

Bruxelles, 1. srpnja 2019.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2019/0140(NLE)

10831/19
ADD 1

UD 193
OCDE 7
PI 105

PRIJEDLOG

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	1. srpnja 2019.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2019) 294 final
Predmet:	PRILOG Prijedlogu 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

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2019) 294 final.

Priloženo: COM(2019) 294 final

Bruxelles, 1.7.2019.
COM(2019) 294 final

ANNEX

PRILOG

Prijedlogu 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

PRIVITAK

Preporuka o suzbijanju nezakonite trgovine: povećanje transparentnosti u zonama slobodne trgovine

1. Ovaj dokument sadržava nacrt Preporuke o suzbijanju nezakonite trgovine povećanjem transparentnosti u zonama slobodne trgovine (dalje u tekstu „nacrt Preporuke”), navedene u Prilogu i izrađene u okviru Radne skupine OECD-a za suzbijanje nezakonite trgovine¹, pomoćnog tijela Foruma na visokoj razini o rizicima Odbora za javno upravljanje OECD-a. Njezin je cilj pomoći državama i oblikovateljima politika da smanje i spriječe nezakonitu trgovinu koja se odvija kroz zone slobodne trgovine i unutar njih.
2. OECD je proveo opsežno istraživanje o nezakonitoj trgovini u obliku tematskih studija i usporedaba podataka među zemljama radi dodatnog razumijevanja i mapiranja nezakonitih tržišta. Njegovi nalazi čine bazu dokaza koja se upotrebljava u izradi međusektorskih politika za upravljanje rizicima.
3. Kako je predviđeno Programom rada i proračunom Odbora za javno upravljanje za 2017.-2018. [GOV/PGC(2016)9/FINAL], OECD je u suradnji s Uredom Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) proveo analizu trgovinskih putova kojima se odvija nezakonita prekogranična trgovina krivotvorinama te različitih vrsta nezakonite robe. U analizi su utvrđeni brojni nedostaci u politikama, što se među ostalim odnosi na zone slobodne trgovine, u kojima je potrebno osnažiti nadzor i poboljšati prakse izvršavanja zakonodavstva temeljene na riziku. U svojoj Ministarskoj izjavi za 2017. Vijeće OECD-a pozdravilo je daljnji rad Radne skupine OECD-a za suzbijanje nezakonite trgovine i prepoznalo potrebu za međunarodnom suradnjom i partnerstvom u borbi protiv međunarodne korupcije i nezakonite trgovine².

Temelj za izradu nacrt Preporuke

4. Prethodnih desetljeća uspostavljen je rekordan broj zona slobodne trgovine kako bi privukle nove poslovne aktivnosti i strana ulaganja. Njihov je cilj olakšati trgovinu i gospodarski rast uklanjanjem tarifa, kvota i drugih poreza te smanjenjem birokratskih zahtjeva, kao što su neki carinski postupci i zahtjevi za objavljivanje. Opseg i priroda zona slobodne trgovine razlikuju se među državama, ovisno o režimu i vrstama aktivnosti koje su u njima dozvoljene, a mogu imati razne nazive, kao što su slobodne zone, poslovne zone, zone proizvodnje za izvoz, posebne gospodarske zone, zone vanjske trgovine itd. Zbog porasta njihova broja u dinamičnom kontekstu globalizacije zone slobodne trgovine imaju glavnu ulogu u poslovanju za brojne zemlje i vodeće proizvođače.
5. 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 domaće tržište, 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. Iako su uvjeti za uspostavu zona

¹ Radna skupina za suzbijanje nezakonite trgovine mapira i mjeri gospodarske učinke prekograničnog trgovanja krivotvorenim robom, divljom florom i faunom te ljudima.

² Ministarska izjava za 2017. Vijeća OECD-a

slobodne trgovine regulirani, opseg carinskih provjera i intervencija često je nedostatan ili one ne postoje. Čak i u slučajevima u kojima je zakonodavstvom izričito predviđeno da carinska tijela provode provjere u zonama slobodne trgovine, provedba može biti loša.

