



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 1.7.2019 r.
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Wniosek

DECYZJA 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**

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii w ramach Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD i Rady OECD w związku z planowanym przyjęciem projektu zalecenia w sprawie zwalczania nielegalnego handlu i zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Projekt zalecenia w sprawie zwalczania nielegalnego handlu

Projekt zalecenia w sprawie zwalczania nielegalnego handlu i zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu („projekt zalecenia”) został opracowany przez grupę zadaniową OECD ds. zwalczania nielegalnego handlu, będącą organem pomocniczym forum wysokiego szczebla ds. ryzyka w ramach Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD, w oparciu o sześć lat analiz i konsultacji z ekspertami, w których to analizach i konsultacjach określono kluczowe wyzwania sprawiające, że strefy wolnego handlu (SWH) są narażone na nielegalny handel.

Głównym celem projektu zalecenia jest zwiększenie przejrzystości stref wolnego handlu, aby uniemożliwić wykorzystywanie ich przez organizacje przestępcze. W tym celu w projekcie zalecenia członków OECD oraz państwa niebędące członkami wezwano do: (i) zapewnienia odpowiedniego poziomu nadzoru i kontroli nad strefami wolnego handlu oraz (ii) zachęcania podmiotów prowadzących działalność w strefach wolnego handlu do przestrzegania kodeksu postępowania na rzecz przejrzystych stref wolnego handlu, który został określony w dodatku do projektu zalecenia i stanowi jego integralną część.

W pierwszym filarze projekt zalecenia określa obszary, w których kraje przystępujące wzywa się do podjęcia dalszych działań, w tym w ramach współpracy międzynarodowej, w celu zwiększenia monitorowania i kontroli stref wolnego handlu podlegających ich jurysdykcji. Takie działania obejmują ramy prawne stref wolnego handlu umożliwiające właściwym organom prowadzenie skutecznych dochodzeń na miejscu, badań lub inspekcji oraz egzekwowanie zakazów i ograniczeń obowiązujących w ramach tych stref. Celem projektu zalecenia jest również zwiększenie dostępności zbiorczych danych statystycznych dotyczących towarów wprowadzanych do stref wolnego handlu i z nich wyprowadzanych zgodnie z ich klasyfikacją taryfową.

W drugim filarze projekt zalecenia zaleca stosowanie przez państwa środków mających na celu zachęcenie podmiotów prowadzących działalność w strefach wolnego handlu do dobrowolnego stosowania kodeksu postępowania. Środki takie mogą obejmować ściślejszą kontrolę przesyłek pochodzących ze stref wolnego handlu, które to strefy nie stosują kodeksu. Zapewnienie zgodności z kodeksem będzie oceniane i monitorowane za pomocą mechanizmu, który zostanie opracowany po przyjęciu projektu zalecenia. W praktyce kodeks postępowania wiąże się z koniecznością prowadzenia przez strefy wolnego handlu nadzoru nad podmiotami gospodarczymi mającymi siedzibę w tych strefach, prowadzenia współpracy z organami celnymi oraz zapewnienia dostępności informacji na potrzeby dochodzeń. Ma to na celu zwiększenie rozliczalności, stworzenie równych warunków działania i jednocześnie przeciwdziałanie nielegalnemu handlowi.

2.2. Rada OECD i Komitet ds. Zarządzania Publicznego OECD

Rada OECD jest organem decyzyjnym OECD. W jej skład wchodzi po jednym przedstawicielu każdego państwa należącego do OECD oraz przedstawiciel Komisji

Europejskiej. Rada gromadzi się regularnie na szczepku stałych przedstawicieli przy OECD, a decyzje podejmowane są w drodze konsensusu. Posiedzeniom Rady przewodniczy Sekretarz Generalny OECD. Dwadzieścia trzy państwa członkowskie Unii są członkami OECD i w związku z tym mają prawo głosu w Radzie OECD. Unia nie jest członkiem OECD i w związku z tym nie ma prawa do głosowania nad przyjęciem aktów prawnych przez Radę OECD. Komitet ds. Zarządzania Publicznego OECD działa na podstawie mandatu udzielonego przez Radę OECD. Komisja Europejska wyraża stanowisko Unii na forum Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD i Rady OECD w oparciu o przedmiotową decyzję Rady, ale to do państw członkowskich Unii należących do OECD należy skorzystanie z ich prawa głosu w celu wspólnego zajęcia stanowiska w imieniu Unii.

