

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

519-ВА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 21 И 22 СЕПТЕМВРИ 2016 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно законодателната рамка на Съюза в областта на митническите нарушения и наказания“

[COM(2013) 884 final — 2013/0432 (COD)]

(2016/C 487/08)

Главен докладчик: **Antonello PEZZINI**

| | |
|---|--|
| Консултация | Европейски парламент, 22.6.2016 г. |
| Правно основание | вж. член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз. |
| Компетентна секция | „Единен пазар, производство и потребление“ |
| Дата на приемането на пленарна сесия | 21.9.2016 г. |
| Пленарна сесия № | 519 |
| Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“) | 173/0/3 |

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет винаги е отстоявал твърдението, че наличието на ефективен митнически съюз е основен елемент от процеса на европейска интеграция, за да се гарантира сигурно и прозрачно свободно движение на стоки, при зачитане на конкурентните правила, с максимална защита на потребителите и на околната среда и с ефективна борба срещу измамите и фалшификациите, а така също и с цел да се улесни развитието на законната търговия.

1.2. Комитетът категорично подкрепя целите на предложението на Комисията, доколкото предложените мерки са насочени към:

— извършване на първа стъпка към създаване на ефективна единна европейска митница, с единно управление, административни органи и съдилища, като: Европейски съд на митниците; съвкупност от правила за общо прилагане на разпоредбите на Митническия кодекс; единна информационна система, с еднакви процедури за оценяване на съответствието; еднозначно нормативно тълкуване, в състояние да улесни развитието на търговията вътре и извън ЕС,

— предоставяне на правна сигурност и сигурност по отношение на прилагането, която да е еднаква на цялата територия на Съюза, чрез хармонизиран режим за откриване на нарушенията и определяне на мерки със санкциониращ, граждански и ненаказателноправен характер, пропорционални на избегнатите мита и на степента на тяхната тежест в рамките на общите минимални и максимални прагове, включително възможностите за нефинансови санкции,

- въвеждане като неразделна част от регулаторната рамка на засилени общи системи за предотвратяване и възпиране на нарушенията с помощта на отговарящо на стандартите моделиране с използване на ИКТ и автоматични системи за ранно предупреждение,
- създаване на общи механизми за уреждане на споровете и за спогодба относно наложените наказания, с цел опростяване и ускоряване на развитието на европейската търговия и избягване на скъпи и продължителни съдебни процедури,
- пълно изпълнение на задълженията, произтичащи от международни референтни рамки на Световната търговска организация (СТО) и Световната митническа организация (СМО).

1.3. ЕИСК отправя искане в целите на директивата да се впише, че този инструмент, който позволява постепенно, но сигурно приближаване към един единен режим на регулиране, прилагане и тълкуване, трябва да бъде допълнен с контрол и надзор на пазара, въз основа на автоматични механизми за наблюдение, които не възпрепятстват развитието на законната европейска търговия.

1.4. Комитетът препоръчва двугодишният доклад, който трябва да бъде представен на Европейския парламент (ЕП), Съвета и ЕИСК, освен оценката на степента на сближаване на прилагането на новото законодателство на териториално равнище, да съдържа предложение за показатели за следващите етапи по пътя към създаването на:

- истинска **Европейска митническа агенция**,
- **Европейски съд на митниците**,
- създаването на ефективна и ефикасна **Обща група за митническа подкрепа**, за да се съгласуват митническите системи в областта на нарушенията и наказанията на единна основа за регулиране и прилагане, с еднозначно тълкуване.

2. Въведение

2.1. Митническият съюз (МС) е от първостепенно значение за Европейския съюз. Митническото законодателство на Съюза е напълно хармонизирано от гледна точка на материалноправните и процесуалноправните норми още от 1992 г. През 2013 г. с Регламент (ЕС) № 952/2013 беше приет новият митнически кодекс (Митнически кодекс на Съюза — МКС), в сила от 2016 г.

2.2. По отношение на регулаторните аспекти митническите въпроси попадат в обхвата на изключителната компетентност на Съюза съгласно член 3 от ДФЕС, като същевременно в компетентността на държавите членки попадат дейностите във връзка с организирането на проверките, системата от санкции и дейностите по правоприлагането в рамките на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (дял V от ДФЕС).

2.3. Митническите операции на ЕС представляват почти 16 % от световната търговия — внос и износ на стойност над 3 500 млрд. евро годишно. Митата, събрани през 2013 г., възлизат на 15,3 млрд. евро, почти 11 % от бюджета на ЕС.

2.4. Нехармонизираните национални системи в областта на митническите нарушения и наказания могат да доведат до пренасочване на незаконната търговия към държавите членки, където рисковете да бъде разкрита са по-малки и наказанията по-слаби, като същевременно законно работещите предприятия трябва да се справят с по-високи разходи, когато извършват дейност в множество юрисдикции, в които съществува риск различни режими на санкции да променят търговските потоци и модели на икономическа дейност в рамките на вътрешния пазар и да предоставят ползи за предприятията, които осъществяват дейност в държави с не толкова строг митнически контрол.

2.5. Още със създаването на програмата „Митници 2013“ беше извършен анализ на националните системи на държавите членки в областта на митническите нарушения и наказания, който констатира значителен брой различия между системите, както беше потвърдено от неотдавнашните задълбочени анализи ⁽¹⁾.

2.6. Действително борбата срещу нарушенията в областта на митническото законодателство следва 28 ⁽²⁾ различни правни системи и различни административни или правни традиции, което води до големи разлики в определенията и тежестта на тези наказания: липсата на уеднаквеност в прилагането на митническото законодателство се отразява върху условията на конкуренция, които би трябвало да бъдат хомогенни на вътрешния пазар.

2.7. Различията в правоприлагането се отнасят по-специално до: естеството на административните и/или наказателните санкции, видовете санкции, праговете и степените на нарушението, системите на уреждане на спорове/спогодби, равнищата и видовете отговорност, утежняващите или смекчаващите обстоятелства, времевите ограничения и сроковете на давност и отговорността на юридическите лица.

⁽¹⁾ Вж. *Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems* („Анализи и последици от различните системи на държавите членки в областта на митническите наказания“) PE 569.990 — януари 2016 г.

⁽²⁾ Към момента.

2.8. Преодоляването на различията по отношение на прилагането става необходимо и трябва да се създадат хармонизирани европейски митнически системи в съответствие с принципа на единната митница, в рамките на които държави членки да допускат механизми за разрешаване на спорове чрез погасяване, в случай на митнически нарушения, в зависимост от характера и обхвата на нарушението, с цел да се избегнат продължителни и скъпи за двете страни съдебни процедури.

2.9. Освен това е необходимо да се припомни, че Митническият съюз е оперативният орган за голяма част от мерките на ЕС във връзка с търговската политика и прилага множество международни споразумения по отношение на търговските потоци в ЕС, развивайки — посредством администрациите на държавите членки — важни хоризонтални процеси, включващи управление на данни, управление на търговските оператори и приложения: разликите в прилагането в европейска система вече са били предмет на жалби пред СТО.

2.10. В отговор на сериозните проблеми във функционирането на Митническият съюз поради различното прилагане на разпоредбите, което има опасност да намали общата ефективност, ЕИСК вече имаше възможност да подчертае, че трябва „да се провежда единна митническа политика, основаваща се на стандартизирани, актуализирани, прозрачни, ефикасни и опростени процедури, която да е в състояние да допринесе за икономическата конкурентоспособност на ЕС в световен мащаб...“⁽³⁾.

2.11. За изграждането на истински вътрешен пазар е необходимо, както ЕИСК⁽⁴⁾ вече е изтъквал, да се гарантират сигурни срокове по отношение на разпоредбите за прилагане; еднакво тълкуване на митническото законодателство на Съюза, което трябва да действа като единна администрация за извършването на: еднакво третиране на работниците в която и да е точка от митническата територия на ЕС; улесняване на достъпа до статут на одобрен икономически оператор; повсеместно разпространяване на информация за всички заинтересовани оператори; компютъризирани процедури; качествено обучение на човешките ресурси. По същество трябва да бъдем в състояние да изградим единна европейска митница.

2.12. Само с ефективен напредък в създаването на единна европейска митница и адекватни управленски структури ще може да се преодолее все още сложното и нееднородно оперативното функциониране на Митническият съюз.

3. Предложението на Комисията

3.1. Основната цел на предложената директива на Комисията е чрез директива за максимална хармонизация да се създаде обща референтна правна рамка, насочена към постигане на:

- равнопоставено третиране на икономическите оператори,
- ефикасна защита на финансовите интереси на ЕС,
- ефективно прилагане на законодателството в областта на митническите нарушения и наказания,
- положение на правна сигурност (*lex certa*) и на обвързаност с условия и пропорционалност на наказанията (*nulla poena sine culpa*),

като се гарантира еднаквото зачитане на митническите правила в целия ЕС посредством хармонизираното прилагане на разпоредбите относно митническите нарушения и наказания, с което се избягват прекомерните различия между националните системи в областта на нарушенията и наказанията, които поради своя характер изкривяват правилата на конкуренцията и се отразяват на свободното движение на стоки.

3.2. По-специално изпълнителният орган на Общността, поради избраното правно основание, член 33 от ДФЕС, предложи:

- дълъг списък на наказуеми нарушения по видове, разпределени в три макрокатегории: нарушения, свързани със *strict liability* (понятие, сходно с обективната отговорност), в случай на грешка или небрежност или в случай на измама,

⁽³⁾ Вж. ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 68.

⁽⁴⁾ Вж. становища на ЕИСК: ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 68 и ОВ С 251, 31.7.2015 г., стр. 25.

- скала от „ефективни, пропорционални и възпиращи“ санкции за всяка от категориите, в съответствие с критериите, предвидени в съдебната практика на Съда на Европейския съюз⁽⁵⁾,
- набор от санкции, които могат да бъдат наложени, в размер от 1 до 30 % от стойността на стоките, или определяне на фиксирана ставка, ако нарушението се отнася до определени статуси или разрешения,
- въвеждането, за преодоляване на разликите в сроковете на наказателните правомощия, на срок от четири години от датата, на която е извършено митническото нарушение, или, в случай на продължавани или повторни нарушения, при прекратяване на деянието, представляващо това нарушение;
- въвеждането на механизми за преустановяване на административното производство в случаите, когато е образувано наказателно производство във връзка със същите факти,
- стимули за сътрудничество и обмен на информация между държавите членки.

3.3. Предложението, представено преди три години от Европейската комисия, беше разгледано внимателно от Европейския парламент и породило възражения от различни държави членки. Парламентът на Литва възрази, че „избраното правно основание (член 33 от ДФЕС) за Предложението не позволява на Съюза да предприема действия за установяването на рамка, отнасяща се до нарушенията на митническото законодателство на Съюза, и за определянето на наказания за тези нарушения“⁽⁶⁾ не е в съответствие с принципа на субсидиарност, по-специално там, където не отговоря на изискванията на принципа на предоставената компетентност, съгласно който Съюзът се намесва единствено ако Договорите предвиждат правно основание за неговата намеса.

3.4. Понастоящем ЕП е възобновил разглеждането на предложението, като е възложил изготвянето на становището си на г-н Каја KALLAS, докладчик за комисия IMCO, който поиска включване в правното основание на член 114 от ДФЕС⁽⁷⁾, предвиждащ задължителна консултация с ЕИСК, както е посочено в документа за сезиране на ЕИСК от председателя на комисия IMCO на ЕП.

3.5. ЕИСК изразява пълно съгласие с този избор и подчертава значението на **хомогенна** митническа система, в състояние да придаде стойност и единство не само на вътрешния пазар, но и на цялото европейско общество, което сега повече от всякога е в търсене на единни системи.

4. Общи бележки

4.1. Европейският икономически и социален комитет винаги е отстоявал твърдението, че наличието на ефективен митнически съюз е основен елемент от процеса на европейска интеграция, за да се гарантира свободното движение на стоки, при зачитане на конкурентните правила и с максимална защита на потребителите и на околната среда.

4.2. ЕИСК счита, че е от съществено значение да се възприеме общ подход за предотвратяване, възпиране и еднозначно откриване на нарушенията и за еднакво управление на предварителното определяне на наказания, включително по отношение на системите за уреждане на спорове чрез спогодба, с цел да се гарантира единно и недискриминационно прилагане на европейското законодателство на цялата територия на ЕС, съгласно член 3 от ДФЕС.

4.3. ЕИСК категорично подкрепя ускоряването на продължаващия процес на изграждане на истинска единна европейска митница с единно управление чрез Европейска митническа агенция и създаването на общи административни и съдебни органи⁽⁸⁾, а именно Европейски съд на митниците⁽⁹⁾, по примера на северноамериканската система, с цел въвеждане на единна система за нарушенията и единна система за наказанията на последна инстанция, допълнена от системи за предварително извършване на мерки за превенция и от системи за уреждане на спорове/спогодби, насочени към ограничаване/отстраняване на скъпо струващи правни спорове, ошетяващи търговията в ЕС, особено малките и средните предприятия.

⁽⁵⁾ Вж. решенията на Съда на ЕС по дела C-382/92 и C-91/02.

⁽⁶⁾ Вж. Парламент на Република Литва — Заключение на Комисията по европейски въпроси, документ № ES-14-51, 9 юли .2014 г., № 100-P-71.

⁽⁷⁾ Следователно член 33 от ДФЕС представлява правилното правно основание, когато става въпрос за рамка за сътрудничество между митническите власти. Член 114 от ДФЕС е правното основание, използвано за приемането на мерки за хармонизиране в областта на вътрешния пазар. Мерките за хармонизиране, посочени в този член, изискват като предварително условие между законодателствата на държавите членки да съществуват разлики, които могат да затруднят търговията в рамките на вътрешния пазар.

⁽⁸⁾ Тази хипотеза е правно осъществима въз основа на разпоредбите на член 257 от ДФЕС, които вече се прилагат от Съда на публичната служба (т.е. Трибунала по трудовите спорове на европейските длъжностни лица) и биха могли да се използват и за създаването на Европейски съд за търговските марки и патентите.

⁽⁹⁾ Референтният модел би могъл да бъде *United States Court of International Trade* (Съд на САЩ за международна търговия). „The Customs Courts Act of 1980 creates a comprehensive system for judicial review of civil actions arising out of import transactions and federal transactions affecting international trade.“

4.4. Комитетът счита, че еднаквото прилагане на европейското митническо законодателство трябва да обхваща и етапа на съдебните спорове за икономическите оператори както от гледна точка на вътрешния пазар, така и на международния, а също и предварителния подход на превенция, основаващ се на засилени еднозначни телематични решения, опиращи се на ИКТ, за да се избегне прекомерната бюрократична работа по идентифицирането.

4.4.1. Комитетът отново изтъква значението на прилагането на „обща митническа политика въз основа на единни, прозрачни, ефикасни, ефективни [...] процедури, така че Европейският съюз да бъде конкурентоспособен в световен мащаб и да се защитят правата и безопасността на предприятията и европейските потребители, както и интелектуалната собственост [...]“⁽¹⁰⁾.

4.5. ЕИСК е убеден, че всякаква европейска система за нарушения, уреждане на спорове и спогодби относно наказания трябва да бъде придружена от мерки, включващи всички други елементи, които са част от система за общо правоприлагане, като надзора, контрола, разследването и мониторинга.

4.6. Комитетът смята, че е от основно значение да се предостави правна сигурност и сигурност по отношение на прилагането на цялата територия на Съюза чрез хармонизиран режим за откриване на нарушенията, разпределени по ясно определени категории, и определяне на мерки със санкциониращ, граждански и ненаказателноправен характер, пропорционални на тежестта на нарушенията, в рамките на общи минимални и максимални прагове, налагащи сближаване на ръководните насоки, като същевременно се предвидят и нефинансови санкции.

4.7. Според ЕИСК този първи етап на сближаване на режимите в сферата на нарушенията и санкциите на общото митническото законодателство би трябвало:

- да приведе в съответствие сроковете на давност със сроковете за давност за уведомяване за митническото задължение, които са с продължителност 3 години, както е предвидено в Митническия кодекс,
- да гарантира, че нарушенията се наказват въз основа на степента на вина,
- да изравни глобите по пропорционален начин и в съответствие с избегнатите мита, а не със стойността на стоките.

4.8. ЕИСК настоява за гарантирането на пълна оперативна съвместимост между различните бази данни в европейската система за надзор на пазара, за да се увеличи възможността за възпиране на нарушенията, въз основа на обща стратегия и със силна подкрепа на програмите на ЕС, така че да се гарантира обменът на информация между различните власти, на различни равнища, в реално време, особено в случаите на сериозни нарушения и наказания, включително за засилване на борбата срещу незаконната търговия и опростяване на процедурите за законната.

4.9. В съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС Комитетът смята, че включването на член 114, наред с член 33, в правното основание на предложението е приемливо, тъй като мерките по член 114 от ДФЕС са предназначени за подобряване на условията за функциониране на вътрешния пазар и допринасят за премахването на нарушаването на конкуренцията и следователно са в духа на настоящото законодателно предложение.

4.10. В очакване на ефективен митнически съюз ЕИСК призовава за засилване на действията на ЕС за създаване и развитие на квалифицирани човешки ресурси и за укрепване на управленските способности на общностната регулаторна рамка, включително и чрез действия на административния капацитет и създаване на ядро за общи митнически действия, което да гарантира еднакво прилагане на системите за наказания, уреждане на споровете и спогодбите.

4.11. Комитетът препоръчва в доклада, който Комисията би трябвало да представя на всеки две години на ЕП, на Съвета и на ЕИСК, да бъде включена не само оценка на степента на сближаване на прилагането от страна на държавите членки, но също и преди всичко обобщение на ключовите показатели за резултатите от митническите санкции, за разпространението на добрите практики, за ефективността на съответните услуги и ефективността на приетата общностна законодателна рамка, за да се обмислят следващите стъпки по пътя към създаването на **истинска Европейска митническа агенция, Европейски съд на митниците и създаването на ефективна и ефикасна Обща група за митническа подкрепа.**

Брюксел, 21 септември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Вж. становище на ЕИСК (ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 66).