

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

505-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 18 И 19 ФЕВРУАРИ 2015 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Стратегия и план за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците: справяне с рисковете, укрепване на сигурността на веригата на доставки и създаване на благоприятни условия за търговия“**

(COM(2014) 527 final)

(2015/C 251/05)

**Докладчик: г-н Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

**Съдокладчик: г-н Jan SIMONS**

На 1 октомври 2014 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Стратегия и план за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците: справяне с рисковете, укрепване на сигурността на веригата на доставки и създаване на благоприятни условия за търговия“*

COM(2014) 527 final.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 февруари 2015 г.

На 505-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 февруари 2015 г. (заседание от 18 февруари 2015 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 141 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

### 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства съобщението на Комисията относно стратегията и плана за действие за управление на риска в областта на митниците. За правилното прилагане на стратегията митническите органи следва да си сътрудничат помежду си, но също и с други държавни органи (като например свързаните със здравни услуги и потребление и правоприлагащите органи посредством съдебното сътрудничество).

За ЕИСК е важно да се гарантира ефективното прилагане на митническите правила на Европейския съюз и правилното функциониране на механизмите за сътрудничество, предвидени в правото на Съюза.

1.2. За интегрираното управление на риска от страна на митниците е необходимо също така да се хармонизира и съгласува прилагането на други политики. Държавите вече разполагат с официални данни в тези области, поради което е необходимо да споделят и обменят информация, особено посредством оперативната съвместимост на официалните данни, свързани със сериозни рискове.

1.3. При приемането на свои правила и допълването на собствените си разпоредби ЕС следва да се опира на правилата в Сборника за управлението на риска и други стандарти на Световната митническа организация (СМО), така че митническите му правила да бъдат в съответствие с по-голямата част от съществуващата уредба по въпроса.

1.4. Съгласно цел 3 на плана за действие следва да бъде ясно определено кой, кога и къде ще извършва проверки, в съответствие с картата за равнищата на риск, която се очаква да бъде приета от Комисията като мярка за прилагане. За тази цел, като се има предвид значимостта на това действие, то трябва да бъде приложено приоритетно.

1.5. Предвид факта, че е приоритетно да се гарантира единното прилагане на митническите правила на ЕС, цел 5 от този план за действие също е много важна, тъй като цялата стратегия се опира на насърчаване на сътрудничеството между националните органи във връзка със спазването на правилата и разкриването на нередностите и обмена на информация между националните и европейските администрации.

1.6. Комитетът подчертава, че при изготвянето на стратегията трябва да се вземат предвид отличителните черти на митническите практики в държавите членки, като размера на съответните търговски потоци, обеми и практики, но тези практики трябва да са съвместими и да отговарят на принципите на законодателството на Съюза.

1.7. ЕИСК изразява съгласие с отдаденото в съобщението значение на сътрудничеството между Комисията и държавите членки, но би искал да подчертае също така значението и ролята, която могат да играят другите социални партньори, участващи в стратегията.

1.8. Въпреки че този въпрос се загатва в съобщението, без да се разглежда пряко, Комитетът призовава за по-голямо популяризиране на пилотни проекти по места, което ще засили ролята на участващите партньори, а оттам ще насърчи и допълнителни частни инвестиции, което ще е от полза за предложената в съобщението стратегия чрез насърчаване на иновациите.

## 2. Въведение

2.1. Управлението на риска е основен принцип на съвременните методи за митнически контрол. Митническите администрации въвеждат механизми за анализ и преглед с цел да се гарантира ефективността на процедурите за контрол на цялата митническа територия. Процедурите трябва да бъдат редовно преразглеждани и коригирани, ако е необходимо, за да се отговори на нови потребности.

2.2. Въз основа на управлението на риска митническите администрации се стремят да установят подходящ баланс между борбата срещу измамите и необходимостта минимално да се възпрепятства законното движение на стоки и лица и да се поддържат възможно най-ниски разходи.

2.3. С оглед на невъзможността да се контролира понякога значителна част от стоките програма SAFE поставя основата на механизма на т.нар. „одобри икономически оператори“ (ОИО), който се състои в акредитиране на предприятия чрез предварителен одит като надеждни партньори по митнически въпроси. За тази цел органите трябва да разбират напълно дейността на икономическите оператори, да получат ясна представа за техните бизнес процеси, за бизнес средата, в която функционират, и да имат постоянен достъп до тяхната счетоводна документация. В ЕС Регламент (ЕО) № 648/2005<sup>(1)</sup> предвижда в член 5а статут на „оторизиран икономически оператор“ и предоставянето му. Според икономическите оператори покриването на това условие е необходимо, за да функционират добре на пазара.

2.4. В Европейския съюз „митническият съюз“ се разглежда в ДФЕС като изключителна компетентност на Съюза, също както процедурите и митата за внос и износ. Тази политика е утвърдена като наднационално право и това е залегнало в първичното законодателство под заглавие „Свободно движение на стоки“ в членове от 28 до 37. Но понастоящем на митниците се възлагат и все повече други задачи. Всъщност има три стълба: данъчната система, сигурността и надзорът на нетарифните мерки. Една част, например, е уредена в член 87 от ДФЕС относно полицейското сътрудничество, което не е от изключителната компетентност на ЕС.

2.5. Със съобщение на Комисията от януари 2013 г.<sup>(2)</sup> беше представено въвеждането на общ подход за интегрирано управление на риска при входните и изходните пунктове на митническия съюз, което позволява да бъдат постигнати следните цели:

- по-добро разпределение на човешките и финансовите ресурси, като се съсредоточават там, където е необходимо,
- пълно и единно прилагане на митническите разпоредби на ЕС,
- интегрирана система за сътрудничество между органи, оператори и превозвачи, и
- опростяване на практиките и намаляване на сроковете и разходите по сделките.

<sup>(1)</sup> Регламент (ЕО) № 648/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 13 април 2005 г. (ОВ L 117, 4.5.2005 г., стр. 13) и в други законодателни актове, като Регламент (ЕО) № 2454/1993 (ОВ L 253, 11.10.1993 г., стр. 1).

<sup>(2)</sup> COM(2012) 793 final.

2.6. ЕИСК се обяви<sup>(3)</sup> в подкрепа на това съобщение от 2013 г., определяйки като изключително важно наличието на общ подход за управление на риска в областта на митниците и сигурността на веригата на доставки, за да се гарантира единно и недискриминационно прилагане на законодателството на ЕС от страна на съответните органи в целия митнически съюз.

2.7. На 18 юни 2013 г. Съветът прие заключенията относно укрепването на сигурността на веригата на доставки и управлението на риска в областта на митниците, като прикани Комисията да представи съгласувана стратегия. ЕС споделя общите стратегически цели за защита на сигурността и целостта на веригата на доставки, безопасността на гражданите и финансовите интереси на ЕС и неговите държави членки, както и целите за улесняване и ускоряване на законната търговия с цел насърчаване на конкурентоспособността.

2.8. Настоящият преработен Митнически кодекс, приет с Регламент № 952/2013<sup>(4)</sup>, включва не само управлението на риска като специфична функция на митниците, но внася и функцията „наблюдение“ в основата на системата — регламента за Общата митническа тарифа. Включването на управлението на риска в Митническия кодекс засилва сътрудничеството и обмена на информация между националните митнически и други органи и Комисията, като понякога дори ѝ се предоставят изпълнителни правомощия за тази цел.

### 3. Съобщението на Комисията

3.1. Комисията представи нова стратегия за подобряване на управлението на риска в областта на митниците в Европейския съюз, заедно с подробен план за действие, с които ще управлява по-ефективно нарастващия търговски обем с все по-сложни международни вериги за доставки.

3.1.1. В плана за действие са изложени подробно редица мерки по всяка от целите. Мерките са насочени към отстраняването на пропуски с цел постепенно укрепване на капацитета на митниците на Европейския съюз и утвърждаване на по-систематично сътрудничество с другите органи, икономическите оператори и международните търговски партньори, включително в някои случаи подкрепа и разработване на международни правила и стандарти.

3.1.2. Комисията се стреми да осигури допълване и съгласуваност с други инициативи на Съюза както в областта на митниците, така и в други политики, като например инициативи, свързани с транспорта, безопасността или защитата на правата върху интелектуалната собственост.

3.2. Митниците използват управлението на риска, за да извършват ефективни и ефикасни проверки, да избягват неоправдани нарушения на законната търговия и да използват ефективно ресурсите, като организират тези ресурси и дават приоритет на областите, които представляват по-голям и по-сериозен риск.

3.3. Стратегията се отнася до управлението на риска и контрола на стоките, които се въвеждат в Съюза, напускат го или преминават транзитно през него, като се отчитат специфичните им характеристики, нивото на риска и разходите. Това изисква наличието на способност за идентифициране, оценка и анализ на всички заплахи и рискове, свързани със стоките и тяхното движение.

3.3.1. Според съобщението принципите, залегнали в основата на управлението от страна на ЕС на свързания с митниците риск във веригата на доставки, са следните:

- предварителен контрол с оценка, когато е необходимо,
- сътрудничество между различни органи,
- координиран многостепенен подход, и
- ефективно използване на ресурсите.

3.3.2. С цел подобряване на ефективността и ефикасността на рамката за управление на риска на равнището на Съюза Комисията и държавите членки следва да си сътрудничат за насърчаване на управлението на риска в областта на митниците на различните равнища на ЕС с оглед приемане на необходимите мерки, а именно:

- повишаване на качеството на данните и регистрите,

<sup>(3)</sup> ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 15.

<sup>(4)</sup> Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1).

- гарантирано наличие на данни за веригата на доставки и обмен на информация, свързана с риска, между митническите органи,
- прилагане на мерки за контрол и смекчаване на рисковете, когато е необходимо,
- укрепване на капацитета,
- насърчаване на сътрудничеството между органите и обмен на информация между митническите и други органи на равнището на държавите членки и на Съюза,
- подобряване на сътрудничеството с търговския сектор, и
- оползотворяване на потенциала на митническото сътрудничество на международно равнище.

3.3.3. В съобщението се разглеждат средствата за постигане на всяка от целите на стратегията, така че това сътрудничество между Комисията и държавите членки да доведе до приемането на необходимите мерки.

#### 4. Общи бележки

4.1. ЕИСК подкрепя съобщението на Комисията и определя като изключително важно наличието на по-колективен подход за управление на риска в областта на митниците и сигурността на веригата на доставки, за да се гарантират правната сигурност и единното прилагане на европейските митнически разпоредби, което ще улесни свободното движение на стоки.

4.1.1. Предлага се укрепване и прилагане на някои напълно утвърдени митнически инструменти между националните органи, Комисията и икономическите оператори, като се въвежда функция за управление на риска, допълваща съществуващите за прилагане на митнически тарифи, търговски мерки и статистически цели.

4.2. Планът за действие на Комисията предвижда цели и средства за постигането им, които ще повишат митническия капацитет на Съюза и ще установят по-системно сътрудничество с други органи, включително с икономическите оператори или дори с международни търговски партньори.

4.2.1. Подходът на допълване с други компетентни органи, участващи в движението по веригата за доставки, трябва да бъде изрично посочен. Доброто прилагане на стратегията за развитие изисква по-тясно и по-ефективно сътрудничество между митническите органи на международно равнище, както и между митническите и други публични органи, като например органите в областта на здравеопазването и тези за потребителите.

4.2.2. Т.нар. „официални данни“, въпреки че вече съществуват на национално равнище във връзка с различни видове граничен контрол, се управляват посредством информационни системи (външен контрол върху здравето на човека, животните и растенията, фармацевтични и козметични продукти и др.). Тези данни обаче не са централизирани, нито се обменят. Подобен инструмент би подобрил функционирането на системата и би улеснил работата на митницата, тъй като представя данни за свързания със стоките риск по цялата верига на доставките.

4.2.3. Транснационалното измерение на заплахите, а оттам и на противодействието им подчертава необходимостта да се обединят „официалните данни“, които вече съществуват на национално равнище. Поради това се предлага определяните на равнището на Съюза критерии да се опират на общи международни стандарти и да се допълват с действия на Съюза. Ето защо ЕИСК изтъква необходимостта от оперативна съвместимост на данните, за да се гарантира ефективното прилагане и изпълнение на посочените в стратегията мерки, тъй като транснационалното измерение подчертава нуждата от обединение на „официалните данни“, които вече се събират на национално равнище.

4.2.4. По принцип, с оглед на укрепването на административното сътрудничество при използването на система за установяване на риска, ЕИСК поддържа мнението, че използваната система следва да се основава, наред с другото, на следните принципи:

- свързаните с риска мерки, критерии и стандарти, както и техните изменения, които служат за правилно установяване на продуктите, носещи риск, следва да бъдат обхванати от митническата система за управление на риска (CRMS), създадена с Регламент (ЕС) № 952/2013, като се вземат под внимание системите за ранно предупреждение и законодателството за защита на данните,

- насърчават се връзки с всички други системи в тази област, като тези, разработени по силата на Регламент (ЕО) № 515/1997 на Съвета <sup>(5)</sup>,
- използване на основните принципи на информационната система на вътрешния пазар (ИМ), като се има предвид, че системата съдържа инструменти, които вече са били оценени, и адаптирането им към митниците,
- мерки, критерии и стандарти за определяне на степени на риск във връзка с продукти, материали, маршрути, произход или други фактори за определяне на риска с помощта на системата ТАРИК, за да се изтъкнат по-значимите рискове, доколкото е възможно и когато е осъществимо.

Освен това ЕИСК отново посочва необходимостта административните органи да обменят информация.

4.2.5. Що се отнася до допълващия характер на предвиденото в стратегията сътрудничество, ще трябва да се вземат под внимание и съответните инициативи на политиката в областта на безопасността на продуктите, здравето на животните, безопасността на храните и фуражите, опазването на околната среда и свързаните инициативи в областта на правата върху интелектуалната собственост (ПИС). ЕИСК счита за много важен обменът на информация във връзка със сериозни проблеми за общественото здраве и околната среда, както и със сигурността и защитата на гражданите.

4.3. В Сборника за управлението на риска в областта на митниците и други правила на Световната митническа организация (СМО) би било целесъобразно критериите, които се определят на равнището на Съюза, да се опират на тези общи стандарти и да ги допълват за целите на ЕС.

4.4. Положително е, че програмите за отговорен икономически оператор (ОИО) свързват тази структура с управлението на риска, предвид продължителния процес на оценка, на който подлежат операторът и неговата среда в процеса на издаване на сертификата в съответствие с опростяването на митническите процедури, до което води сертификатът.

4.5. При прилагането на мерки за контрол и смекчаване на рисковете, когато са необходими, би трябвало да се вземе под внимание методологията, предложена в сборника, изготвен от Световната митническа организация.

4.6. При изготвянето на картата на степените на риск, която ще бъде приета от Комисията, предварителната навременна и прозрачна консултация с експерти на държавите членки и след изслушване на икономическите оператори съгласно член 50, параграф 1 и член 284 от Кодекса, третата цел на плана за действие би трябвало да бъде допълнително уточнена, за да се изясни точно кой, кога, в кой момент и върху какъв обект извършва предварителната оценка при необходимост. Всъщност това би трябвало да е първото действие, което да бъде завършено; по този начин ще има по-голяма яснота при прилагането на другите планове за действие и при оценката на риска, както и по-голяма правна сигурност.

4.7. Петата цел на плана за действие също е изключително важна, тъй като основна ос на стратегията е насърчаването на сътрудничеството и обменът на информация между националните органи и органите на Съюза — въпрос, на който ЕИСК винаги е отдавал голямо значение. За по-голяма краткост ЕИСК припомня препоръките си по този въпрос в параграфи 1.9 и 1.10 и в параграф 4 „Управление на риска на веригата на доставки“ в становището си от 2013 г. относно по-структурирано и системно сътрудничество между митниците и другите власти, работещи на вътрешния пазар, както и последователно и координирано прилагане на мерките в плана за действие.

4.8. ЕИСК отново заявява, че тази стратегия за управление на риска не следва да пречи на държавите членки да прилагат митническото законодателство, за да могат те и занапред да отчитат обема на съответните търговски потоци, запазвайки съгласуваността на общностното право.

4.9. В този контекст ЕИСК счита, че е възможно да се поддържа високо ниво на защита и да се засилят мерките от страна на държавите членки за улесняване на търговията, с намаляване на административната тежест чрез насърчаване на процедури без документи на хартиен носител, опростяване на процедурите и прилагане на статута на одобрен оператор.

4.10. Важно е да се насърчава тясното сътрудничество с други министерства и национални изпълнителни органи, компетентни в тази област, включително за да се сведе до минимум възможната тежест, включително административна, за търговските оператори. В този смисъл Комитетът препоръчва да се вземат под внимание основните принципи на информационната система за вътрешния пазар. Ако в крайна сметка се избере хармонизация, митническо сътрудничество или комбинация от двата подхода, предложенията следва да се основават на най-добрите практики, а не на осреднено европейско равнище.

<sup>(5)</sup> ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр. 1.

4.1.1. Комитетът настоява при формулирането и изготвянето на стратегията да се вземат предвид предстоящите изменения на Регламент (ЕО) № 515/97 относно взаимопомощта в областта на митническите въпроси (предложение COM(2013) 796) предвид огромното сходство с разглежданите в него въпроси.

4.1.2. ЕИСК подчертава необходимостта от по-голямо популяризиране на пилотните проекти, насърчайки прилагането им, за да се стимулират заинтересованите страни да играят по-важна роля. Това би могло да улесни частните инвестиции, като по този начин ще продължи осъществяването на напредък в разглежданата в съобщението стратегия, насърчайки иновациите.

## 5. Специфични бележки

5.1. В посочените от Комисията дейности за подкрепа и разработване на международни правила и стандарти, за които става дума в параграф 3.1.1, следва да бъде възможно насърчаването на стандарти за митническа пломба, която би позволила да се правят проверки чрез автоматизирани системи, за да бъдат включени в регулаторната рамка на Световната митническа организация за повишаване на сигурността и улесняване на глобалната търговия (стандарти SAFE).

5.2. В стратегията не се споменават нито рискът от измама в информацията, нито възможността за „възползване“ от добрата репутация (т.нар. *identity tag*). Управлението на риска трябва да позволи на митническите органи да откриват измами в информацията и злоупотреби с добрата репутация, за да се възпрепятства вносът на фалшифицирани и опасни стоки.

5.2.1. Въпреки че Комисията вече е посочила това в цел 6, Комитетът призовава за по-ясно разрешаване на пилотни проекти, предназначени да внедряват нововъведения в системите за контрол — разбира се, при редица условия — и ако бъдат постигнати положителни резултати, да се разрешава и последващото им прилагане.

5.3. Според Европейската комисия новата стратегия ще допринесе за по-ефективно управление на нарастващия обем на търговията с нейните все по-сложни международни вериги за доставка (параграф 3.1) и поради това следва да включва висока ефективност на управлението, което ще доведе до усъвършенстване на веригата на доставки.

5.4. ЕИСК изразява съжаление, че в представената стратегия Комисията обмисля единствено сътрудничеството между държавите членки и Комисията, без да вземе предвид препоръките, направени в предишни становища, по отношение на необходимостта от сътрудничество с икономическите оператори.

Брюксел, 18 февруари 2015 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE