

Bruksela, 16 lipca 2019 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2019/0140(NLE)

11253/19
ADD 2

UD 210
OCDE 8
PI 109

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Delegacje
Dotyczy:	ZAŁĄCZNIK do wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na forum Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD i Rady OECD w sprawie projektu zalecenia w sprawie zwalczania nielegalnego handlu i zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu

ZAŁĄCZNIK

Zalecenie w sprawie zwalczania nielegalnego handlu i zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu

1. W niniejszym dokumencie przedstawiono projekt zalecenia w sprawie zwalczania nielegalnego handlu i zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu (dalej zwanego „projektem zalecenia”); projekt ten, zamieszczony w załączniku, został opracowany w ramach grupy zadaniowej ds. zwalczania nielegalnego handlu¹ (zwanej dalej „TF-CIT”), będącej jednostką zależną Forum Wysokiego Szczębla ds. Ryzyka (zwanego dalej „HLRF”) Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD (zwanego dalej „PGC”). Projekt ten ma pomóc rządów i decydentów politycznym ograniczyć i powstrzymać nielegalny handel prowadzony za pośrednictwem stref wolnego handlu (SWH) i w ich obrębie.
2. OECD opracowała szeroko zakrojone badania dotyczące nielegalnego handlu w postaci badań tematycznych i porównań danych na temat różnych krajów mające na celu lepsze poznanie i identyfikację nielegalnych rynków. Wyniki tych badań stanowią podstawę dowodową strategii zarządzania ryzykiem dotyczących różnych sektorów.
3. Jak przewidziano w programie prac oraz budżecie PGC na lata 2017–2018 [GOV/PGC(2016)9/FINAL], OECD, we współpracy z Urzędem Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), przeprowadziła badania analizujące szlaki handlowe nielegalnego transgranicznego obrotu towarami podrobionymi oraz poświęcone różnym rodzajom nielegalnych towarów. W badaniu zidentyfikowano szereg luk w polityce (a strefy wolnego handlu są jedną z nich), w przypadku których istnieje możliwość wzmocnienia nadzoru i ulepszenia praktyk egzekwowania prawa opartych na informacjach o ryzyku. W oświadczeniu Rady Ministerialnej z 2017 r. z zadowoleniem przyjęto dalsze prace grupy zadaniowej OECD ds. zwalczania nielegalnego handlu i uznano potrzebę współpracy międzynarodowej, a także partnerstw w zwalczaniu międzynarodowej korupcji i nielegalnego handlu².

¹ Grupa zadaniowa ds. zwalczania nielegalnego handlu identyfikuje i mierzy skutki gospodarcze nielegalnego transgranicznego handlu w takich sektorach jak handel towarami podrobionymi, handel dziką fauną i florą oraz handel ludźmi.

² Oświadczenie Rady Ministerialnej z 2017 r.

Uzasadnienie opracowania projektu zalecenia

4. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat strefy wolnego handlu ustanawiano w rekordowym tempie, aby przyciągnąć nowe przedsiębiorstwa i inwestycje zagraniczne. Celem jest stymulowanie handlu i wzrostu gospodarczego poprzez zniesienie taryf celnych, kontyngentów i innych podatków oraz ograniczenie wymogów biurokratycznych, w tym niektórych procedur celnych i wymogów dotyczących ujawniania informacji. Zakres i charakter SWH różnią się w poszczególnych krajach, w zależności od systemu i rodzaju działań dopuszczonych w danym kraju; noszą one też różne nazwy, takie jak wolne obszary celne, strefy przedsiębiorczości, strefy przetwórstwa wywozowego, specjalne strefy ekonomiczne, strefy handlu zagranicznego itp. W wyniku popularyzacji SWH w dynamicznym kontekście globalizacji zaczęły one odgrywać kluczową rolę w działalności gospodarczej dla wielu państw i wiodących producentów.
5. W niektórych krajach tworzenie SWH postępowało szybciej niż przyjmowanie norm i przepisów regulujących skuteczny nadzór nad działalnością prowadzoną w tych strefach. W rezultacie sieci przestępcze znalazły sposoby na wykorzystanie luk w nadzorze w niektórych SWH, aby prowadzić przemysł nielegalnych produktów lub przekierowywać je na rynki krajowe, tworzyć zakłady produkcji podrabianych i przemycanych towarów, prowadzić tranzyt nielegalnych produktów, a także ułatwić świadczenie nielegalnych usług. W niektórych państwach strefy wolnego handlu traktuje się do wszystkich celów jako strefy znajdujące się poza obszarem celnym danego państwa, w związku z czym towary są wprowadzane do tych obszarów lub wyprowadzane z nich przy minimalnych kontrolach celnych. Mimo że warunki ustanowienia SWH są regulowane, zakres kontroli lub interwencji celnych jest często niewystarczający lub w ogóle ich brak. Nawet w przypadku, gdy prawodawstwo wyraźnie zapewnia organom celnym uprawnienia do przeprowadzania kontroli w SWH, poziom egzekwowania przepisów bywa niski.
6. Wiele SWH przynosi korzyści gospodarcze dla lokalnej gospodarki, ale istnieją mocne dowody na to, że przepływa przez nie nielegalny handel (m.in. handel podrabionymi towarami, dziką fauną i florą, bronią itp.). W badaniu OECD ustalono, że występuje dodatnia korelacja między wielkością SWH (poziom zatrudnienia i liczba ustanowionych przedsiębiorstw) a wartością nielegalnego handlu podrabionymi towarami. Stwierdzono, że niektóre SWH są kluczowymi punktami przeładunkowymi dla nielegalnych towarów, które zostały ponownie opakowane lub przeetykietowane w celu ukrycia ich miejsca pochodzenia i przeniknięcia do legalnego łańcucha dostaw.

