sikre virkningen af udkastet til henstilling og fremme gennemsigtighed på en effektiv måde, således at frizoner

⁶ *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (OECD, 2018).

overvåger økonomiske aktører, der er etableret i en zone, og samarbejder med de kompetente offentlige myndigheder. Frizoner bør fremme adgangen til oplysninger, der er nyttige i forbindelse undersøgelser, og sikre ansvarlighed og lige konkurrencevilkår med det positive nettoresultat at mindske ulovlig handel.

26. I udkastet til henstilling foreslås en tostrengt tilgang, som tager højde for dimensioner, der er relevante for alle med interesse i god forvaltningspraksis i frizoner, herunder toldmyndigheder og efter behov det bredere retshåndhævelsessamfund (som kan omfatte myndigheder med ansvar for miljøkriminalitet, skattemyndigheder og andre), frizoner, økonomiske aktører i en zone og civilsamfundet.
27. Formålet med udkastet til henstilling er at støtte de tilsluttede og tilvejebringe nyttige retningslinjer med henblik på at håndtere udfordringer og identificere god praksis i forbindelse med mindskelse af ulovlig handel. En samlet tilgang til at mindske ulovlig handel i frizoner kræver, at de tilsluttede investerer i foranstaltninger og samarbejder med henblik på at øge overvågningen af og kontrollen med frihandelszoner, hvis de misbruges til at gennemføre ulovlig handel. Af disse grunde inddrager udkastet til henstilling de vigtigste behov, som OECD's forskning specifikt har afdækket, herunder:
- en koordineret international indsats de nationale lovgivnings- og håndhævelsesmyndigheder imellem for at sikre, at retshåndhævelsesmyndighederne og toldmyndighederne udtrykkeligt har beføjelse til i overensstemmelse med national lovgivning at gennemføre effektive undersøgelser på stedet, efterforskninger eller inspektioner uden forudgående varsel eller retskendelse når som helst og hvor som helst i enhver frizone for at lette administrationen af gældende love, regulering eller politiske instrukser,
 - internationalt samarbejde med henblik på at skabe incitamenter for de lokale myndigheder til at udvise større årvågenhed og føre mere kontrol med frizoner, da de negative eksterne virkninger ikke er tilstrækkelige på deres hjemmemarkeder til at motivere til foranstaltninger, der mindsker risikoen for ulovlig handel,
 - skabelse af politisk vilje til at fremme en løsning på problemerne.

Overvågning af gennemførelsen, formidlingen og ikke-medlemmers tilslutning

28. Udkastet til henstilling pålægger Public Governance Committee:
- *at anvende Task Force on Countering Illicit Trade som et forum for udveksling af oplysninger og gennemførelse af frivillige peerevalueringer med henblik på gennemførelsen af denne henstilling.* Dette kan f.eks. ske i form af inddragelse af interessenter for at øge opmærksomheden om risikoen for ulovlig handel i bestemte frizoner, drøfte overholdelsen af adfærdskodeksen for rene frizoner og sammenligne erfaringer og undersøge praksis i forbindelse med mindskelse af og afskrækkelse fra risici ved ulovlig handel,
 - *at etablere en mekanisme (diagnosticeringsværktøj) til vurdering af frizoners resultater og overholdelse af adfærdskodeksen for rene frizoner.* Mekanismen etableres gennem en multiinteressentproces ledet af TF-CIT og PGC inden for rammerne af HLRF og PGC senest et år efter vedtagelsen af henstillingen,

- *at udvikle en værktøjskasse for at støtte de tilsluttede i gennemførelsen af henstillingen, herunder fremme og tilskynde til frizoners overholdelse af adfærdskodeksen for rene frizoner*, senest et år efter vedtagelsen af henstillingen: gennem en multiinteressentproces, som ledes af TF-CIT inden for rammerne af HLRF og PGC, udvikles der en værktøjskasse for at støtte de tilsluttede og frizonerne i den praktiske gennemførelse, herunder med hensyn til overholdelse af adfærdskodeksen for rene frizoner. Denne værktøjskasse kommer til at omfatte udviklingen af en frizonerisikovurderingsmodel for virksomheder for at vurdere integriteten og hensigtsmæssigheden af god forvaltningspraksis i forskellige frizoner i forhold til en række benchmarks. Den kommer også til at omfatte et register over god praksis illustreret med konkrete eksempler, og der kan gradvis udvikles platforme for multiinteressentsamarbejde for at lukke huller i politikken, forvaltningen og håndhævelsen,
- *at overvåge gennemførelsen af denne henstilling og aflægge rapport herom til Rådet senest fem år efter dens vedtagelse og mindst hvert tiende år derefter*: I rapporten vurderes relevansen og virkningen af henstillingen med henblik på at sikre, at den er ajourført, og i givet fald identificere et behov for revision. Rapporten vil bygge på de oplysninger vedrørende god praksis, der er indsamlet i forbindelse med udviklingen af værktøjskassen, drøftelser i PGC og dets relevante organer om gennemførelsen af udkastet til henstilling og udvekslinger gennem multiinteressentplatforme for samarbejde, der er oprettet med henblik på at bidrage til arbejdet i PGC og dets organer på dette område.

