

Bryssel den 1 juli 2019
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2019/0140 (NLE)**

**10831/19
ADD 1**

**UD 193
OCDE 7
PI 105**

FÖRSLAG

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	1 juli 2019
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2019) 294 final
Ärende:	BILAGA till Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i OECD:s kommitté för offentlig styrning och i OECD-rådet om utkastet till rekommendation om motverkande av olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner

För delegationerna bifogas dokument – COM(2019) 294 final.

Bilaga: COM(2019) 294 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.7.2019
COM(2019) 294 final

ANNEX

BILAGA

till

Förslag till rådets beslut

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

TILLÄGG

Rekommendation om bekämpning av olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner

1. Detta dokument innehåller ett utkast till en rekommendation om bekämpning av olaglig handel: Förbättrad insyn i frihandelszoner (nedan kallat *utkastet till rekommendation*), som återges i bilagan och som tagits fram av arbetsgruppen för bekämpning av olaglig handel¹ (nedan kallad *arbetsgruppen*), ett underorgan till högnivåforumet för risk (nedan kallat *högnivåforumet*) i OECD:s kommitté för offentlig styrning. Det är utformat för att hjälpa regeringar och beslutsfattare att minska och motverka olaglig handel som bedrivs genom och inom frihandelszoner.
2. OECD har bedrivit omfattande forskning om olaglig handel i form av tematiska studier och jämförelser mellan olika länder för att främja förståelsen och kartläggningen av olagliga marknader. Resultaten utgör ett faktaunderlag som kan underbygga riskhanteringsstrategier som griper över olika sektorer.
3. I enlighet med kommitténs arbetsprogram och budget för 2017–2018 [GOV/PGC (2016) 9/FINAL], har OECD i samarbete med Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO), analyserat handelsrutter för olaglig gränsöverskridande handel med varumärkesförfalskade varor och olika typer av olagliga varor. Analysen har identifierat ett antal luckor i politiken, varav frihandelszoner är en, där det finns utrymme för att skärpa tillsynen och stärka väl underbyggda riskbaserade brottsbekämpningsmetoder. I ministerrådets uttalande från 2017 välkomnades det fortsatta arbetet i OECD:s arbetsgrupp för bekämpning av olaglig handel, och det erkändes att det finns ett behov av internationellt samarbete och partnerskap för att bekämpa internationell korruption och olaglig handel².

Motivering till utarbetandet av utkastet till rekommendation

4. Under de senaste årtiondena har frihandelszoner inrättats i rekordtakt för att locka till sig nya affärs- och utländska investeringar. Syftet är att underlätta handel och ekonomisk tillväxt genom att avskaffa tullar, kvoter och andra skatter och genom att minimera byråkratiska krav, inbegripet vissa tullförfaranden och krav på offentliggörande. Frihandelszoners omfattning och karaktär varierar mellan länder, beroende på vilken typ av verksamhet som tillåts, och den kan beskrivas under en rad olika namn såsom frizoner, företagszoner, exportbearbetningszoner, särskilda ekonomiska zoner, utrikeshandelszoner osv. I globaliseringens dynamiska sammanhang har frihandelszoner kommit att spela en central roll i näringslivet för många länder och ledande tillverkare.
5. Denna utveckling har dock varit snabbare än antagandet av standarder och bestämmelser för en effektiv tillsyn av frihandelszoner i vissa länder. Som en följd av detta har kriminella nätverk funnit sätt att missbruka luckorna i tillsynen i vissa frihandelszoner för att smugla eller leda om olagliga produkter till den inhemska marknaden, inrätta produktionsanläggningar för varumärkesförfalskade och smugglade varor, transitera olagliga varor och underlätta utförandet av olagliga tjänster. I vissa länder behandlas frihandelszoner i alla avseenden som belägna utanför landets tullområde, vilket innebär att varor förs in i eller ut ur dessa områden

¹ Arbetsgruppen för bekämpning av olaglig handel kartlägger och bedömer de ekonomiska konsekvenserna av gränsöverskridande olaglig handel inom sådana sektorer som varumärkesförfalskade varor, vilt och personer.

² Uttalande från ministerrådet 2017

med minimal tullkontroll. Även om villkoren för inrättandet av frihandelszoner är reglerade är omfattningen av tullkontroller eller tullingripanden ofta otillräcklig eller obefintlig. Även om det i lagstiftningen uttryckligen föreskrivs att tullmyndigheterna ska vara behöriga att utöva kontroll i frihandelszonen, kan verkställigheten vara svag.