6. Brojne zone slobodne trgovine ostvaruju gospodarske koristi za svoja lokalna gospodarstva, no postoje čvrsti dokazi da se u njima odvija nezakonita trgovina npr. krivotvorinama, divljom florom i faunom, oružjem itd. OECD je analizom utvrdio da postoji pozitivna korelacija između veličine zone slobodne trgovine u smislu broja zaposlenih i broja poduzeća s poslovnim nastanom te vrijednosti nezakonite trgovine krivotvorinama. Utvrđeno je da su neke zone slobodne trgovine ključne točke za prekrcaj nezakonite robe koja je prepakirana ili ponovno označena kako bi se prikrilo njezino podrijetlo i kako bi dospjela u zakoniti lanac opskrbe.
7. Na sastanku Vijeća OECD-a na ministarskoj razini za 2017. ministri su „prepoznali potrebu za međunarodnom suradnjom i partnerstvom u borbi protiv međunarodne korupcije i nezakonite trgovine, među ostalim poboljšanjem primjene postojećih standarda” i „pozdravili daljnji rad OECD-a na suzbijanju nezakonite trgovine, uključujući u okviru Radne skupine za suzbijanje nezakonite trgovine”.
8. U svrhu rješavanja tih problema i kao odgovor na poziv ministara Radna skupina za suzbijanje nezakonite trgovine radila je na nacrtu Preporuke Vijeća OECD-a u kojoj se predlažu mjere za povećanje transparentnosti zona slobodne trgovine kako bi se smanjila njihova zloupotreba i kako bi se učinile manje privlačnima za zločinačke organizacije koje ih trenutačno iskorištavaju.
9. Nacrt Preporuke temelji se na analizama i savjetovanjima sa stručnjacima OECD-a u trajanju od šest godina, a to su osobito:
10. Sastanci Radne skupine za suzbijanje nezakonite trgovine na temu poteškoća u izvršavanju zakonodavstva povezanih sa zonama slobodne trgovine i različitim nezakonitim tržištima te dvije zajedničke radionice s raznim međuvladinim organizacijama. Prva radionica organizirana je u studenome 2016. u Bruxellesu sa Svjetskom carinskom organizacijom, dok je druga organizirana u rujnu 2017. u Alicanteu s Uredom Europske unije za intelektualno vlasništvo;
11. Izvješće OECD-a *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (Okviri upravljanja za suzbijanje nezakonite trgovine), u kojemu se među ostalim u glavnim crtama navodi sadržaj tih rasprava³, te zajedničko izvješće OECD-a i EUIPO-a *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones* (Trgovina krivotvorinama i zone slobodne trgovine), objavljeno u ožujku 2018.⁴, u kojemu su utvrđene statističke korelacije između veličine zone slobodne trgovine (u smislu broja poduzeća s poslovnim nastanom, broja zaposlenika i udjela u ukupnoj vrijednosti izvoza) te vrijednosti krivotvorene robe koja pristiže iz pojedine nadležnosti.
12. Analizom su utvrđeni ključni problemi zbog kojih su zone slobodne trgovine podložne nezakonitoj trgovini:
 - u nekim slučajevima tijela za izvršavanje zakonodavstva nemaju odgovarajući nadzor nad poslovnim okruženjem u zonama slobodne trgovine zbog čestog pogrešnog shvaćanja da poduzeća s poslovnim nastanom u takvih zonama posluju izvan nadležnosti državnog područja. To vodi do pogrešnog mišljenja da nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva i carinska tijela nisu ovlaštena da pristupe fizičkim prostorima i informacijama gospodarskog subjekta koji ondje posluje;
 - čak i u gospodarstvima u kojima postoji ispravno shvaćanje nadležnosti lokalnih carinskih tijela i drugih tijela za izvršavanje zakonodavstva u pogledu pristupa zoni slobodne trgovine, poticaji za nadzor aktivnosti i prekrcaja su slabi, osim ako nema značajnog proboja na domaće tržište.

³ *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (Okviri upravljanja za suzbijanje nezakonite trgovine) (OECD, 2018.)

⁴ *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from recent trends* (Trgovina krivotvorinama i zone slobodne trgovine: dokazi iz najnovijih trendova) (OECD-EUIPO, 2018.).

13. U zone slobodne trgovine lako se unose veće količine gotovine za koju se izjavljuje da služi u svrhu maloprodajnih transakcija unutar zone, no ne postoji službeni proces provjere kojim bi se potvrdilo da se ona na kraju upotrebljava u zakonitom poslovanju. Nadalje, budući da nadležna tijela nisu povezana elektroničkim sustavima za praćenje tereta, nije moguća pravodobna analiza rizika.
14. Iako su neke zone slobodne trgovine zbog nepotvrđenih dokaza o zloupotrebi u svrhu nezakonite trgovine u središtu međunarodne pozornosti, svijest odgovornih osoba o rizicima povezanim sa zonama slobodne trgovine i dalje je relativno niska.
15. Sastanci i razmatranja sa stručnjacima, kao i novije publikacije OECD-a o zonama slobodne trgovine i njegova prethodna izvješća⁵, opravdavaju zaključak da nedostatak praćenja, nadzora i transparentnosti u pogledu aktivnosti koje se provode u brojnim zonama slobodne trgovine omogućuje proizvodnju, kretanje, skladištenje i krijumčarenje nezakonite robe. Zbog ozbiljnosti tih nalaza na sastanku Vijeća na ministarskoj razini 2017. ministri su pozvali OECD da pokrene koordiniranu međunarodnu akciju kako bi se povećala transparentnost u zonama slobodne trgovine i tako smanjila mogućnost da se iskorištavaju za nezakonitu trgovinu.

Proces izrade nacрта Preporuke

16. Na svojem sastanku u prosincu 2017. Forum na visokoj razini o rizicima složio se da bi Radna skupina trebala izraditi nacrt skupa smjernica za suzbijanje nezakonite trgovine kako bi se poduprla nastojanja OECD-a u uspostavljanju globalnih standarda i jednakih uvjeta u kontekstu globalizacije. Cilj je predloženih mjera poboljšati kapacitet tijela za izvršavanje zakonodavstva kako bi poduzela učinkovite mjere te smanjiti privlačnost zona slobodne trgovine za poduzetnike koji se bave kriminalom.
17. O prvom nacrtu smjernica za suzbijanje nezakonite trgovine povećanjem transparentnosti u zonama slobodne trgovine raspravljalo se i komentiralo na sastanku Radne skupine za suzbijanje nezakonite trgovine u ožujku 2018. [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1], a pisani komentari dobiveni su na savjetovanjima s tajništvima Stručne skupine za financijsko djelovanje, Svjetske carinske organizacije i Svjetske trgovinske organizacije.
18. Odbor za javno upravljanje informiran je o procesu na svojem 57. sastanku 12. travnja 2018. i pozvan da dostavi svoje komentare o opcijama politika namijenjenima jačanju okvira upravljanja za suzbijanje nezakonite trgovine, među ostalim putem uključivog postupka savjetovanja. Odbor za javno upravljanje složio se i da se nacrt smjernica uputi na javno savjetovanje [GOV/PGC/A(2018)1].
19. Nakon unosa daljnjih komentara o nacrtu smjernica dobivenih od Foruma na visokoj razini o rizicima i Radne skupine za suzbijanje nezakonite trgovine 8. srpnja 2018. pokrenuto je javno savjetovanje na internetu, koje je trajalo do 3. rujna 2018. Savjetovanje je bilo otvoreno za sve dionike, a primljeni su komentari od zemalja članica OECD-a, nečlanica OECD-a, operatora zona slobodne trgovine, njihovih udruga, posrednika (uključujući pošiljatelje, otpremnike i dostavljače) te predstavnika sektora koji posluju u zonama slobodne trgovine ili ih upotrebljavaju u okviru svojeg lanca opskrbe. U javnom savjetovanju sudjelovalo je više od 200 pojedinačnih dionika, a primljeno je gotovo 100 stranica pisanih komentara.
20. Usto, 18. lipnja 2018. nacrt smjernica predstavljen je Radnoj skupini Odbora za trgovinu kako bi se dobili njezini komentari, a održana su i interna savjetovanja s tajništvom Odbora za ekonomsku politiku, Odborom za trgovinu, Radnom skupinom o korupciji u međunarodnim trgovačkim transakcijama te Svjetskim forumom o transparentnosti i razmjeni informacija (GFTEI). Nadalje, zatražen je i savjet tajništva Stručne skupine za financijsko djelovanje za pranje novca (FATF). Dobiveni su korisni komentari koji su poboljšali dosljednost i usklađenost nacрта smjernica s postojećim instrumentima.

⁵ *Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors (Zašto zemlje izvoze krivotvorine? Uloga okvira upravljanja, provedbe i socioekonomskih čimbenika) (OECD-EUIPO, 2018.); Illicit Trade: Converging Criminal Networks (Nezakonita trgovina: konvergencija kriminalnih mreža) (OECD, 2016.).*

21. Nakon uključivanja svih relevantnih i važnih komentara dobivenih u okviru javnog savjetovanja te savjetovanja s drugim tijelima i tajništvom OECD-a, revidirani nacrt proslijeđen je Radnoj skupini za suzbijanje nezakonite trgovine (i Forumu na visokoj razini o rizicima) u obliku nacrta Preporuke. Tada su neke delegacije otvorile nekoliko pitanja, uključujući kako najbolje pratiti usklađenost zona slobodne trgovine s Kodeksom ponašanja za čiste zone slobodne trgovine. Ta su pitanja riješena tako da je u nacrt teksta iz Priloga, koji ne sadržava konkretne odredbe o praćenju usklađenosti, unesena izjava o namjeri da se u roku od jedne godine nakon donošenja Preporuke razvije jasan mehanizam za praćenje usklađenosti.
22. Revidirani nacrt Preporuke predaje se Radnoj skupini za suzbijanje nezakonite trgovine radi odobrenja i proslijeđivanja Forumu na visokoj razini o rizicima, nakon čega će se proslijediti Odboru za javno upravljanje radi odobrenja i konačnog proslijeđivanja Vijeću OECD-a, koje će je donijeti u okviru svojeg Izvršnog odbora.