29. I udkastet til henstilling opfordres generalsekretæren og de tilsluttede til at formidle udkastet til henstilling. Når udkastet til henstilling er vedtaget, vil det være tilgængeligt i onlinekompendiet over OECD's retlige instrumenter. Et hæfte med teksten til udkastet til henstilling og relevante baggrundsoplysninger vil være tilgængeligt i pdf-format for at lette formidlingen. Sekretariatet vil dele udkastet til henstilling på møder i relevante ministerier, parlamentariske grupper, industrisammenslutninger, faglige organer og netværk af akademikere og eksperter på området.
30. Udkastet til henstilling vil være åbent for tilslutning fra ikke-medlemmers side. En sådan tilslutning ville være et politisk tilsagn fra de tilsluttedes side til de principper, der er fastlagt i udkastet til henstilling. Ikke-medlemmers tilslutning til udkastet til henstilling ville sende et budskab om, at de kan spille en proaktiv rolle i bestræbelserne på at mindske ulovlig handel og bidrage til at skabe mere lige konkurrencevilkår på globalt plan. Alle tilsluttede ikke-medlemmer vil blive inddraget i aktiviteterne for at støtte og overvåge gennemførelsen.

APPENDIKS

Udkast til henstilling fra Rådet om øget gennemsigtighed i frizoner

RÅDET,

SOM HENVISER TIL artikel 5, litra b), i Overenskomst om Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling af 14. december 1960,

SOM HENVISER TIL [Recommendation of the Council to Facilitate Co-operation between Tax and Other Law Enforcement Authorities to Combat Serious Crimes \[OECD/LEGAL/0384\]](#),

SOM HENVISER TIL [Recommendation of the Council on Countering the Illegal Trade of Pesticides \[OECD/LEGAL/0446\]](#),

SOM HENVISER TIL FATF's anbefalinger fra 2012, WTO's aftale om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder fra 1994 og WTO's aftale om handelslettelser fra 2017,

SOM NOTERER SIG de grundlæggende principper i Customs procedures and controls i WCO Revised Kyoto Convention, særlig bilag D, kapitel 2 (Free Zones),

SOM ERKENDER, at der foregår ulovlig handel i skyggen af den globale økonomi med stadig mere udspekulerede personer, der handler med en række forbudte varer og tjenester, herunder forfalskede varer,

SOM ERKENDER, at ulovlig handel og kriminelle netværk udgør et voksende sikkerhedsproblem globalt, og at de truer lokalsamfund og samfund som helhed ved at muliggøre lukrativ kriminel virksomhed, finansiering af terrorisme og skabe større ustabilitet og vold rundt om i verden,

SOM ERKENDER, at der er indført forskellige internationale standarder for at forbyde eller regulere forskellige sektorer med ulovlig handel, herunder handel med mennesker, narkotika, forfalskede varer, udryddelsestruede og ulovligt indsamlede arter af fauna og flora, antikviteter og konventionelle våben, og fremme gennemførelsen af retlige, reguleringsmæssige og operationelle foranstaltninger til bekæmpelse af udbyttet fra ulovlig handel,

SOM TAGER I BETRAGTNING, at der er behov for yderligere, harmoniserede retningslinjer, der giver regeringer effektive værktøjer til at afsløre, afværge og mindske ulovlig handel, uanset varen, på tværs af forskellige ulovlige markeder,

SOM ERKENDER behovet for at vedtage proaktive foranstaltninger for at mindske udbuddet og afskrække efterspørgslen efter ulovlige varer og tjenester på tværs af en række ulovlige markeder,

SOM ERKENDER, at frizoner kan stimulere legitim økonomisk vækst og spille en central rolle i erhvervslivet for mange økonomier og førende producenter,

SOM ERKENDER, at standarder, overvågning og anden kontrol vedrørende frizoner er blevet udbredt, men ikke i alle tilfælde har holdt trit med væksten i antallet af økonomiske aktører og omfanget af ulovlig handel med varer og tjenester,

SOM ERKENDER, at de kompetente offentlige myndigheder i nogle frizoner ikke har rettidig fysisk adgang til lokalerne og ofte har vanskeligt ved at indhente oplysninger om de aktiviteter, som udøves af økonomiske aktører, der er etableret i frizonerne, samt oplysninger

om ejendomsretten til varer, som er i transit gennem eller produceres eller samles i frizonerne, selv når andre relevante internationale standarder kræver, at de skal være i stand til det,

SOM ERKENDER, at nogle økonomiske aktører kan drage fordel af utilstrækkelig overvågning, utilstrækkelig kontrol og mangel på gennemsigtighed i frizoner til at begå handelssvig, krænke intellektuelle ejendomsrettigheder, smugle smuglervarer, fremme spredning af våben og foretage hvidvaskning af udbyttet fra strafbare forhold,

SOM NOTERER SIG muligheden for at drage kompetente myndigheder til ansvar, som er meddelagtige eller forsømmelige i overvågningen af økonomiske aktører, der udøver eller muliggør ulovlig handel, som er skadelig for personer, virksomheder og miljøet,

og som på grundlag af forslag fra Public Governance Committee:

I. ER ENIGT I, at i forbindelse med denne henstilling anvendes følgende definitioner:

- "frizone": et område udpeget af et land eller en jurisdiktion, hvor varer, der indføres til dette område, ikke er omfattet af eller er pålagt lavere import- eller eksportafgifter end dem, der ville finde anvendelse, hvis sådanne varer blev angivet til overgang til fri omsætning på det tidspunkt, hvor de indføres. Anlæg, der anvendes til midlertidig oplagring eller toldoplagsproceduren, betragtes ikke som frizoner
- "kompetente myndigheder": omfatter, men er ikke begrænset til, følgende offentlige myndigheder: politi-, told-, skatte- og markedsovervågningsmyndigheder med kompetence i forhold til personer, steder, processer/procedurer eller varer,

II. HENSTILLER til medlemmer og ikke-medlemmer, der har tilsluttet sig henstillingen ("de tilsluttede"), **at fremme gennemsigtigheden med henblik på at hindre, at frizoner misbruges til ulovlig handel.**

Med henblik herpå bør de tilsluttede på en måde, der er ikke-diskriminerende og ikke skaber unødige handelshindringer:

1. sikre, at de **retlige rammer for frizoner**, der er etableret på deres territorium, eller som på anden vis er under deres administrative kontrol,
 - giver de kompetente myndigheder ret til at kræve relevante data, dokumenter, prøver og andre oplysninger vedrørende produktion og transport af varer og til i overensstemmelse med national lovgivning på et hvilket som helst tidspunkt på eget initiativ at foretage kontrol af varer, der er oplagret, fremstillet eller emballeret, og tjenesteydelser, der leveres, eller aktiviteter, der gennemføres, i frizoner,
 - giver de kompetente myndigheder mulighed for at gennemføre passende aktioner og træffe passende foranstaltninger i overensstemmelse med deres nationale lovgivning,
 - giver de kompetente myndigheder beføjelse til at undersøge en vare inden eller ved adgangen til en frizone eller på et hvilket som helst senere tidspunkt, hvis undersøgelsen anses for at være nødvendig for at lette en korrekt forvaltning af enhver lov, forskrift eller instruks, som den kompetente myndighed har beføjelse til at håndhæve,
 - giver de kompetente myndigheder beføjelse til at håndhæve gældende forbud og begrænsninger vedrørende aktiviteter i frizoner under hensyntagen til arten af de pågældende varer, behovet for toldtilsyn eller sikkerheds- og sikringskrav,