6. Många frihandelszoner producerar ekonomiska fördelar för sina lokala ekonomier, men det finns starka bevis för att olagliga handelsflöden genom dem, t.ex. i förfalskningar, vilda djur och växter, vapen osv., visar OECD:s analys att det finns ett positivt samband mellan frihandelsområdets storlek, i fråga om sysselsättning och företag som är etablerade där, och värdet av olaglig handel med förfalskningar. Vissa frihandelszoner har befunnits vara de viktigaste omlastningspunkterna för olagliga varor som har ompaketerats eller märkts om för att dölja sin ursprungsplats och för att ta sig in i den lagliga leveranskedjan.
7. Vid rådets möte på ministernivå 2017 erkände ministrarna ”behovet av internationellt samarbete och partnerskap för att bekämpa internationell korruption och olaglig handel, bland annat genom att stärka genomförandet av befintliga standarder” och ”välkomnade ytterligare OECD-arbete om olaglig handel, bland annat genom arbetsgruppen för bekämpning av olaglig handel”.
8. För att ta itu med dessa utmaningar och svara på ministrarnas uppmaning har arbetsgruppen utarbetat ett utkast till rekommendation från OECD-rådet med förslag till åtgärder för att öka insynen i frihandelszoner för att minska deras otillbörliga tillämpning och göra dem mindre attraktiva för de kriminella organisationer som för närvarande utnyttjar dem.
9. Utkastet till rekommendation bygger på sex års analys och samråd med experter inom OECD, särskilt genom:
10. Arbetsgruppens möten om de brottsbekämpande utmaningar som frihandelszoner uppvisar på olika olagliga marknader och två gemensamma workshoppar med olika mellanstatliga organisationer. Den första workshoppen anordnades med Världstullorganisationen (WCO) i Bryssel i november 2016 och den andra med EUIPO i Alicante i september 2017.
11. En OECD-rapport om regelverk för att bekämpa olaglig handel som bland annat återspeglar de breda linjerna i dessa diskussioner³ liksom en gemensam rapport från OECD och EUIPO om handel med förfalskade varor och frihandelszoner som offentliggjordes i mars 2018⁴, där det fastställdes statistiska samband mellan en frihandelszons storlek (när det gäller företag som är etablerade där, anställda och deras bidrag till det totala exportvärdet) och värdet av förfalskade varor som kommer från en viss jurisdiktion.
12. I analysen identifieras centrala problem som gör frihandelszoner mottagliga för olaglig handel:
 - Driftsmiljön för frihandelszoner kan sakna lämplig tillsyn av brottsbekämpande myndigheter på grund av en vanlig missuppfattning enligt vilken företag som är etablerade inom frihandelsområdet faktiskt bedriver verksamhet utanför ett nationellt territorium. Detta leder till missuppfattningen att nationella brottsbekämpande myndigheter och tullmyndigheter saknar befogenhet att få

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).

tillgång till de fysiska lokalerna och information om de ekonomiska aktörer som bedriver verksamhet inom frihandelszonen.

- Även i ekonomier där det finns en korrekt förståelse för den lokala tullmyndigheten och annan tillämpning av lagen för att få tillgång till ett frihandelsområde, är incitamentet lågt för att övervaka dess verksamhet och omlastningar, såvida det inte finns tillräcklig spridning till den inhemska marknaden.
13. Det är enkelt att föra in stora kontantbelopp i frihandelszoner genom att deklarerat att det rör sig om detaljhandelstransaktioner, men det finns ingen officiell kontrollmetod för att bekräfta dess slutanvändning för laglig verksamhet. Dessutom förhindrar bristen på samordning mellan elektroniska lastspårningssystem och behöriga myndigheter en snabb riskanalys.
 14. Även om obekräftade uppgifter om felaktig användning av frihandelszoner för att bedriva olaglig handel har satt vissa av dem i fokus internationellt, är kunskapen på hög nivå om riskerna med frihandelszoner fortfarande relativt bristfällig.
 15. Expertmöten och reflexioner, tillsammans med färsk OECD-publikationer om frihandelszoner och tidigare OECD-rapporter⁵, bekräftar slutsatsen att avsaknad av övervakning, tillsyn och insyn i verksamhet som bedrivs i ett flertal frihandelszoner möjliggör produktion, förflyttning, lagring och smuggling av olagliga varor. Vikten av dessa resultat motiverade uppmaningen från OECD:s ministermöte 2017 att uppbåda samordnade internationella åtgärder i syfte att öka insynen i frihandelszoner och därigenom minska deras användbarhet som kanaler för olaglig handel.