7. Na posiedzeniu Rady na szczeblu ministerialnym w 2017 r. ministrowie uznali potrzebę współpracy i partnerstw międzynarodowych na rzecz zwalczania międzynarodowej korupcji i nielegalnego handlu, w tym poprzez wzmocnienie wdrażania istniejących norm, a także z zadowoleniem przyjęli dalsze prace OECD w dziedzinie nielegalnego handlu, w tym za pośrednictwem grupy zadaniowej ds. zwalczania nielegalnego handlu.
8. Aby sprostać tym wyzwaniom i odpowiedzieć na wezwanie ministrów, TF-CIT podjęła prace nad projektem zalecenia Rady OECD, w którym zaproponowano środki mające na celu zwiększenie przejrzystości SWH w celu ograniczenia ich nadużywania i obniżenia ich atrakcyjności dla organizacji przestępczych, które obecnie je wykorzystują.
9. Projekt zalecenia opiera się na analizach przeprowadzanych w ciągu sześciu lat oraz na konsultacjach z ekspertami w ramach OECD, w szczególności poprzez:
10. posiedzenia TF-CIT dotyczące wyzwań związanych z egzekwowaniem prawa w SWH na różnych nielegalnych rynkach oraz dwa wspólne warsztaty z organizacjami międzyrządowymi. Pierwsze warsztaty zostały zorganizowane wspólnie ze Światową Organizacją Celną (WCO) w Brukseli w listopadzie 2016 r., a drugie wspólnie z EUIPO w Alicante we wrześniu 2017 r.;
11. sprawozdanie OECD „Ramy zarządzania w dziedzinie zwalczania nielegalnego handlu”, które m.in. odzwierciedla ogólne kierunki tych dyskusji³, a także wspólne sprawozdanie OECD i EUIPO „Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones” (Handel towarami podrobionymi, a strefami wolnego handlu), opublikowane w marcu 2018 r.⁴, w którym ustanowiono korelacje statystyczne między wielkością SWH (pod względem przedsiębiorstw, które mają tam siedzibę, pracowników oraz udziału w ogólnej wartości wywozu) a wartością podrobionych towarów przybywających z określonej jurysdykcji.

³ *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (Ramy zarządzania w dziedzinie zwalczania nielegalnego handlu) (OECD, 2018).

⁴ *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from recent trends* (Handel towarami podrobionymi a strefy wolnego handlu: dowody z badań ostatnich tendencji) (OECD-EUIPO, 2018).

12. W analizie określono główne wyzwania, które sprawiają, że SWH są narażone na nielegalny handel:
- Ramy, w których działają SWH mogą nie zapewniać odpowiedniego nadzoru ze strony organów ścigania ze względu na rozpowszechnione błędne przekonanie, że przedsiębiorstwa mające siedzibę w obrębie SWH w rzeczywistości prowadzą działalność poza jurysdykcją danego kraju. Prowadzi to do mylnego poglądu, zgodnie z którym krajowe organy ścigania i organy celne nie mają dostępu do pomieszczeń i informacji o podmiotach gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą w SWH.
 - Nawet w gospodarkach, w których prawidłowo rozumiane są kompetencje lokalnych organów celnych i innych organów egzekwowania prawa do przeprowadzania kontroli w SWH, istnieją niewielkie zachęty do monitorowania prowadzonej tam działalności i przeładunków, chyba że ma miejsce znaczne przekierowywanie towarów na rynek krajowy.
13. Znaczne kwoty w gotówce można łatwo wprowadzić do SWH, oświadczając, że przeznaczone są na transakcje detaliczne wewnątrz strefy, jednak nie istnieje urzędowy proces weryfikacji, którego celem byłoby potwierdzenie ich końcowego przeznaczenia dla legalnej działalności gospodarczej. Ponadto brak integracji elektronicznych systemów śledzenia ładunku z systemami właściwych organów utrudnia przeprowadzenie terminowej analizy ryzyka.
14. Nawet jeżeli niepotwierdzone dowody na niewłaściwe wykorzystywanie SWH do prowadzenia nielegalnego handlu sprawiły, że niektóre z nich znalazły się w centrum uwagi międzynarodowej, świadomość na decydentów wysokiego szczebla na temat ryzyka związanego z SWH pozostaje stosunkowo niska.
15. Spotkania ekspertów i przeprowadzone przez nich analizy, wraz z niedawnymi publikacjami OECD na temat stref wolnego handlu oraz poprzednimi sprawozdaniami OECD⁵, potwierdzają wniosek, że brak monitorowania, nadzoru i przejrzystości w odniesieniu do działań prowadzonych w wielu SWH umożliwia produkcję, przemieszczanie, przechowywanie i przemyt nielegalnych towarów. Waga tych ustaleń stanowiła poparcie dla apelu ministrów na szczycie OECD w 2017 r. o podjęcie przez OECD skoordynowanych działań na szczeblu międzynarodowym w celu zwiększenia przejrzystości w SWH, a tym samym ograniczenia ich użyteczności jako kanałów nielegalnego handlu.

