



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Juli 2019
(OR. en)

10831/19

**Interinstitutionelles Dossier:
2019/0140 (NLE)**

**UD 193
OCDE 7
PI 105**

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	1. Juli 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 294 final
Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den im Namen der Europäischen Union im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat zu vertretenden Standpunkt zum Entwurf einer „Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen“

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 294 final.

Anl.: COM(2019) 294 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den im Namen der Europäischen Union im Public Governance Committee der
OECD und im OECD-Rat zu vertretenden Standpunkt zum Entwurf einer
„Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in
Freihandelszonen“**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat in Zusammenhang mit der geplanten Annahme des Entwurfs einer Empfehlung „zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen“ zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Entwurf einer Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels

Der Entwurf einer „Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen“ (im Folgenden „Empfehlungsentwurf“) wurde von der OECD-Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels, einem nachgeordneten Gremium des hochrangigen Risikomanagement-Forums des Public Governance Committee der OECD, erarbeitet; die Arbeit basiert auf sechs Jahren der Analyse und der Konsultation von Sachverständigen, wobei zentrale Herausforderungen ermittelt wurden, die den illegalen Handel in Freihandelszonen (FHZ) begünstigen.

Hauptziel des Empfehlungsentwurfs ist die Verbesserung der Transparenz in FHZ, um zu verhindern, dass kriminelle Organisationen von ihnen profitieren. Um dies zu erreichen, werden die OECD-Mitglieder und Nichtmitglieder im Empfehlungsentwurf aufgefordert: i) ein ausreichendes Maß an Aufsicht und Kontrolle der FHZ zu gewährleisten und ii) die FHZ-Wirtschaftsteilnehmer anzuhalten, sich nach dem Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen, der in der Anlage des Empfehlungsentwurfs enthalten und dessen Bestandteil ist, zu richten.

Mit der ersten Säule des Empfehlungsentwurfs werden die Bereiche dargelegt, in denen die beitretenden Länder aufgefordert werden, weitere Maßnahmen zu ergreifen, unter anderem mithilfe internationaler Zusammenarbeit, um die Überwachung und Kontrolle der FHZ innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu stärken. Zu diesen Maßnahmen gehört ein Rechtsrahmen für FHZ, der es zuständigen Behörden gestattet, effiziente Untersuchungen, Überprüfungen oder Kontrollen vor Ort durchzuführen und geltende Verbote und Beschränkungen innerhalb der FHZ durchzusetzen. Mit dem Empfehlungsentwurf soll auch die Verfügbarkeit aggregierter statistischer Daten zu Waren, die in die FHZ gelangen oder diese verlassen, auf der Grundlage der jeweiligen Zolleinreihung verbessert werden.

Mit der zweiten Säule im Empfehlungsentwurf wird den beitretenden Ländern geraten, Maßnahmen zu ergreifen, die die FHZ-Wirtschaftsteilnehmer darin bestärken, den Verhaltenskodex freiwillig einzuhalten. Solche Maßnahmen können eine strengere Kontrolle der Sendungen aus FHZ umfassen, die sich nicht an den Verhaltenskodex halten. Die Einhaltung wird durch einen Mechanismus bewertet und überwacht, der nach der Annahme des Empfehlungsentwurfs ausgearbeitet werden muss. In der Praxis hat der Verhaltenskodex zur Folge, dass die FHZ die in ihrer Zone niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer beaufsichtigen, mit dem Zoll zusammenarbeiten und die Verfügbarkeit von Informationen für Untersuchungen fördern. Damit sollen die Verantwortlichkeit verbessert und gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden, was insgesamt zur intendierten Verringerung des illegalen Handels führt.

2.2. OECD-Rat und Public Governance Committee der OECD

Der OECD-Rat ist das Entscheidungsorgan der OECD. Er besteht aus einem Vertreter pro Mitgliedsland und einem Vertreter der Europäischen Kommission. Der Rat tritt regelmäßig auf der Ebene der ständigen Vertreter bei der OECD zusammen, Entscheidungen werden einvernehmlich getroffen. Den Vorsitz bei den Sitzungen führt der Generalsekretär der OECD. 23 Mitgliedstaaten der Union sind Mitgliedsländer der OECD und sind somit im OECD-Rat stimmberechtigt. Die Union ist nicht Mitglied der OECD und daher nicht stimmberechtigt, wenn vom OECD-Rat Rechtsakte angenommen werden. Das Public Governance Committee der OECD arbeitet auf der Grundlage eines vom OECD-Rat erteilten Mandats. Während die Europäische Kommission auf der Grundlage dieses Ratsbeschlusses im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat den Standpunkt der Union vorträgt, ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten der Union, die Mitglied der OECD sind, ihr Stimmrecht in Anspruch zu nehmen, um den Standpunkt der Union zu vertreten, und dabei gemeinsam zu handeln.

2.3. Der vom OECD-Rat vorgesehene Rechtsakt

Der Wortlaut des Entwurfs der Empfehlung, bei der es sich um ein nicht rechtsverbindliches Rechtsinstrument der OECD handelt, wurde am 29. März 2019 vom Lenkungsausschuss der OECD-Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels abgeschlossen und dem Public Governance Committee der OECD auf dessen Sitzung am 16. April 2019 zur Erörterung vorgelegt. Nach Inkrafttreten dieses Ratsbeschlusses wird der Empfehlungsentwurf dem Public Governance Committee der OECD zur Genehmigung im schriftlichen Verfahren vorgelegt. Vorbehaltlich dieser Genehmigung wird der Empfehlungsentwurf dem OECD-Rat zur Annahme vorgelegt.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Die Union beteiligt sich aktiv an der Bekämpfung des illegalen Handels, beispielsweise durch Bestimmungen im Zollkodex der Union sowie Regeln zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums durch die Zollbehörden.

In den vergangenen Jahrzehnten haben viele Länder weltweit FHZ als eine Möglichkeit eingerichtet, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Mit diesen Entwicklungen konnte jedoch die Annahme von Standards und Regelungen für eine effiziente Aufsicht der Aktivitäten in den FHZ einiger Länder nicht Schritt halten. Infolgedessen haben kriminelle Netze Möglichkeiten gefunden, Schlupflöcher bei der Überwachung in einigen FHZ zu nutzen und so illegale Waren zu schmuggeln oder auf inländische Märkte umzulenken, Produktionsanlagen für nachgeahmte und geschmuggelte Waren zu errichten, die Durchfuhr illegaler Waren vorzunehmen und die Erbringung illegaler Dienstleistungen zu erleichtern. In einigen Ländern werden FHZ in jeder Hinsicht so behandelt, als wenn sie außerhalb des Zollgebiets des Landes lägen; infolgedessen gelangen die Waren mit minimalen Zollkontrollen in diese Gebiete und verlassen diese entsprechend.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat die Europäische Kommission eng mit der OECD-Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels zusammengearbeitet und Leitlinien entwickelt, die die Regierungen und die politischen Entscheidungsträger dabei unterstützen, den illegalen Handel über die und in den FHZ zu verringern und zu bekämpfen. In dem daraus resultierenden Empfehlungsentwurf werden Maßnahmen festgelegt, die die Transparenz verbessern, sauberen und fairen Handel in den FHZ fördern und diese für kriminelle Organisationen, die derzeit von ihnen profitieren, unattraktiv machen.

Angesichts der Tatsache, dass der illegale Handel umfassende negative wirtschaftliche, soziale, ökologische und sogar politische Auswirkungen hat, würde die Befürwortung der Annahme des Empfehlungsentwurfs im OECD-Rat durch die Union eine starke positive Botschaft an andere OECD-Mitglieder, aber auch an Nichtmitgliedsländer senden.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“, durch Beschlüsse festgelegt. Der Begriff „rechtswirksame Akte“ umfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Daneben fallen Instrumente darunter, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber erlassenen Regelungen maßgeblich zu beeinflussen.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Beim OECD-Rat handelt es sich um ein Gremium, das durch eine Übereinkunft, das OECD-Übereinkommen, eingesetzt wurde. Obwohl die Union als solche kein Mitglied der OECD ist, nimmt ein Vertreter der Europäischen Kommission an den Sitzungen des OECD-Rates teil und trägt den Standpunkt der Union vor. Bei Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich der Union fallen, wird der Standpunkt der Union auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses vorgetragen, und es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten der Union, die Mitglied der OECD sind, ihr Stimmrecht in Anspruch zu nehmen, um den Standpunkt der Union zu vertreten, und dabei gemeinsam zu handeln.

Mit dem Empfehlungsentwurf, den der OECD-Rat nach Genehmigung durch das Public Governance Committee der OECD annehmen kann, kann die Risikoanalyse, die von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union in Verbindung mit dem Rahmen für das Zollrisikomanagement durchgeführt wird, beeinflusst werden. Dies liegt daran, dass die Nichteinhaltung des Verhaltenskodex ein Risikoindikator ist, den die Zollbehörden der Mitgliedstaaten innerhalb ihres Ermessensspielraums heranziehen können, um Waren oder Wirtschaftsteilnehmer für Zollkontrollen anhand von Sendungen auszuwählen, die aus entsprechenden oder über entsprechende FHZ eintreffen. Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Akts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und lässt sich einer davon als der wichtigste ermitteln, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wichtigste oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptziel und -inhalt des vorgesehenen Akts betreffen die gemeinsame Handelspolitik. Wie in Absatz 1 dargelegt, sollen mit dem Empfehlungsentwurf Regierungen und politische Entscheidungsträger dabei unterstützt werden, den illegalen Handel über die und in den FHZ zu verringern und zu bekämpfen. Entsprechend zielt der Empfehlungsentwurf darauf ab, den rechtmäßigen Handel im Sinne des Artikels 207 AEUV zu fördern und zu schützen.

4.3. Fazit

Daher ist ein Ratsbeschluss auf der Grundlage des Artikels 207 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV erforderlich, um den Standpunkt festzulegen, der im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat im Namen der Union zu vertreten ist. Während die Europäische Kommission auf der Grundlage dieses Ratsbeschlusses im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat den Standpunkt der Union vorträgt, ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten der Union, die Mitglied der OECD sind, ihr Stimmrecht in Anspruch zu nehmen, um den Standpunkt der Union zu vertreten, und dabei gemeinsam zu handeln.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat zu vertretenden Standpunkt zum Entwurf einer „Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen“

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Internationale Standards zur Bekämpfung des illegalen Handels sind von wesentlicher Bedeutung für weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen und zur Förderung des rechtmäßigen Handels. Solche Standards sollten Leitlinien enthalten, die Regierungen und politische Entscheidungsträger dabei unterstützen, den illegalen Handel über die und in den Freihandelszonen zu verringern und zu bekämpfen, wie im OECD-Entwurf einer „Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen“ (im Folgenden „Empfehlungsentwurf“) vorgesehen.
- (2) Der Empfehlungsentwurf wurde in der OECD-Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels, einem nachgeordneten Gremium des hochrangigen Risikomanagement-Forums des Public Governance Committee der OECD, umfassend erörtert; die Arbeit basiert auf sechs Jahren der Analyse und der Konsultation von Sachverständigen, auch der WZO und der WTO.
- (3) Der Empfehlungsentwurf dürfte zunächst dem Public Governance Committee der OECD zur Genehmigung und danach dem OECD-Rat zur Annahme vorgelegt werden.
- (4) Es ist angemessen, nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV den Standpunkt festzulegen, der im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat im Namen der Union zu vertreten ist, weil mit dem Empfehlungsentwurf die Risikoanalyse, die von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union in Verbindung mit dem Rahmen für das Zollrisikomanagement durchgeführt wird, beeinflusst werden kann. Dies liegt daran, dass die Nichteinhaltung des Verhaltenskodex ein Risikoindikator ist, den die Zollbehörden der Mitgliedstaaten innerhalb ihres Ermessensspielraums heranziehen können, um Waren oder Wirtschaftsteilnehmer für Zollkontrollen anhand von Sendungen auszuwählen, die aus entsprechenden oder über entsprechende FHZ eintreffen. Illegaler Handel hat umfassende negative wirtschaftliche, soziale, ökologische und sogar politische Auswirkungen, und es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Union die Annahme des Empfehlungsentwurfs im OECD-Rat unterstützt.

- (5) Beim OECD-Rat handelt es sich um ein Gremium, das durch eine Übereinkunft, das OECD-Übereinkommen, eingesetzt wurde. 23 Mitgliedstaaten der Union sind Mitgliedsländer der OECD und im OECD-Rat stimmberechtigt. Die Union ist nicht Mitglied der OECD und daher nicht stimmberechtigt, wenn vom OECD-Rat Rechtsakte angenommen werden. Während die Europäische Kommission im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat den Standpunkt der Union vorträgt, sollten die Mitgliedstaaten, die Mitglied der OECD sind, ihr Stimmrecht in Anspruch nehmen, um den Standpunkt der Union zu vertreten, und dabei gemeinsam zu handeln —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat bezüglich der Verbesserung der Transparenz in Freihandelszonen zu vertreten ist, basiert auf dem Entwurf einer „Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen“, der diesem Beschluss beigelegt ist.

Geringfügige Änderungen am Empfehlungsentwurf können von den Vertretern der Union im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat ohne weiteren Beschluss des Rates vereinbart werden.

Artikel 2

Der in Artikel 1 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union vertreten, die Mitgliedsländer der OECD sind und gemeinsam handeln.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*