Metod för att utarbeta utkastet till rekommendation

16. Vid sitt möte i december 2017 enades högnivåforumet för risk om att utarbeta ett utkast till vägledning för att motverka olaglig handel i syfte att främja OECD:s uppdrag att fastställa globala standarder och skapa lika villkor för globaliseringen. Syftet med de föreslagna åtgärderna är att stärka brottsbekämpningskapaciteten för att vidta effektiva åtgärder och minska frihandelszoners attraktionskraft för kriminella företagare.
17. Ett första utkast till vägledning för att motverka olaglig handel: Ökad insyn i frihandelszoner diskuterades och kommenterades vid mötet i mars 2018 i arbetsgruppen [GOV/PGC/HLRF/TFIT (2018) 1], med skriftliga bidrag från arbetsgruppen för finansiella åtgärder, Världstullorganisationen och Världshandelsorganisationen.
18. Kommittén för offentlig styrning informerades om förfarandet vid sitt 57:e möte den 12 april 2018 och uppmanades att kommentera politiska alternativ för att stärka styrmedlen för att bekämpa olaglig handel, inbegripet ett inkluderande samrådsförfarande. Kommittén för offentlig styrning gick också med på att öppna utkastet till vägledning för offentligt samråd [GOV/PGC/A (2018) 1].
19. Efter införlivandet av ytterligare kommentarer om utkastet till vägledning från högnivåforumet och arbetsgruppen för bekämpning av olaglig handel inleddes det offentliga samrådet på nätet från den 8 juli 2018 och pågick till den 3 september 2018. Samrådet var öppet för alla berörda parter och synpunkter mottogs från bland annat OECD-medlemmar och icke-medlemmar, aktörer i frihandelszoner, deras

⁵ Varför exporteras förfalskade varor? *The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors* (OECD-EUIPO, 2018); *Illicit Trade: Converging Criminal Networks* (OECD, 2016).

sammanslutningar, mellanhänder (inklusive transportörer, speditörer och kurirer) och de industrier som är etablerade i frihandelszoner eller använder dem i sina leverantörskedjor. Över 200 enskilda berörda parter deltog i det offentliga samrådet med nästan 100 sidor skriftliga kommentarer.

20. Vidare lades utkastet till vägledning fram för synpunkter till handelskommitténs arbetsgrupp den 18 juni 2018, och interna samråd hölls med sekretariatet för kommittén för ekonomisk politik, handelskommittén, kommissionens arbetsgrupp om mutor i internationella affärsförbindelser och det globala forumet för transparens och informationsutbyte (GFTEI). Sekretariatet för arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt (FATF) rådfrågades också. Värdefull information mottogs och bidrog till att stärka konsekvensen och samstämmigheten i utkastet till vägledning med redan befintliga instrument.
21. Efter införlivandet av alla relevanta och viktiga synpunkter från det offentliga samrådet och samrådet med andra OECD-organ och sekretariatet, översändes det reviderade utkastet till arbetsgruppen (och högnivåforumet) igen som ett utkast till rekommendation. Vid detta tillfälle tog vissa delegationer upp flera frågor, bland annat hur man bäst ska övervaka huruvida frihandelszonen uppfyller uppförandekoden för rena handelszoner. Dessa frågor behandlades och resulterade i utkastet till text i bilagan, som inte innehåller någon särskild bestämmelse om övervakning av efterlevnaden, men däremot ett uttalande om avsikten att utveckla ett tydligt sätt att övervaka efterlevnaden inom ett år efter antagandet av rekommendationen.
22. Det reviderade utkastet till rekommendation läggs härmed fram för arbetsgruppen för godkännande och överlämnande till högnivåforumet, varefter det kommer att vidarebefordras till kommittén för offentlig styrning för godkännande och slutligen överlämnas till rådet via det verkställande utskottet för antagande.

