

Brüssel, 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

**seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus seoses ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemist käsitleva soovitusel
eelnõuga: „Läbipaistvuse suurendamine vabakaubanduspiirkondades“**

SELETUSKIRI

1. KAVANDATAV REGULEERIMISESE

Käesolev ettepanek käsitleb otsust, millega määratakse kindlaks liidu nimel OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus võetav seisukoht seoses ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemist käsitleva soovitusel eelnõu „Läbipaistvuse suurendamine vabakaubanduspiirkondades“ kavandatava vastuvõtmisega.

2. ETTEPANEKU TAUST

2.1. Ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemist käsitlev soovitusel eelnõu

Ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemist käsitleva soovitusel eelnõu: „Läbipaistvuse suurendamine vabakaubanduspiirkondades“ (edaspidi „soovitusel eelnõu“) on töötanud välja OECD ebaseadusliku kaubanduse vastase võitluse rakkerühm, mis on OECD avaliku halduse komitee kõrgetasemelise riskifoorumi allorgan, tuginedes kuus aastat kestnud analüüsile ja ekspertidega konsulteerimisele, mille käigus tehti kindlaks peamised probleemid, mis muudavad vabakaubanduspiirkonnad ebaseadusliku kaubanduse suhtes vastuvõtlikuks.

Soovitusel eelnõu peamine eesmärk on suurendada vabakaubanduspiirkondades läbipaistvust, et kuritegelikud organisatsioonid ei saaks neid ära kasutada. Selle saavutamiseks kutsutakse soovitusel eelnõus OECD liikmeid ja mitteliikmeid üles järgmisele: i) tagada vabakaubanduspiirkondade piisav järelevalve ja kontroll; ning ii) julgustada vabakaubanduspiirkondi järgima puhaste vabakaubanduspiirkondade tegevusjuhendit, mis on esitatud soovitusel eelnõu lisas ja mis on selle lahutamatu osa.

Soovitusel eelnõu esimese sambana esitatakse valdkonnad, kus liitunud riike kutsutakse üles võtma täiendavaid meetmeid, sealhulgas rahvusvahelise koostöö kaudu, et suurendada nende jurisdiktsiooni kuuluvate vabakaubanduspiirkondade järelevalvet ja kontrolli. Sellised meetmed hõlmavad vabakaubanduspiirkondade õiguslikku raamistikku, mis võimaldab pädevatel asutustel teostada tõhusaid kohapealseid uurimisi või inspeksioone ning tagada vabakaubanduspiirkonnas kohaldatavate keeldude ja piirangute järgimist. Soovitusel eelnõu eesmärk on ka suurendada statistiliste koondandmete kättesaadavust vabakaubanduspiirkonda sisenevate ja sealt väljuvate kaupade kohta nende tariifse klassifitseerimise alusel.

Soovitusel eelnõu teise samba raames kutsutakse liitunud riike üles võtma meetmeid, et julgustada vabakaubanduspiirkonnas tegutsevaid ettevõtjaid tegevusjuhendit vabatahtlikult järgima. Sellised meetmed võivad hõlmata nõudeid eiravatest vabakaubanduspiirkondadest saabuvate saadetiste rangemat kontrollimist. Nõuete järgimist hinnatakse ja jälgitakse mehhanismi abil, mis töötatakse välja pärast soovitusel eelnõu vastuvõtmist. Praktikas tähendab tegevusjuhend, et vabakaubanduspiirkonnad teostavad järelevalvet oma piirkonnas asuvate ettevõtjate üle, teevad tolliga koostööd ja soodustavad uurimistööks vajaliku teabe kättesaadavust. Selle eesmärk on suurendada vastutust ja luua võrdsed võimalused, vähendades positiivse lõpptulemusena ebaseaduslikku kaubandust.

2.2. OECD nõukogu ja OECD avaliku halduse komitee

OECD nõukogu on OECD otsuseid tegev organ. See koosneb iga liikmesriigi ühest esindajast ja Euroopa Komisjoni esindajast. Kõnealune nõukogu kohtub korrapäraselt OECD alaliste esindajate tasandil ning otsused võetakse vastu konsensuse alusel. Koosolekuid juhatab OECD peasekretär. 23 Euroopa Liidu liikmesriiki on OECD liikmesriigid ja neil on seega OECD nõukogus hääleõigus. Liit ei ole OECD liige ja seetõttu ei ole tal õigust hääletada, kui OECD nõukogu võtab vastu õigusakte. OECD avaliku halduse komitee toimib OECD

nõukogu antud mandaadi alusel. Kui Euroopa Komisjon väljendab käesoleva nõukogu otsuse alusel liidu seisukohta OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus, on OECD liikmeks olevatel liidu liikmesriikidel õigus kasutada oma hääleõigust, et võtta ühiselt tegutsedes liidu nimel seisukoht.

