**О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

**I. Уставни основ за доношење Закона**

Уставни основ за доношење Закона о потврђивању Одлукe Број 1/2021 Савета за стабилизацију и придруживање ЕУ и Србије о измени Споразумa о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, заменом његовог Протокола 3 о дефиницији појма „производи са пореклом” и методама административне сарадње, садржан је у члану 99. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, према којем Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања.

**II. Разлози за потврђивање међународног споразума**

На седници одржаној 14. октобра 2021. године, Влада је донела Закључак о утврђивању Основе за прихватање Одлуке Број 1/2021 Савета за стабилизацију и придруживање ЕУ и Србије о измени Споразумa о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, заменом његовог Протокола 3 о дефиницији појма „производи са пореклом” и методама административне сарадње и прихватила текст Одлуке 1/2021(Закључак 05 Број: 337-9390/2021). У складу са тачком 3. овог закључка, Основа и текст Одлуке 1/2021 су достављени надлежном одбору Народне скупштине ради давања сагласности за привремену примену Одлуке, до њеног ступања на снагу. Одбор за европске интеграције Народне скупштине је донео Одлуку 20 Број: 337-1799/21 од 2. новембра 2021. године, којом је једногласно одлучио да да сагласност за привремену примену Одлуке 1/2021, до њеног ступања на снагу. С тим у вези, на седници одржаној 2. децембра 2021. године, Влада је донела Закључак којим се констатује да је Одбор за европске интеграције Народне скупштине дао сагласност Влади за привремену примену Одлуке Број 1/2021 Савета за стабилизацију и придруживање ЕУ и Србије о измени Споразумa о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, заменом његовог Протокола 3 о дефиницији појма „производи са пореклом“ и методама административне сарадње, до њеног ступања на снагу (Закључак 05 Број: 337-11119/2021). У складу са тачком 3. овог закључка Мисија Републике Србије у Европској унији је дописом број 2690 од 2. децембра 2021. године, обавестила Европску унију, да је процедура за привремену примену окончана и да привремена примена Одлуке почиње од датума од којег су Стране обавестиле једна другу о окончању интерних процедура. ЕУ је потврдила да је 6. децембра 2021. године, примила допис Републике Србије и да у складу са чланом 2. Одлуке Број 1/2021, одлука ступа на снагу и примењује се од дана њеног усвајања, односно од 6. децембра 2021. године. У складу са чланом 8. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС”, број 32/13), поступак потврђивања Одлуке Број 1/2021 мора бити покренут у року од 30 дана од датума његовог потписивања.

Република Србија и Европска унија су стране уговорнице Регионалне Конвенције о пан-евро-медитеранским преференцијалним правилима о пореклу („Службени гласник РС - Међународни уговори”, бр. 7/13 и 4/14, у даљем тексту: ПЕМ Конвенција). У циљу модернизације и даљег поједностављења правила о пореклу садржаних у ПЕМ Конвенцији, све ПЕМ стране уговорнице су 2012. године започеле свеобухватну ревизију постојећих правила ПЕМ конвенције. Поступак ревизије је окончан 2019. године, али због немогућности постизања консензуса за усвајање ревидиране ПЕМ Конвенције и њене примене од стране свих ПЕМ страна, Европска комисија је заинтересованим странама уговорницама ПЕМ Конвенције предложила рану примену ревидираних ПЕМ правила о пореклу робе на билатералној и прелазној основи, као правила која би се алтернативно примењивала у односу на важећа ПЕМ правила. С обзиром да је заинтересованост за рану примену ревидираних ПЕМ правила о пореклу робе показала ЕУ, све CEFTA стране, државе EFTA и Република Турска, ово за Републику Србију значи измену протокола о пореклу у Споразуму о стабилизацији и придруживању, у CEFTA Споразуму, Споразуму са државама EFTA и у Споразуму са Републиком Турском. С тим у вези, измена Протокола о пореклу у CEFTA Споразуму и у Споразуму са државама EFTA је у Републици Србији окончана у јулу 2021. године, потврђивањем ових измена од стране Народне скупштине.

Имајући у виду горе наведено, Одлуком Број 1/2021 Савета за стабилизацију и придруживање ЕУ и Србије о измени Споразумa о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, заменом његовог Протокола 3 о дефиницији појма „производи са пореклом” и методама административне сарадње, уводи се алтернативни сет тзв „прелазних” правила о пореклу заснованих на правилима ревидиране ПЕМ Конвенције, која би се могла билатерално примењивати као правила о пореклу алтернативна оним садржаним у ПЕМ Конвенцији, до закључивања и ступања на снагу ревидиране ПЕМ Конвенције.

Анекс уз ову одлуку, која ступа на снагу и примењује се од дана њеног доношења, садржи нови Протокол 3, где је у члану 1. предвиђено да се у сврху спровођења Споразума, примењују одредбе ПЕМ Конвенције и обезбеђује динамична веза са ПЕМ Конвенцијом, тако да се увек позива на последњу верзију ПЕМ Конвенције на снази, док члан 2. предвиђа правила која се алтернативно примењују на билатералној и прелазној основи, поред важећих правила садржаних у ПЕМ Конвенцији, до завршетка и ступања на снагу ревидиране ПЕМ Конвенције. Правила која се алтернативно примењују садржана су у Прилогу А уз овај анекс.

Две кумулативне зоне, прва у случају примене важећих ПЕМ правила о пореклу садржаних у ПЕМ конвенцији и друга, у случају правила из Прилога А која се алтернативно примењују, биће одвојене, односно неће се преклапати, што ће бити представљено у одвојеним матрицама дијагоналне кумулације.

Преглед најважнијих одредаба алтернативних правила о пореклу из Прилога А, дат је у наставку текста. Преглед одредаба и новине које алтернативна правила доносе дат је у поређењу са релевантним члановима ПЕМ Конвенције:

Довољна обрада и прерада (члан 4.)

ПЕМ одредбе у погледу стицања статуса производа са пореклом који нису у потпуности добијени, остају непромењене у алтернативном правилу, односно морају бити испуњени услови из Листе обраде и прераде коју треба извршити на материјалима без порекла како би прерађени производ могао да стекне статус производа са пореклом.

Међутим, алтернативно правило предвиђа и додатну флексибилност (по овлашћењу царинског органа) у случају када се примењује процентно правило у Листи обраде и прераде, односно предвиђена је могућност обрачуна просечне цене производа франко фабрика и просечне вредности материјала без порекла, због флуктуација у трошковима и девизним курсевима. Основ за обрачун је збир цена франко фабрика за све производе продате у претходној фискалној години, односно збир вредности свих материјала без порекла употребљених у изради производа у претходној фискалној години или, ако подаци за целу фискалну годину нису расположиви, у краћем периоду од најмање три месеца. Извозници примењују овај метод током године која следи после референтне фискалне године или током године која следи после краћег периода употребљеног као референца. Ако се током примене обрачуна на просечној основи уочи да су престале флуктуације трошкова или девизних курсева, извозник може прекинути примену овог метода. Просечне вредности примењују се као цена франко фабрика, односно као вредност материјала без порекла, ради утврђивања испуњености услова за процентно правило.

Правило о дозвољеним одступањима (члан 5.)

Према ПЕМ правилу толеранције (члан 5. став 2. ПЕМ Конвенције), материјали без порекла који се према условима из Листе обраде и прераде коју треба извршити на материјалима без порекла како би прерађени производ могао да стекне статус производа са пореклом не би смели користити у изради производа са пореклом, ипак се могу користити под условом да њихова укупна вредност не прелази 10% цене производа франко фабрика.

Алтернативно правило предвиђа додатну флексибилност, односно повећава се праг толеранције и то за пољопривредне производе на 15% од нето масе производа а за индустријске производе на 15% од вредности готовог производа. За текстил је предвиђена додатна флексибилност и толеранција (од 15-30%) у уводним напоменама 5, 6 и 7 уз листу обраде и прераде.

Применом толеранције у производњи финалног производа, није дозвољено прекорачити максимални проценат материјала без порекла у правилу из листе. Ово значи да проценти не могу да се кумулирају у циљу испуњења услова из листе.

Кумулација порекла (члан 7.)

ПЕМ одредбе у погледу примене правила дијагоналне кумулације остају непромењене, осим што је ова одредба у алтернативном правилу поједностављена.

Алтернативно правило, поред постојећег правила дијагоналне кумулације порекла, предвиђа и правило пуне кумулације као општи принцип у странама које примењују ова правила, за све производе, осим за текстил. Осим тога, за производе из Глава 50-63, прелазна правила омогућавају билатералну пуну кумулацију. У сврху билатералне пуне кумулације, учеснице у процесу стабилизације и придруживања Европске уније и Република Молдавија сматрају се једном уговорном страном. У контексту примене алтернативних правила, Странама ће бити дата могућност да се договоре да прошире општу пуну кумулацију такође и на прoизводе из HS Глава 50-63. Страна која одабере ово проширење ће обавестити другу Страну и информисати Европску комисију.

Одвојено рачуноводствено приказивање (члан 12.)

Према ПЕМ правилу царински орган може одобрити одвојено рачуноводствено приказивање, у случају да „чување одвојених залиха материјала са пореклом и материјала без порекла, који су једнаки и међусобно замењиви узрокује значајне трошкове или материјалне потешкоће”.

Према алтернативном правилу, страна која примењује ова правила одлучује да ли је потребно претходно одобрење царинског органа или не. Није потребно образложење да чување одвојених залиха доводи до значајних трошкова или материјалних потешкоћа. Дата је могућност коришћења овог метода и за тарифни број 1701 (шећер) без обзира на то да ли се прерађује као материјал или се продаје као финални производ.

Начело територијалности (члан 13.)

Према ПЕМ правилу услови производње робе са пореклом морају без прекида бити испуњени на територији страна уговорница или у земљама/ територијама са којима се примењује кумулација.  Изузетно је дозвољено слање производа са пореклом на дораду ван зоне кумулације, под условом да укупна додата вредност не прелази 10% цене производа франко фабрика, за коју се тражи преференцијални статус. Ово начело не примењује се на текстил. Свака врста обраде или прераде у трећој земљи ван зоне кумулације, обавља се по поступку пасивног оплемењивања, или по сличном поступку.

Према алтернативном правилу, примена изузетка од начела важи за све производе, укључујући и текстил.

Неизмењеност (члан 14.)

ПЕМ правило директног транспорта је веома рестриктивно. У великом броју случајева тражи се прилагање доказа о неманипулацији приликом увозног царињења. У земљи транзита, роба ни на који начин не сме бити мењана, и дозвољене су само радње за очување робе у добром стању.

Према алтернативном правилу, које има и нови наслов (Неизмењеност), уколико је роба ускладиштена у земљи транзита могуће је вршити једноставније радње над робом као што су: обележавање робе, лепљење етикета, печата и дељење пошиљке. Ако нема сумње у порекло робе, одобрава се преференцијални статус без обавезе прилагања доказа о неманипулацији царинског органа земље транзита. Доказ о неманипулацији се тражи само у случају оправдане сумње.

Повраћај или ослобођење од царинских дажбина (члан 16.)

Према ПЕМ правилу забрана повраћаја или изузећа од плаћања царине примењује се на материјале без порекла који су коришћени у производњи било ког производа са пореклом намењеног извозу. Услов за издавање EUR.1 је да све дажбине у вези са коришћеним материјалима без порекла буду плаћене.

Према алтернативном правилу, ова забрана се примењује само на материјале без порекла који се користе у производњи текстила (Главе 50-63 Царинске тарифе). За остале индустријске и пољопривредне производе, забрана повраћаја се не примењује у овим правилима. Ово је једна од најважнијих новина која ће привредним субјектима који примењују ова правила донети знатне уштеде и повећати њихову конкурентност.

Доказ о пореклу (чл. 17-30)

Према ПЕМ одредбама предвиђени су следећи докази о пореклу робе: EUR.1, EUR.MED, изјава о пореклу, изјава о пореклу EUR.MED. Рок важења ових доказа је 4 месеца.

Према алтернативним правилима предвиђена су само два доказа о пореклу: ЕUR.1 или изјава о пореклу, са продуженим роком важења од 10 месеци. Прописан је рок од 2 године за накнадно издавање EUR. Накнадно издавање доказа о пореклу биће могуће и у случају када крајња дестинација робе није позната, а постане позната у току транспорта или складиштења или након дељења пошиљке у земљи транзита (везано уз правило из члана 14.). Овлашћени извозник може да накнадно изда доказ о пореклу, уколико се пошиљка дели у земљи транзита (везано уз правило из члана 14.). Такође, овлашћени извозник може да изда изјаву о пореклу за робу произведену у слободној зони (према ПЕМ правилима, само царински орган може издати доказ о пореклу за робу произведену у зони). За потребе пуне кумулације предвиђена је краткорочна и дугорочна изјава добављача за робу без порекла. Изјава добављача је изјава коју даје добављач и тиме свом купцу обезбеђује информације о статусу порекла робе. Добављач је особа која има контролу и знање о статусу порекла робе - без обзира на фактурисање. Она не служи као доказ о пореклу, већ као доказ о обављеним производним операцијама на материјалу без порекла.

Такође, опционо се предвиђа увођење система регистрованих извозника (REX). Ово значи, да уколико се стране које примењују ова правила договоре, извозници који буду регистровани у заједничкој електронској бази података имаће могућност да за потребе доказивања порекла сачине „изјаву о пореклу” за било коју вредност робе.

Одредбе о начелима сарадње, доказним исправама и решавању спорова (чл. 31-32) као и одредбе о административној сарадњи царинских органа (чл. 33-36) остају непромењене у односу на одредбе важеће ПЕМ Конвенције.

Уводне напомене уз Листу у Анексу I Прилога А

Уводне напомене уз Листу обраде и прераде коју треба извршити на материјалима без порекла како би прерађени производ могао да стекне статус производа са пореклом садрже ревидирани текст ПЕМ Конвенције као и неколико нових напомена. Од најважнијих напомена треба издвојити додатну напомену 4 која садржи опште одредбе у вези са одређеним пољопривредним производима. Овом напоменом предвиђено је да пољопривредни производи сврстани у Главе 6, 7, 8, 9, 10, 12 и тарифни број 2401 који су гајени или убрани на територији стране уговорнице, имају порекло те стране уговорнице, чак и ако се узгајају од семена, луковица, подлога, пупољака или других делова живих биљака увезених из друге стране уговорнице.

Листа обраде и прераде коју треба извршити на материјалима без порекла како би прерађени производ могао да стекне статус производа са пореклом

Алтернативна Листа обраде и прераде има 3 колоне (ако постоји избор између два правила, оба су дата у оквиру колоне 3, раздвојена са „ИЛИ”), за разлику од Листе у важећој ПЕМ Конвенцији, која има 4 колоне. Нова листа је прилагођена економској реалности као и успостављању равнотеже између регионалне и глобалне набавке материјала.

Већина правила уз Главу су заснована на могућности избора између промене тарифног броја (CTH) или процентног правила.

Алтернативна специфична правила за пољопривредне и индустријске производе садржана у Листи обраде и прераде су флексибилнија и прилагођена модерним условима производње и трговине. Ово нарочито у погледу могућности за употребу материјала без порекла, што ће омогућити лакше стицање порекла робе.

Пољопривредни производи (Главе 1-24 Царинске тарифе)

У односу на ПЕМ правила, алтернативна правила су флексибилнија и либералнија - нарочито у погледу максимално дозвољеног садржаја материјала без порекла, што ће омогућити лакше стицање порекла.

Ограничења у погледу могућности коришћења материјала без порекла су изражена или вредносно (у %) или количински (по маси) као нпр у случају: пектина (1302), производа од шећера (1704), какаоа и производа од какаоа (ех Глава 18), чоколаде и осталих производа за исхрану који садрже какао (1806), екстракта слада (1901), тестенина (1902), итд.

Остали пољопривредни производи (нпр. биљна уља, орашасти плодови, дуван) имају флексибилнија правила, а посебно биљни производи за плетарство (Глава 14), масноће и уља биљног и животињског порекла (Глава. 15), производи од поврћа и воћа (Глава 20), остаци и отпаци прехрамбене индустрије и припремљена храна за животиње (Глава 23) и дуван и производи од дувана (Глава 24).

Индустријски производи (Главе 25 - 49 и 64 -97 Царинске тарифе)

За индустријске производе (осим текстила) алтернативна правила доносе значајне олакшице за стицање порекла и то:

- за један број производа ПЕМ правило за Главу садржи дупли услов (нпр. услов за стицање порекла је кумулативан - и промена тарифног броја и процентни услов). У алтернативним правилима у већини случајева иста су базирана само на једном услову (Главе 74, 75, 76, 78 и 79, 84 и 85);

- избрисан је велики број ПЕМ специфичних правила која одступају од правила за Главу датог производа (поглавља 28, 35, 37, 38 и 83);

- дата је могућност коришћења два правила за стицање порекла, чиме се даје извознику могућност да бира лакши услов за стицање порекла (Главе 27, 40, 42, 44, 70 и 83).

Текстил и производи од текстила (Главе 50-63 Царинске тарифе)

За текстил и производе од текстила алтернативна правила предвиђају флексибилнији принцип територијалности у погледу могућности употребе поступка пасивног оплемењивања за текстил и текстилне производе, што у ПЕМ правилима није случај. Такође, биће могућа примена пуне кумулације на билатералној основи. Додатна толеранција у погледу могућности коришћења материјала без порекла предвиђена је у Уводним напоменама уз Листу обраде и прераде.

У погледу преференцијалне трговине, правила која ће се алтернативно примењивати у ССП у највећој могућој мери обухватају интересе наше земље као и интересе свих наших трговинских партнера у зони слободне трговине. Стога је ово од вишеструког економског значаја за нашу привреду у погледу конкурентности и изједначавања услова за пословање на међународном тржишту. Правила која се алтернативно примењују су поједностављена и флексибилнија у погледу услова за стицање порекла робе и модернизована у смислу прилагођавања захтевима светске привреде.

**III. Стварање финансијских обавеза за Републику Србију извршавањем међународног споразума**

Извршавањем Одлукe Број 1/2021 Савета за стабилизацију и придруживање ЕУ и Србије о измени Споразумa о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, заменом његовог Протокола 3 о дефиницији појма „производи са пореклом” и методама административне сарадње, не стварају се нове финансијске обавезе за Републику Србију.

**IV. Процена финансијских средстава потребних за извршавање међународног споразума**

Имплементација Одлуке Број 1/2021 Савета за стабилизацију и придруживање ЕУ и Србије о измени Споразумa о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, заменом његовог Протокола 3 о дефиницији појма „производи са пореклом” и методама административне сарадње, не захтева додатна финансијска средства.