

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент за финансово подпомагане за оборудване за митнически контрол като част от Фонда за интегрирано управление на границите“

(COM(2018) 474 final — 2018/0258(COD))

(2019/C 62/11)

Докладчик **Antonello PEZZINI**

Консултация	Европейски парламент, 2.7.2018 г. Съвет на Европейския съюз, 4.7.2018 г.
Правно основание	Член 114, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Единен пазар, производство и потребление
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	200/0/5

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет счита, че на фона на нарастващите проблеми, свързани с контрола на външните граници на Съюза, е от решаващо значение да се въведе система, която да бъде в състояние да съчетава защитата на хората и сигурността на границите, като създава печеливши търговски мостове с трети държави.

1.2. Това е едно от големите предизвикателства, на които Европейският съюз трябва да даде отговор, и Комитетът смята, че пакетът за управление на границите, подготвен за следващия многогодишен бюджет на ЕС, е положителна първа крачка в тази посока.

1.3. ЕИСК счита, че е от съществено значение да бъдат осигурени високо качество и равнище на иновации в митническото оборудване на Съюза, за да се защитят възможно най-добре социалната култура и социалните, екологичните, икономическите и финансовите интереси на държавите членки, което се изразява в следното:

- борбата, която е все още неефективна, срещу незаконната търговия;
- рационализирането и опростяването на законните търговски практики;
- гарантирането на сигурността на вътрешния пазар на ЕС;
- опазването на околната среда и здравето на гражданите;
- зачитането на основните трудови права;
- защитата на интересите на потребителите;
- оптималното управление на митническите рискове;
- събирането на митата.

1.4. Освен това Комитетът счита, че за новия инструмент е важно:

- да се осигури приоритет за оборудването по границите, които са подложени на по-голям натиск от гледна точка на контрола, като например морските;
- да се ускори работата на екипите за оценка, които работят в тази област ⁽¹⁾;
- да се гарантира справедливо географско разпределение;
- да се спазва пропорционалността, свързана с потоците от стоки и хора, в синергия с Фонда за сигурност.

1.5. Комитетът приветства усилията на Комисията както за подобряване на контрола на границите на ЕС, така и за увеличаване на средствата и укрепване на инструментите, необходими за осигуряване на иновативен и качествен митнически контрол и, по възможност, на единно прилагане на митническото законодателство от службите по външните граници ⁽²⁾.

1.6. Комитетът счита, че финансовото обезпечаване на новия инструмент е недостатъчно за набелязаните цели, които освен всичко би трябвало да включват: оборудване за контрол на фитосанитарната безопасност и инструменти за усъвършенствана спектроскопия на товарни контейнери ⁽³⁾.

1.7. Комитетът също така счита за важно да се осигури, по възможност в кратки срокове, оборудване за граничните служби, които са подложени на по-голям натиск от гледна точка на контрола, като например морските, на които следва да се даде приоритет при отпускането на безвъзмездни средства. Би било желателно новият инструмент да предвижда създаването на резерв за бърза намеса за въвеждането на нови иновативни съоръжения, с възможност за същевременно преразглеждане на списъка на вече одобрените съоръжения.

1.8. Комитетът призовава за максимална прозрачност на годишните работни програми и механизмите за отпускане на безвъзмездни средства ⁽⁴⁾, управлявани пряко от Комисията.

1.9. ЕИСК препоръчва тясна координация, по-специално с програма „Митници“, която финансира пълен набор от инфраструктури и информационни системи, в това число цифровизацията на взаимодействията между търговските оператори и митническите служби, с „Хоризонт Европа“ и с други подходящи фондове.

1.10. Комитетът призовава да му бъде представен средносрочен доклад за прилагането и функционирането на новия инструмент, придружен от анализ, който да се основава на качествени и количествени показатели.

1.11. Идеята за своевременно разработване на обща езикова база, която да включва повтарящите се теми в езика на митническите служби, по подобие на вече съществуващата в областта на контрола на полетите, би улеснила мечтаното постигане на една единна и еднородна европейска митническа система.