Syftet med och omfattningen av utkastet till rekommendation

23. Utkastet till rekommendation är utformat för att säkerställa insyn i frihandelszonerna och utformas som en del av de bredare insatserna för att motverka olaglig handel. Olaglig handel har omfattande negativa ekonomiska, sociala, miljömässiga och även politiska konsekvenser – den har en övergripande negativ effekt på hållbar utveckling. Den undergräver en god samhällsstyrning, urholkar förtroendet för den offentliga sektorn och rättsstatsprincipen, och kan potentiellt skapa hot mot den politiska stabiliteten eftersom dess ekonomiska aktörer avleder uppmärksamheten för att skydda sin olagliga marknadsandel.
24. Det bredare syftet med utkastet till rekommendation är att med tiden fastställa tydliga förväntningar när det gäller effektiva strategier för att motverka olaglig handel. Målet med gemensamma standarder för globaliseringen är att se till att dess fördelar kan delas helt och hållet, samtidigt som skadeverkningarna minskas i så stor utsträckning som möjligt. Detta kräver att länder ytterligare samarbetar och investerar i utvecklingen av lämplig institutionell kapacitet⁶.
25. I utkastet till rekommendation uppmanas både medlemmar och icke medlemmar som har anslutit sig till denna (anslutna parter) att uppmuntra frihandelszoner att anta en frivillig uppförandekod för rena frihandelszoner (som fastställs i tillägget till utkastet till rekommendation), under förutsättning att efterlevnaden av dess bestämmelser kommer att bedömas och övervakas av en mekanism (diagnosverktyg) som ska

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

inrättas inom ett år efter det att utkastet till rekommendation har antagits. Målet är att säkerställa effekten av utkastet till rekommendation och främja öppenhet på ett effektivt sätt, så att frihandelszoner övervakar de ekonomiska aktörer som är etablerade i en zon och samarbetar med behöriga offentliga myndigheter. Frihandelszonen bör främja tillgången till information som är användbar för undersökningar, och skapa ansvarsskyldighet och lika villkor med det positiva nettoresultatet av att minska den olagliga handeln.

26. I utkastet till rekommendation föreslås en tudelad strategi för de dimensioner som är relevanta för alla berörda parter vad gäller god förvaltning inom frihandelszonen, däribland tullmyndigheterna, och vid behov mer övergripande brottsbekämpande myndigheter (som kan inbegripa miljöskyddsmyndigheter, skattemyndigheter och andra), ekonomiska aktörer inom en frihandelszon och det civila samhället.
27. Syftet med utkastet till rekommendation är att stödja anslutna parter och ge användbar vägledning för att hantera utmaningarna och identifiera god praxis i samband med minskning av olaglig handel. En övergripande strategi för att minska den olagliga handeln i frihandelszonen kräver investeringar i åtgärder som avser de anslutna parternas verksamhet, samt samarbete för att öka övervakningen och kontrollen av frihandelszonen där de missbrukas för att bedriva olaglig handel. Av dessa skäl tar utkastet till rekommendation upp de viktigaste behov som särskilt identifierats i OECD:s forskning, bland annat:
- En samordnad internationell insats mellan nationella lagstiftande myndigheter och verkställande myndigheter för att säkerställa att brottsbekämpande myndigheter och tulltjänstemän uttryckligen har rätt att när som helst, i enlighet med inhemsk lagstiftning genomföra utredningar, undersökningar eller inspektioner på plats utan föregående anmälan eller rättsligt tillstånd, och överallt inom frihandelszonen för att underlätta tillämpning av gällande lagar, förordningar eller instruktioner.
 - Internationellt samarbete för att skapa incitament för lokala myndigheter att utöva ökad vaksamhet och kontroll över frihandelszonen, eftersom de negativa externa effekterna inte är tillräckliga på deras inhemska marknader för att motivera åtgärder som minskar riskerna för olaglig handel.
 - Uppbåda en politisk vilja att hitta en lösning på utmaningarna.

Övervakning av genomförande, spridning och anslutning av icke-medlemmar

28. I utkastet till rekommendation uppmanas kommittén för offentlig styrning att:
- *Använda arbetsgruppen för bekämpning av olaglig handel som ett forum för informationsutbyte och frivillig inbördes utvärdering med avseende på genomförandet av denna rekommendation.* Detta kan exempelvis ske i form av berörda parters engagemang för att öka medvetenheten om risken för olaglig handel i specifika frihandelszoner, diskutera efterlevnaden av uppförandekoden för zoner för ren handel och för att jämföra erfarenheter och undersöka praxis när det gäller att minska och motverka riskerna för olaglig handel.
 - *Inrätta en mekanism (diagnosverktyg) för att bedöma frihandelszoners resultat och efterlevnad av uppförandekoden för zoner för ren handel.* Mekanismen skulle inrättas genom en flerpartsprocess som leds av arbetsgruppen inom ramen för högnivåforumet och kommittén för offentlig styrning inom ett år från antagandet av rekommendationen.

