

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Преминаване към следващото ниво на Митническия съюз: план за действие“

(COM(2020) 581 final)

(2021/C 220/07)

Докладчик: **Anastasis YIAPANIS**

Искане за консултация	Европейска комисия, 11.11.2020 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	2.3.2021 г.
Приемане на пленарна сесия	24.3.2021 г.
Пленарна сесия №	559
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	259/0/6

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства много конкретния план за действие за следващите пет години в подкрепа на националните митнически органи. След като бъде изпълнен, наред с извършването на редовни оценки на въздействието, той ще доведе до действителна модернизация на митническите служби в целия ЕС.

1.2. Въпреки че модернизацията започна през 2016 г. с въвеждането на Митническия кодекс на Съюза (МКС) ⁽¹⁾, неотдавнашните развития като нарастващите търговски потоци, процъфтяващия сектор на електронната търговия, избягването на мита и ДДС, незаконния трафик и занижаването на стойността на стоките изискват незабавна, координирана реакция. Излизането на Обединеното кралство от Митническия съюз (МС) вече създава по-голямо работно натоварване и особени предизвикателства за митническите органи.

1.3. Такъв амбициозен план изисква подходящо споделяно финансиране. ЕИСК не е сигурен, че всички държави членки са готови да приемат предложения график и да осигурят своя дял от паричните средства.

1.4. Спешно са необходими засилено сътрудничество и оперативна съвместимост между митническите и другите правопривагащи органи и администрации. Споделянето на най-добри практики също би могло да повиши продуктивността на митническите служби, а правилното управление на голямото количество налични данни би могло да даде възможност за въвеждане на интелигентен надзор на веригите на доставки и за подобряване на възможностите за прогнозиране.

1.5. На митническите органи следва да се предоставят подходящи ресурси за всички нефинансови отговорности, като същевременно се въведат минимални стандарти за контрол и за необходимия брой служители. ЕИСК счита за изключително важно възможно най-скоро да се приемат актове за изпълнение на Регламента относно надзора на пазара ⁽²⁾.

1.6. Изключително дългият процес на одобрение за следващата многогодишната финансова рамка (МФР) и трудностите, пред които са изправени лидерите на ЕС-27 при договарянето на много важни действия, излагат на риск както правилното възстановяване на икономиката на ЕС, така и незабавната подкрепа, необходима както на гражданите, така и на предприятията.

1.7. ЕИСК препоръчва незабавно да се проучи включването на технологията на блоковата верига в предложения план за действие. Освен това технологичният напредък и съществуващите иновативни решения, които роботиката и изкуственият интелект предлагат, биха могли да се приложат лесно, като дадат незабавни подходящи резултати.

⁽¹⁾ ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1

⁽²⁾ ОВ L 169, 25.6.2019 г., стр. 1.

1.8. ЕИСК предлага да се обърне специално внимание на най-уязвимите входни и изходни пунктове и оценява положително факта, че силата на митническия съюз се определя от най-слабото му звено. С една съответстваща на изискванията, по-координирана и интегрирана система за управление на риска биха се намалили различията между органите и биха се укрепил най-слабите звена във веригата. Поради това се приветства новата стратегия за управление на риска, обявена за второто тримесечие на 2021 г.

1.9. Трябва да бъдат осигурени специални финансови средства за взаимното свързване на системата за контрол на вноса 2 (СКВ 2) с другите електронни системи. ЕИСК подчертава значението на правилното управление на такава сложна мрежа.

1.10. ЕИСК изтъква необходимостта от осигуряване на достатъчно човешки ресурси, както и на подходящо обучение за тези служители за извършването на анализ на данните преди натоварването и преди пристигането на стоките. Комитетът вече призова „да се разработят общи рамки за обучение въз основа на рамката на ЕС за компетенциите в митническата сфера“⁽³⁾.

1.11. Създаването на център на ЕС за данъчна информация в рамките на мрежата за борба с данъчните измами Eurofisc е значително подобрение и ЕИСК очаква с нетърпение оценката на Комисията в тази връзка.

1.12. Електронната търговия е много важен сектор за МСП. ЕИСК е обезпокоен, че в съобщението не се споменава създаването на благоприятна рамка за МСП в рамките на този амбициозен план за действие.

1.13. ЕИСК счита, че платформите разполагат с важни данни, които митническите органи биха могли да използват, но за целта ще са необходими конкретни инвестиции в ИТ софтуер, като например автоматизирани роботизирани системи. Те следва да получат финансиране за събиране на данни, които иначе не биха им били необходими. ЕИСК обаче приветства настоящото преразглеждане от Комисията на ролята и задълженията на онлайн пазарите.

1.14. Необходимо е бързо да се извърши цялостен анализ на международните системи на Съюза за сътрудничество и административна взаимопомощ по митнически въпроси. Това би довело до по-добро правоприлагане.

1.15. ЕИСК приветства и заявява пълната си подкрепа за предложението за внедряване на среда за обслужване на едно гише.

1.16. ЕИСК е обезпокоен, че ако спорното предложение за проект за митническа агенция на ЕС не бъде прието от държавите членки, управлението на такава сложна и взаимосвързана система би довело до допълнителна тежест за службите на Комисията.

1.17. ЕИСК е твърдо убеден, че включването на социалните партньори и организациите на гражданското общество ще спомогне за изпълнението на такъв амбициозен план за действие и същевременно ще гарантира широкото разпространение на ползите, които той носи както за обществеността, така и за предприятията.

2. Въведение

2.1. Митническият съюз на ЕС съществува от 1968 г. и се занимава с цялата търговия със стоки в 27-те държави членки. Всяка година митническият съюз улеснява търговията със стоки на стойност над 3,5 трилиона евро, като всяка секунда митническите органи на ЕС обработват 27 декларирани артикула.

2.2. На 28 септември 2020 г., следвайки политическите насоки, обявени от председателя на Комисията Урсула фон дер Лайен в началото на мандата ѝ, Европейската комисия (ЕК) публикува амбициозен план за действие за модернизиране на митническия съюз, който предвижда до 2025 г. той да стане по-интелигентен, по-опростен и по-ефективен в цифрово отношение. Това би оказало положително въздействие както върху приходите на ЕС, така и върху сигурността и безопасността на европейските граждани. Освен това предприятията биха имали полза от по-опростено и по-бързо извършване на задълженията си за докладване.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Създаване на инструмент за финансово подпомагане за оборудване за митнически контрол като част от Фонда за интегрирано управление на границите“ (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 67).

2.3. ЕИСК вече подчерта, че „*наличието на ефективен 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, най-добра заетост и ефективна борба срещу измамите и фалшификациите*“⁽⁴⁾.

2.4. Поради това ЕИСК приветства много конкретния план за действие за следващите 5 години, с 30 планирани и разпределени по график действия в рамките на четири стратегически категории на политиката в подкрепа на националните митнически органи: управление на риска, управление на електронната търговия, насърчаване на спазването на разпоредбите и митнически органи, които действат като едно цяло.

2.5. Настоящата митническа система показва недостатъци и слаби звена, като в същото време голямото количество данни, споделяни между митниците във всички държави членки, не се използва ефективно. Европейският парламент и Европейската сметна палата вече изразиха загрижеността си относно загубата на приходи в резултат на неефективен митнически контрол върху внасяните стоки.

2.6. Митата представляват важна част от бюджета на ЕС, като на тях се дължат около 14 % от общите приходи. Службата на Комисията за борба с измамите (OLAF) съобщи, че митническите измами са широко разпространени, и препоръча събирането на мита в размер на над 2,7 милиарда евро за периода 2017—2019 г. Фалшифицираните вносни стоки от трети държави се оценяват на 121 милиарда евро годишно, а нарушенията на правата на интелектуална собственост генерират продажби в размер на над 83 милиарда евро и водят до загуба на данъци в размер на 15 милиарда евро.

2.7. Положителното е, че почти 100 % от митническите декларации се изпращат по електронен път.

3. Общи бележки

3.1. Митническият съюз се нуждае от бързи инвестиции за координирана модернизация както на софтуерния, така и на човешкия капацитет. Въпреки че модернизацията започна през 2016 г. с въвеждането на Митнически кодекс на Съюза⁽⁵⁾, нарастващите търговски потоци, процъфтяващият сектор на електронната търговия, избягването на мита и ДДС, незаконният трафик и занижаването на стойността на стоките изискват незабавна и координирана реакция. Освен това митническите органи отговарят за проверката на стоки за много нефинансови цели. ЕИСК оценява положително факта, че силата на митническия съюз се определя от най-слабото му звено, и поради това предлага да се обърне специално внимание на най-уязвимите входни и изходни пунктове. Държавите членки следва да се възползват в пълна степен от новия инструмент за оборудване за митнически контрол, който е специално разработен да помага при закупуването, поддръжката и подмяната на съвременен митнически оборудване.

3.2. Излизането на Обединеното кралство от Митническия съюз (МС) вече създава по-голямо работно натоварване и специфични предизвикателства за митническите органи. Очаква се броят на митническите декларации да нарасне значително, заедно с повторното въвеждане на митническия контрол.

3.3. Необходимо е бързо да се осигурят засилено сътрудничество и оперативна съвместимост между митническите и другите правоприлагащи органи и администрации. ЕИСК вече предупреди, че „*далеч не е оптимално сътрудничеството между различните органи и институции в държавите членки — полицейски, разузнавателни, съдебни, митнически и данъчни*“⁽⁶⁾.

3.4. Митническите органи са силно ангажирани в борбата с тероризма и организираната престъпност. Само през 2019 г. митническите органи са иззели 400 тона наркотици, 3699 броя огнестрелни оръжия и 3,5 милиарда къса тютюн и цигари. 11,5 % от всички декларации за парични средства са били неверни, което възлиза приблизително на 331 милиона евро⁽⁷⁾.

3.5. Управлението на данните е изключително важно за сектор, в който се използват големи количества декларации, информация за продукти, данъци и т.н. Овладеяването на голямото количество налични данни би представлявало незабавно и значително подобрение на настоящата митническа система и също така би улеснило по-добрия и категоричен отговор на нарастващите предизвикателства. Това също така би дало възможност за интелигентен надзор на веригите на доставки и за подобряване на възможностите за прогнозиране.

⁽⁴⁾ ОВ С 367, 10.10.2018 г., стр. 39.

⁽⁵⁾ ОВ L 269 10.10.2013 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 22.

⁽⁷⁾ Втори двугодишен доклад за напредъка в развитието на митническия съюз на ЕС и неговото управление.

3.6. ЕИСК е доста разочарован, че в последното изречение на съобщението Комисията прикани САМО Европейския парламент и Съвета да подкрепят този план за действие, без да включи Европейския икономически и социален комитет. Категорично смятаме, че включването на социалните партньори и организациите на гражданското общество ще спомогне за изпълнението на такъв амбициозен план за действие и същевременно ще гарантира широкото разпространение на ползите, които той носи както за обществеността, така и за предприятията.

4. Конкретни бележки

4.1. От самото начало ЕИСК оценява високо амбициозната пътна карта и конкретните крайни срокове за изпълнение на действията. Това е ясна стъпка напред, която, след като бъде изпълнена и заедно с извършването на редовни оценки на въздействието, ще доведе до реална модернизация на митническите органи в целия ЕС.

4.2. Такъв амбициозен план изисква подходящо финансиране. Въпреки че за някои от предложените действия се изисква споделено финансиране и че ЕС е готов да предостави своята част от финансирането, ЕИСК се съмнява дали всички държави членки са готови да приемат предложенния график и да осигурят своя дял от паричните средства. Само напълно координирано финансиране и изпълнение биха осигурили успеха на предложението.

4.3. ЕС обаче показва, че има нестабилни структури, и демонстрира забавени и неkoordinирани реакции при критични ситуации, включително пандемията от COVID-19. Призивът на френския президент Еманюел Макрон за реорганизация на Шенгенското пространство и искането му за повторен анализ на свободното движение на хора в Съюза са колкото сериозни, толкова и обезпокоителни.

4.4. Освен това изключително дългият процес на одобрение за следващата МФР излага на риск правилното възстановяване на икономиката на ЕС и незабавната подкрепа, необходима както на обществеността, така и на предприятията. Изглежда все по-сложно за лидерите на ЕС-27 да постигнат съгласие относно много важни действия, а дългите срокове и непоследователният характер на решенията показват, че системата за управление на ЕС е остаряла и неефективна.

4.5. Въпреки че това вече беше обсъдено и анализирано през 2018 г., в настоящото предложение не е включено използване на технологията на блоковата верига. ЕИСК счита, че митническата система разполага с напълно подходяща структура за възприемане на подобно развитие и препоръчва незабавно да се проучи възможността за включване на технологията на блоковата верига в предложения план за действие.

4.6. Освен това ЕИСК отбелязва, че няма абсолютно никакъв анализ на възможното използване на роботиката и изкуствения интелект за модернизиране на митническите операции. Комитетът счита, че технологичният напредък и съществуващите иновативни решения, които роботиката и изкуственият интелект предлагат, биха могли да се приложат лесно в рамките на такъв сложен план за действие, като дадат незабавни и подходящи резултати.

4.7. Управление на риска

4.7.1. От въвеждането на свързаните със сигурността изменения на Митническия кодекс на Общността през 2005 г. ЕС вече извършва дейности по управление на риска, основани на две линии на защита: предварителна оценка и контрол преди и след влизането на стоките на митническата територия. ЕИСК счита, че най-голямото предизвикателство произтича от неkoordinираното прилагане на процедурите в различните държави членки и от липсата на информация, която се споделя между държавите. Осигуряването на една съответстваща на изискванията, по-koordinирана и интегрирана система за управление на риска би намалило различията между органите и би укрепило най-слабите звена на веригата. Поради това новата стратегия за управление на риска, обявена за второто тримесечие на 2021 г., е много обещаваща.

4.7.2. Цифровизацията и възходът на електронната търговия улесняват пазаруването онлайн на потребителите по цял свят. Не всички продукти обаче отговарят на високите европейски стандарти за безопасност на продуктите и/или за защита на потребителите. Това често е изненада за потребителите. ЕИСК приветства целта за укрепване на процеса на управление на риска, за да се защити по-добре единният пазар, и по-специално гражданите, от несъответстващи на изискванията и опасни продукти.

4.7.3. Предложението за стартиране на Инициатива за съвместен аналитичен капацитет определено е стъпка напред. Споделянето на данни с органите за борба с измамите също трябва да бъде приветствано. ЕИСК обаче си задава въпроса дали ще бъде осигурено необходимото финансиране за взаимното свързване на СКВ 2 с другите електронни системи. Следващото непосредствено опасение е свързано с управлението на такава сложна мрежа и необходимите за това специализирани и подходящо обучени човешки ресурси.

4.7.4. Освен това ЕИСК е обезпокоен, че ако новият проект за митническа агенция на ЕС не бъде приет от държавите членки, управлението на такава сложна и взаимосвързана система би довело до допълнителна тежест за съществуващите служби на Комисията.

4.7.5. ЕК предложи до 2024 г. да се въведе извършване на анализ на данните преди натоварването и преди пристигането за всички продукти и всички видове транспорт. Не е ясно обаче какви човешки ресурси ще са необходими във всяка държава членка или какво ниво и продължителност на обучението ще се изискват за тези служители. Същото важи и за допълнителния процес на управление на риска, който се планира за процедурите „след пристигането на стоките“. ЕИСК вече призова „да се разработят общи рамки за обучение въз основа на рамката на ЕС за компетенциите в митническата сфера, която ила за цел хармонизиране и повишаване на стандартите за работата на митниците в целия ЕС“⁽⁸⁾.

4.8. Управление на електронната търговия

4.8.1. Електронната търговия донесе важни ползи и възможности както за обществеността, така и за предприятията. Това обаче добавя значителни предизвикателства по отношение на съответствието на търгуваните стоки с данъчните и митническите разпоредби, както и по отношение на големия брой искания за митническо оформяне на стоки за широк кръг от проверки с нефинансова цел, включително проверки на безопасността, сигурността и интелектуалната собственост. ЕИСК признава значителната роля на митническите органи за предотвратяване на навлизането на несъответстващи на изискванията и/или опасни продукти на единния пазар и стига до заключението, че тези органи трябва да получат подходящи ресурси и за изпълнението на всички нефинансови отговорности.

4.8.2. Очаква се въвеждането на пакета за ДДС в областта на електронната търговия⁽⁹⁾ от 2021 г. нататък да донесе значителни приходи за бюджетите на държавите членки и да създаде еднакви условия на конкуренция за бизнес средата. Създаването на център на ЕС за данъчна информация в рамките на мрежата за борба с данъчните измами Eurofisc се разглежда като значително подобрение при предоставянето на достъп до информация за митническите органи. ЕИСК очаква с нетърпение оценката на Комисията във връзка с това.

4.8.3. ЕИСК счита, че най-добрият начин за регулиране и управление на електронната търговия е чрез засилено сътрудничество с други държави в рамките на ОИСР и Г-20. Комитетът вече подчерта, че „данъчните политики, които трябва да се прилагат към цифровизацията на икономиката и разработването на инструменти и оперативни решения, трябва да бъдат координирани на международно равнище“⁽¹⁰⁾.

4.8.4. Електронната търговия е много важен сектор за МСП. Трансграничната търговия обаче вече е фрагментирана поради съществуващите различни пречки и ЕИСК е обезпокоен, че в съобщението не се споменава създаването на благоприятна рамка за МСП в рамките на този амбициозен план за действие. Според проучването на Евробарометър от септември само 4 % от МСП продават стоките си на потребители в други държави членки⁽¹¹⁾.

4.8.5. Предложението за налагане на задължения за митническо докладване на платформите представлява потенциална тежест за предприятията, извършващи законна дейност. Платформите действително разполагат с важни данни, които митническите органи биха могли да използват, но за целта ще са необходими конкретни инвестиции в ИТ софтуер, чрез който може да се събират и предоставят тези данни. Възможността за използване на автоматизирани роботизирани системи следва да се проучи незабавно, тъй като те могат да окажат безценна помощ за улесняване на процеса, свързан със задълженията за докладване. Освен това ЕИСК счита, че тези дружества следва да получат необходимото финансиране, ако от тях бъде поискано да събират данни, които иначе не биха им били необходими. Управлението на тези данни е изключително важно за справянето с митническите измами и измамите с ДДС, занижаването на стойността на стоките, декларациите за произход с невярно съдържание и др. ЕИСК вече призова „да се разработи европейски стандарт за събиране на данни и информация за собствените потребители, която платформите ще трябва да съобщават на данъчните органи и да съхраняват“⁽¹²⁾.

4.8.6. ЕИСК обаче приветства настоящото преразглеждане от Комисията на ролята и задълженията на онлайн пазарите, които следва да имат повече отговорност и задължения, когато става въпрос да се провери дали стоките, продавани на техните платформи, съответстват на изискванията и са безопасни.

⁽⁸⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 67.

⁽⁹⁾ Модернизиране на ДДС за целите на трансграничната електронна търговия.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 62.

⁽¹¹⁾ Експресно проучване на Евробарометър 486.

⁽¹²⁾ ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 62.

4.9. Насърчаване на спазването на разпоредбите

4.9.1. Доверените търговци вече са възнаградени със схема за обезщетение за спазване на митническото законодателство на ЕС. ЕИСК подкрепя предложеното наблюдение на съществуващите преференциални споразумения с трети държави; един всеобхватен анализ на международните системи на ЕС за сътрудничество и административна взаимопомощ по митническите въпроси би довел до по-добро правоприлагане.

4.9.2. Предложението за внедряване на среда за обслужване на едно гише е проект, който е печеливш за всички страни, и ЕИСК изразява пълната си подкрепа за него. Частният сектор би извлякъл полза от възможността за докладване с едно действие, а различните органи ще могат да избират необходимите данни. Това е ясна стъпка напред за всички участващи страни и се очаква да генерира за предприятията икономии от митническа административни формалности в размер до 690 милиона евро през първите седем години от прилагането.

4.9.3. Въпреки това е доста трудно да се разбере как в предложението анализ на Митническия кодекс на Съюза може да се твърди, че електронните системи са остарели, след като са изминали по-малко от четири години от приемането на предложението.

4.9.4. Фрагментирани санкции за неспазване, прилагани в държавите членки, създават нарушения на конкуренцията на единния пазар, като същевременно дават възможност за поява на по-слаби звена в системата. Създаването на стабилна и единна рамка би увеличило силата на митническия съюз като цяло. Макар и отлично на теория, ЕИСК се пита как ЕК планира да го осъществи, след като предложението от 2013 г. по същия въпрос беше отхвърлено.

4.9.5. Освен това е трудно да има едно и също ниво на контрол, ако броят на митническите служители варира от 7 до 70 на 100 000 жители в зависимост от държавата членка⁽¹³⁾. ЕИСК препоръчва да се добавят минимални стандарти за контрол и за необходимия брой служители.

4.9.6. Кризата, свързана с COVID-19, разкри недостатъците на митническата система, като в няколко случая несъответстващи на изискванията и опасни продукти достигнаха територията на ЕС. ЕИСК счита, че е много важно възможно най-скоро да се приемат актове за изпълнение на Регламента относно надзора на пазара⁽¹⁴⁾.

4.9.7. Освен това ЕИСК подкрепя предложението да се обърне специално внимание на прилагането на правилата и процедурите за преференциален произход по отношение на сключените от ЕС 41 споразумения за свободна търговия. Що се отнася до други търговски партньори, и по-специално Китай, експоненциалният ръст на електронната търговия добави нови към вече съществуващите предизвикателства за митническите органи. Оттук произтича и съвсем естественото опасение, свързано с извършването на оценки и изготвянето на законодателни актове, когато е необходимо.

4.10. Митнически органи, които действат като едно цяло

4.10.1. Анализът показва, че трансграничното сътрудничество може да бъде значително подобро. Според ЕИСК единственият път напред е да се гарантира по-голямо и по-добро сътрудничество между митническите органи от различните държави членки и между митническите органи и другите национални органи. Споделянето на най-добри практики също може да повиши продуктивността на митническите служби.

4.10.2. Необходими са значителни инвестиции за закупуване на оборудването за митнически контрол, което е нужно за осъществяването на това сътрудничество на практика. ЕИСК отбелязва, че в първоначалното предложение⁽¹⁵⁾ Комисията се е съгласила да покрие само 80 % от необходимите инвестиции. Останалите 20 % следва да се поемат от държавите членки; като се има предвид финансовото положение, в което те се намират поради пандемията от COVID-19, ЕИСК не очаква всички 27 държави членки да могат да инвестират тези суми през 2021 г.

4.10.3. И накрая, Комисията смело отправя спорното предложение за изготвяне до 2023 г. на оценка на въздействието на създаването на митническа агенция на ЕС. ЕИСК изразява съмнение, че държавите членки ще се съгласят с него.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ Проучване на Съюза за финансовите служители в Европа.

⁽¹⁴⁾ ОВ L 169, 25.6.2019 г., стр. 1.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 321 final.