- giver de kompetente myndigheder beføjelse til at nægte personer, der ikke yder den nødvendige sikkerhed for overholdelse af toldbestemmelserne, adgang til at udøve aktiviteter i en frizone,
 - forbyder juridiske eller fysiske personer, der er dømt for ulovlige økonomiske eller finansielle aktiviteter, at operere i frihandelszoner,
 - sikrer, at frizoners ydergrænser og ind- og udpassagesteder er underlagt de kompetente myndigheders tilsyn,
 - sikrer, at varer, personer og transportmidler, der ankommer til og forlader frizoner, underkastes en effektiv kontrol,
 - sikrer, at de økonomiske aktører, der har tilladelse til at operere i en frizone, fysisk befinder sig i frizonen, og at de underretter de kompetente myndigheder om kundernes identitet i forbindelse med deres operationer. Hvis kunden fungerer som agent eller repræsentant, skal den økonomiske aktør også underrette de kompetente myndigheder om den hovedforpligtedes identitet, dvs. den eller de personer, på hvis vegne agenten handler,
2. sikre, at de kompetente myndigheder har adgang til **aggregerede statistiske data om varer, der ankommer til og forlader frizoner**, ud fra deres toldklassifikation, og oplysninger, der identificerer ejeren/ejerne af varerne,
3. **indgå i internationalt samarbejde om udveksling af retshåndhævelsesoplysninger** og rådføre sig med kompetente myndigheder og berørte industrier i forbindelse med undersøgelser og andre retlige eller administrative procedurer vedrørende specifikke tilfælde af misbrug af frizoner i forbindelse med ulovlig handel. Dette omfatter bl.a.:
- efter anmodning spontant at udveksle finansielle og administrative oplysninger for at støtte tilvejebringelsen af bevismateriale i retssager eller for at sikre og fremme et effektivt tilsyn med og effektiv kontrol af frizoner og hindre, at de misbruges, i overensstemmelse med national lovgivning,
 - at tilslutte sig de nuværende ordninger for toldsamarbejde og gøre bedre brug af dem, som foreskrevet i aftaler om gensidig bistand på toldområdet og andre gateways og protokoller til udveksling og formidling af retshåndhævelsesoplysninger,
 - at samarbejde og deltage i udviklingen og gennemførelsen af politikker og praksisser til bekæmpelse af ulovlig handel i frizoner, herunder yde teknisk bistand til at dele og udvikle forbedrede systemer til registrering hos kompetente myndigheder, frizoner og økonomiske aktører,
4. **styrke det nationale samarbejde mellem agenturer**, herunder forpligtelserne til at indberette mistanke om ulovlig adfærd til de kompetente offentlige myndigheder, udveksling af oplysninger mellem agenturer og andre samarbejdsmekanismer såsom fælles undersøgelser og fælles efterretningscentre,
5. **øge forståelsen** hos de kompetente myndigheder og interessenter i den private sektor (f.eks. større formidlere, herunder shippingagenter, speditører, toldklarerere og logistikvirksomheder) for at forstå de roller og det ansvar, der ligger i at operere i en frizone, samt risici i forbindelse med frizoneoperationer,
6. **fremme partnerskaber** mellem interessenter for at bekæmpe ulovlig handel, der stammer fra højrisikofrizoner som dem, der ikke har gennemført adfærdskodeksen

for rene frizoner, som findes i bilaget til denne henstilling og udgør en integrerende del deraf. Dette omfatter bestræbelser på at tilskynde den del af erhvervslivet, der gør brug af frizoner, eller som finansierer aktører i frizoner, til at drive virksomhed i eller samarbejde med frizoner, som er i overensstemmelse med adfærdskodeksen for rene frizoner,

7. **overvåge aktiviteterne i frizoner** og offentliggøre årlige indikatorer, der bidrager til en evaluering af deres risiko for at fremme ulovlig handel,
8. **udvikle relevante statistikker over tidligere manglende overholdelse eller håndhævelse**, herunder toldmyndighedernes tilbageholdelser og beslaglæggelser af ulovlige varer, der har oprindelse i eller kommer fra frizoner, og håndhævelsesforanstaltninger, der allerede er truffet i forbindelse med den pågældende frizone,
9. **gennemføre målrettede operationer**, for så vidt angår forsendelser, der har oprindelse i højrisikofrizoner, f.eks. dem, der ikke gennemfører adfærdskodeksen for rene frizoner,
10. gøre bedre brug af eksisterende eller nye internationale aftaler, der indeholder bestemmelser om gensidig retlig bistand eller andre former for samarbejde om håndhævelse, med henblik på at bekæmpe ulovlig handel, der foregår gennem frizoner. Når sådanne aftaler administreres, bør de tilsluttede udpege de kompetente myndigheder og deres kontaktpunkter for at lette kommunikationen mellem og blandt de kompetente myndigheder for parterne i sådanne aftaler,