- *Utveckla en verktygslåda för att stödja anslutna parter i genomförandet av rekommendationen, inklusive främjande och uppmuntran till frihandelszonernas efterlevnad av uppförandekoden för zoner för ren handel inom ett år från antagandet av rekommendationen: genom en flerpartsprocess som leds av arbetsgruppen, högnivåforumet och kommittén för offentlig styrning, skulle en verktygslåda tas fram för att stödja anslutna parter och frihandelszoner i dess praktiska genomförande, bland annat med hänsyn till efterlevnaden av uppförandekoden för rena frihandelszoner. Denna verktygslåda skulle omfatta utveckling av en riskbedömning av frihandelszoner för att låta företag mäta integriteten och lämpligheten hos goda styrelseformer i olika frihandelszoner enligt en rad riktmärken. Den skulle också innehålla samlad god praxis, illustrerad med konkreta exempel, och plattformar för flerpartssamarbete kan utvecklas stegvis för att täppa till luckor i strategi, styrning och kontroll av efterlevnad.*
- *Övervaka genomförandet av denna rekommendation och rapportera om detta till rådet senast fem år efter dess antagande och minst vart tionde år därefter: denna rapport kommer att bedöma relevansen och konsekvenserna av utkastet till rekommendation i syfte att säkerställa att den fortfarande är aktuell, och i förekommande fall identifiera eventuella behov av översyn. Rapporten kommer att bygga på den information om god praxis som samlats in vid utarbetandet av verktygslådan, diskussioner i kommittén för offentlig styrning och dess relevanta underordnade organ om genomförandet av utkastet till rekommendation samt utbyten genom flerpartsforum för samarbete som har bildats för att bidra till kommittén för offentlig styrning och dess underordnade organ i denna fråga.*

29. I utkastet till rekommendation uppmanas generalsekreteraren och anslutna parter att sprida rekommendationen. När utkastet till rekommendation har antagits kommer det att finnas tillgängligt i webbkatalogen över OECD:s rättsliga instrument. En broschyr med texten till utkastet till rekommendation kommer tillsammans med relevant bakgrundsinformation att finnas tillgänglig i pdf-format för att underlätta spridningen. Sekretariatet kommer att dela med sig av utkastet till rekommendation genom möten med relevanta ministerier, parlamentariska grupper, branschsammanlutningar, yrkesorganisationer och nätverk av relevanta akademiker och experter.
30. Utkastet till rekommendation kommer att vara öppet för anslutning för icke-medlemsstater. En sådan anslutning skulle innebära en politisk uppslutning från de anslutna parterna kring de principer som anges i utkastet till rekommendation. Om intresserade icke-medlemmar ansluter sig till utkastet till rekommendation skulle de signalera att de kan spela en aktiv roll i arbetet med att minska den olagliga handeln och bidra till att skapa lika villkor globalt. Eventuella anslutna parter som inte är medlemmar skulle ingå i verksamheten för att stödja och övervaka dess genomförande.

TILLÄGG

Utkast till rådets rekommendation om förbättrad insyn i frihandelszoner

EUROPEISKA RÅDET HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av artikel 5 b i konventionen om Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) av den 14 december 1960,

med beaktande av [rådets rekommendation om att underlätta samarbete mellan skattemyndigheter och andra brottsbekämpande myndigheter för att bekämpa allvarliga brott \[OECD/LEGAL/0384\]](#),

med beaktande av rådets rekommendation om bekämpning av olaga handel med bekämpningsmedel [\[OECD/LEGAL/0446\]](#);

med beaktande av FATF:s rekommendationer 2012, WTO:s avtal om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter från 1994 och WTO:s avtal om förenklade handelsprocedurer från 2017,

SOM NOTERAR de grundläggande principer för tullförfaranden och tullkontroller som fastställs i Världstullorganisationens reviderade Kyotokonvention, särskild bilaga D, kapitel 2 (frihandelszoner),

SOM ERKÄNNER att olaglig handel bedrivs i skuggan av den globala ekonomin, med alltmer sofistikerade handlare som hanterar en rad förbjudna varor och tjänster, inbegripet förfalskningar,

SOM ERKÄNNER att olaglig handel och kriminella nätverk utgör ett växande hot mot säkerheten globalt och att de utgör hot mot samhällen som helhet, möjliggör lukrativa kriminella företag, finansierar terrorism och ökar instabiliteten och våldet i hela världen,

SOM ERKÄNNER att olika internationella standarder finns tillgängliga för att förbjuda eller reglera olika sektorer av olaglig handel, inbegripet handel med människor, narkotika, förfalskningar, utrotningshotade och olagligt skördade arter av vilda djur och växter, antikviteter och konventionella vapen, samt främja genomförandet av rättsliga, reglerande och operativa åtgärder för att bekämpa vinning av olaglig handel,

MED HÄNSYN TILL behovet av ytterligare harmoniserad vägledning som ger myndigheter effektiva verktyg för att upptäcka, motverka och minska den olagliga handeln oavsett varan, som omfattar olika olagliga marknader.

SOM ERKÄNNER behovet av att vidta proaktiva åtgärder för att minska utbudet och motverka efterfrågan på olagliga varor och tjänster på en rad olagliga marknader,

SOM ERKÄNNER att frihandelszoner kan stimulera legitim ekonomisk tillväxt och spela en central roll i näringslivet för många ekonomier och ledande tillverkare,

SOM ERKÄNNER att standarder, tillsyn och andra kontroller som gäller frihandelszoner, även om de mångfaldigats, inte alltid har hållit jämna steg med ökningen av antalet ekonomiska aktörer och volymen av olaglig handel med varor och tjänster,

SOM ERKÄNNER att behöriga offentliga myndigheter i vissa frihandelszoner inte har fysiskt tillträde till lokalerna i tid och ofta har svårt att få information om ekonomiska aktörers verksamheter inom frihandelszonen, liksom information om äganderätten till varor som transiterar genom, produceras eller sätts samman inom frihandelszonen, även när andra relevanta internationella standarder kräver detta,

SOM ERKÄNNER att vissa ekonomiska aktörer kan dra nytta av otillräcklig tillsyn, kontroll och bristande insyn i frihandelszonen för att begå handelsbedrägeri, intrång i immateriella rättigheter, smuggling, underlätta spridningen av vapen och penningtvätt,

SOM NOTERAR möjligheten att ställa till svars behöriga myndigheter som bistår, eller försummar tillsynen av, ekonomiska aktörer som bedriver eller möjliggör olaglig handel som är skadlig för personer, företag och miljön,

På förslag av kommittén för offentlig styrning:

I. INSTÄMMER I att följande definitioner används vid tillämpningen av denna rekommendation:

- *frihandelszon*: ett område som har utsetts av ett land eller en jurisdiktion, där varor som förs in på detta område inte är föremål för, eller är föremål för lägre import- eller exporttullar än som skulle ha varit fallet om varorna deklarerades för övergång till fri omsättning, vid den tidpunkt då de införs i området. Anläggningar som används för tillfällig lagring eller för tullagerförfarandet betraktas inte som frihandelszoner.
- *behöriga myndigheter*: omfattar, men är inte begränsade till, följande offentliga myndigheter: polis-, tull-, skatte- och marknadskontrollmyndigheter med behörighet över berörda personer, platser, processer/förfaranden eller varor.

II. REKOMMENDERAR att medlemmar och icke medlemmar som har anslutit sig till rekommendationen (nedan kallade *anslutna parter*) **främjar insyn för att motverka missbruk av frihandelszoner som kanaler för olaglig handel.**

I detta syfte bör anslutna parter, på ett sätt som är icke-diskriminerande och inte skapar onödiga handelshinder:

1. Säkerställa att **den rättsliga ramen för frihandelszoner** som är etablerade på deras territorium eller som på annat sätt står under deras administrativa kontroll.
 - Ger behöriga myndigheter rätt att kräva relevanta uppgifter, handlingar, prover och annan information som rör produktion och förflyttning av varor, och att i enlighet med inhemsk lagstiftning utföra kontroller på eget initiativ när som helst när det gäller lagrade, tillverkade eller förpackade varor och tjänster som tillhandahålls eller tjänster som bedrivs i frihandelszonen.
 - Möjliggör för behöriga myndigheter att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med sin nationella lagstiftning.
 - Ger de behöriga myndigheterna befogenhet att undersöka varorna före eller vid tidpunkten för anslutning till en frihandelszon, eller vid vilken tidpunkt som helst därefter, om undersökningen anses nödvändig för att underlätta en god tillämpning av alla lagar och andra författningar eller instruktioner som den behöriga myndigheten har behörighet att verkställa.
 - Ger behöriga myndigheter befogenhet att se till att gällande förbud och begränsningar efterlevs vad gäller verksamhet som bedrivs inom frihandelszonen, med beaktande av de berörda varornas beskaffenhet, kraven på tullövervakning eller säkerhets- och skyddskrav.
 - Ger behöriga myndigheter befogenhet att förbjuda personer som inte lämnar nödvändiga garantier för efterlevnad av tullbestämmelser att bedriva verksamhet i en frihandelszon.

- Förbjuder juridiska eller fysiska personer som dömts för olaglig ekonomisk eller finansiell verksamhet att bedriva verksamhet inom frihandelszoner.
 - Säkerställer att frihandelsområdets omfattning och in- och utfartskontor omfattas av de behöriga myndigheternas övervakning.
 - Säkerställer att varor, personer och transportmedel som ankommer till eller lämnar frihandelszonen omfattas av effektiva kontroller.
 - Säkerställer att de ekonomiska aktörer som har tillstånd att bedriva verksamhet inom frihandelszonen fysiskt befinner sig inom frihandelszonen och att de för de behöriga myndigheterna identifierar de kunder som ingår i deras verksamhet. Om kunden agerar som agent eller ombud bör den ekonomiska aktören också meddela den huvudansvariges identitet, dvs. den eller de personer för vars räkning agenten agerar, till de behöriga myndigheterna.
2. Säkerställa att behöriga myndigheter har tillgång till **aggregerade statistiska uppgifter om varor som förs in i och lämnar frihandelszoner** på grundval av deras klassificering enligt tulltaxan, och information som identifierar varornas ägare.
 3. **Samarbeta internationellt vid utbyte av information om brottsbekämpning** och samråda med behöriga myndigheter och berörda industrier i utredningar och andra rättsliga eller administrativa förfaranden som rör specifika fall av missbruk av frihandelszoner avseende olaglig handel. Detta omfattar bl.a. följande:
 - Utbyte av ekonomiska och administrativa uppgifter på eget initiativ och på begäran, för att stödja tillhandahållandet av bevis i rättsliga förfaranden eller för att säkerställa och fortsätta att effektivt övervaka och kontrollera frihandelszoner och förhindra att de missbrukas, i enlighet med nationell lagstiftning.
 - Bättre utnyttja och ansluta sig till de nuvarande arrangemangen för tullsamarbete, i enlighet med kraven i avtal om ömsesidigt bistånd på tullområdet, och andra system för utbyte av information för brottsbekämpning samt i samband med nätverksportar och protokoll.
 - Samarbeta och bistå vid utveckling och genomförande av politik och praxis för att motverka olaglig handel inom frihandelszonen, inbegripet tekniskt stöd för att dela och utveckla förbättrade system för behöriga myndigheters, frihandelszoners och ekonomiska aktörers registerföring.
 4. **Förbättra det inhemska samarbetet mellan olika organ**, inbegripet skyldigheten att rapportera misstankar om olagligt beteende till behöriga offentliga myndigheter, informationsutbyte mellan myndigheter, samt andra samsamarbetsmekanismer, t.ex. gemensamma utredningar och gemensamma underrättelsecentrum.
 5. **Främja medvetenhet** bland behöriga myndigheter och aktörer inom den privata sektorn (t.ex. viktiga mellanhänder, däribland rederier, speditörer, tullombud och logistikföretag) för att förstå roller och ansvarsuppgifter för driften av en frihandelszon samt riskerna i verksamheten.
 6. **Främja partnerskap** mellan berörda parter för att motverka olaglig handel som härrör från frihandelszoner med hög risk, t.ex. sådana som inte har genomfört uppförandekoden för rena frihandelszoner som anges i bilagan till denna rekommendation, och som utgör en integrerad del av denna. Detta inbegriper insatser för att uppmuntra näringslivet som utnyttjar frihandelszoner, eller som finansierar

aktörer inom frihandelszonen, att bedriva verksamhet i eller samarbeta med frihandelszoner som uppfyller uppförandekoden för rena frihandelszoner.

7. **Övervaka frihandelszoners verksamhet** och offentliggöra årliga indikatorer som bidrar till en bedömning av deras risk för att underlätta olaglig handel.
8. **Utveckla relevant statistik över bristande efterlevnad eller verkställighet**, inbegripet kvarhållanden och beslag av olagliga varor med ursprung i frihandelszoner eller utgår från frihandelszonen, samt tillsynsåtgärder som redan vidtagits med avseende på denna frihandelszon.
9. **Genomföra riktade insatser** för sändningar som härrör från frihandelszoner med hög risk, t.ex. sådana som inte genomför uppförandekoden för rena frihandelszoner.
10. I större utsträckning använda befintliga eller nya internationella avtal som innehåller bestämmelser om ömsesidig rättslig hjälp eller andra former av tillsynssamarbete i syfte att bekämpa olaglig handel som genomförs via frihandelszoner. I samband med förvaltningen av sådana avtal bör anslutna parter utse de behöriga myndigheterna och deras kontaktpersoner för att underlätta kommunikationen mellan och bland de behöriga myndigheterna hos parterna i sådana avtal.