⁵ *Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors (Dlaczego państwa eksportują podrobione towary? Rola czynników związanych z zarządzaniem i egzekwowaniem oraz czynników społeczno-ekonomicznych) (OECD-EUIPO, 2018); Illicit Trade: Converging Criminal Networks (Nielegalny handel: konwergencja kryminalnych sieci) (OECD, 2016).*

Proces opracowania projektu zalecenia

16. Na posiedzeniu w grudniu 2017 r. HLRF uzgodniła, że grupa zadaniowa powinna opracować projekt wytycznych w sprawie zwalczania nielegalnego handlu, w ramach misji OECD w zakresie ustanawiania światowych standardów i równych warunków działania w zglobalizowanej gospodarce. Celem proponowanych środków jest zwiększenie zdolności egzekwowania prawa w celu podjęcia skutecznych działań oraz zmniejszenia atrakcyjności SWH dla przestępczej działalności gospodarczej.
17. Pierwszy projekt wytycznych w sprawie zwalczania nielegalnego handlu i zwiększenia przejrzystości w strefach wolnego handlu był omawiany i komentowany podczas posiedzenia TF-CIT w marcu 2018 r. [GOV/PGC/HLRF/TFCIT (2018)1]; w wyniku konsultacji z sekretariatami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, Światowej Organizacji Celnej i Światowej Organizacji Handlu zgłoszono również uwagi na piśmie.
18. PGC został poinformowany o tym procesie na swoim 57. posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2018 r. i został poproszony o przedstawienie uwag na temat wariantów strategicznych mających na celu wzmocnienie ram zarządzania w celu zwalczania nielegalnego handlu, w tym procesu konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. PGC zgodził się również na objęcie projektu wytycznych konsultacjami społecznymi [GOV/PGC/A (2018) 1].
19. Po włączeniu dalszych uwag HLRF i TF-CIT do projektu wytycznych w dniu 8 lipca 2018 r. rozpoczęto publiczne konsultacje online, które trwały do dnia 3 września 2018 r. Konsultacje były otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron, a uwagi wpłynęły m.in. od członków OECD, państw niebędących członkami OECD, podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w SWH, ich stowarzyszeń, pośredników (w tym nadawców ładunków, spedytorów i kurierów) oraz przedstawicieli branż, które mają siedzibę w SWH lub wykorzystują je w swoich łańcuchach dostaw. W konsultacjach publicznych wzięło udział ponad 200 zainteresowanych stron, które nadesłały prawie 100 stron uwag na piśmie.

20. Ponadto w dniu 18 czerwca 2018 r. projekt wytycznych przedstawiono do zaopiniowania grupie roboczej Komitetu ds. Handlu, a konsultacje wewnętrzne odbyły się z sekretariatem Komitetu ds. Polityki Gospodarczej, z Komitetem ds. Handlu, z grupą roboczą ds. przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz ze Światowym Forum Przejrzystości i Wymiany Informacji (GFTEI). Skonsultowano się również z sekretariatem Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF). Otrzymano cenny wkład, który przyczynił się do zwiększenia jednolitości projektu wytycznych oraz jego spójności z już istniejącymi instrumentami.
21. Po uwzględnieniu wszelkich istotnych uwag uzyskanych w wyniku konsultacji społecznych i konsultacji z innymi organami OECD i sekretariatem zmieniony projekt został ponownie przekazany TF-CIT (oraz HLRF) w formie projektu zalecenia. Na tym etapie niektóre delegacje poruszyły szereg kwestii, m.in. jaki jest najlepszy sposób monitorowania, czy dana SWH spełnia wymogi kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu. Kwestie te zostały rozpatrzone i zaowocowały opracowaniem projektu tekstu zamieszczonego w załączniku, który nie obejmuje szczegółowych przepisów dotyczących monitorowania zgodności, ale zawiera oświadczenie o zamiarze opracowania jasnych środków monitorowania zgodności w ciągu roku od przyjęcia zalecenia.
22. Zmieniony projekt zalecenia zostaje niniejszym przedstawiony TF-CIT w celu zatwierdzenia i przekazania do HLRF; następnie zostanie on przekazany PGC do zatwierdzenia, a ostatecznie, za pośrednictwem komitetu wykonawczego, zostanie przekazany Radzie do przyjęcia.

Cel i zakres projektu zalecenia

23. Projekt zalecenia ma na celu zapewnienie przejrzystości w strefach wolnego handlu i jest on częścią szerzej zakrojonych działań na rzecz zwalczania nielegalnego handlu. Nielegalny handel ma znaczne negatywne skutki gospodarcze, społeczne, środowiskowe, a nawet polityczne – całościowo rzecz biorąc ma destrukcyjny wpływ na zrównoważony rozwój. Osłabia dobre zarządzanie, podważa zaufanie do władz publicznych i praworządności oraz potencjalnie stwarza zagrożenia dla stabilności politycznej, ze względu na fakt, że zaangażowane w ten proceder podmioty gospodarcze odwracają niechcianą uwagę w celu ochrony swoich nielegalnych udziałów w rynku.