Cilj i područje primjene nacrta Preporuke

23. Nacrt Preporuke namijenjen je osiguranju transparentnosti u zonama slobodne trgovine i oblikovan kao dio širih nastojanja za suzbijanje nezakonite trgovine. Nezakonita trgovina ima dalekosežne štetne gospodarske, društvene, ekološke pa čak i političke učinke te općenito uništava održivi razvoj. Njome se ugrožava dobro upravljanje, smanjuje povjerenje u države i vladavinu prava te potencijalno stvaraju prijetnje političkoj stabilnosti jer njezini gospodarski subjekti odvrćaju neželjenu pozornost kako bi zaštitili svoj udio na nezakonitom tržištu.
24. Širi cilj nacrta Preporuke jest s vremenom uspostaviti jasna očekivanja u pogledu učinkovitih politika za suzbijanje nezakonite trgovine. Cilj zajedničkih standarda za globalizaciju jest osigurati da se njezine koristi mogu u potpunosti dijeliti i smanjiti negativne strane na najmanju moguću mjeru. Za to je potrebna dodatna suradnja među zemljama i ulaganje u razvoj odgovarajućih institucionalnih kapaciteta⁶.
25. U nacrtu Preporuke zemlje članice OECD-a i nečlanice koje su se obvezale da će ga se pridržavati (zemlje obveznice) pozivaju se da potaknu zone slobodne trgovine da donesu dobrovoljni Kodeks ponašanja za čiste zone slobodne trgovine (utvrđen u Dodatku nacrtu Preporuke), imajući u vidu činjenicu da će se usklađenost s njegovim odredbama ocjenjivati i pratiti primjenom mehanizma (dijagnostički alat) koji će se uspostaviti u roku od jedne godine nakon donošenja nacrta Preporuke. Cilj je osigurati utjecaj nacrta Preporuke i promicati transparentnost na učinkovit način kako bi zone slobodne trgovine provodile nadzor gospodarskih subjekata s poslovnim nastanom unutar zone i surađivale s nadležnim javnim tijelima. Zone slobodne trgovine trebale bi poticati dostupnost informacija korisnih za istrage te osigurati odgovornost i jednake uvjete, što bi rezultiralo smanjenjem nezakonite trgovine.
26. U nacrtu Preporuke predlaže se dvojak pristup kojim se uzimaju u obzir dimenzije važne za sve dionike dobrog upravljanja u zonama slobodne trgovine, uključujući carinska tijela, a prema potrebi i širu zajednicu za izvršavanje zakonodavstva (što može obuhvaćati tijela za kaznena djela protiv okoliša, porezna tijela i druga), zone slobodne trgovine, gospodarske subjekte koji posluju unutar zone i civilno društvo.
27. Cilj je nacrta Preporuke poduprijeti zemlje obveznice i pružiti korisne smjernice za rješavanje problema i utvrđivanje dobre prakse povezane sa smanjenjem nezakonite

⁶ *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (Okviri upravljanja za suzbijanje nezakonite trgovine) (OECD, 2018.)

trgovine. Za sveobuhvatan pristup smanjenju nezakonite trgovine u zonama slobodne trgovine potrebni su djelovanje zemalja obveznica i njihova suradnja kako bi se povećali nadzor i kontrola zona slobodne trgovine kada se zloupotrebljavaju u svrhu nezakonite trgovine. Zbog toga se u nacrtu Preporuke razmatraju ključne potrebe utvrđene u istraživanjima OECD-a, među ostalim:

- koordinirana međunarodna nastojanja nacionalnih zakonodavnih i izvršnih tijela kako bi se službenici za izvršavanje zakonodavstva i carinski službenici izričito ovlastili da u skladu s nacionalnim pravom provode učinkovite istrage, preglede i inspekcije na licu mjesta bez prethodne obavijesti ili sudskog odobrenja u bilo kojem trenutku i na bilo kojem mjestu unutar bilo koje zone slobodne trgovine i kako bi se olakšalo provođenje primjenjivog zakona, propisa ili političke upute,
- međunarodna suradnja kako bi se lokalna tijela potaknula da primjenjuju jači nadzor i kontrolu nad zonama slobodne trgovine jer negativni vanjski čimbenici na njihovim domaćim tržištima nisu dovoljni da potaknu aktivnosti koje umanjuju rizike nezakonite trgovine,
- stvaranje političke volje za pronalazak rješenja problemâ.

Nadzor provedbe, diseminacija i pridržavanje zemalja nečlanica

28. U nacrtu Preporuke Odbor za javno upravljanje zadužuje se da:

- *u okviru Radne skupine za suzbijanje nezakonite trgovine organizira forum za razmjenu informacija i dobrovoljnu stručnu provjeru provedbe ove Preporuke.* To može biti u obliku angažmana dionika kako bi se podigla svijest o riziku nezakonite trgovine u pojedinim zonama slobodne trgovine, kako bi se raspravilo o usklađenosti s Kodeksom ponašanja za čiste zone slobodne trgovine te usporedila iskustva i razmotrile prakse namijenjene smanjenju i sprječavanju rizika nezakonite trgovine;
- *uspostavi mehanizam (dijagnostički alat) za ocjenu učinkovitosti i usklađenosti zona slobodne trgovine s Kodeksom ponašanja za čiste zone slobodne trgovine.* Taj bi se mehanizam uspostavio procesom koji uključuje više dionika pod vodstvom Radne skupine za suzbijanje nezakonite trgovine te pod okriljem Foruma na visokoj razini o rizicima i Odbora za javno upravljanje u roku od jedne godine nakon donošenja Preporuke;
- *razvije komplet alata koji bi zemljama obveznicama pružio podršku u provedbi Preporuke, uključujući promicanje i poticanje usklađenosti zona slobodne trgovine s Kodeksom ponašanja za čiste zone slobodne trgovine u roku od jedne godine nakon donošenja Preporuke.* U okviru procesa koji uključuje više dionika, pod vodstvom Radne skupine za suzbijanje nezakonite trgovine te pod okriljem Foruma na visokoj razini o rizicima i Odbora za javno upravljanje, razvio bi se komplet alata za podršku zemljama obveznicama i zonama slobodne trgovine u praktičnoj provedbi, uključujući u pogledu usklađenosti s Kodeksom ponašanja za čiste zone slobodne trgovine. Taj komplet alata uključivao bi razvoj modela za procjenu rizika povezanih sa zonama slobodne trgovine namijenjenoga trgovačkim društvima kako bi ocijenila cjelovitost i primjerenost dobrog upravljanja u pojedinim zonama slobodne trgovine prema nizu referentnih vrijednosti. Uključivao bi i repozitorij dobre prakse potkrijepljen konkretnim primjerima, a platforme za suradnju dionika mogu se razvijati postupno kako bi se ispravili nedostaci u politikama, upravljanju i provedbi;