III. REKOMMENDERAR att anslutna parter vidtar åtgärder för att uppmuntra frihandelszoner att genomföra uppförandekoden för rena frihandelszoner. Sådana åtgärder omfattar, men är inte begränsade till, strikt kontroll av sändningar som anländer från eller för vilka det finns bevis för att de har transiterat genom frihandelszoner som inte genomför uppförandekoden för rena frihandelszoner.

IV. REKOMMENDERAR att anslutna parter använder frihandelsavtal, när så är lämpligt, för att uppmuntra till att följa de principer för bekämpning av olaglig handel i frihandelszoner som anges i denna rekommendation.

V. UPPMANAR generalsekreteraren och de anslutna parterna att sprida denna rekommendation.

VI. UPPMANAR icke anslutna parter att beakta och följa denna rekommendation.

VII. UPPDRAR åt kommittén för offentlig styrning genom arbetsgruppen för bekämpning av olaglig handel att:

- Tjäna som ett forum för informationsutbyte och frivillig inbördes utvärdering med avseende på genomförandet av denna rekommendation.
- Inrätta en mekanism för bedömning av frihandelszonens resultat och efterlevnad av uppförandekoden för zoner för rena frihandelszoner inom ett år från antagandet av rekommendationen och rapportera till rådet om detta.
- *Utveckla en verktygslåda för att stödja anslutna parter i genomförandet av rekommendationen, inklusive främjande och uppmuntran till frihandelszonernas efterlevnad av uppförandekoden för rena frihandelszoner inom ett år från antagandet av rekommendationen: and*
- Övervaka genomförandet av denna rekommendation och rapportera om detta till rådet senast fem år efter dess antagande och minst vart tionde år därefter:

BILAGA

Uppförandekod för rena frihandelszoner

Rena frihandelszoner är de som:

1. Ge behöriga myndigheter ovillkorlig befogenhet, i enlighet med deras nationella lagstiftning, att utan hinder genomföra kontroller av huruvida aktörer gjort sig skyldiga till överträdelser av tillämpliga lagar och andra författningar.
2. På förhand underrättar de behöriga myndigheterna om all industriell, kommersiell eller tjänsteverksamhet som bedrivs i frihandelszonen.
3. Förbjuder aktörer och personer som inte lämnar nödvändiga garantier om efterlevnad av tillämpliga tullbestämmelser för att bedriva verksamhet i en frihandelszon.
4. Säkerställer att ekonomiska aktörer som är verksamma inom frihandelszonen för detaljerade digitala register över alla sändningar av varor som förs in i och ut ur zonen, samt alla varor och tjänster som produceras inom området, tillräckligt väl för att fastställa vad som finns inom frihandelszonen vid varje given tidpunkt. De digitala registren bör:
 - Dokumentera försäljning och inköp av alla varor och tjänster som förs in i och ut ur frihandelszonen och lämna dessa uppgifter till de behöriga myndigheterna på begäran.
 - Upprätthålla en fullständig och korrekt registrering i enlighet med inhemsk lagstiftning av alla kommersiella transaktioner för att möjliggöra full ansvarsskyldighet för material som används i tillverknings- och sammansättningsprocessen och som kan stämmas av mot deras kommersiella transaktioners volym och värde. Dessa register bör:
 - Bevaras i minst fyra år.
 - På begäran ställas till de behöriga myndigheternas förfogande i tid.
 - Underhållas i ett format som krävs av de behöriga myndigheterna, så att det kan användas för riskprofilering av den behöriga myndigheten.
5. I rätt tid till de behöriga myndigheterna överlämna de register och den information som begärs i enlighet med nationell lagstiftning och som måste bevaras genom registreringskrav.
6. Se till att ekonomiska aktörer som är verksamma i frihandelszoner på begäran av de behöriga myndigheterna i den jurisdiktion där frihandelszonen är etablerad ger tillträde till sina detaljerade digitala register.
7. Utse en särskild kontaktpunkt med nödvändiga färdigheter och resurser för att effektivt kunna besvara en sådan begäran om information från de behöriga myndigheterna.
8. Ge incitament till elektroniska betalningar för kommersiella eller finansiella transaktioner avseende de ekonomiska aktörer som är verksamma inom frihandelszonen, som förekommer inom eller som har sitt ursprung i frihandelszonen, och säkerställa att kontanttransaktioner kan spåras.
9. Delta i peer learning och dialoger med anslutna parter för att lösa problem med efterlevnaden.