III. HENSTILLER til de tilsluttede at træffe foranstaltninger til at tilskynde frizoner til at gennemføre adfærdskodeksen for rene frizoner. Sådanne foranstaltninger omfatter, men er ikke begrænset til, gennemførelse af streng kontrol med sendinger, der ankommer fra, eller for hvilke der er dokumentation for, at de har været i transit gennem, frizoner, der ikke gennemfører adfærdskodeksen for rene frizoner,

IV. HENSTILLER til de tilsluttede i givet fald at anvende handelsaftaler for at fremme tilslutningen til principperne for bekæmpelse af ulovlig handel i frizoner i denne henstilling,

V. OPFORDRER generalsekretæren og de tilsluttede til at formidle denne henstilling,

VI. OPFORDRER de ikke-tilsluttede til at tage denne henstilling i betragtning og tilslutte sig den,

VII. PÅLÆGGER Public Governance Committee gennem Task Force on Countering Illicit Trade:

- at fungere som et forum for udveksling af oplysninger og gennemførelse af frivillige peerevalueringer med henblik på gennemførelsen af denne henstilling,
- at etablere en mekanisme til vurdering af frizoners resultater og overholdelse af adfærdskodeksen for rene frizoner senest et år efter vedtagelsen af henstillingen og aflægge rapport herom til Rådet,
- at udvikle en værktøjskasse for at støtte de tilsluttede i gennemførelsen af henstillingen, herunder fremme og tilskynde til frizoners overholdelse af adfærdskodeksen for rene frizoner, senest et år efter vedtagelsen af henstillingen og
- at overvåge gennemførelsen af denne henstilling og aflægge rapport herom til Rådet senest fem år efter dens vedtagelse og mindst hvert tiende år derefter.

BILAG

Adfærdskodeks for rene frizoner

Rene frizoner er zoner, der:

1. giver de kompetente myndigheder ubetinget adgang til i overensstemmelse med deres nationale lovgivning at foretage uhindret håndhævelseskontrol af aktører på eget initiativ til støtte for undersøgelser af overtrædelser af gældende love og bestemmelser,
2. underretter de kompetente myndigheder på forhånd om enhver form for aktiviteter af industriel eller kommerciel art samt tjenesteydelser, der finder sted i frizonen,
3. nægter aktører og personer, der ikke yder den nødvendige sikkerhed for overholdelse af de gældende toldbestemmelser, at udøve en aktivitet i en frizone,
4. sikrer, at de økonomiske aktører, der er aktive i frizonen, opbevarer de fornødne detaljerede digitale registre over alle de forsendelser af varer, der ankommer til og forlader zonen, samt alle de varer og tjenester, der produceres heri, til at vide, hvad der findes i zonen på ethvert givet tidspunkt. De digitale registre bør:
 - dokumentere salg og køb af alle de varer og tjenester, der ankommer til eller forlader frizonen, og stilles til rådighed for de kompetente myndigheder efter anmodning,
 - indeholde en fuldstændig og nøjagtig registrering i overensstemmelse med national lovgivning for alle handelstransaktioner for at kunne redegøre fyldestgørende for de materialer, der anvendes i produktions- og samleprocesserne, og muliggøre en sammenligning med mængden og værdien af deres handelstransaktioner. Disse registreringer bør:
 - opbevares i mindst fire år,
 - stilles rettidigt til rådighed for de kompetente myndigheder efter anmodning,
 - opbevares i det af de kompetente myndigheder krævede format, således at de kan anvendes af de kompetente myndigheder til at opstille en risikoprofil,
5. rettidigt fremsender de registre og oplysninger, der anmodes om i overensstemmelse med national lovgivning, og som ifølge registreringskrav kræves opbevaret, til de kompetente myndigheder,
6. sikrer, at de økonomiske aktører, der er aktive i frizonen, efter anmodning fra de kompetente myndigheder i den jurisdiktion, hvor zonen er etableret, pålægges at give adgang til deres detaljerede digitale registre,
7. udpeger et særligt kontaktpunkt med de fornødne færdigheder og ressourcer til at reagere effektivt på sådanne anmodninger om oplysninger fra de kompetente myndigheder,
8. tilskynder til elektronisk betaling for enhver kommerciel eller finansiel transaktion, som gennemføres af de økonomiske aktører, der er aktive i frizonen, som befinder sig, eller som har oprindelse, i frizonen, og sikrer, at kontanttransaktioner kan spores,
9. deltager i peerlæring og dialoger med de tilsluttede for at løse problemer med overholdelsen.