- *prati provedbu ove Preporuke i o tome izvijesti Vijeće u roku od najkasnije pet godina od njezina donošenja, a nakon toga najmanje svakih deset godina. U tom izvješću ocjenjivat će se relevantnost i učinak nacrt Preporuke kako bi se osigurala njezina ažurnost i utvrdile eventualne potrebe za revizijom. Izvješće će se temeljiti na informacijama o dobroj praksi prikupljenoj pri razvoju kompleta alata, raspravama o provedbi nacrt Preporuke u okviru Odbora za javno upravljanje i njegovih relevantnih pomoćnih tijela te razmjenama u okviru platforma za suradnju dionika uspostavljenih kako bi se o toj temi informirao Odbor za javno upravljanje i njegova pomoćna tijela.*
29. U nacrtu Preporuke glavni tajnik i zemlje obveznice pozivaju se na njezinu diseminaciju. Nakon donošenja nacrt Preporuke bit će dostupan u internetskoj Zbirci pravnih instrumenata OECD-a. Brošura s tekstem nacrt Preporuke i relevantnim osnovnim informacijama bit će dostupna u formatu PDF kako bi se olakšala diseminacija. Tajništvo će nacrt Preporuke dijeliti u okviru sastanaka s relevantnim ministarstvima, parlamentarnim skupinama, industrijskim udruženjima, profesionalnim tijelima te mrežama relevantnih akademskih i drugih stručnjaka.
 30. Zemlje koje nisu članice OECD-a moći će se pridržavati nacrt Preporuke. Njihovo pridržavanje načela navedenih u nacrtu Preporuke temeljilo bi se na političkoj predanosti. Pridržavanjem nacrt Preporuke zainteresirane nečlanice pokazale bi da mogu imati proaktivnu ulogu u nastojanjima za smanjenje nezakonite trgovine i pomoći u uspostavi jednakih uvjeta na svjetskoj razini. Sve zemlje obveznice koje nisu članice OECD-a sudjelovat će u aktivnostima potpore provedbi i njezina praćenja.

DODATAK

Nacrt Preporuke Vijeća o povećanju transparentnosti u zonama slobodne trgovine

VIJEĆE,

UZIMAJUĆI U OBZIR članak 5. točku (b) Konvencije o Organizaciji za gospodarsku suradnju i razvoj od 14. prosinca 1960.,

UZIMAJUĆI U OBZIR [Preporuku Vijeća za olakšanje suradnje među poreznim i ostalim tijelima za provedbu zakona u borbi protiv teških kaznenih djela \[OECD/LEGAL/0384\]](#);

UZIMAJUĆI U OBZIR [Preporuku Vijeća o suzbijanju nezakonite trgovine pesticidima \[OECD/LEGAL/0446\]](#);

UZIMAJUĆI U OBZIR Preporuke Stručne skupine za financijsko djelovanje iz 2012., Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnoga vlasništva Svjetske trgovinske organizacije iz 1994. i Sporazum o olakšavanju trgovine Svjetske trgovinske organizacije iz 2017.;

IMAJUĆI U VIDU osnovna načela carinskih postupaka i kontrola utvrđenih u revidiranoj Konvenciji iz Kyota Svjetske carinske organizacije, Posebnom prilogu D, Poglavlju 2. (Slobodne zone);

UVIDAJUĆI da se nezakonita trgovina odvija u sjeni globalnoga gospodarstva te da krijumčari postaju sve vještiji i trguju nizom zabranjenih roba i usluga, među ostalim krivotvorinama;

UVIDAJUĆI da su nezakonita trgovina i kriminalne mreže sve veća sigurnosna prijetnja na globalnoj razini te da predstavljaju prijetnju zajednicama i društvima u cjelini jer omogućuju unosne kriminalne pothvate i financiranje terorizma te potiču sve veću nestabilnost i nasilje diljem svijeta;

UVIDAJUĆI da su uspostavljeni razni međunarodni standardi koji zabranjuju ili reguliraju različite sektore nezakonite trgovine, među ostalim nezakonitu trgovinu ljudima, narkoticima, krivotvorinama, ugroženim i nezakonito pribavljenim vrstama faune i flore, antikvitetima i konvencionalnim oružjem te potiču provedbu zakonskih, regulatornih i operativnih mjera za borbu protiv prihoda ostvarenih nezakonitom trgovinom;

