

# **Väärennettyjen tavaroiden kauppa ja vapaakauppavyöhykkeet**

**Uusia suuntauksia koskeva näyttö**

**TIIVISTELMÄ**



## *Esipuhe*

Monet maat ovat perustaneet vapaakauppavyöhykkeitä yritystoiminnan tukemiseksi ja vapaan kaupan etujen hyödyntämiseksi. Nämä vyöhykkeet ovat olleet merkittävässä asemassa kauppareittien kehittymisessä maailmantalouden integroitua toimitusketjuja varten. Vapaakauppavyöhykkeet voivat kuitenkin myös helpottaa laittomia ja rikollisia toimia, kuten väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden kauppaa, koska nämä toimet hyötyvät vapaakauppavyöhykkeillä suhteellisen riskittömästä toimintaympäristöstä, hyvästä infrastruktuurista ja valvonnan niukkuudesta.

Jotta voidaan tarttua kokonaisvaltaisesti väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden kaupan aiheuttamiin haasteisiin ja löytää parhaat keinot niihin puuttumiseen, päätöksentekijät tarvitsevat todisteita voidakseen dokumentoida yhteyksiä vapaakauppavyöhykkeiden ja laittoman kaupan, kuten väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden kaupan, välillä. OECD:n ja EUIPON yhdessä toteuttaman tutkimuksen tarkoitus onkin näiden todisteiden tuottaminen. Tutkimuksessa selkeytetään kuvaa vapaakauppavyöhykkeiden väärinkäytöstä väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden kaupassa. Tässä yhteydessä kiitämme myös Maailman tullijärjestöä, Euroopan komission verotuksen ja tulliliiton pääosastoa ja Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriötä tiedoista, joita ilman tutkimusta ei olisi voitu toteuttaa.

Olemme hyvin tyytyväisiä EUIPON ja OECD:n yhteistyöhön tämän luotettavan ja ainulaatuisen tietoon perustuvan tutkimuksen laatimisessa. Uskomme vakaasti, että tämän työn tulokset tulevat helpottamaan sellaisten innovatiivisten toimintavaihtoehtojen kehittämistä, joilla voidaan vastata väärennettyjen tavaroiden kaupan ja muun laittoman kaupan aiheuttamiin haasteisiin.

António Campinos  
EUIPON pääjohtaja



Marcos Bonturi  
Johtaja, OECD/julkishallinnon  
osasto



## *Alkusanat*

Monet maat eri puolilla maailmaa ovat perustaneet vapaakauppavyöhykkeitä vauhdittaakseen talouskehitystä. Vapaakauppavyöhykkeet tarjoavat veroetuja ja muita sääntelyä koskevia poikkeuksia, joilla on tuettu kaupan helpottamista, uusien yritysten perustamista ja ulkomaisia investointeja. Tutkimuksen mukaan vapaakauppavyöhykkeiden lukumäärä kasvaa ja niiden läpi liikkuvat tavaravirrat laajenevat.

Vaikka vapaakauppavyöhykkeet tuovat selkeitä taloudellisia etuja isäntätalouksilleen, on mahdollista, että rikollisjärjestöt voivat väärinkäyttää niitä väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden laittomaan kauppaan ja salakuljetukseen. Tämä aiheuttaa kahdenlaista huolta. Yhtäältä huolenaiheena ovat rikollisuuden ja laittoman kaupan vaikutukset hyvään hallintotapaan, yleiseen turvallisuuteen ja oikeusvaltioon ja toisaalta ne kielteiset vaikutukset, joita väärennettyjen tavaroiden kaupalla on oikeudenhaltijoiden lailliseen kilpailuetuun ja sen myötä innovointiin, työllisyyteen ja pitkän aikavälin talouskasvuun. Äskettäin julkaistussa OECD:n ja EUIPO:n raportissa *Mapping the Real Route of Trade in Fake Goods* kartoitettiin vapaakauppavyöhykkeiden kautta kulkevien väärennettyjen tavaroiden laittoman kaupan aiheuttamia riskejä ja niiden taustalla olevia haasteita, jotka liittyvät lainvalvonnan puutteisiin. Havaintojen perusteella pääteltiin, että merkittävä osa väärennettyjen tavaroiden laittoman kaupan kokonaismäärästä kulkee ilmeisesti vapaakauppavyöhykkeiden kautta tai tukeutuu niihin ja että asiaa on tutkittava perusteellisemmin.

Tässä OECD:n ja EUIPO:n yhteisessä raportissa tutkitaan empiirisiä kytköksiä väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden ja vapaakauppavyöhykkeiden välillä. Raportissa annetaan vankkoja empiirisiä todisteita, jotka dokumentoivat nämä kytkökset. Ne perustuvat OECD:n ja EUIPO:n väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden kaupasta aiemmin toteuttamiin tutkimuksiin. OECD:ssä tutkimusta valvoi laittoman kaupan torjuntaryhmä (Task Force on Countering Illicit Trade, TF-CIT), joka tarjoaa päättäjille tutkimusnäyttöä ja kehittyntä analyytiikkaa, joiden avulla ne voivat kartoittaa ja ymmärtää paremmin laittomassa kaupassa hyödynnettyjä ja luotuja markkinoiden haavoittuvuuksia.

Raportin ovat laatineet julkishallinnosta vastaavan OECD:n osaston (Directorate for Public Governance) johtava ekonomisti Piotr Strykowski yhdessä EUIPOon kuuluvan teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten eurooppalaisen seurantakeskuksen ekonomistin Michał Kazmierczakin kanssa. Raportin valvojina ovat toimineet OECD:n apulaisosastopäällikkö Stéphane Jacobzone ja EUIPO:n pääekonomisti Nathan Wajzman. Kirjoittajat haluavat esittää kiitokset myös Peter Averylle ja Florence Mouradianille (OECD) sekä Claire Castelille (EUIPO) heidän antamastaan panoksesta.

Kirjoittajat haluavat kiittää seuraavia OECD:n asiantuntijoita, jotka ovat antaneet arvokkaita tietoja ja näkemyksiä: Rachel Bae, Dominique Guellec ja Przemysław Kowalski. He haluavat kiittää myös OECD:n jäsenmaiden asiantuntijoita ja useiden seminaarien ja työkokouksien osanottajia näiden antamasta tärkeästä avusta. Erityinen kiitos kuuluu professori Chirara Franzonille Politecnico di Milanosta (Milanon teknillinen korkeakoulu) ja professori Jean Marc Siroënille Université Paris Dauphine -yliopistosta.

Raporttiin sisältyvien määrällisten tietojen tutkimus perustuu tullitakavarikkoja koskevaan Maailman tulliliiton maailmanlaajuiseen tietokantaan, jonka lisäksi on hyödynnetty Euroopan komission verotuksen ja tulliliiton pääosastolta, Yhdysvaltain tulli- ja rajavalvontalaitokselta (Customs and Border Protection Agency) ja Yhdysvaltain maahanmuutto- ja tullivalvontaviranomaiselta (Immigration and Customs Enforcement) saatuja alueellisia tietoja. Kirjoittajat ovat kiitollisia näiltä laitoksilta saamistaan tiedoista ja arvokkaasta tuesta.

OECD:n sihteeristö haluaa kiittää Liv Gauntia, Kate Lancasteria, Andrea Uhrhammeria ja Will Brombergia raportin toimituksessa ja laadinnassa saamastaan avusta.

## *Tiivistelmä*

Vapaakauppavyöhykkeillä on vakiintunut ja arvostettu asema maailmankaupassa. Ensimmäiset niistä on perustettu jo 1700-luvun alkupuolella. Ne voivat tarjota monia kiistattomia etuja yrityksille ja isäntämaille. Niukasti säännellyt vapaakauppavyöhykkeet ovat kuitenkin houkuttelevia myös niille, jotka harjoittavat laitonta ja rikollista toimintaa, kuten väärennetyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden kauppaa tai salakuljetusta ja rahanpesua, koska näillä vyöhykkeillä on suhteellisen riskitön toimintaympäristö sekä hyvä infrastruktuuri ja valvonta on vähäistä.

Tämä tutkimus vahvistaa vapaakauppavyöhykkeiden ja väärennetyjen tuotteiden väliset yhteydet. Se, että maassa on vapaakauppavyöhykkeitä sekä niiden lukumäärä ja koko korreloivat kyseisen maan talouden viemien väärennetyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden arvon lisääntymisen kanssa. Uuden vapaakauppavyöhykkeen perustamiseen maan talouteen liittyy keskimäärin 5,9 prosentin nousu tämän ongelmallisen viennin arvossa. Tutkimus johti myös selviin havaintoihin, jotka koskivat yhtäältä maan taloudesta vietyjen väärennetyjen tavaroiden arvon ja toisaalta vapaakauppavyöhykkeillä toimivien yritysten määrän ja näiltä vyöhykkeiltä muualle vietävän viennin arvon välisiä kytöksiä.

Vapaakauppavyöhykkeet perustettiin alun perin helpottamaan tavaroiden kauttakulkua. Kauppiat vapautettiin velvoitteesta täyttää monia tullimuodollisuuksia, joita muuten sovellettaisiin kulutusta varten maahan tuotaviin tavaroihin. Vyöhykkeet ovat kuitenkin muuttuneet ajan myötä. Ne ovat muokkautuneet tärkeäksi apukeinoksi ulkomaisten investointien houkuttelemiseen ja talouden kehityksen ja kasvun edistämiseen erityisesti kehitysmaissa, jotka voivat käyttää niitä vauhdittamaan talouskehitystä. Kuitenkin myös kehittyneet taloudet ovat hyötynneet näiden vyöhykkeiden tarjoamista eduista, mistä on osoituksena se, että yksistään Yhdysvalloissa toimii monta sataa vyöhykettä.

Vyöhykkeistä on monia eri muotoja, ja niihin sovelletaan yksittäisten maiden erityisiä lakeja ja määräyksiä. Yrityksille ja isäntämaille aiheutuvat kustannukset ja edut vaihtelevat sen vuoksi huomattavasti eri maiden talouksien välillä. Yrityksille vyöhykkeet tarjoavat monia etuja, joita ovat muun muassa verojen ja tullimaksujen säästöt, suurempi joustavuus työalan ja maahanmuuttosääntöjen osalta kuin isäntämaiden tullialueella, yritystoiminnan niukempi sääntely ja valvonta, vähemmän yritystoimintaa koskevia rajoituksia ja lisää mahdollisuuksia tavaroiden jakeluun erilaisille markkinoille. Vaikka vyöhykkeelle sijoittautumista koskevaan päätökseen voi lisäksi liittyä kustannuksia, joihin voi kuulua esimerkiksi erityisiä vyöhykemaksuja, ne ovat useinkin melko pieniä. Kustannukset voivat siten olla alhaisemmat kuin yrityksille isäntämaan tullialueelle sijoittautumisesta aiheutuvat kustannukset.

Isäntämaiden talouksia vyöhykkeet voivat hyödyttää siten, että ne houkuttelevat ulkomaisia investointeja, luovat työpaikkoja ja parantavat viennin tuloksellisuutta. Isäntämaille aiheutuviin etuihin liittyy kuitenkin kustannuksia, koska hallitukset saavat vähemmän tuloja, kun vyöhykkeen toimista koituvat edut eivät useinkaan riitä kattamaan tappioita. Taloudelle koituvat mahdolliset edut koskevat lisäksi vain niitä vapaakauppavyöhykkeen toimintoja, joita kyseisen isäntämaan tullialueelle ei olisi muussa tapauksessa otettu käyttöön.

Sen lisäksi, että nämä niukasti säännellyt vyöhykkeet aiheuttavat valtioille ja yrityksille taloudellisia kustannuksia ja hyötyjä, ne ovat houkuttelevia myös laitonta ja rikollista toimintaa harjoittaville tahoille. Jotkut vyöhykkeet ovat epäilemättä saattaneet helpottaa väärennetyjen ja laittomasti

valmistettujen tuotteiden kauppaa sekä salakuljetusta ja rahanpesua. Ongelma pahenee, jos hallitukset eivät valvo vyöhykkeitä riittävästi. Näin voi tapahtua, jos vyöhykkeiden katsotaan olevan ulkomaisia yksiköitä, jotka ovat kotimaisten valvontatoimien soveltamisalan ulkopuolella. Jos näitä vyöhykkeitä ylläpitävät yksityiset toimijat, näiden tärkeimpänä intressinä on todennäköisesti löytää keinoja vyöhykkeen käytön laajentamiseen ja kannattavien palvelujen tarjoamiseen vyöhykkeen yrityksille. Niitä ei sen vuoksi juurikaan kiinnosta lainvalvontatoiminnan toteuttaminen tai niillä ei ole siihen riittäviä valmiuksia. Niiltä voi myös puuttua valmiuksia tai toimivaltaa vyöhykkeellä toteutettavien toimien tehokkaaseen valvontaan. Siinäkin tapauksessa, että valtion viranomaiset osallistuvat aktiivisesti vyöhykkeellä toteutettavien toimien valvontaan, on tullut esille, että näiden viranomaisten ja vyöhykkeen ylläpitäjien ja etenkin yksityisten ylläpitäjien välinen koordinointi voi olla puutteellista, mikä tarjoaa laittomille toimijoille lisää mahdollisuuksia käyttää vyöhykkeitä laittomaan toimintaan.

Tehokkaampia toimia ja koordinointia kansallisella ja kansainvälisellä tasolla tarvitaan kipeästi, jotta voidaan varmistaa, että laittomat toimet eivät vahingoita vyöhykkeiden toimintaa. Tämä on saatettu OECD:n, EUIPON, Euroopan petostentorjuntaviraston, Europolin, Maailman tullijärjestön, Maailman kauppajärjestön, Interpolin, YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan järjestön ja Maailman terveysjärjestön tietoon. Seuraavat organisaatiot ovat esittäneet ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi: Karibian alueen rahanpesunvastainen toimintaryhmä, peson mustan pörssin vaihtojärjestelmää käsittelevä monenvälinen asiantuntijaryhmä (Black Market Peso Exchange System Multilateral Experts Working Group), Kansainvälinen kauppakamari ja Kansainvälinen tavaramerkkijärjestö (International Trademark Association).

Kansainvälinen yhteisö voi yhteistyön avulla varmistaa, että vapaakauppavyöhykkeet jatkavat kehittymistään merkittäviksi instituutioiksi, jotka edistävät kansainvälistä kauppaa helpottamatta laitonta toimintaa. Nämä kaksi tavoitetta voidaan sovittaa yhteen.