2.3. OECD nõukogu kavandav akt

Soovituse eelnõu tekst, mis on OECD õiguslikult mittesiduv instrument, vormistati 29. märtsil 2019 OECD ebaseadusliku kaubanduse vastase võitluse rakkerühma juhtkomitee poolt ning see esitati OECD avaliku halduse komiteele arutamiseks 16. aprilli 2019. aasta istungil. Käesoleva nõukogu otsuse jõustumisel esitatakse soovitus eelnõu OECD avaliku halduse komiteele heakskiitmiseks kirjaliku menetluse teel. Kui viimane soovitus heaks kiidab, esitatakse soovitus eelnõu vastuvõtmiseks OECD nõukogule.

3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT

Liit osaleb aktiivselt võitluses ebaseadusliku kaubanduse vastu, sealhulgas liidu tolliseadustikus sisalduvate sätete ja tollis intellektuaalomandi õiguskaitse tagamist käsitlevate eeskirjade kaudu.

Viimastel aastakümnetel on paljud maailma riigid loonud vabakaubanduspiirkondi majandusarengu edendamiseks. Need arengud on olnud kiiremad kui standardite ja eeskirjade vastuvõtmine, mis reguleeriksid tõhusat järelevalvet tegevuse üle mõne riigi vabakaubanduspiirkondades. Selle tulemusena on kuritegelikud võrgustikud leidnud võimalusi järelevalve puudujääkide ärakasutamiseks teatavates vabakaubanduspiirkondades, et siseturgudele smugeldada või ümber suunata ebaseaduslikke tooteid, luua võlts- ja salakauba tootmisrajatise, tegeleda ebaseaduslike kaupade transiidiga ja hõlbustada ebaseaduslike teenuste osutamist. Mõnes riigis käsitletakse vabakaubanduspiirkondi kõigil juhtudel nii, nagu need oleksid väljaspool riigi tolliterritooriumi. Selle tulemusena sisenevad kaubad nendesse piirkondadesse või lahkuvad sealt minimaalse tollikontrolliga.

Nende probleemide lahendamiseks on Euroopa Komisjon teinud tihedat koostööd OECD ebaseadusliku kaubanduse vastase võitluse rakkerühmaga, et töötada välja suunised, mis aitavad valitsustel ja poliitikakujundajatel vähendada ja tõkestada vabakaubanduspiirkondades ja nende kaudu toimuvat ebaseaduslikku kaubandust. Välja töötatud soovitus eelnõuga nähakse ette meetmed läbipaistvuse suurendamiseks, puhta ja õiglase kaubanduse edendamiseks vabakaubanduspiirkondades ning nende muutmiseks ebaatraktiivseks kuritegelike organisatsioonide jaoks, kes neid praegu ära kasutavad.

Arvestades asjaolu, et ebaseaduslikul kaubandusel on ulatuslik negatiivne majanduslik, sotsiaalne, keskkonnavalne ja isegi poliitiline mõju, annaks liidu toetus OECD nõukogus soovitus eelnõu vastuvõtmiseks jõulise positiivse sõnumi nii teistele OECD liikmetele kui ka mitteliikmetele.

4. ÕIGUSLIK ALUS

4.1. Menetlusõiguslik alus

4.1.1. Põhimõtted

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõikes 9 on sätestatud otsused, millega kehtestatakse „lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku“. Mõiste „õigusliku toimega aktid“ hõlmab akte, millel on õiguslik toime asjaomase organi suhtes kehtiva

rahvusvahelise õiguse normide alusel. Siia kuuluvad ka aktid, mis ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvad, aga mis „võivad mõjutada otsustavalt liidu seadusandja vastu võetud õigusaktide sisu“.

4.1.2. Kohaldamine käesoleval juhul

OECD nõukogu on organ, mis on loodud lepinguga, nimelt OECD konventsiooniga. Kuigi liit ei ole OECD liige, osaleb Euroopa Komisjoni esindaja OECD nõukogu istungitel ja väljendab liidu seisukohta. Liidu pädevusse kuuluvates küsimustes väljendatakse liidu seisukohta nõukogu otsuse alusel ja OECD liikmeks olevatel liidu liikmesriikidel on õigus kasutada oma hääleõigust, et võtta ühiselt tegutsedes liidu nimel seisukoht.

Soovituse eelnõu, mille OECD nõukogu võib vastu võtta pärast OECD avaliku halduse komitee heakskiitu, võib mõjutada liikmesriikide tolliasutuste riskianalüüsi, mille liikmesriikide tolliasutused viisid läbi vastavalt määrusele (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse liidu tolliseadustik) koos tollialase riskijuhtimisraamistikuga. Selle põhjuseks on asjaolu, et tegevusjuhendi rikkumine on riskinäitaja, mida liikmesriikide tolliasutused võivad kasutada kaalutlusõiguse piires, et valida kaupu või ettevõtjaid tollikontrolliks, kui on tegemist saadetistega, mis saavad asjaomase vabakaubanduspiirkonna kaudu või on sealt läbi veetud. Seega on kavandatud otsuse menetlusõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 9.

4.2. Materiaalõiguslik alus

4.2.1. Põhimõtted

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige selle kavandatava akti eesmärgist ja sisust, mille kohta liidu nimel seisukoht võetakse. Kui kavandatava aktiga taotletakse kahte eesmärki või reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks, samas kui teine on pelgalt kõrvalise tähtsusega, peab ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohasel otsusel olema üksainus materiaalõiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna puhul vajalik õiguslik alus.