SMATRAJUĆI da su potrebne dodatne usklađene smjernice koje bi državama pružile učinkovite alate za otkrivanje, sprječavanje i smanjenje nezakonite trgovine neovisno o vrsti robe i koje su primjenjive na različita nezakonita tržišta;

UVIDAJUĆI da je potrebno uspostaviti proaktivne mjere kako bi se smanjila opskrba i spriječila potražnja za nezakonitom robom i uslugama na brojnim nezakonitim tržištima;

UVIDAJUĆI da zone slobodne trgovine mogu potaknuti zakoniti gospodarski rast i imati ključnu ulogu u poslovanju za brojna gospodarstva i vodeće proizvođače;

UVIDAJUĆI da su se standardi, nadzor i druge kontrole povezane sa zonama slobodne trgovine poboljšali, no da nisu u svim slučajevima išli u korak s rastom broja gospodarskih subjekata i opsegom nezakonite trgovine robom i uslugama;

UVIDAJUĆI da u nekim zonama slobodne trgovine nadležna javna tijela možda ne mogu pravodobno fizički pristupiti prostorima i da se često suočavaju s poteškoćama pri prikupljanju informacija o aktivnostima gospodarskih subjekata s poslovnim nastanom unutar zone slobodne trgovine te informacija o vlasništvu nad robom koja se provози kroz zone slobodne trgovine ili se u njima proizvodi ili sastavlja, čak i kada su za to nadležna prema drugim primjenjivim međunarodnim standardima;

PRIZNAJUĆI da bi neki gospodarski subjekti mogli iskoristiti neodgovarajući nadzor i kontrolu te nedostatak transparentnosti u zonama slobodne trgovine kako bi počinili trgovinsku prijevartu, prekršili prava intelektualnog vlasništva, krijumčarili nedozvoljenu robu, olakšali širenje oružja i oprali prihode ostvarene zločinom;

IMAJUĆI U VIDU da se radi o prilici da se pozovu na odgovornost nadležna tijela koja surađuju s gospodarskim subjektima koji obavljaju ili omogućuju nezakonitu trgovinu štetnu za osobe, poduzeća i okoliš ili su nemarna pri njihovom nadzoru;

Na prijedlog Odbora za javno upravljanje:

I. SLAŽE SE da se u svrhe ove Preporuke primjenjuju sljedeće definicije:

- „zona slobodne trgovine” odnosi se na područje koje je odredila zemlja ili jurisdikcija i na kojemu se na robu koja ulazi u to područje ne primjenjuju uvozne ili izvozne carine ili se primjenjuju niže uvozne ili izvozne carine od onih koje bi se primjenjivale da se ta roba u trenutku ulaska pušta u slobodni promet. Objekti koji se upotrebljavaju za privremeni smještaj ili u okviru postupka carinskog skladištenja ne smatraju se zonama slobodne trgovine;
- „nadležna tijela” uključuju, ali nisu ograničena na sljedeća javna tijela: službenici policije, carine, poreznih tijela i tijela za nadzor tržišta s nadležnošću nad predmetnim osobama, mjestima, procesima/postupcima ili robom.

II. PREPORUČUJE zemljama članicama i zemljama nečlanicama koje su se obvezale na pridržavanje Preporuke (dalje u tekstu „zemlje obveznice”) **da potiču transparentnost kako bi se spriječila zloupotreba zona slobodne trgovine u nezakonitoj trgovini.**

U tu svrhu i bez diskriminacije i stvaranja neopravdanih prepreka trgovini, zemlje obveznice trebale bi:

1. pobrinuti se da se **pravnim okvirom za zone slobodne trgovine** uspostavljene na njihovu državnom području ili pod njihovom administrativnom kontrolom:
 - nadležnim tijelima osigura pravo da zatraže sve relevantne podatke, dokumente, uzorke i druge informacije povezane s proizvodnjom i kretanjem robe te da u skladu s nacionalnim pravom u svakom trenutku po službenoj dužnosti mogu provesti provjere robe koja se skladišti, proizvodi ili pakira u zoni slobodne trgovine, usluga koje se ondje pružaju ili aktivnosti koje se ondje provode,
 - nadležnim tijelima omogućiti da poduzmu odgovarajuće radnje i mjere u skladu s nacionalnim pravom,
 - nadležna tijela ovlaste za pregled robe prije ili u trenutku ulaska u zonu slobodne trgovine ili u bilo kojem trenutku nakon toga ako se pregled smatra potrebnim kako bi se olakšala odgovarajuća provedba zakona, propisa ili upute koje je nadležno tijelo ovlašteno provoditi,
 - nadležna tijela ovlaste za provedbu primjenjivih zabrana ili ograničenja aktivnosti koje se provode u zoni slobodne trgovine, imajući u vidu prirodu predmetne robe, zahtjeve carinskog nadzora i sigurnosne zahtjeve,
 - nadležna tijela ovlaste da osobama koje ne pribave potrebna uvjerenja o usklađenosti s carinskim odredbama zabrane obavljanje aktivnosti u zoni slobodne trgovine,