1.11.1. ЕИСК препоръчва да се актуализира пълният набор от митническо оборудване, така че незабавно да се вземат под внимание еволюцията на интернет на нещата, киберсигурността, цифровата проследяемост и най-напредналите технологии, с цел да се ускори тяхното внедряване и въвеждането на актуализирано обучение за тяхното използване.

1.11.2. Аналогично, би било целесъобразно да се разработят общи рамки за обучение ⁽⁵⁾ въз основа на рамката на ЕС за компетенциите в митническата сфера, която има за цел хармонизиране и повишаване на стандартите за работата на митниците в целия ЕС.

⁽¹⁾ Понастоящем само за 11 държави членки с източни и югоизточни сухоземни външни граници е осъществена необходимата инвентаризация на оборудването и видовете интервенции и са набелязани предложените за всяка категория стандарти.

⁽²⁾ Това са 2 140 митнически служби, вж. https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-taxation-and-customs-union_bg

⁽³⁾ Изключително полезни за проверка на съдържанието на безбройните контейнери.

⁽⁴⁾ Безвъзмездните средства, отпуснати чрез дерогация от Финансовия регламент, се предоставят на държавите членки, които стават собственици на материалите: член 7, член 10, параграф 2, член 195, буква е) и член 197 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 от 18.7.2018 г.

⁽⁵⁾ *Рамката на Европейския съюз за компетенциите в митническата сфера и за цел хармонизиране и повишаване на стандартите за работата на митниците в целия ЕС.* © Европейски съюз, 2015 г.. **Рамката на ЕС за компетенциите в митническата сфера** показва компонентите на рамката за компетенциите в митническия сектор в ЕС и очертава подхода, използван за определянето на тези компетенции. Тя обяснява също така решенията, взети при избора на определени компетенции във всеки раздел, съсредоточавайки се по-специално върху критериите, използвани при изготвянето на списък на оперативните компетенции (например препратки към Митническия кодекс на Съюза, връзка с компетенциите „на работното място“ и ориентацията към бъдещето).

1.11.3. Междувременно е важно да се установят общи стандарти и протоколи, евентуално чрез възлагане на мандат на европейските органи по стандартизация, които да бъдат предоставяни заедно със субсидираните материали и оборудване, предназначени за митниците.

2. Въведение

2.1. Предложението на Комисията за следващия бюджет за периода 2021—2027 г. е средствата за управление на границите на Европейския съюз да бъдат утроени: средства за укрепване на границите, за подобряване на мобилността на стоките, услугите и хората, в това число мигрантите. Според предложението на изпълнителния орган на ЕС финансовият пакет трябва да нарасне от настоящите 13 милиарда евро до 34,9 милиарда евро.

2.2. Комисията възнамерява да създаде нов отделен фонд за интегрирано управление на границите. Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) ще бъде допълнително укрепена с нов постоянен корпус от около 10 000 гранични служители и допълнително финансиране за засилване на митническия контрол и за подобряване на оборудването за митнически проверки. Ще бъде създаден нов Фонд за интегрирано управление на границите (ФИУТ) на стойност над 9,3 милиарда евро.

2.2.1. Тези инвестиции ще бъдат използвани за: укрепване на Frontex; извършване на систематични проверки по границите; създаване на нови широкомащабни и оперативно съвместими информационни системи; и стартиране на бъдеща система, която да регулира влизането и излизането през границите.

2.3. Новият фонд ФИУТ ще включва два отделни инструмента: първият за „Интегрирано управление на границите и визите“ — IGFV; вторият, с финансов пакет от 1,3 милиарда евро за периода 2021—2027 г., за „Оборудване за митнически контрол“ — SSE, който би трябвало да допринесе за прилагането на адекватен и еквивалентен митнически контрол в различните гранични пунктове.