4.2.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Kavandatava õigusakti peamine eesmärk ja sisu on seotud ühise kaubanduspoliitikaga. Nagu on sätestatud soovitusel eelnõu lõikes 1, on see koostatud selleks, et aidata valitsustel ja poliitikakujundajatel vähendada ja tõkestada vabakaubanduspiirkondades ja nende kaudu toimuvat ebaseaduslikku kaubandust. Sellest tulenevalt on soovitusel eelnõu eesmärk edendada ja kaitsta seaduslikku kaubandust ELi toimimise lepingu artikli 207 tähenduses.

4.3. Järeldus

Seetõttu on vaja nõukogu otsust, mis põhineb ELi toimimise lepingu artiklil 207 koostoimes ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 9, et määrata kindlaks seisukoht, mis võetakse liidu nimel OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus. Kui Euroopa Komisjon väljendab käesoleva nõukogu otsuse alusel liidu seisukohta OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus, on OECD liikmeks olevatel liidu liikmesriikidel õigus kasutada oma hääleõigust, et võtta ühiselt tegutsedes liidu nimel seisukoht.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus seoses ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemist käsitleva soovitusel eelnõuga: „Läbipaistvuse suurendamine vabakaubanduspiirkondades“

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti artikli 207 lõike 4 esimest lõiku koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Ebaseadusliku kaubanduse vastase võitluse rahvusvahelised standardid on olulised võrdsete tingimuste ja seadusliku kaubanduse edendamiseks terves maailmas. Kõnealused standardid peaksid sisaldama juhiseid, mis aitavad valitsustel ja poliitikakujundajatel vähendada ja tõkestada vabakaubanduspiirkondades ja nende kaudu toimuvat ebaseaduslikku kaubandust, nagu juhised, mis sisalduvad OECD ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemist käsitlevas soovitusel eelnõus: „Läbipaistvuse suurendamine vabakaubanduspiirkondades“ (edaspidi „soovitusel eelnõu“).
- (2) Soovitusel eelnõu üle on peetud põhjalikke arutelusid OECD ebaseadusliku kaubanduse vastase võitluse rakkerühmas, mis on OECD avaliku halduse komitee kõrgetasemelise riskifoorumi allorgan, tuginedes kuus aastat kestnud analüüsile ja ekspertidega (sealhulgas WCO ja WTO) konsulteerimisele.
- (3) Soovitusel eelnõu esitatakse eeldatavasti kõigepealt OECD avaliku halduse komiteele heakskiitmiseks ja seejärel OECD nõukogule vastuvõtmiseks.
- (4) On asjakohane määrata kindlaks seisukoht, mis võetakse liidu nimel OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõikega 9, kuna soovitusel eelnõu võib mõjutada liikmesriikide tolliasutuste riskianalüüsi, mis viidi läbivastavalt määrusele (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse liidu tolliseadustik) koos tollialase riskijuhtimisraamistikuga. Selle põhjuseks on asjaolu, et tegevusjuhendi rikkumine on riskinäitaja, mida liikmesriikide tolliasutused võivad kasutada kaalutusõiguse piires, et valida kaupu või ettevõtjaid tollikontrolliks, kui on tegemist saadetistega, mis saavad asjaomase vabakaubanduspiirkonna kaudu või on sealt läbi veetud. Ebaseaduslikul kaubandusel on ulatuslik negatiivne majanduslik, sotsiaalne, keskkonnavaline ja isegi poliitiline mõju ning on ülimalt oluline, et liit toetaks soovitusel eelnõu vastuvõtmist OECD nõukogus.
- (5) OECD nõukogu on organ, mis on loodud lepinguga, nimelt OECD konventsiooniga. 23 Euroopa Liidu liikmesriiki on OECD liikmesriigid ja neil on OECD nõukogus hääleõigus. Liit ei ole OECD liige ja seetõttu ei ole tal õigust hääletada, kui OECD nõukogu võtab vastu õigusakte. Kui Euroopa Komisjon väljendab liidu seisukohta

OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus, peaksid OECD liikmeks olevad liidu liikmesriigid kasutama oma hääleõigust, et võtta ühiselt tegutsedes ja kooskõlas liidu seisukohaga liidu nimel seisukoht.

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Liidu nimel OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus võetav seisukoht seoses läbipaistvuse suurendamisega vabakaubanduspiirkondades põhineb ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemist käsitleva soovitusel eelnõul „Läbipaistvuse suurendamine vabakaubanduspiirkondades“, mis on lisatud käesolevale otsusele.

Väiksemaid muudatusi soovitusel eelnõus võivad liidu esindajad OECD avaliku halduse komitees ja OECD nõukogus kokku leppida ilma nõukogu täiendava otsuseta.

Artikkel 2

Artiklis 1 nimetatud seisukoha võtavad ühiselt tegutsedes liidu liikmesriigid, kes on OECD liikmed.

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*