24. Szerszym celem projektu zalecenia jest ustanowienie z biegiem czasu jednoznacznych oczekiwań w odniesieniu do skutecznej polityki przeciwdziałania nielegalnemu handlowi. Celem wspólnych norm w zakresie globalizacji jest zapewnienie pełnego podziału płynących z niej korzyści, przy jednoczesnym zminimalizowaniu jej negatywnych skutków. Wymaga to od państw dalszej współpracy oraz inwestowania w rozwój odpowiednich zdolności instytucjonalnych⁶.
25. W projekcie zalecenia wzywa się państwa należące do OECD i nienależące do tej organizacji, które poparły projekt („uczestnicy”), do zachęcania SWH do przyjęcia dobrowolnego kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu (zawartego w dodatku do projektu zalecenia), przy czym zgodność z jego postanowieniami będzie oceniana i monitorowana za pomocą mechanizmu (narzędzia diagnostycznego), który zostanie ustanowiony w ciągu roku od przyjęcia projektu zalecenia. Celem jest zapewnienie skuteczności projektu zalecenia i promowanie przejrzystości w skuteczny sposób, tak aby SWH prowadziły nadzór nad podmiotami gospodarczymi mającymi siedzibę w danej strefie i współpracowały z właściwymi organami publicznymi. SWH powinny sprzyjać dostępności informacji pomocnych w prowadzeniu dochodzeń oraz zapewnić rozliczalność i równe warunki działania, czego pozytywnym skutkiem będzie ograniczenie nielegalnego handlu.
26. W projekcie zalecenia zaproponowano podwójne podejście, które obejmuje aspekty istotne dla wszystkich stron zainteresowanych dobrym zarządzaniem w SWH, w tym dla organów celnych, oraz w miarę potrzeby dla szerszej pojętej wspólnoty organów ścigania (w tym organów ds. ochrony środowiska, organów podatkowych i innych), SWH, podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w danej strefie oraz społeczeństwa obywatelskiego.

⁶ *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (Ramy zarządzania w dziedzinie zwalczania nielegalnego handlu) (OECD, 2018).

27. Celem projektu zalecenia jest wsparcie uczestników i dostarczenie użytecznych wskazówek umożliwiających sprostanie wyzwaniom, a także określenie dobrych praktyk związanych z ograniczaniem nielegalnego handlu. Kompleksowe podejście do ograniczenia nielegalnego handlu w SWH wymaga zaangażowania ze strony uczestników w podejmowane działania, a także we współpracę mającą na celu zwiększenie monitorowania i kontroli SWH w przypadkach, gdy są one nadużywane w celu prowadzenia nielegalnego handlu. Z tych powodów w projekcie zalecenia odniesiono się do kluczowych potrzeb bezpośrednio zidentyfikowanych w badaniach OECD. Potrzeby te to:

- skoordynowane działania międzynarodowe krajowych organów ustawodawczych i organów ścigania mające na celu zagwarantowanie, by organy ścigania i organy celne były wyraźnie uprawnione do prowadzenia, zgodnie z prawem krajowym, dochodzeń lub kontroli na miejscu bez uprzedniego powiadomienia lub uzyskania zezwolenia sądowego, w dowolnym czasie i w każdym miejscu dowolnej SWH, aby ułatwić zarządzanie obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi oraz instrukcjami dotyczącymi prowadzonej polityki;
- współpraca międzynarodowa mająca na celu ustanowienie zachęt dla władz lokalnych do zwiększenia czujności oraz poziomu kontroli w stosunku do SWH, jako że negatywne efekty zewnętrzne na krajowych rynkach nie są wystarczające, aby zachęcać do podejmowania działań ograniczających ryzyko nielegalnego handlu;
- kształtowanie woli politycznej do rozwiązywania problemów.

Monitorowanie wdrażania, upowszechnianie i uczestnictwo państw niebędących członkami OECD

28. Projekt zalecenia zobowiązuje Komitet ds. Zarządzania Publicznego do podjęcia następujących działań:

- *Wykorzystanie grupy zadaniowej ds. zwalczania nielegalnego handlu jako forum wymiany informacji i przeprowadzania dobrowolnych wzajemnych ocen w odniesieniu do wdrażania niniejszego zalecenia.* Może to przybrać formę np. zaangażowania zainteresowanych stron w podnoszenie świadomości na temat ryzyka nielegalnego handlu w określonych SWH, omawiania zgodności z kodeksem postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu oraz porównywania doświadczeń i badania praktyk w zakresie ograniczania i prewencji ryzyka nielegalnego handlu.

- *Ustanowienie mechanizmu (narzędzia diagnostycznego) do oceny skuteczności SWH we wdrażaniu kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu oraz ich zgodności z tym kodeksem.* Mechanizm ten zostałby ustanowiony w ramach wielostronnego procesu kierowanego przez TF-CIT pod egidą LRF i PGC w ciągu roku od przyjęcia zalecenia.
- *Opracowanie zestawu narzędzi służących wspieraniu uczestników we wdrażaniu zalecenia, w tym promowaniu i zachęcaniu do przestrzegania zgodności SWH z kodeksem postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu w ciągu roku od przyjęcia zalecenia:* w ramach wielostronnego procesu kierowanego przez TF-CIT pod egidą HLRF i PGC opracowany zostałby zestaw narzędzi w celu wsparcia uczestników i SWH w praktycznym wdrażaniu zalecenia, w tym w odniesieniu do zgodności z kodeksem postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu. Taki zestaw narzędzi obejmowałby opracowanie modelu oceny ryzyka dla przedsiębiorstw w SWH w celu oceny integralności i adekwatności dobrego zarządzania w poszczególnych SWH pod kątem szeregu wskaźników. Zestaw ten obejmowałby również repozytorium dobrych praktyk ilustrowane konkretnymi przykładami, a wielostronne platformy współpracy mogłyby być rozwijane w sposób przyrostowy w celu zlikwidowania luk w polityce, zarządzaniu i egzekwowaniu przepisów.
- *Monitorowanie wdrażania niniejszego zalecenia i przedstawienie Radzie sprawozdania na ten temat nie później niż w ciągu pięciu lat od jego przyjęcia, a następnie co najmniej raz na dziesięć lat:* w sprawozdaniu zostanie oceniona adekwatność projektu zalecenia i jego oddziaływanie, aby zapewnić jego aktualność oraz zidentyfikować wszelkie niezbędne zmiany. Sprawozdanie będzie się opierać na informacjach dotyczących dobrych praktyk zebranych podczas opracowywania zestawu narzędzi, dyskusjach prowadzonych w PGC i jego odpowiednich organach pomocniczych na temat wdrażania projektu zalecenia, a także na wymianach za pośrednictwem wielostronnych platform współpracy ustanowionych w celu wniesienia wkładu w prace PGC i jego organów pomocniczych w tym zakresie.

29. W projekcie zalecenia wezwano Sekretarza Generalnego oraz uczestników do rozpowszechniania zalecenia. Po przyjęciu projekt zalecenia będzie dostępny w internetowym kompendium instrumentów prawnych OECD. Broszura zawierająca tekst projektu zalecenia, wraz z odpowiednimi informacjami źródłowymi, będzie dostępna w formacie PDF w celu ułatwienia jej rozpowszechniania. Sekretariat przekaze projekt zalecenia na posiedzeniach odpowiednich ministerstw, grup parlamentarnych, stowarzyszeń branżowych, organizacji zawodowych i odpowiednich sieci naukowców i ekspertów.
30. Do projektu zalecenia będą mogły przystąpić państwa niebędące członkami OECD. Takie przystąpienie stanowiłoby polityczne zobowiązanie uczestników na rzecz zasad określonych w projekcie zalecenia. Przystąpienie do projektu zalecenia państw niebędących członkami OECD stanowiłoby sygnał, że mogą one odgrywać aktywną rolę w wysiłkach zmierzających do ograniczenia nielegalnego handlu oraz przyczynienia się do dalszego wyrównania reguł gry na całym świecie. Wszyscy uczestnicy niebędący członkami OECD zostaliby włączeni w działania podejmowane w celu wspierania i monitorowania wdrażania projektu zalecenia.

DODATEK

Projekt zalecenia Rady w sprawie i zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu

RADA,

uwzględniając art. 5 lit. b) Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z dnia 14 grudnia 1960 r.,

uwzględniając [zalecenie Rady w sprawie ułatwienia współpracy między organami podatkowymi a innymi organami ścigania w celu zwalczania poważnych przestępstw \[OECD/LEGAL/0384\]](#),

uwzględniając [zalecenie Rady w sprawie zwalczania nielegalnego handlu pestycydami \[OECD/LEGAL/0446\]](#),

uwzględniając zalecenie FATF z 2012 r., Porozumienie WTO w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej z 1994 r. oraz umowę WTO o ułatwieniach w handlu z 2017 r.,

BIORĄC POD UWAGĘ podstawowe zasady procedur i kontroli celnych ustanowione w zmienionej konwencji z Kioto Światowej Organizacji Celnej, szczegółowy załącznik D rozdział 2 (wolne obszary celne),

UZNAJĄC, że nielegalny handel odbywa się w cieniu globalnej gospodarki, a coraz bardziej wyrafinowani przemytnicy obracają szeregiem zakazanych towarów i usług, w tym towarami podrobionymi,

UZNAJĄC, że nielegalny handel i siatki przestępcze stanowią coraz większe zagrożenie dla bezpieczeństwa na świecie oraz stanowią zagrożenie dla społeczności i społeczeństw jako całości, umożliwiając prowadzenie intratnej działalności przestępczej, finansowanie terroryzmu oraz przyczyniając się do zwiększenia niestabilności i przemocy na całym świecie,

UZNAJĄC istnienie szeregu norm międzynarodowych mających na celu zakazanie lub uregulowanie różnych sektorów nielegalnego handlu, w tym handlu ludźmi, narkotykami, towarami podrobionymi, zagrożonymi i nielegalnie pozyskanymi gatunkami fauny i flory, antykami i bronią konwencjonalną, a także wspieranie wdrażania środków prawnych, regulacyjnych i operacyjnych mających na celu utrudnienie uzyskiwania dochodów pochodzących z nielegalnego handlu,

BIORĄC POD UWAGĘ konieczność wprowadzenia dodatkowych zharmonizowanych wytycznych, które zapewnią rządowi skuteczne narzędzia do wykrywania, powstrzymywania i ograniczania nielegalnego handlu, niezależnie od rodzaju przemycanych towarów, a także prowadzenia przekrojowej polityki wobec różnych nielegalnych rynków,

UZNAJĄC potrzebę wprowadzenia proaktywnych środków w celu zredukowania podaży i popytu na nielegalne towary i usługi na poszczególnych nielegalnych rynkach,

UZNAJĄC, że strefy wolnego handlu (SWH) mogą stymulować legalny wzrost gospodarczy i odgrywać centralną rolę dla działalności gospodarczej dla wielu gospodarek oraz wiodących producentów,

UZNAJĄC, że pomimo rozpowszechnienia norm, nadzoru i innych kontroli dotyczących SWH nie we wszystkich przypadkach nadążały one za wzrostem liczby podmiotów gospodarczych i wielkości nielegalnego handlu towarami i usługami,

UZNAJĄC, że w przypadku niektórych SWH właściwe organy publiczne nie mają w odpowiednim czasie fizycznego dostępu do pomieszczeń i często napotykają trudności w uzyskaniu informacji na temat działalności podmiotów gospodarczych mających siedzibę w SWH, jak również informacji dotyczących właścicieli towarów, które są produkowane, montowane lub przemieszczane w SWH, nawet jeśli inne odpowiednie normy międzynarodowe wymagają, by organy te miały odpowiedni dostęp,

UZNAJĄC, że niektóre podmioty gospodarcze mogą korzystać z nieodpowiedniego nadzoru, kontroli i braku przejrzystości w SWH, aby popełniać oszustwa handlowe, naruszać prawa własności intelektualnej, przemycać nielegalne towary, ułatwiać rozprzestrzenianie broni oraz prac dochody pochodzące z przestępstwa,

ZWRACAJĄC UWAGĘ na możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności właściwych organów, które współdziałają lub dopuszczają się zaniedbań w nadzorze nad podmiotami gospodarczymi prowadzącymi lub umożliwiającymi nielegalny handel, który jest szkodliwy dla osób, przedsiębiorstw i środowiska,

na wniosek Komitetu ds. Zarządzania Publicznego:

I. STANOWI, że do celów niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:

- „strefa wolnego handlu” oznacza wyznaczony przez państwo lub jurysdykcję obszar, w którym wprowadzane towary nie podlegają należnościami celnym przywózowym lub wywózowym, lub podlegają należnościami niższym niż te, które miałyby zastosowanie, gdyby towary te zostały zgłoszone do dopuszczenia do obrotu w chwili ich wprowadzenia do tego obszaru. Obiekty używane do czasowego składowania lub procedury składu celnego nie są uważane za strefy wolnego handlu;
- „właściwe organy” obejmują między innymi następujące organy publiczne: funkcjonariuszy policji, służb celnych, urzędów podatkowych, organów nadzoru rynku posiadających jurysdykcję nad odpowiednimi osobami, miejscami, procesami/procedurami lub towarami.

II. ZALECA, aby członkowie OECD i państwa niebędące członkami OECD, które przystąpiły do zalecenia (zwane dalej „uczestnikami”), **promowały przejrzystość w celu powstrzymania nadużywania SWH jako kanałów nielegalnego handlu.**

W tym celu uczestnicy powinni, w sposób niedyskryminacyjny i nie tworząc nieuzasadnionych barier w handlu:

1. Zapewnić, by **ramy prawne dla SWH** ustanowione na ich terytorium lub w inny sposób pozostających pod ich kontrolą administracyjną:
 - przyznawały właściwym organom prawo wymagania odpowiednich danych, dokumentów, próbek i innych informacji związanych z produkcją i przepływem towarów oraz prawo przeprowadzania, zgodnie z prawem krajowym, kontroli z urzędu w dowolnym momencie w odniesieniu do towarów przechowywanych, produkowanych lub pakowanych w SWH, a także w odniesieniu do świadczonych tam usług i prowadzonej działalności;
 - umożliwiały właściwym organom podejmowanie odpowiednich działań i środków zgodnie z ich prawem krajowym;