2.3.1. Последният фонд е предназначен за закупуване на оборудване, за модерни и надеждни митнически проверки, както и за поддръжката и осъвременяването на това оборудване.

2.4. Петдесет години след влизането си в сила на 1 юли 1968 г. митническият съюз се е утвърдил като незаменим стълб на единния пазар, който защитава границите на ЕС и неговите граждани от забранени и опасни стоки, като оръжия и наркотици, и от фалшифицирани стоки, като по този начин стимулира и постоянното нарастване на дела в световната търговия: през 2017 г. митническите служби на ЕС са обработили 16 % от световната търговия.

2.5. За да се гарантира доброто функциониране на митническия съюз, държавите — членки на ЕС, използват общ набор от правила, който се основа на митническия кодекс на Съюза. Този кодекс беше приет през 2013 г. и през 2016 г. приложен във всички държави — членки на Съюза. От 2016 г. насам кодексът представлява новата правна рамка за управление на вноса, износа, транзита и складирането на товари, преминаващи транзитно през митническата територия и трети държави.

2.5.1. Освен това митническите органи прилагат над 60 закона, които не са с чисто митнически характер и се отнасят, наред с другото, до:

— стоките с двойна употреба — за граждански и военни цели;

— огнестрелните оръжия;

— прекурсорите на наркотични вещества;

— движението на валута в брой;

— правата на интелектуална собственост;

— общественото здраве;

— безопасността на продуктите;

— защитата на потребителите;

- опазването на дивите видове;
- опазването на околната среда.

2.6. Комитетът винаги е поддържал тезата, според която ефективният „митнически съюз е *conditio sine qua non* за процеса на европейска интеграция, за да се гарантира ефикасното, сигурно и прозрачно свободно движение на стоки, с максимална защита на потребителите и на околната среда и ефективна борба срещу измамите и фалшификациите, равномерно по територията на целия Съюз“⁽⁶⁾.

2.7. Комитетът също така подчерта необходимостта и важността на „въвеждането на мерки за осъвременяване, като опростяването на митническото законодателство и завършването на оборудването на митниците с оперативно съвместими компютърни системи с цел опростяване на търговските практики и подобряване на координацията на дейностите за предотвратяване и санкциониране“⁽⁷⁾.

2.8. Още през 2012 г. Европейският съвет изрази своето мнение⁽⁸⁾ относно необходимостта от подобряване на вътрешното управление на митническия съюз и относно целесъобразността на сътрудничеството с други агенции и с частния сектор с цел предоставяне на най-добрите услуги на операторите; в заключенията на Съвета от юни 2014 г. беше препоръчано също така оценката на изпълнението да бъде подобрена, като се определят конкретни сектори, и беше поискано да бъдат разработени подходящи ключови показатели за изпълнение.

2.9. В заключенията си от 23 март 2017 г. относно финансирането на митниците Съветът прикани Комисията да „оцени възможността за финансиране на потребностите от техническо оборудване чрез бъдещите финансови програми на Комисията, да подобри координацията и да засили сътрудничеството между митническите органи и другите правоприлагащи органи за целите на финансирането“.

2.10. От своя страна Европейският парламент, в резолюцията си от 7 април 2017 г.⁽⁹⁾, подчерта, че „ефективността на митническите процедури е от решаващо значение не само за улесняване на търговията, но също за ефективното и целесъобразно правоприлагане с оглед на противодействието срещу фалшифицирането и контрабандата на акцизни стоки, които влизат в ЕС“, както и че „митническата администрация е на кръстопът между сигурното движение на стоки, защитаващо потребителите в рамките на ЕС, и изпълнението на разпоредбите на търговските споразумения“.

3. Предложенията на Комисията

3.1. Посредством регламент се предлага нов финансов инструмент за оборудване за митнически контрол в рамките на Фонда за интегрирано управление на границите (ФИУГ) от бюджетната линия „Управление на миграцията и границите“, с цел да бъде предоставена по-голяма подкрепа на държавите членки за гарантиране на еквивалентност в прилагането на митническите проверки в целия митнически съюз, чрез коригиране на съществуващите дисбаланси между митническите служби в различните държави членки.

3.2. Новият финансов инструмент, с бюджет от 1,3 милиарда евро за периода 2021—2027 г., е предназначен да покрие митническото оборудване за четирите вида граници (сухоземни, морски, въздушни⁽¹⁰⁾ и пощенски)

3.3. Финансирането ще бъде на разположение на всички държави членки и ще се направи оценка на нуждите на всеки вид граница. Екипът от експерти за източната и югоизточната сухоземна митническа граница (CELBET), който обединява 11-те държави членки, отговарящи за сухопътните граници на ЕС, вече започна работа по този въпрос; скоро ще започне работа и по другите видове граници, така че да може да се направи оценка на потребностите на държавите и да се отпуснат средства веднага щом инструментът влезе в сила през 2021 г. за 27-те държави членки⁽¹¹⁾.

3.4. Посочените цели би трябвало да доведат до по-добра координация и правна сигурност, по-голяма ефективност или допълняемост, с централизиран подход чрез пряко управление: за държавите членки се предвиждат субсидии до 80 % от допустимите разходи за подпомагане на закупуването, поддръжката и усъвършенстването на оборудването за митнически контрол, в съответствие с предварително определени стандарти според вида на границите.

⁽⁶⁾ Вж. ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 68.

⁽⁷⁾ Пак там, бележка под линия 6.

⁽⁸⁾ Вж. ОВ С 80, 19.3.2013 г., стр. 11.

⁽⁹⁾ Вж. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0162+0+DOC+XML+V0//BG#title1-PE_595.633v02-00_A8-0162/2017

⁽¹⁰⁾ Гражданските легища в ЕС са около 400.

⁽¹¹⁾ Предложението е представено за Съюз от 27 държави членки в съответствие със заявеното от Обединеното кралство намерение да се оттегли от Европейския съюз и Евратом.

3.5. Инструментът е тясно свързан с новата програма „Митници“⁽¹²⁾, чиито инструменти за сътрудничество ще се използват за оценката на потребностите от иновативно оборудване за митнически контрол и, където е необходимо, от „съвместно“ обучение⁽¹³⁾ на митнически служители, с цел по-доброто използване на самото оборудване.

4. Общи бележки

4.1. ЕИСК е твърдо убеден, че на фона на нарастващите предизвикателства пред контрола по външните граници на Съюза е от съществено значение да се въведе стабилна система, която да може да съчетава защитата на хората, социалната пазарна икономика, сигурността на устойчивото производство и търговия между държавите членки, и обмена с трети държави.

4.2. Комитетът оценява усилията на Европейската комисия за увеличаване на средствата и укрепване на инструментите за действие, с цел засилване на проверките по външните граници и гарантиране на иновативни и качествени митнически проверки в контекста на укрепването на митническия съюз.

4.3. Въпреки това ЕИСК счита предназначения за новия инструмент финансов пакет от 1,3 милиарда евро — или около 186 милиона евро годишно — за крайно недостатъчен, тъй като това представлява по-малко от една тридесета от средствата, предназначени за общите задачи, свързани с границите и миграцията, в периода 2021—2027 г., които възлизат на 34,9 милиарда евро.

4.4. Освен това Комитетът счита, че е важно:

- да се осигури приоритет за оборудването по границите, които са подложени на по-голям натиск от гледна точка на контрола, като например морските;
- да се ускори работата на екипите за оценка, които работят в тази област⁽¹⁴⁾;
- да се гарантира справедливо географско разпределение;
- да се спазва пропорционалността, свързана с потоците от стоки и хора, в допълнение към Фонда за сигурност.

4.4.1. ЕИСК счита, че е от съществено значение да бъдат гарантирани необходимото качество и равнище на иновации в митническото оборудване, за да се защитят възможно най-добре социалната култура и икономическите и финансовите интереси на Съюза и неговите държави членки посредством:

- борбата, която е все още неефективна, срещу незаконната търговия⁽¹⁵⁾;
- намаляването и опростяването на формалностите, свързани със законната търговия;
- гарантирането на сигурността на вътрешния пазар на ЕС;
- опазването на околната среда и здравето на гражданите;
- зачитането на основните трудови права;
- защитата на потребителите;
- управлението на риска;
- събирането на митата.

4.5. Комитетът призовава за възможно най-широко разпространение на годишните работни програми и предвидените действия, както и на механизмите за отпускане на безвъзмездни средства, управлявани от Комисията, като се даде предимство на съвместното закупуване на оборудване, което трябва да бъде иновативно⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Вж. съобщението COM (2018) 442 final, по което ЕИСК изготви становището си INT/860. Вж. страница 45 в настоящия брой на Официален вестник.

⁽¹³⁾ Вж. разширяване на програмата „Работни посещения“.

⁽¹⁴⁾ Понастоящем само за 11 държави членки с източни и югоизточни сухоземни външни граници е осъществена необходимата инвентаризация на оборудването и видовете интервенции и са набелязани предложените за всяка категория стандарти.

⁽¹⁵⁾ През 2017 г. бяха конфискувани 31,4 милиона бройки са на стойност 582 милиона евро. Фалшифицирани са били 25 % от храните, 11 % от играчките и 8 % от цигарите (Източник: Европейска комисия).

⁽¹⁶⁾ Вж. COM(2018)178 final, „Доклад на Комисията относно информационно-технологичната стратегия за митниците“.

4.6. ЕИСК препоръчва тясна координация с програма „Митници“, която финансира инфраструктури и информационни системи, в това число цифровизацията на взаимодействията между търговските оператори и митническите служби, и с програма „Хоризонт“, която е полезна за идентифицирането на иновативни техники в областта на митническия контрол.

5. Конкретни бележки

5.1. Като се има предвид, че всяка година се преместват над 200 милиона ЕЕДФ⁽¹⁷⁾, т.е. над 10 милиона контейнери, се оказва много трудно да се извършват случайни проверки по много морски и пътни граници. Следователно би било уместно да се заложи на проверки по протежението на маршрутите, като се променят материалите, използвани в структурата на контейнерите⁽¹⁸⁾, което дава възможност за разпознаване чрез безпилотни летателни апарати или чрез системата „Галилео“.

5.2. Би било целесъобразно да се актуализират Женевската конвенция от 1972 г. и стандартите ISO от 1967 г., създадени преди дълбоките промени, които настъпиха през XXI в. с утвърждаването на глобализацията и разрастването на вече придобиващия обезпокоителни размери проблем с фалшифицирането⁽¹⁹⁾.

5.3. Необходимо е своевременно да се актуализира пълният набор от митническо оборудване — т.нар. *equipment tools* — така че незабавно да се вземат под внимание развитието на интернет на нещата, киберсигурността, цифровата проследяемост и все по-напредналите технологии, с цел да се ускори тяхната внедряване и въвеждането на актуализирано обучение за тяхното информирано използване, посредством Рамката на Европейския съюз за компетенциите в митническата сфера⁽²⁰⁾. Във връзка с това би било важно новият инструмент за финансова подкрепа да предвижда създаването на резерв за бърза намеса за въвеждането на нови иновативни съоръжения, като същевременно се преразгледа списъкът на одобрените съоръжения.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ ЕЕДФ (единица — 20-футов еквивалент), 1 ЕЕДФ отговаря на 1 контейнер с дължина 20 фута, т.е. 28 тона и 40 кубични метра.

⁽¹⁸⁾ Вече много контейнери са със структура от дърво или други материали.

⁽¹⁹⁾ Вж. ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 25.

⁽²⁰⁾ Вж. бележка под линия 6.