- pravnim ili fizičkim osobama osuđenima za nezakonite gospodarske ili financijske aktivnosti zabrani poslovanje unutar zone slobodne trgovine,
 - osigura nadzor nadležnih tijela nad područjem te ulaznim i izlaznim točkama zone slobodne trgovine,
 - osigura učinkovitu kontrolu robe, osoba i prijevoznih sredstava koja ulaze u zonu slobodne trgovine i izlaze iz nje,
 - pobrinuti se za to da se gospodarski subjekti kojima je dozvoljeno poslovanje unutar zone slobodne trgovine u njoj fizički nalaze te da informiraju nadležna tijela o identitetu klijenata s kojima posluju. Kada klijent djeluje kao posrednik ili predstavnik, gospodarski subjekt dužan je informirati nadležna tijela o identitetu nalogodavca, odnosno osobe ili osoba u čije ime taj posrednik djeluje;
2. nadležnim tijelima osigurati pristup **skupnim statističkim podacima o robi koja ulazi u zonu slobodne trgovine ili iz nje izlazi** na temelju carinskog razvrstavanja i informacijama o vlasniku/vlasnicima robe;
3. **na međunarodnoj razini surađivati u razmjeni informacija potrebnih za izvršavanje zakonodavstva** i savjetovati se s nadležnim tijelima i zahvaćenim industrijama u istragama i drugim sudskim ili administrativnim postupcima koji se odnose na konkretne slučajeve zloupotrebe zone slobodne trgovine povezane s nezakonitom trgovinom. To među ostalim uključuje sljedeća sredstva:
- spontanu razmjenu financijskih i administrativnih informacija na zahtjev i u skladu s nacionalnim pravom kako bi se poduprlo prikupljanje dokaza u sudskim postupcima ili osigurali i poboljšali učinkovit nadzor i kontrola zone slobodne trgovine te sprječavanje njihove zloupotrebe,
 - bolju iskorištenost i primjenu aktualnih rješenja za suradnju među carinskim tijelima, kao što je predviđeno sporazumima o uzajamnoj carinskoj pomoći, te ostalih mreža i protokola za dijeljenje i objavljivanje informacija relevantnih za izvršavanje zakonodavstva,
 - suradnju i pomoć u razvoju i provedbi politika i praksi za suzbijanje nezakonite trgovine u zonama slobodne trgovine, među ostalim pružanjem tehničke pomoći za razmjenu i razvoj poboljšanih sustava za vođenje evidencije namijenjenih nadležnim tijelima, zonama slobodne trgovine i gospodarskim subjektima;
4. **poboljšati suradnju među nacionalnim agencijama**, uključujući obvezno izvješćivanje nadležnih javnih tijela o sumnji na nezakonite radnje, razmjenu informacija među agencijama i druge mehanizme suradnje, primjerice zajedničke istrage i zajedničke obavještajne centre;
5. **poticati svijest** među nadležnim tijelima i dionicima privatnog sektora (npr. glavni posrednici, uključujući pošiljatelje, otpremnike, carinske posrednike i logistička poduzeća) kako bi razumjeli uloge i odgovornosti poslovanja u zoni slobodne trgovine te rizike povezane s takvim poslovanjem;
6. **poticati partnerstva** među dionicima u cilju suzbijanja nezakonite trgovine koja potječe iz zona slobodne trgovine visokog rizika, primjerice zona koje ne primjenjuju Kodeks ponašanja za čiste zone slobodne trgovine, koji je utvrđen u Prilogu ovoj Preporuci i njezin je sastavni dio. To uključuje nastojanja kojima se poslovna

zajednica koja koristi zone slobodne trgovine ili financira subjekte koji u njoj posluju potiče da posluje u ili sa zonama slobodne trgovine usklađenima s Kodeksom ponašanja za čiste zone slobodne trgovine;

7. **pratiti aktivnosti zona slobodne trgovine** i godišnje objavljivati pokazatelje koji pridonose procjeni rizika povezanih s olakšavanjem nezakonite trgovine;
8. **razvijati relevantne statistike o prethodnoj neusklađenosti ili provedbi**, među ostalim o carinskim zapljenama ili oduzimanju nezakonite robe koja dolazi ili potječe iz zone slobodne trgovine, i mjerama provedbe poduzetima u pogledu te zone slobodne trgovine;
9. **provoditi ciljane operacije** povezane s pošiljkama koje dolaze iz zona slobodne trgovine visokog rizika, primjerice onih koje ne primjenjuju Kodeks ponašanja za čiste zone slobodne trgovine;
10. poboljšati provedbu postojećih ili novih međunarodnih sporazuma koji sadržavaju odredbe o uzajamnoj pravnoj pomoći ili drugim oblicima suradnje pri provedbi u cilju suzbijanja nezakonite trgovine koja se odvija kroz zone slobodne trgovine. Pri provedbi takvih sporazuma zemlje obveznice trebale bi odrediti nadležna tijela i njihove kontaktne točke kako bi olakšale komunikaciju među nadležnim tijelima potpisnica takvih sporazuma.