2.3. Planowany akt Rady OECD

Tekst projektu zalecenia, które jest prawnie niewiążącym instrumentem prawnym OECD, został sfinalizowany w dniu 29 marca 2019 r. przez komitet sterujący grupy zadaniowej OECD ds. zwalczania nielegalnego handlu i przedstawiony do dyskusji Komitetowi ds. Zarządzania Publicznego OECD na posiedzeniu w dniu 16 kwietnia 2019 r. Po wejściu w życie niniejszej decyzji Rady projekt zalecenia zostanie przekazany do zatwierdzenia przez Komitet ds. Zarządzania Publicznego OECD w drodze procedury pisemnej. Po zatwierdzeniu przez Komitet projekt zalecenia zostanie przedłożony do przyjęcia przez Radę OECD.

3. STANOWISKO, JAKIE NALEŻY ZAJĄĆ W IMIENIU UNII

Unia odgrywa aktywną rolę w zwalczaniu nielegalnego handlu, między innymi dzięki przepisom zawartym w unijnym kodeksie celnym oraz przepisom dotyczącym egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne.

W ostatnich dziesięcioleciach wiele krajów na całym świecie ustanowiło strefy wolnego handlu w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego. W niektórych krajach tworzenie stref wolnego handlu postępowało szybciej niż przyjmowanie norm i przepisów regulujących skuteczny nadzór nad działalnością w tych strefach. W rezultacie sieci przestępcze znalazły sposoby na wykorzystanie luk w nadzorze w niektórych strefach wolnego handlu, aby prowadzić przemyt 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 traktowane są do wszystkich celów tak, jak gdyby znajdowały się poza obszarem celnym kraju; w związku z tym towary są wprowadzane do tych stref lub z nich wyprowadzane przy minimalnych kontrolach celnych.

Aby rozwiązać ten problem, Komisja Europejska ściśle współpracowała z grupą zadaniową OECD ds. zwalczania nielegalnego handlu, aby opracować wytyczne, które pomogą rządów i decydentów politycznym ograniczyć i powstrzymać nielegalny handel prowadzony za pośrednictwem stref wolnego handlu i w ich obrębie. Opracowany w ten sposób projekt zalecenia ustanawia środki mające na celu zwiększenie przejrzystości, wspieranie przejrzystego i sprawiedliwego handlu w strefach wolnego handlu oraz obniżenie ich atrakcyjności dla organizacji przestępczych, które obecnie je wykorzystują.

W świetle faktu, że nielegalny handel ma poważne negatywne skutki gospodarcze, społeczne, środowiskowe, a nawet polityczne, poparcie Unii dla przyjęcia projektu zalecenia przez Radę OECD stanowiłoby wyraźny pozytywny sygnał dla innych członków OECD oraz państw trzecich.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

W art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewidziano przyjmowanie decyzji ustalających „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”. Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”.

4.1.2. Zastosowanie w niniejszym przypadku

Rada OECD jest organem utworzonym przez umowę, a mianowicie Konwencję w sprawie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Mimo że Unia nie jest członkiem OECD, przedstawiciel Komisji Europejskiej uczestniczy w posiedzeniach Rady OECD i wyraża stanowisko Unii. W odniesieniu do kwestii wchodzących w zakres kompetencji Unii stanowisko Unii jest przedstawiane na podstawie decyzji Rady, ale to do państw członkowskich Unii należących do OECD należy skorzystanie z ich prawa głosu w celu wspólnego zajęcia stanowiska w imieniu Unii.

Projekt zalecenia, który Rada OECD może przyjąć po zatwierdzeniu przez Komitet ds. Zarządzania Publicznego OECD, może mieć wpływ na analizę ryzyka przeprowadzaną przez organy celne państw członkowskich zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 952/2013 ustanawiającym unijny kodeks celny w związku z ramami zarządzania ryzykiem celnym. Wynika to z faktu, że nieprzestrzeganie kodeksu postępowania stanowi wskaźnik ryzyka, który to wskaźnik organy celne państw członkowskich mogą wykorzystać w ramach przysługującej im swobody uznania w wyborze towarów lub podmiotów gospodarczych do kontroli celnej w związku z przemieszczaniem towarów przybywających ze strefy wolnego handlu lub po tranzycie przez strefę wolnego handlu. W związku z tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Merytoryczna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii należy zająć stanowisko w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszym przypadku

Główny cel i treść planowanych aktów odnoszą się do wspólnej polityki handlowej. Jak określono w ust. 1, projekt zalecenia ma pomóc rządów i decydentów politycznym ograniczyć i powstrzymać nielegalny handel prowadzony za pośrednictwem stref wolnego handlu i w ich obrębie. W związku z tym projekt zalecenia ma na celu wspieranie i ochronę legalnego handlu w rozumieniu art. 207 TFUE.

