EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta siltä osin kuin kyseessä on suositusluonnos ”Laittoman kaupan torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen”

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta, silloin kun näiden elinten on määrä antaa suositusluonnos ”Laittoman kaupan torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen”.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Suositusluonnos laittoman kaupan torjumisesta

Suositusluonnoksen ”Laittoman kaupan torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen”, jäljempänä ’suositusluonnos’, on laatinut OECD:n laittoman kaupan torjumista käsittelevä työryhmä, joka on OECD:n julkishallintokomitean korkean riskitason foorumin apuelin. Suositus perustuu kuusi vuotta kestäneeseen analysointiin ja asiantuntijoiden kuulemiseen, joissa määritettiin keskeiset ongelmat, jotka tekevät vapaakauppa-alueista alttiita laittomalle kaupalle.

Suositusluonnoksen päätavoitteena on lisätä vapaakauppa-alueiden avoimuutta, jotta rikollisjärjestöt eivät pystyisi hyödyntämään niitä. Tätä varten suositusluonnoksessa kehotetaan OECD:n jäseniä ja ei-jäseniä i) varmistamaan, että vapaakauppa-alueiden valvonta on riittävää, ja ii) kannustamaan vapaakauppa-alueiden toimijoita noudattamaan puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytännesääntöjä, jotka esitetään tämän suositusluonnoksen liitteessä ja jotka ovat sen erottamaton osa.

Suositusluonnoksen ensimmäisessä pilarissa määritellään alueita, joilla jäsenvaltioiden olisi toteutettava lisätoimia (esimerkiksi tekemällä kansainvälistä yhteistyötä), jotta niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien vapaakauppa-alueiden seurantaa ja valvontaa voidaan tehostaa. Tällaisiin toimiin kuuluu vapaakauppa-alueita koskeva oikeudellinen kehys, joka antaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden suorittaa tehokkaita paikalla tehtäviä tarkastuksia ja tutkimuksia ja toteuttaa valvontaa sekä panna vapaakauppa-alueella täytäntöön voimassa olevia kieltoja ja rajoituksia. Suositusluonnoksella pyritään myös parantamaan vapaakauppa-alueelle saapuvia ja sieltä lähteviä tavaroita koskevien koottujen tilastotietojen saatavuutta tullinimiketasolla.

Suositusluonnoksen toisessa pilarissa kehotetaan suositukseen sitoutuvia maita toteuttamaan toimenpiteitä, joilla vapaakauppa-alueiden toimijoita kannustetaan noudattamaan käytännesääntöjä vapaaehtoisesti. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla muun muassa sellaisilta vapaakauppa-alueilta, joilla kyseisiä sääntöjä ei noudateta, tulevien lähetysten tiukempi valvonta. Mekanismi sääntöjenmukaisuuden arvioimiseksi ja seuraamiseksi kehitetään suositusluonnoksen hyväksymisen jälkeen. Käytännössä käytännesäännöillä tarkoitetaan sitä, että vapaakauppa-alueet valvovat alueelleen sijoittautuneita talouden toimijoita, tekevät yhteistyötä tullin kanssa ja edistävät tietojen saatavuutta tutkimuksissa. Tarkoitus on lisätä vastuuvelvollisuutta ja luoda tasapuoliset toimintaedellytykset ja siten vähentää laitonta kauppaa.

2.2. OECD:n neuvosto ja OECD:n julkishallintokomitea

OECD:n neuvosto on OECD:n päätöksentekoelin. Siinä on yksi edustaja kustakin jäsenmaasta ja yksi edustaja Euroopan komissiosta. Neuvosto kokoontuu säännöllisesti OECD:n pysyvien edustajien tasolla, ja päätökset tehdään yksimielisesti. Kokousten puheenjohtajana toimii OECD:n pääsihteeri. Unionin jäsenvaltioista 23 on OECD:n jäseniä, ja niillä on

äänestysoikeus OECD:n neuvostossa. Unioni ei ole OECD:n jäsen, eikä sillä siksi ole oikeutta äänestää, kun OECD:n neuvosto antaa säädöksiä. OECD:n julkishallintokomitea toimii OECD:n neuvoston antaman valtuutuksen pohjalta. Kun Euroopan komissio ilmaisee tämän neuvoston päätöksen mukaisen unionin kannan OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa, niiden unionin jäsenvaltioiden, jotka ovat OECD:n jäseniä, on käytettävä äänestysoikeuttaan ja otettava kanta unionin puolesta, toimien yhdessä.

2.3. OECD:n neuvoston suunniteltu säädös

OECD:n laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän ohjauskomitea viimeisteli suositusluonnoksen, joka on OECD:n oikeudellisesti sitomaton väline, tekstin 29. maaliskuuta 2019, ja se on saatettu OECD:n julkishallintokomitean käsiteltäväksi 16. huhtikuuta 2019 pidetyssä istunnossa. Kun tämä neuvoston päätös tulee voimaan, suositusluonnos toimitetaan OECD:n julkishallintokomitean hyväksyttäväksi kirjallisella menettelyllä. Sillä edellytyksellä, että suositusluonnos hyväksytään, se toimitetaan OECD:n neuvostolle antamista varten.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Unionilla on aktiivinen rooli laittoman kaupan torjunnassa muun muassa unionin tullikoodeksiin sisältyvien säännösten ja teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvontaa koskevien sääntöjen myötä.

Viime vuosikymmeninä monet maat eri puolilla maailmaa ovat perustaneet vapaakauppa-alueita vauhdittamaan taloudellista kehitystä. Niiden kehitys on joissakin maissa kuitenkin ollut nopeampaa kuin vapaakauppa-alueiden toiminnan tehokasta valvontaa koskevien standardien ja määräysten laatiminen. Tämän seurauksena rikollisverkostot ovat löytäneet tapoja käyttää väärin joidenkin vapaakauppa-alueiden valvonnassa olevia aukkoja ja salakuljettaneet tai ohjanneet laittomia tuotteita kotimarkkinoille, perustaneet tuotantolaitoksia väärennettyjen tavaroiden valmistamiseksi, kuljettaneet laittomia tavaroita ja helpottaneet laittomien palvelujen tarjoamista. Joissakin maissa vapaakauppa-alueita kohdellaan kaikilta osin kuin maan ulkopuolella sijaitsevia tullialueita. Tämän vuoksi saapuvien ja lähtevien tavaroiden tullivalvonta on hyvin vähäistä.

Näiden ongelmien ratkaisemiseksi komissio on tehnyt tiivistä yhteistyötä OECD:n laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän kanssa. Tarkoituksena on ollut laatia ohjeistusta, jolla tuetaan hallituksia ja poliittisia päättäjiä vapaakauppa-alueilla ja niiden kautta tapahtuvan laittoman kaupan vähentämisessä ja estämisessä. Tämän seurauksena suositusluonnoksessa esitetään toimenpiteitä, joilla parannetaan vapaakauppa-alueiden avoimuutta, edistetään puhdasta ja reilua kauppaa ja vähennetään vapaakauppa-alueiden houkuttelevuutta rikollisjärjestöille, jotka tällä hetkellä käyttävät niitä hyväkseen.

Koska laittomalla kaupalla on laajoja kielteisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia, ympäristöön liittyviä ja jopa poliittisia vaikutuksia, unionin tuki suositusluonnoksen hyväksymiselle OECD:n neuvostossa lähettäisi voimakkaan myönteisen viestin muille OECD:n jäsenille ja ei-jäsenille.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla

on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita”. Ilmaisu ”säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia”, kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännöstön sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa”.

4.1.2. Soveltaminen tässä asiassa

OECD:n neuvosto on Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä koskevalla konventiolla perustettu elin. Unioni ei ole OECD:n jäsen sinällään, mutta Euroopan komission edustaja osallistuu OECD:n neuvoston kokouksiin ja ilmaisee unionin kannan. Unionin toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta unionin kanta ilmaistaan neuvoston päätöksen mukaisesti, ja ne unionin jäsenvaltiot, jotka ovat OECD:n jäseniä, käyttävät äänestysoikeuttaan ja ottavat kantaa unionin puolesta, toimien yhdessä.

Suositusluonnos, jonka OECD:n neuvosto saattaa hyväksyä OECD:n julkishallintokomitean annettua hyväksyntänsä, voi vaikuttaa riskianalyysiin, jonka jäsenvaltioiden tulliviranomaiset suorittivat unionin tullikoodeksista annetun asetuksen (EU) N:o 952/2013 mukaisesti tullialan riskienhallintajärjestelmän yhteydessä. Tämä johtuu siitä, että käytännesääntöjen noudattamatta jättäminen on riski-indikaattori, jota jäsenvaltioiden tulliviranomaiset voivat käyttää harkintavaltansa puitteissa valitessaan tavaroita tai talouden toimijoita tullivalvontaan vapaakauppa-alueelta tulevien tai sitä kautta kulkeneiden tavaroiden lähetysten osalta. Tämän vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen tässä asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät yhteiseen kauppapolitiikkaan. Kuten suositusluonnoksen 1 kohdassa todetaan, sen tarkoituksena on auttaa hallituksia ja poliittisia päättäjiä vähentämään ja estämään vapaakauppa-alueilta käsin ja niiden sisällä tapahtuvaa laitonta kauppaa. Näin ollen suositusluonnoksella pyritään edistämään ja suojelemaan laillista kauppaa SEUT-sopimuksen 207 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