III. PREPORUČUJE zemljama obveznicama da poduzmu mjere koje će potaknuti zone slobodne trgovine da primjenjuju Kodeks ponašanja za čiste zone slobodne trgovine. Takve mjere uključuju, ali nisu ograničene na provođenje strogih kontrola pošiljaka koje dolaze iz zone slobodne trgovine koja ne primjenjuje Kodeks ponašanja za čiste zone slobodne trgovine ili za koje postoji dokaz da su kroz njih prošle.

IV. PREPORUČUJE zemljama obveznicama da se prema potrebi koriste trgovinskim sporazumima kako bi potaknule zone slobodne trgovine da se pridržavaju načela za suzbijanje nezakonite trgovine navedenih u ovoj Preporuci.

V. POZIVA glavnog tajnika i zemlje obveznice na diseminaciju ove Preporuke.

VI. POZIVA zemlje koje nisu obveznice da uzmu u obzir ovu Preporuku i da je se pridržavaju.

VII. ZADUŽUJE Odbor za javno upravljanje da u okviru Radne skupine za suzbijanje nezakonite trgovine:

- služi kao forum za razmjenu informacija i dobrovoljnu stručnu provjeru provedbe ove Preporuke,
- uspostavi mehanizam za ocjenu učinkovitosti i usklađenosti zona slobodne trgovine s Kodeksom ponašanja za čiste zone slobodne trgovine u roku od jedne godine od donošenja Preporuke i o tome izvijesti Vijeće,
- razvije komplet alata kako bi podržao zemlje obveznice u provedbi Preporuke, uključujući promicanje i poticanje usklađenosti zona slobodne trgovine s Kodeksom ponašanja za čiste zone slobodne trgovine, u roku od jedne godine nakon donošenja Preporuke i
- prati provedbu ove Preporuke i o tome izvijesti Vijeće u roku od najkasnije pet godina od njezina donošenja, a nakon toga najmanje svakih deset godina.

PRILOG

Kodeks ponašanja za čiste zone slobodne trgovine

Čiste zone slobodne trgovine one su koje:

1. u skladu s nacionalnim pravom nadležnim tijelima osiguravaju bezuvjetan pristup kako bi po službenoj dužnosti neometano provodila provjere gospodarskih subjekata u okviru istraga o kršenju primjenjivih zakona i propisa;
2. unaprijed obavještavaju nadležna tijela o svim industrijskim, komercijalnim ili uslužnim aktivnostima koje se odvijaju u zoni slobodne trgovine;
3. gospodarskim subjektima i osobama koje ne pribave potrebna uvjerenja o usklađenosti s primjenjivim carinskim odredbama zabrane obavljanje aktivnosti u zoni slobodne trgovine;
4. osiguravaju da gospodarski subjekti koji posluju u zoni slobodne trgovine vode detaljnu digitalnu evidenciju svih pošiljaka robe koje ulaze u zonu i iz nje izlaze, te robe koja se u njoj proizvodi i usluga koje se u njoj pružaju kako bi se u svakom trenutku znalo što se nalazi u zoni. U okviru digitalne evidencije trebalo bi:
 - bilježiti prodaju i kupnju sve robe i usluga koje ulaze u zonu slobodne trgovine i iz nje izlaze te nadležnim tijelima osigurati njihovu dostupnost na zahtjev,
 - u skladu s nacionalnim pravom voditi potpunu i preciznu evidenciju svih komercijalnih transakcija kako bi se osigurala potpuna sljedivost materijala upotrijebljenih u postupcima proizvodnje ili sastavljanja te utvrdila njihova usklađenost s količinom i vrijednosti njihovih komercijalnih transakcija. Ta evidencija trebala bi se:
 - čuvati u razdoblju od najmanje pet godina,
 - pravodobno staviti na raspolaganje nadležnim tijelima na njihov zahtjev,
 - čuvati u formatu koji zahtijevaju nadležna tijela kako bi ih mogla upotrijebiti za izradu profila rizika;
5. nadležnim tijelima pravodobno dostavljaju evidencije i informacije koje su zatražene u skladu s nacionalnim pravom i koje se moraju voditi prema zahtjevima za vođenje evidencije;
6. osiguravaju da gospodarski subjekti koji posluju u zoni slobodne trgovine tijelima nadležnima na području gdje se zona nalazi na zahtjev omoguće pristup svojoj detaljnoj digitalnoj evidenciji;
7. imenuju namjensku kontaktnu točku s potrebnim vještinama i resursima kako bi mogla učinkovito odgovoriti na zahtjeve za podacima primljene od nadležnih tijela;
8. gospodarske subjekte koji posluju u zoni slobodne trgovine potiču na elektroničko plaćanje u svim komercijalnim ili financijskim transakcijama koje se obavljaju u zoni ili potječu iz zone te osiguravaju sljedivost gotovinskih transakcija;
9. sudjeluju u uzajamnom učenju i dijalogu sa zemljama obveznicama kako bi riješile poteškoće povezane s usklađenosti.