4.3. Podsumowanie

Z tego względu konieczne jest przyjęcie decyzji Rady na podstawie art. 207 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE, aby określić stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na forum Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD i Rady OECD. Komisja Europejska wyraża stanowisko Unii na forum Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD i Rady OECD w oparciu o przedmiotową decyzję Rady, ale to do państw członkowskich Unii należących do OECD należy skorzystanie z ich prawa głosu w celu wspólnego zajęcia stanowiska w imieniu Unii.

Wniosek

DECYZJA 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

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 207 ust. 4 akapit pierwszy w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Międzynarodowe standardy w zakresie zwalczania nielegalnego handlu mają zasadnicze znaczenie dla równych warunków działania na całym świecie i dla wspierania legalnego handlu. Takie standardy powinny obejmować wytyczne, które pomogą rządów i decydentów politycznym ograniczyć i powstrzymać nielegalny handel prowadzony za pośrednictwem stref wolnego handlu i w ich obrębie, takie jak np. wytyczne zawarte w projekcie zalecenia OECD w sprawie zwalczania nielegalnego handlu i zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu („projekt zalecenia”)
- (2) Szeroko zakrojone dyskusje na temat projektu zalecenia odbyły się w ramach grupy zadaniowej OECD ds. zwalczania nielegalnego handlu, będącej organem pomocniczym forum wysokiego szczebla ds. ryzyka w ramach Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD, w oparciu o sześć lat analiz i konsultacji z ekspertami, w tym ze Światowej Organizacji Celnej i Światowej Organizacji Handlu.
- (3) Oczekuje się, że projekt zalecenia zostanie najpierw przedstawiony do zatwierdzenia przez Komitet ds. Zarządzania Publicznego OECD, a następnie do przyjęcia przez Radę OECD.
- (4) Należy określić stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na forum Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD i Rady OECD, zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, gdyż projekt zalecenia może mieć wpływ na analizę ryzyka prowadzoną przez organy celne państw członkowskich zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 952/2013 ustanawiającym unijny kodeks celny w związku z ramami zarządzania ryzykiem celnym. Wynika to z faktu, że nieprzestrzeganie kodeksu postępowania stanowi wskaźnik ryzyka, który to wskaźnik organy celne państw członkowskich mogą wykorzystać w ramach przysługującej im swobody uznania w wyborze towarów lub podmiotów gospodarczych do kontroli celnej w związku z przemieszczaniem towarów przybywających ze strefy wolnego handlu lub po tranzycie przez strefę wolnego handlu. Nielegalny handel ma szeroko zakrojone negatywne skutki gospodarcze,

społeczne, środowiskowe, a nawet polityczne i Unia powinna wspierać przyjęcie projektu zalecenia w Radzie OECD.

- (5) Rada OECD jest organem utworzonym przez umowę, a mianowicie Konwencję w sprawie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Dwadzieścia trzy państwa członkowskie Unii są członkami OECD i mają prawo głosu w Radzie OECD. Unia nie jest członkiem OECD i w związku z tym nie ma prawa do głosowania nad przyjęciem aktów prawnych przez Radę OECD. Komisja Europejska wyraża stanowisko Unii na forum Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD i Rady OECD, ale to do państw członkowskich należących do OECD należy skorzystanie z ich prawa głosu w celu wspólnego zajęcia stanowiska w imieniu Unii zgodnie ze jej stanowiskiem,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii w ramach Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD i Rady OECD w sprawie zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu, opiera się na projekcie zalecenia w sprawie zwalczania nielegalnego handlu i zwiększenia przejrzystości stref wolnego handlu załączonego do niniejszej decyzji.

Przedstawiciele Unii w Komitecie ds. Zarządzania Publicznego OECD i Radzie OECD mogą, bez konieczności przyjmowania przez Radę kolejnej decyzji, uzgodnić niewielkie zmiany w projekcie zalecenia.

Artykuł 2

Stanowisko, o którym mowa w art. 1, ma zostać zajęte przez państwa członkowskie Unii będące członkami OECD, działające wspólnie.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*