

Handel med forfalskede varer og frihandelszoner

Evidens fra de seneste tendenser

RESUMÉ



Forord

Mange lande har oprettet frihandelszoner for at sætte skub i den økonomiske aktivitet og benytte sig af fordelene ved fri handel. Disse zoner har været afgørende for udviklingen af handelsruterne for forsyningskæderne i den globale økonomi. Men frihandelszoner kan også fremme ulovlige og kriminelle aktiviteter som f.eks. handel med forfalskede og piratkopierede varer, da de udgør et relativt sikkert miljø med gode infrastrukturer og sparsomt tilsyn.

For fuldt ud at forstå den udfordring, forfalskninger og piratkopier udgør, og nå frem til den bedste måde at håndtere dem på har de politiske beslutningstagere brug for evidens for at kunne dokumentere forbindelsen mellem frihandelszoner og ulovlig handel, herunder handel med forfalskede og piratkopierede varer. Dette er netop formålet med denne undersøgelse, som OECD og EUIPO har foretaget i fællesskab, og som nu kaster nyt lys over misbrug af frihandelszoner til handel med forfalskede og piratkopierede varer. Vi skylder også en tak til Verdenstoldorganisationen, Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Beskatning og Toldunion og United States Department of Homeland Security for at have leveret data, uden hvilke denne undersøgelse ikke kunne have været gennemført.

Vi er meget tilfredse med, at vores institutioner har kunnet samarbejde om at udvikle denne robuste og unikke evidensbaserede forskning. Vi har tillid til, at resultaterne af dette arbejde vil fremme udviklingen af innovative politiske tilgange til håndtering af udfordringerne i forbindelse med forfalskede varer og anden ulovlig handel.

António Campinos
Administrerende direktør, EUIPO

Marcos Bonturi
Direktør, OECD's Direktorat for
Offentlig Forvaltning



Forord

Mange lande verden over har oprettet frihandelszoner som et middel til at sætte skub i den økonomiske udvikling. Frihandelszoner tilbyder skattefordele og andre lovbestemte undtagelser, der har fremmet handel, oprettelse af virksomheder og udenlandske investeringer i værtslandet. Forskningen viser, at både antallet af frihandelszoner og handelsstrømmene i disse er voksende.

Selv om frihandelszoner giver klare økonomiske fordele til deres værtsøkonomier, er der også mulighed for, at de kan misbruges af kriminelle organisationer til at handle med og smugle forfalskede og piratkopierede varer. Dette giver anledning til en dobbelt bekymring over kriminalitet og ulovlig handels indvirkning på såvel god forvaltningspraksis, den offentlige sikkerhed og retssamfundet, som den negative effekt handel med forfalskede varer har på retmæssige indehaveres legitime konkurrencefordel og dermed på innovation, beskæftigelse og langsigtet økonomisk vækst. Den nylige rapport fra OECD og EUIPO, *Mapping the Real Routes of Trade in Fake Goods*, (kortlægning af forfalskede varers virkelige handelsruter) identificerede risiciene ved ulovlig handel med forfalskninger, der passerer gennem frihandelszoner, og de underliggende udfordringer med hensyn til manglende retshåndhævelse. Resultaterne førte til den antagelse, at en betydelig del af den samlede ulovlige handel med forfalskninger lader til at passere gennem eller på anden måde benytte frihandelszoner, og at dette krævede yderligere undersøgelser.

Denne fælles rapport fra OECD og EUIPO undersøger de empiriske forbindelser mellem handel med forfalskede og piratkopierede varer og frihandelszoner. Rapporten leverer solid empirisk evidens, der dokumenterer disse forbindelser, idet den bygger på tidligere undersøgelser udført af OECD og EUIPO om handel med forfalskede og piratkopierede varer. Hos OECD blev denne undersøgelse overvåget af arbejdsgruppen vedrørende bekæmpelse af ulovlig handel (TF-CIT), som fokuserer på evidensbaseret forskning og avanceret analyse, der skal hjælpe de politiske beslutningstagere med at kortlægge og forstå markedets sårbarheder, der bliver udnyttet og skabt gennem ulovlig handel.

Denne rapport er udarbejdet af Piotr Stryszowski, seniorøkonom ved OECD's Direktorat for Offentlig Forvaltning, sammen med Michał Kazimierzak, økonom ved Det Europæiske Observationscenter for Krænkelser af Intellektuelle Ejendomsrettigheder ved EUIPO, under tilsyn af Stéphane Jacobzone, vicekontorchef ved OECD, og Nathan Wajzman, cheføkonom ved EUIPO. Forfatterne takker Peter Avery og Florence Mouradian (OECD) og Claire Castel (EUIPO) for deres bidrag.

Forfatterne vil gerne takke følgende OECD-eksperter, som har givet værdifuld viden og indsigt: Rachel Bae, Dominique Guellec og Przemysław Kowalski. Forfatterne vil også gerne takke eksperter fra OECD-landene samt deltagerne fra adskillige seminarer og workshops for deres værdifulde støtte. En særlig tak går til professor Chirara Franzoni fra Politecnico di Milano og til professor Jean Marc Siroën fra Université Paris Dauphine.

Den kvantitative forskning i undersøgelsen var baseret på en global database om beslaglæggelser i tolden, som blev gjort tilgængelig af Verdenstoldorganisationen (WCO), suppleret af regionale data fra Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Beskatning og Toldunion, US Customs and Border Protection Agency og US Immigration and Customs Enforcement. Forfatterne ønsker at udtrykke deres taknemmelighed for disse data og for disse institutioners værdifulde støtte.

OECD-sekretariatet ønsker at takke Liv Gaunt, Kate Lancaster, Andrea Uhrhammer og Will Bromberg for deres støtte i forbindelse med redigering og produktion.

Resumé

Frihandelszoner har spillet en værdsat rolle i verdenshandelen helt tilbage til i hvert fald begyndelsen af 1700-tallet. De kan give helt klare fordele til virksomheder og værtslande. Men frihandelszoner, der kun er underlagt få bestemmelser, tiltrækker også parter, der er involverede i ulovlige og kriminelle aktiviteter, som f.eks. handel med forfalskede og piratkopierede varer eller smugling og hvidvaskning af penge, idet disse zoner udgør et relativt sikkert miljø med gode infrastrukturer og sparsomt tilsyn.

Denne undersøgelse bekræfter forbindelsen mellem frihandelszoner og handel med forfalskede varer. Forekomsten, antallet og størrelsen af frihandelszoner i et land falder sammen med en stigning i værdien af forfalskede og piratkopierede varer, der eksporteres af dette lands økonomi. Tilkomsten af endnu en frihandelszone inden for en økonomi forbindes med en stigning i værdien af denne problematiske eksport på gennemsnitlig 5,9 %. Undersøgelsen førte også til klare resultater med hensyn til forbindelsen mellem - på den ene side - værdien af forfalskede varer eksporteret fra en økonomi og - på den anden side - antallet af virksomheder, der opererer i frihandelszoner og den samlede værdi af eksporten fra disse zoner.

Frihandelszonerne blev oprindeligt oprettet for at fremme handelen med varer ved at fritage de handlende for mange af de toldformaliteter, som ellers ville gælde for varer, der indføres til forbrug i et land. Disse zoner har med tiden udviklet sig til et vigtigt redskab til at tiltrække udenlandske investeringer og fremme økonomisk udvikling og vækst, især i udviklingslande, som kan bruge dem til at kickstarte deres egen økonomiske udvikling. Imidlertid har udviklede økonomier også høstet fordelene ved disse zoner, hvilket er dokumenteret ved de adskillige hundrede zoner, der er aktive alene i USA.

Zonerne findes i mange udgaver, og de underlægges særlige love og bestemmelser i de forskellige lande. Virksomheders og værtslandes omkostninger og fordele varierer således betydeligt fra den ene økonomi til den anden. Zonerne tilbyder virksomhederne en lang række fordele, herunder besparelser i skatter og toldafgifter, større fleksibilitet i forhold til regler for arbejdskraft og immigration end i værtslandenes toldområder, mere lempelige bestemmelser, mindre tilsyn med og færre begrænsninger for virksomhedsaktiviteter samt yderligere muligheder for at distribuere varer til forskellige markeder. Selv om der kan være udgifter forbundet med at vælge at slå sig ned i en zone, blandt andet eventuelle særlige zoneafgifter, er denne byrde ofte ganske let og måske endda forbundet med lavere omkostninger, end det ellers ville have været tilfældet, hvis virksomheden havde etableret sig på værtslandets toldområde.

For værtslande kan zoner være gunstige for økonomien i det omfang, de tiltrækker udenlandske investeringer, skaber arbejdspladser og forbedrer eksportbalancen. Fordelene for værtslandene har dog en pris i og med, at regeringerne er nødt til at give afkald på indtægter, idet indtægterne fra zoneaktiviteterne ofte ikke udligner tabene. Endvidere gælder de økonomiske fordele kun for de zoneaktiviteter, der ellers ikke ville være blevet etableret i det pågældende lands toldområde.

Ud over de økonomiske omkostninger og fordele for stater og virksomheder er disse sparsomt regulerede zoner også attraktive for aktører, der er involveret i ulovlige og kriminelle aktiviteter. Nogle zoner kan uforvarende have lettet handelen med varemærkeforfalskede og piratkopierede varer, smugling og hvidvaskning af penge. Problemet forværres, når regeringerne ikke fører tilstrækkeligt tilsyn med zonerne. Dette kan forekomme, når zonerne anses for at være udenlandske enheder, der

falder uden for området for lokale politiaktiviteter. Drives zonerne af private enheder, er disses vigtigste interesser sandsynligvis at udvide beskæftigelsen i zonerne og tilbyde fordelagtige tjenesteydelser til virksomheder i zonerne. De har måske derfor kun en ringe interesse i eller kapacitet til at håndhæve landets love. De har måske heller ikke kapacitet eller autoritet til effektivt at overvåge aktiviteterne i zonerne. Selv de steder, hvor regeringsmyndigheder aktivt deltager i tilsynet med zoneaktiviteter, er det tydeligt, at koordinationen mellem disse myndigheder og zoneoperatører, især private operatører, kan være svag og give yderligere plads til, at dårlige aktører kan udnytte zonerne til deres ulovlige aktiviteter.

Der er et presserende behov for en mere effektiv indsats og koordination på nationalt og internationalt plan for at sikre, at zonerne ikke undergraves af ulovlige aktiviteter. Mange organisationer er blevet opmærksomme på dette forhold: OECD, EUIPO, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, Europol, Verdenstoldorganisationen, Verdenshandelsorganisationen, Interpol, FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse og Verdenssundhedsorganisationen. Følgende organisationer har fremsat forslag for at rette op på situationen: Den Finansielle Aktionsgruppe for Caribien, Den Multilaterale Arbejdsgruppe for Valutakurssystemet for Den Sorte Peso, Det Internationale Handelskammer og Den Internationale Varemærkesammenslutning.

Ved at samarbejde kan det internationale samfund sikre, at frihandelszoner fortsat kan udvikle sig som vigtige mekanismer, der fremmer international handel uden at fremme ulovlige aktiviteter. Disse to mål er ikke uforenelige.