- upoważniały właściwe organy do kontroli towarów przed ich przyjęciem lub w momencie ich przyjęcia do SWH, lub w dowolnym późniejszym terminie, jeżeli uznaje się, że kontrola taka jest niezbędna do ułatwienia właściwego wdrażania wszelkich przepisów ustawowych, wykonawczych lub instrukcji, do których egzekwowania organ ten jest uprawniony;
- upoważniały właściwe organy do egzekwowania obowiązujących zakazów i ograniczeń dotyczących działalności prowadzonej w ramach SWH, biorąc pod uwagę charakter danych towarów, wymogi dotyczące dozoru celnego oraz wymogi w zakresie bezpieczeństwa i ochrony;
- upoważniały właściwe organy do zakazania prowadzenia działalności w SWH osobom, które nie zapewniają niezbędnych gwarancji przestrzegania przepisów celnych;
- zabraniały prowadzenia działalności w ramach SWH przez osoby prawne lub fizyczne skazane za nielegalną działalność gospodarczą lub finansową;
- gwarantowały, by granice oraz punkty wejścia i wyjścia do/z SWH podlegały nadzorowi właściwych organów;
- gwarantowały, by towary, osoby i środki transportu wjeżdżające na teren SWH lub ją opuszczające podlegały skutecznym kontrolom;
- gwarantowały, by podmioty gospodarcze, które są upoważnione do prowadzenia działalności w strefie wolnego handlu, znajdowały się fizycznie w tej strefie oraz by informowały właściwe organy o tożsamości klientów prowadzonej przez nich działalności. W przypadku gdy klient działa jako agent lub przedstawiciel, wówczas podmiot gospodarczy powinien również przekazać właściwym organom tożsamość głównego zobowiązanego, tj. osoby lub osób, w imieniu których agent działa.

2. Zapewnić właściwym organom dostęp do **zbiorczych danych statystycznych dotyczących towarów wprowadzanych do SWH i z nich wyprowadzanych** zgodnie z ich klasyfikacją taryfową, a także dostęp do informacji umożliwiających identyfikację właściciela lub właścicieli towarów.

3. **Współpracować na arenie międzynarodowej w zakresie wymiany informacji dotyczących egzekwowania prawa** oraz konsultować się z właściwymi organami i zainteresowanymi sektorami przemysłu w ramach dochodzeń i innych postępowań prawnych lub administracyjnych dotyczących przypadków nadużyć SWH, mających związek z nielegalnym handlem. Obejmuje to takie środki, jak:
- wymiana informacji finansowych i administracyjnych z własnej inicjatywy i na żądanie, w celu wspierania dostarczania dowodów w postępowaniach sądowych lub w celu zapewnienia lub wzmocnienia skutecznego nadzoru i kontroli nad SWH, a także zapobiegania związanym z nimi nadużyciom, zgodnie z prawem krajowym;
 - lepsze wykorzystanie i przestrzeganie obecnych ustaleń dotyczących współpracy między służbami celnymi, zgodnie z wymogami umów o wzajemnej pomocy celnej, a także lepsze wykorzystanie innych kanałów i protokołów informacji związanych z egzekwowaniem prawa;
 - współpraca i pomoc w opracowywaniu i wdrażaniu polityk i praktyk mających na celu zwalczanie nielegalnego handlu w SWH, w tym pomoc techniczna w zakresie udostępniania i rozwijania ulepszonych systemów dokumentacji prowadzonych przez właściwe organy, SWH i podmioty gospodarcze.
4. **Zacieśniać współpracę między agencjami krajowymi**, w tym poprzez zobowiązanie do informowania właściwych organów publicznych o podejrzeniu zachowań niezgodnych z prawem, wymianę informacji między agencjami oraz inne mechanizmy współpracy, takie jak wspólne dochodzenia i wspólne centra wywiadowcze.
5. **Podnosić świadomość** wśród właściwych organów i zainteresowanych stron z sektora prywatnego (np. głównych pośredników, w tym agentów morskich, spedytorów, pośredników celnych i przedsiębiorstw logistycznych) w celu odpowiedniego zrozumienia ról i obowiązków, a także zagrożeń związanych z prowadzeniem działalności w SWH.

6. **Wspierać partnerstwa** w celu zwalczania nielegalnego handlu powiązanego z SWH wysokiego ryzyka między zainteresowanymi stronami, takimi jak podmioty, które nie wdrożyły kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu (kodeks ten jest zawarty w załączniku do niniejszego zalecenia i stanowi jego integralną część). Obejmuje to wysiłki na rzecz zachęcania środowiska biznesowego, które korzysta z SWH lub finansuje podmioty gospodarcze w SWH, do prowadzenia działalności gospodarczej lub nawiązywania współpracy w SWH, które zapewniają zgodność z kodeksem postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu.
7. **Monitorować działalność SWH** oraz publikować roczne wskaźniki, które umożliwiają ocenę ryzyka związanego z ułatwianiem nielegalnego handlu.
8. **Opracować odpowiednie statystyki dotyczące wcześniejszego braku zgodności lub egzekwowania przepisów**, w tym zatrzymań i konfiskaty nielegalnych towarów pochodzących z danej strefy wolnego handlu lub z niej przywożonych oraz działań w zakresie egzekwowania prawa już podjętych w odniesieniu do tej strefy.
9. **Przeprowadzać ukierunkowane działania** w odniesieniu do przesyłek pochodzących z SWH wysokiego ryzyka, m.in. z tych, które nie wdrożyły kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu.
10. **Szerzej wykorzystywać** istniejące lub nowe umowy międzynarodowe zawierające postanowienia dotyczące wzajemnej pomocy prawnej lub innych form współpracy w zakresie egzekwowania prawa w celu zwalczania nielegalnego handlu prowadzonego poprzez SWH. W ramach zarządzania takimi umowami uczestnicy powinni wyznaczyć właściwe organy i ich punkty kontaktowe, aby ułatwić komunikację między właściwymi organami stron takich umów.

III. ZALECA, by uczestnicy podjęli działania zachęcające SWH do wdrożenia kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu. Działania te obejmują między innymi prowadzenie ścisłej kontroli przesyłek przywożonych ze SWH (lub, w odniesieniu do których istnieją dowody, że były przez nie przewożone), które nie wdrażają kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu.

IV. ZALECA, by w stosownych przypadkach uczestnicy wykorzystywali umowy handlowe, aby zachęcać do przestrzegania zasad zwalczania nielegalnego handlu w SWH zawartych w niniejszym zaleceniu.

V. WZYWA Sekretarza Generalnego i uczestników do rozpowszechniania niniejszego zalecenia.

VI. ZACHĘCA państwa niebędące uczestnikami do uwzględniania niniejszego zalecenia oraz przystąpienia do niego.

VII. ZOBOWIĄZUJE Komitet ds. Zarządzania Publicznego, za pośrednictwem grupy zadaniowej ds. zwalczania nielegalnego handlu, do:

- pełnienia roli forum do celów wymiany informacji i przeprowadzania dobrowolnych wzajemnych ocen w odniesieniu do wdrażania niniejszego zalecenia;
- ustanowienia mechanizmu oceny skuteczności SWH we wdrażaniu kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu oraz ich zgodności z tym kodeksem w ciągu roku od przyjęcia zalecenia oraz złożenia Radzie sprawozdania w tej sprawie;
- opracowania zestawu narzędzi służących wspieraniu uczestników we wdrażaniu zalecenia, w tym promowaniu i zachęcaniu do przestrzegania zgodności SWH z kodeksem postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu, w ciągu roku od przyjęcia zalecenia; oraz
- monitorowania wdrażania niniejszego zalecenia i przedstawienia Radzie sprawozdania na ten temat nie później niż w ciągu pięciu lat od jego przyjęcia, a następnie co najmniej raz na dziesięć lat.

ZAŁĄCZNIK

Kodeks postępowania dotyczący przejrzystych stref wolnego handlu

Przejrzyste strefy wolnego handlu to strefy, które:

1. Zapewniają bezwarunkowy dostęp właściwym organom, zgodnie z prawem krajowym, do prowadzenia z urzędu i bez przeszkód kontroli egzekwowania prawa przez podmioty gospodarcze, w celu wspierania dochodzeń dotyczących naruszeń obowiązujących przepisów ustawowych i wykonawczych.
2. Powiadamiają z wyprzedzeniem właściwe organy o wszelkich rodzajach działalności przemysłowej, handlowej lub usługowej, które mają miejsce w danej SWH.
3. Zakazują prowadzenia działalności w SWH podmiotom i osobom prowadzącym działalność gospodarczą, które nie zapewniają niezbędnych gwarancji przestrzegania przepisów celnych.
4. Zapewniają, by podmioty gospodarcze prowadzące działalność w SWH prowadziły szczegółową cyfrową ewidencję wszystkich wysyłek towarów wwożonych do tej strefy i z niej wywożonych, jak również wszystkich towarów i usług wytworzonych w tej strefie, która to ewidencja powinna być wystarczająco szczegółowa, by umożliwić określenie, co znajduje się w strefie w dowolnym danym momencie. Ewidencja cyfrowa powinna:
 - zawierać dokumentację dotyczącą sprzedaży i zakupu wszystkich towarów i usług wprowadzanych do SWH i z niej wyprowadzanych, która to dokumentacja na żądanie powinna być przekazywana właściwym organom;
 - zawierać kompletny i dokładny rejestr, zgodnie z prawem krajowym, wszystkich transakcji handlowych, tak aby umożliwić pełną odpowiedzialność za materiały wykorzystywane w procesach produkcji i montażu (poprzez ich porównanie z odpowiadającymi transakcjami handlowymi). Ewidencja ta powinna:
 - być przechowywana przez okres przynajmniej pięciu lat;
 - być udostępniana w odpowiednim czasie właściwym organom na ich wniosek;
 - być prowadzona w formacie wymaganym przez właściwe organy, tak aby mogła być przez nie wykorzystywana do profilowania ryzyka.

5. Przekazują w odpowiednim czasie właściwym organom dokumentację i informacje wymagane zgodnie z prawem krajowym oraz te, których prowadzenie przewidują wymogi dotyczące przechowywania dokumentacji.
6. Gwarantują, by podmioty gospodarcze prowadzące działalność w danej SWH były zobowiązane do udzielenia dostępu do swojej szczegółowej dokumentacji cyfrowej na wniosek właściwych organów, których jurysdykcji strefa ta podlega.
7. Ustanawiają specjalny punkt kontaktu, posiadający wykwalifikowanych pracowników i zasoby niezbędne do skutecznego odpowiadania na takie wnioski o udzielenie informacji wystosowane przez właściwe organy.
8. Zachęcają do dokonywania płatności elektronicznych z tytułu wszelkich transakcji handlowych lub finansowych, które są zawierane przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w obrębie SWH lub które mają początek w SWH, a także zapewniają możliwość śledzenia transakcji gotówkowych.
9. Biorą udział w procesie wzajemnego uczenia się i dialogu z uczestnikami w celu rozwiązywania wyzwań związanych z zapewnianiem zgodności.
