



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 1.7.2019.
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a u pogledu nacrta Preporuke o suzbijanju nezakonite trgovine: povećanje transparentnosti u zonama slobodne trgovine

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj Prijedlog odnosi se na odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a u vezi s predviđenim donošenjem nacrtu Preporuke o suzbijanju nezakonite trgovine povećanjem transparentnosti u zonama slobodne trgovine.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Nacrt Preporuke o suzbijanju nezakonite trgovine

Nacrt Preporuke o suzbijanju nezakonite trgovine povećanjem transparentnosti u zonama slobodne trgovine („nacrt Preporuke“) izradila je Radna skupina OECD-a za suzbijanje nezakonite trgovine, pomoćno tijelo Foruma na visokoj razini o rizicima Odbora za javno upravljanje OECD-a, a temelji se na analizama i savjetovanjima sa stručnjacima u trajanju od šest godina u okviru kojih su utvrđeni ključni problemi zbog kojih su zone slobodne trgovine podložne nezakonitoj trgovini.

Glavna je svrha nacrtu Preporuke povećati transparentnost u zonama slobodne trgovine kako bi se spriječilo da zločinačke organizacije iskorištavaju njihove slabosti. U tu svrhu u nacrtu Preporuke zemlje članice i nečlanice OECD-a pozivaju se da: i. osiguraju odgovarajuću razinu nadzora i kontrole zona slobodne trgovine i ii. potaknu operatore zona slobodne trgovine da se pridržavaju „Kodeksa ponašanja za čiste zone slobodne trgovine“, koji je utvrđen u Dodatku nacrtu Preporuke i njezin je sastavni dio.

U prvom stupu nacrtu Preporuke zemlje koje su se obvezale na Kodeks pozivaju se da u određenim područjima poduzmu daljnje mjere, među ostalim u okviru međunarodne suradnje, kako bi povećale nadzor i kontrolu nad zonama slobodne trgovine u svojoj nadležnosti. Takve mjere uključuju pravni okvir za zone slobodne trgovine koji nadležnim tijelima omogućuje da provode učinkovite istrage, pregledе ili inspekcije na licu mjesta i primjenjuju odgovarajuće zabrane i ograničenja u okviru zona slobodne trgovine. Nacrtom Preporuke namjerava se i povećati dostupnost skupnih statističkih podataka o robi koja ulazi u zone slobodne trgovine i koja iz njih izlazi na temelju carinskog razvrstavanja.

U drugom stupu nacrtu Preporuke zemlje obveznice savjetuju se da poduzmu mjere koje bi potaknule operatore zona slobodne trgovine da dobrovoljno postupaju u skladu s Kodeksom ponašanja. Takve mjere mogu uključivati strože kontrole pošiljki koje dolaze iz zona slobodne trgovine koje nisu usklađene s Kodeksom. Usklađenost će se ocjenjivati i pratiti primjenom mehanizma koji će se razviti nakon donošenja nacrtu Preporuke. U praksi se Kodeksom ponašanja predviđa da zone slobodne trgovine nadziru gospodarske subjekte s poslovnim nastanom u svojoj zoni, surađuju s carinskim tijelima i potiču dostupnost informacija potrebnih za istrage. Time se nastoji povećati odgovornost i nastoje se uspostaviti jednaki uvjeti, što bi rezultiralo smanjenjem nezakonite trgovine.

2.2. Vijeće OECD-a i Odbor za javno upravljanje OECD-a

Vijeće OECD-a jest tijelo OECD-a nadležno za donošenje odluka. Čine ga po jedan predstavnik svake zemlje članice i predstavnik Europske komisije. Vijeće se redovito sastaje na razini stalnih predstavnika pri OECD-u, a odluke se donose konsenzusom. Tim sastancima predsjeda glavni tajnik OECD-a. Dvadeset tri države članice Europske unije članice su OECD-a i stoga imaju pravo glasa u Vijeću OECD-a. Unija nije članica OECD-a i stoga nema pravo glasa kad Vijeće OECD-a donosi pravne akte. Odbor za javno upravljanje OECD-a

djeluje na temelju mandata koji mu dodjeljuje Vijeće OECD-a. Iako Europska komisija u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a izražava stajalište Unije koje se temelji na ovoj Odluci Vijeća, države članice Unije koje su članice OECD-a izvršavaju svoja prava glasa kako bi zauzele stajalište u ime Unije djelujući zajednički.

2.3. Predviđeni akt Vijeća OECD-a

Upravljački odbor Radne skupine OECD-a za suzbijanje nezakonite trgovine 29. ožujka 2019. dovršio je tekst nacrtu Preporuke, pravno neobvezujućeg pravnog instrumenta OECD-a, koji je zatim predstavljen Odboru za javno upravljanje OECD-a radi rasprave na sjednici 16. travnja 2019. Nakon stupanja na snagu ove Odluke Vijeća nacrt Preporuke predaje se Odboru za javno upravljanje OECD-a radi odobrenja pisanim postupkom. Nakon odobrenja Odbora nacrt Preporuke predaje se Vijeću OECD-a radi donošenja.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Europska unija ima aktivnu ulogu u borbi protiv nezakonite trgovine, koju među ostalim ostvaruje odredbama iz Carinskog zakonika Unije i pravilima o carinskoj provedbi prava intelektualnog vlasništva.

Prethodnih su desetljeća brojne zemlje diljem svijeta uspostavile zone slobodne trgovine kako bi potaknule gospodarski razvoj. No u nekim je zemljama taj razvoj bio brži od donošenja standarda i propisa kojima bi se učinkovito nadzirale aktivnosti u zonama slobodne trgovine. Rezultat je toga da su kriminalne mreže pronašle načine da zlouporabe nedostatke u nadzoru nekih zona slobodne trgovine kako bi krijumčarile ili preusmjerile nezakonite proizvode na domaća tržišta, uspostavile pogone za proizvodnju krivotvorene i nedozvoljene robe, prevozile nezakonitu robu i olakšale obavljanje nezakonitih usluga. U nekim se zemljama za sve potrebe smatra da su zone slobodne trgovine izvan carinskog područja zemlje i zbog toga roba ulazi u ta područja ili izlazi iz njih uz minimalne carinske provjere.

Kako bi se riješili ti problemi, Europska komisija blisko je surađivala s Radnom skupinom OECD-a za suzbijanje nezakonite trgovine na izradi smjernica koje bi državama i oblikovateljima politika pomogle u smanjenju i sprječavanju nezakonite trgovine koja se odvija kroz zone slobodne trgovine i unutar njih. U dobivenom nacrtu Preporuke navode se mјere kojima bi se povećala transparentnost i poticala čista i pravedna trgovina u zonama slobodne trgovine i kojima bi se one učinile neprivlačnima za zločinačke organizacije koje ih trenutačno iskorištavaju.

Imajući na umu da nezakonita trgovina ima dalekosežne štetne gospodarske, društvene, ekološke pa čak i političke učinke, Unijina potpora donošenju nacrtu Preporuke u okviru Vijeća OECD-a poslala bi snažnu pozitivnu poruku drugim članicama OECD-a i zemljama nečlanicama.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjaje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”. Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i

instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali mogu presudno utjecati na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije.

4.1.2. Primjena u predmetnom slučaju

Vijeće OECD-a tijelo je osnovano na temelju sporazuma, odnosno Konvencije o OECD-u. Iako sama Unija nije članica OECD-a, predstavnik Europske komisije sudjeluje na sastancima Vijeća OECD-a i izražava stajalište Unije. Kad je riječ o pitanjima u nadležnosti Unije, njezino stajalište izražava se na temelju odluke Vijeća, a države članice Unije koje su članice OECD-a izvršavaju svoja prava glasa kako bi zauzele stajalište u ime Unije djelujući zajednički.

Nacrt Preporuke, koju Vijeće OECD-a može donijeti nakon odobrenja Odbora za javno upravljanje OECD-a, može utjecati na analizu rizika koju carinska tijela država članica provode u skladu s Uredbom (EU) br. 952/2013 o Carinskom zakoniku Unije zajedno s okvirom za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima. Razlog tome je činjenica da je neusklađenost s Kodeksom ponašanja pokazatelj rizika koji carinska tijela država članica mogu upotrijebiti u okviru svojeg diskrecijskog prava kako bi odabrala robu ili gospodarske subjekte za carinsku provjeru pošiljki koje dolaze iz predmetnih zona slobodne trgovine ili su kroz njih prošle. Stoga je postupovna pravna osnova predložene odluke članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi i to onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena u predmetnom slučaju

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na zajedničku trgovinsku politiku. Kako je navedeno njegovu u stavku 1., nacrt Preporuke izrađen je kako bi državama i oblikovateljima politika pomogao u smanjenju i sprječavanju nezakonite trgovine koja se odvija kroz zone slobodne trgovine i unutar njih. Prema tome, cilj je nacrtu Preporuke poticati i zaštititi zakonitu trgovinu u smislu članka 207. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Zbog toga je potrebna odluka Vijeća temeljena na članku 207. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a kako bi se utvrdilo stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a. Iako Europska komisija u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a izražava stajalište Unije koje se temelji na ovoj Odluci Vijeća, države članice Unije koje su članice OECD-a izvršavaju svoja prava glasa kako bi zauzele stajalište u ime Unije djelujući zajednički.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a u pogledu nacrtu Preporuke o suzbijanju nezakonite trgovine: povećanje transparentnosti u zonama slobodne trgovine

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 207. stavak 4. prvi podstavak, u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Međunarodni standardi za suzbijanje nezakonite trgovine neophodni su kako bi se osigurali jednak uvjeti na globalnoj razini i potaknula zakonita trgovina. Takvi standardi trebali bi sadržavati smjernice koje državama i oblikovateljima politika pomažu da smanje i spriječe nezakonitu trgovinu koja se odvija kroz zone slobodne trgovine i u njima, kao što su one navedene u nacrtu Preporuke OECD-a o suzbijanju nezakonite trgovine povećanjem transparentnosti u zonama slobodne trgovine („nacrt Preporuke”).
- (2) Na temelju šestogodišnje analize i savjetovanja sa stručnjacima, među ostalim iz WCO-a i WTO-a, Radna skupina OECD-a za suzbijanje nezakonite trgovine, pomoćno tijelo Forum na visokoj razini o rizicima Odbora za javno upravljanje OECD-a, vodila je opsežne rasprave o nacrtu Preporuke.
- (3) Očekuje se da će se nacrt Preporuke prvo predstaviti Odboru za javno upravljanje OECD-a radi odobrenja, a zatim Vijeću OECD-a radi donošenja.
- (4) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a jer nacrt Preporuke može utjecati na analizu rizika koju carinska tijela država članica provode u skladu s Uredbom (EU) br. 952/2013 o Carinskom zakoniku Unije zajedno s okvirom upravljanja rizicima u carinskim pitanjima. Razlog tome je činjenica da je neusklađenost s Kodeksom ponašanja pokazatelj rizika koji carinska tijela država članica mogu upotrijebiti u okviru svojeg diskrecijskog prava kako bi odabrala robu ili gospodarske subjekte za carinsku provjeru pošiljki koje dolaze iz predmetnih zona slobodne trgovine ili su kroz njih prošle. Budući da nezakonita trgovina ima dalekosežne štetne gospodarske, društvene, ekološke pa čak i političke učinke, ključno je da Unija podupre donošenje nacrtu Preporuke u Vijeću OECD-a.
- (5) Vijeće OECD-a tijelo je osnovano na temelju sporazuma, odnosno Konvencije o OECD-u. Dvadeset tri države članice Europske unije članice su OECD-a i imaju pravo glasa u Vijeću OECD-a. Unija nije članica OECD-a i stoga nema pravo glasa kad Vijeće OECD-a donosi pravne akte. Europska komisija u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a izražava stajalište Unije, a države članice Unije

koje su članice OECD-a trebale bi iskoristiti svoje pravo glasa, zauzeti stajalište u ime Unije i djelovati jedinstveno u skladu sa stajalištem Unije.

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Odbora za javno upravljanje OECD-a i Vijeća OECD-a u pogledu povećanja transparentnosti u zonama slobodne trgovine temelji se na nacrtu Preporuke o suzbijanju nezakonite trgovine povećanjem transparentnosti u zonama slobodne trgovine, priložene ovoj Odluci.

Predstavnici Unije u Odboru za javno upravljanje OECD-a i Vijeću OECD-a mogu bez nove odluke Vijeća dogоворити manje izmjene nacrtu Preporuke.

Članak 2.

Stajalište iz članka 1. zauzimaju države članice Unije koje su članice OECD-a djelujući jedinstveno.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*