4.3. Päätelmät

Tästä syystä neuvoston päätöksen perustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 207 artikla 218 artiklan 9 kohdan kanssa, jotta voidaan vahvistaa OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa unionin puolesta otettava kanta. Kun Euroopan komissio ilmaisee tämän neuvoston päätöksen mukaisen unionin kannan OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa, niiden unionin jäsenvaltioiden, jotka ovat OECD:n jäseniä, on käytettävä äänestysoikeuttaan ja otettava kanta unionin puolesta, toimien yhdessä.

2019/0140 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta siltä osin kuin kyseessä on suositusluonnos ”Laittoman kaupan torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen”

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 207 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Laittoman kaupan torjuntaa koskevat kansainväliset standardit ovat olennaisen tärkeitä tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi ja laillisen kaupan edistämiseksi. Jotta voidaan tukea hallituksia ja poliittisia päättäjiä näiden pyrkimyksissä vähentää ja estää laitonta kauppaa, jota käydään vapaakauppa-alueiden kautta ja niiden sisällä, tällaisiin standardeihin olisi sisällyttävä ohjeistusta, jota annetaan esimerkiksi OECD:n suositusluonnoksessa ”Laittoman kaupan torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen”, jäljempänä ’suositusluonnos’.

(2) Suositusluonnoksesta on käyty OECD:n laittoman kaupan torjumista käsittelevässä työryhmässä, joka on OECD:n julkishallintokomitean korkean riskitason foorumin apuelin, laajoja keskusteluja, jotka perustuvat kuusi vuotta kestäneeseen analysointiin ja asiantuntijoiden kuulemiseen, myös WCO:ssa ja WTO:ssa.

(3) Suositusluonnos aiotaan esittää ensin OECD:n julkishallintokomitean hyväksyttäväksi ja sen jälkeen OECD:n neuvostolle suosituksen antamista varten.

(4) On aiheellista vahvistaa OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa unionin puolesta otettava kanta SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti, koska suositusluonnos voi vaikuttaa riskianalyysiin, jonka jäsenvaltioiden tulliviranomaiset suorittivat unionin tullikoodeksista annetun asetuksen (EU) N:o 952/2013 mukaisesti tullialan riskienhallintajärjestelmän yhteydessä. Tämä johtuu siitä, että käytännesääntöjen noudattamatta jättäminen on riski-indikaattori, jota jäsenvaltioiden tulliviranomaiset voivat käyttää harkintavaltansa puitteissa valitessaan tavaroita tai talouden toimijoita tullivalvontaan vapaakauppa-alueelta tulevien tai sitä kautta kulkeneiden tavaroiden lähetysten osalta. Laittomalla kaupalla on laajoja kielteisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia, ympäristöön liittyviä ja jopa poliittisia vaikutuksia, ja on olennaisen tärkeää, että unioni tukee suositusluonnoksen hyväksymistä OECD:n neuvostossa.

(5) OECD:n neuvosto on Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä koskevalla konventiolla perustettu elin. Unionin jäsenvaltioista 23 on OECD:n jäseniä, ja niillä on äänestysoikeus OECD:n neuvostossa. Unioni ei ole OECD:n jäsen, eikä sillä siksi ole oikeutta äänestää, kun OECD:n neuvosto antaa säädöksiä. Euroopan komissio esittää unionin kannan OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa, ja niiden

jäsenvaltioiden, jotka ovat jäseninä OECD:ssä, olisi käytettävä äänestysoikeuttaan ja esitettävä unionin puolesta otettava unionin kanta, toimien yhdessä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa unionin puolesta otettava kanta vapaakauppa-alueiden avoimuuden lisäämisestä perustuu tähän päätökseen liitettyyn suositusluonnokseen ”Laittoman kaupan torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen”.

Unionin edustajat OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa voivat hyväksyä suositusluonnokseen tehtävät pienet muutokset ilman uutta neuvoston päätöstä.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun kannan esittävät ne unionin jäsenvaltiot, jotka ovat jäseniä OECD:ssä, toimien yhdessä.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja