



Брюксел, 26.2.2014 г.  
COM(2014) 105 final

## **СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА**

**План за действие за наблюдение на функционирането на преференциалните  
търговски договорености**

В настоящото съобщение от Комисията до Съвета се излага план за действие за наблюдение на функционирането на преференциалните търговски договорености.

## **План за действие за наблюдение на функционирането на преференциалните търговски договорености**

### СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение
2. Правна рамка, задължения, договорености за управление при настоящата система
3. Слабости на настоящата система
4. Мерки за отстраняване на слабостите
5. Обобщение

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на наблюдението на функционирането на преференциалните режими е да се гарантира, че правната рамка се прилага правилно и че преференциите действително се прилагат само по отношение на внос с действителен произход от държава бенефициер/партньор във въпросния регион<sup>1</sup>.

Комисията има значителни права и правомощия във връзка със задължението си за надзор и контрол върху правилното прилагане на правилата за произход и при разглеждането на молби за възстановяване или опрощаване на вносни мита. Недостатъчното наблюдение може да има значителни последици, като например допускане на установяването на „особена ситуация“<sup>2</sup> по смисъла на член 239 от Митническия кодекс.

Така наблюдението спомага за защитата на финансовите интереси на ЕС и за установяването на справедлива търговия между ЕС и неговите търговски партньори.

В точка 3.2.1 от Съобщение COM(2005) 100 окончателен от 16 март 2005 г. Комисията предложи първоначално правните основания, техническите условия и финансирането на разходите, свързани с наблюдението, да бъдат идентифицирани и да се определи едно централно звено, до което да се изпращат данни за практическото използване на преференциалните договорености (вж. точка 2.2.). От тогава насам Комисията създаде работна група<sup>3</sup> за наблюдение на прилагането на правилата за произход и тя действа като такова „централно звено“.

---

<sup>1</sup> Държавите, които се възползват от автономните търговски мерки се наричат „държави бенефициери“, докато онези държави, с които ЕС е договорил двустранни преференциални режими се наричат „държави партньори“.

<sup>2</sup> Особена ситуация произтича от обстоятелства, при които на засегнатото лице не може да се припише измама или явна небрежност.

<sup>3</sup> Работната група бе създадена с изменение на щатното разписание на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ през септември 2013 г.

## **2. ПРАВНА РАМКА, ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ДОГОВОРНОСТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ ПРИ НАСТОЯЩАТА СИСТЕМА**

### **2.1. Правна уредба**

#### *2.1.1 Автономни и двустранни преференциални договорености*

Общата система за преференции (ОСП)<sup>4</sup> предоставя правна рамка за дейностите по наблюдение, включително за контролните посещения от Комисията или митническите служители на държавите членки.

В Решението за отвъдморските страни и територии (ОСТ)<sup>5</sup> не се осигурява правна рамка за дейностите по наблюдението, но в бъдещото Решение за отвъдморско асоцииране<sup>6</sup> такава е предвидена.

До сключването и прилагането на ревизирани споразумения за икономическо партньорство (СИП) със страните от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн е в сила временна едностранна схема съгласно Регламента относно достъпа до пазара (MAR)<sup>7</sup>, считано от 1 януари 2008 г. Приложение I към MAR съдържа списък с региони или държави, които са приключили преговорите по смисъла на член 2, параграф 2, а в член 4, параграф 3 се установява правна рамка за наблюдение на прилагането на правилата за произход по отношение на търговията с тях. От 1 октомври 2014 г. обаче списъкът ще бъде ограничен до държави, с които е сключено и се прилага СИП, а обхватът на наблюдението по MAR ще бъде ограничен. В резултат на това държавите бенефициери по MAR от АКТБ ще останат само партньори със СИП, попадащи в обхвата на тези двустранни споразумения.

Никакви други автономни или преференциални режими (извън ОСП, решението за ОСТ и MAR) не съдържат изрични разпоредби за наблюдение.

#### *2.1.2 Клауза за отстраняване на административни грешки*

Ако наблюдението на дейностите в държави бенефициери/партньори покаже, че грешки в управлението на преференциалните договорености са довели до загуба на вносни мита за ЕС, това активира клаузата за отстраняване на административни грешки. В съответствие с тази клауза, която ЕС предлага да се включи в новите преференциални търговски договорености, по

---

<sup>4</sup> Понастоящем член 97к, и, считано от 1 януари 2017 г., членове 68 и 69 от Регламент (ЕИО) № 2454/93 (разпоредби за прилагане на Митническия кодекс), изменен с Регламент (ЕС) № 1063/2010.

<sup>5</sup> Решение 2001/822/ЕО на Съвета от 27 ноември 2001 г. за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейската общност (ОВ L 314, 30.11.2001 г.).

<sup>6</sup> Член 51 от приложение VI към предложението за решение за отвъдморско асоцииране (COM(2012) 362 final, 16.7.2012 г.).

<sup>7</sup> Регламент (ЕО) № 1528/2007 на Съвета.

които се преговаря в момента, договарящата страна, изправена пред такива загуби може да поиска органът, посочен за тази цел в споразумението, да разгледа възможни мерки за намиране на изход от ситуацията.

### *2.1.3 Митническо сътрудничество, административна взаимопомощ и временно оттегляне на преференциите*

Преференциалните търговски договорености обикновено включват разпоредби за митническо сътрудничество и административна взаимопомощ<sup>8</sup>, които предвиждат редовен обмен на информация и поддържане на контакт, за да се гарантира правилното прилагане на митническото законодателство, по-специално чрез предотвратяване, разследване и борба с незаконните операции.

Тези разпоредби предвиждат, при определени условия, временно отнемане или прекратяване на преференциите, ако дадена държава бенефициер/партньор:

- многократно не проверява произхода;<sup>9</sup>
- многократен отказ или неоснователно забавяне при провеждането на последваща проверка на доказателството за произход и/или съобщаването на резултатите от нея; както и
- многократен отказ или неоснователно забавяне при предоставянето на разрешение за инспекционни посещения (поискани от OLAF и/или държавите членки) с цел проверка на верността на документите или точността на информацията, свързана с предоставянето на преференциално третиране.

Разпоредбите са включени в Регламента за ОСП<sup>10</sup> и бъдещото Решение за отвъдморско асоцииране<sup>11</sup> и се предлага те да се включват в новите преференциални договорености.

### *2.1.4 Процедури за нарушение срещу държави членки*

Сериозни нередности във функционирането на преференциалните търговски договорености могат да произтичат също така от неспазването на законодателството на ЕС от страна на

---

<sup>8</sup> За последното отговаря OLAF.

<sup>9</sup> Т.е. доколко продуктите в действителност произхождат от регион или държава, за които е била предоставена преференция.

<sup>10</sup> Член 21 от Регламент (ЕС) № 978/2012 (ОВ L 303, 31.10.2012 г.).

<sup>11</sup> Член 46 от предложението за решение за отвъдморско асоцииране (COM(2012) 362 final, 16.7.2012 г.).

държава членка. Когато установи такова неспазване, Комисията може да открие процедурата за неизпълнение на задължения, предвидена в член 258 от ДФЕС.

## **2.2. Задължения на Комисията**

Комисията е тази, която трябва да гарантира, че преференциалните търговски договорености се прилагат правилно.

Дори ако споразуменията не посочват изрично наблюдение, те може да предлагат някои варианти на Комисията, включително:

- диалог в рамките на смесени комитети или комитети за сътрудничество;
- искания за обща информация; както и
- предупреждение към вносителите в ЕС в случаи на съмнение за правилното прилагане на споразумението.

За да се гарантират ефективността и ефикасността на преференциалните правила за произход, недостатъците трябва да бъдат разгледани и коригирани. Гарантирането на съответствие с преференциалните правила за произход, включително с нормите за административно сътрудничество, е от решаващо значение за доверието при прилагането на всички бъдещи споразумения за свободна търговия, както и при преговорите за тяхното сключване.

## **2.3. Договорености за управление**

### *2.3.1 Система за периодично докладване*

Информацията, подадена от държавите членки и събрана чрез системата за периодично отчитане на Комисията се съсредоточава основно върху броя на проверките, изискани по държава бенефициер, получените отговори и спазването на сроковете за отговор.

Данните се оценяват и се избират държави бенефициери/партньори за срещи във връзка с наблюдението, в които участват експерти от държавите членки на база отделни случаи. Понастоящем Комисията прави оценка на идеята за създаване на база данни за наблюдение.

### *2.3.2 База данни на системата за управление на мостри (SMS)*

Договореностите за търговски преференции обикновено предвиждат, в главата за административно сътрудничество, разпоредба, с която от държавите бенефициери/партньори се изисква да предоставят на Комисията образци на отпечатъците на печатите, които техните органи използват при издаване на сертификати за движение или сертификати за произход.

Комисията съхранява тези отпечатъци заедно с имената на органите, оправомощени да издават и контролират доказателства за произход, в своята база данни на системата за управление на мостри (SMS). Базата данни се актуализира непрекъснато и може да се използва от митническите органи на държавите членки при освобождаване на стоки или за преценка на необходимостта от изпращане на искания за проверка до държави бенефициери/партньори.

### 2.3.3 Съобщения до вносителите

В случай на основателни съмнения относно произхода на стоките, внесени по преференциални тарифни договорености, Комисията може да публикува съобщения до вносителите в Официален вестник на Европейския съюз<sup>12</sup>. Лицата с митнически задължения, породени от неизправни доказателства за произход, не могат да се позовават на своята добросъвестност, ако Комисията публикува съобщение, с което подава сигнал за основания за съмнение по отношение на правилното прилагане на договореностите от засегнатата държава<sup>13</sup>.

### 2.3.4 Система за регистрирани износители (REX)

В момента Комисията приключва информационно-технологичната подготовка за системата за регистрирани износители (REX), която следва да включва държавите бенефициери по ОСП и износители по ОСТ от 1 януари 2017 г., и на по-късен етап е предвидено да се прилага в контекста на споразуменията за свободна търговия.

Вместо компетентните органи да издават доказателства за произход, износителите от държавите бенефициери по ОСП ще публикуват изявления за произхода като:

- i) регистрирани износители — ако стойността на пратката надхвърля 6 000 EUR; или
- ii) нерегистрирани износители — ако стойността на пратката не надхвърля 6 000 EUR.

Системата ще включва централна база данни с информацията, предоставена от органите на държавите бенефициери (а органите на държавите членки ще използват същата система за сертифициране за двустранно кумулиране).

За да се гарантира спазването на правилата за произход, държавите бенефициери ще проверяват произхода на стоките по искане на митническите органи на държавите членки и ще извършват редовни проверки и одити на износителите по своя собствена инициатива.

---

<sup>12</sup> Вж. Съобщение 2012/C 332/01 (ОJ C 332, 30.10.2012 г., стр. 1).

<sup>13</sup> Вж. член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс.

### **3. СЛАБОСТИ НА НАСТОЯЩАТА СИСТЕМА**

Настоящите дейности по наблюдение са засегнати от следните слабости:

- системата за периодично докладване се съсредоточава основно върху събирането на количествена информация относно формалностите на административното сътрудничество и само в малка степен върху осигуряване на спазването на самите правила за произход;
- все още няма система за периодично докладване на управлението и контрола за преференциален произход в държавите бенефициери;
- данните, които понастоящем се използват за наблюдение, по същество са предоставени от държавите членки, а в някои случаи — от други служби на Комисията. не се използват други източници, а посещенията за проверка, посочени в Съобщение COM(2005) 100, все още не са проведени;
- всички констатирани пропуски са разгледани в писмена форма или по време на срещи, свързани с наблюдението между Комисията, държавите членки и засегнатите държави бенефициери/партньори; понастоящем такива срещи се организират на основа отделен случай и в допълнение към заседанията на комитетите, установени чрез двустранни споразумения; все още не са използвани други средства за преодоляване на недостатъците;
- дейността на Комисията във връзка с наблюдението не включва мерките на държавите членки, целящи да се гарантира спазването на правилата за произход, по-специално при издаване на доказателства за произход; както и
- общата система за управление на риска<sup>14</sup> не включва рискови профили за правилата за произход.

Кумулативният ефект от тези слабости е стимул за Комисията за по-нататъшно подобряване на настоящата система.

### **4. МЕРКИ ЗА ОТСТРАНЯВАНЕ НА СЛАБОСТИТЕ**

За да се отстранят слабостите на сегашната система е важно да се обърне внимание на следните цели.

---

<sup>14</sup> На 8 януари 2013 г. Европейската комисия прие съобщение относно управлението на риска в областта на митниците и сигурността на веригата на доставки (COM/2012/793). С него се установява стратегия, за да се даде възможност на митниците да се борят по-успешно с рисковете, свързани със стоки, които се търгуват по международните вериги за доставки.



## **4.1 Подобряване на събирането на данни и установяване на пропуските в изпълнението**

### *4.1.1 Събиране и анализ на данните*

Информацията, необходима за наблюдението, следва да бъде допълнена от данни от интегрираната статистическа база данни (IsDB), COMEXT, COMTRADE и ТАРИК, както и от информацията, предоставена от държавите членки.

Като първа стъпка, Комисията следва да направи обща оценка на наличните данни за 89-те държави бенефициери по ОСП, като се съсредоточи върху потенциалните рискове, произтичащи от търговските потоци и разликите в нивата на обмитяване, и като вземе предвид информацията от държавите членки.

На по-късен етап може да се оцени информацията за други държави бенефициери/партньори.

### *4.1.2 Избор на държави за по-нататъшно наблюдение*

Въз основа на своята оценка Комисията ще избере ограничен брой държави бенефициери/партньори за задълбочено наблюдение. Държавите партньори, в чиито преференциални договорености не съществуват изрични разпоредби във връзка с наблюдението, ще трябва да дадат изрично съгласие да бъдат предмет на това наблюдение.

От 2014 г. Комисията ще предлага годишен план за наблюдение, насочен към държави и продукти, за които по-задълбоченото наблюдение се счита за полезно, с известна гъвкавост по отношение на краткосрочните нужди и рискове.

### *4.1.3 Въпросници*

Комисията ще изпрати на избраните държави подробни въпросници за прилагането на практика на правилата за произход и издаването на доказателствата за преференциалния произход.

Въпросите ще бъдат адаптирани към конкретните обстоятелства и операции, особено след влизането в действие на системата REX.

Отговорите ще бъдат оценени и ще се използват за подготовката на срещи и посещения, свързани с наблюдението.

## 4.2 Предприемане на коригиращи мерки

### 4.2.1 *Срещи и посещения, свързани с наблюдението, смесени комитети или комитети за сътрудничество*

След като данните (вж. точка 4.1.1) и отговорите на въпросника (вж. точка 4.1.3) бъдат оценени, Комисията ще вземе решение за всеки отделен случай дали да организира:

- срещи, свързани с наблюдението;
- посещения, свързани с наблюдението в засегнатата държава; или
- съвместни дискусии в съвместния комитет или комитета за сътрудничество

за да се разгледат всички пораждащи загриженост въпроси, които се отнасят до правилното прилагане на преференциалните правила за произход и да се представят подробни обяснения с цел повишаване на осведомеността и предоставяне на насоки.

При всеки случай Комисията ще изготвя подробен доклад, който се споделя с държавата бенефициер/партньор, а резултатите от него се включват в плана за наблюдение за следващата година.

### 4.2.2 *Използване на коригиращи и защитни механизми*

В зависимост от резултатите от процедурата за засилено наблюдение (вж. точка 4.2.1), Комисията следва да вземе решение относно действията, които трябва да бъдат предприети – ако е възможно съвместно с държавата бенефициер/партньор – за преодоляване на установените рискове. Тези мерки могат да включват:

- осигуряване на допълнително целево обучение или техническо подпомагане за отговорни длъжностни лица;
- издаване на съобщения до вносителите (вж. точка 2.3.3); или
- временно оттегляне или прекратяване на преференциите, когато такава мярка е предвидена във въпросната преференциална договореност.

### 4.2.3 *Рискови профили*

Комисията също така ще оцени дали следва да бъдат разработени и приложени общи рискови профили за произход, и ако е така, в каква форма. Ще продължи работата за установяване и поддържане в актуално състояние на действащи общи одитни стандарти<sup>15</sup> и последващи

---

<sup>15</sup> Мерките за митнически контрол са определени в член 5, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 1294/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на програма за

контролни мерки посредством сливането на проекта за стандарти за контрол и ръководството за митнически одит.

#### *4.2.4 Наблюдение на дейностите на държавите членки*

Необходимостта от правилно и еднакво прилагане на митническото законодателство на ЕС не се ограничава до разпоредбите, отнасящи се до собствените ресурси, а се отнася до всички аспекти на митническото законодателство. Като въпрос на доверие в отношенията на Съюза с държавите бенефициери/партньори, Комисията следва също така да наблюдава схемите на държавите членки за издаване на доказателства за произход. Това е особено важно, когато става дума за осигуряване на проследимост на преференциалния произход за целите на кумулирането. Стоките, напускащи дадена държава членка, могат да бъдат използвани при производството на продукти в дадена държава бенефициер/партньор, от която след това да се връщат съгласно договореностите за кумулиране.

Комисията ще изпрати на всички държави членки въпросници за прилагането на практика на правилата за произход и издаването на доказателствата за преференциалния произход. Въз основа на техните отговори и всякаква друга налична информация, Комисията ще вземе решение относно подходящите действия.

#### *4.2.5 Изменение на разпоредбите за прилагане на Митническия кодекс<sup>16</sup>, автономни договорености и двустранни преференциални споразумения*

При оценяване на временното отнемане или временното прекратяване на преференциално третиране съгласно регламента за ОСП Комисията следва да прецени дали тези мерки могат да бъдат приложени изключително за конкретни позиции по КН при определени обстоятелства. Тази възможност е предвидена в членове 15, 19 и 21 от Регламента относно ОСП. В сравнение със санкционирането на целия преференциален внос от една или няколко държави бенефициери, оттеглянето или временното прекратяване на преференциалното третиране за конкретни позиции по КН може да бъде по-ефективно и ефикасно средство за концентриране върху проблемни области, когато те засягат изключително някои позиции от КН.

Би могло да се помисли и за това дали дадена правна рамка за наблюдение може да бъде въведена в други автономни схеми или договорена съгласно двустранни преференциални договорености. В последния случай този подход може да изисква внимателна по-нататъшна оценка.

---

действие за митниците в Европейския съюз за периода 2014—2020 г. („Митници 2020“) и за отмяна на Решение № 624/2007/ЕО.

<sup>16</sup> Регламент (ЕИО) № 2454/93.

Освен това Комисията следва да оцени по-подробно как системата за периодично докладване на управлението и контрола на преференциалния произход от страна на държавите бенефициери (както е посочено в точка 3.2.1 от Съобщение COM (2005) 100) може да бъде включена в различните преференциални договорености.

#### **4.3 Средства и последващи действия**

##### *4.3.1 Финансиране*

Дейностите по наблюдението, посочени по-горе, ще допринесат за постигането на целите на многогодишната програма „Митници 2020“<sup>17</sup> и ще бъдат предложени за финансиране по отношение на:

- i) пътните разноски на експертите от държавите членки, участващи в срещите и мисиите за наблюдение; както и
- ii) разработването на ИТ програми и бази данни.

Дейностите за обучение за държавите бенефициери/партньори могат да бъдат финансирани по програмите за външна помощ на ЕС за периода 2014—2020 г.<sup>18</sup>

##### *4.3.2 Докладване и споделяне на информация*

В края на всяка календарна година Комисията ще публикува доклад за своята дейност по наблюдение. Тя също така ще споделя с държавите членки всяка информация от значение, която е събрала.

## **5. ОБОБЩЕНИЕ**

По-доброто наблюдение на функционирането на преференциалните търговски договорености следва да се постигне чрез:

- системи за периодично докладване, свързани с държави бенефициери/партньори и държавите членки;

---

<sup>17</sup> Регламент (ЕС) № 1294/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на програма за действие за митниците в Европейския съюз за периода 2014—2020 г. („Митници 2020“) и за отмяна на Решение № 624/2007/ЕО.

<sup>18</sup> Инструмент за сътрудничество за развитие, Европейски фонд за развитие (2014-2020 г.), Европейски инструмент за съседство, общоафрикански инструмент. Законодателните предложения за финансиране на тези мерки все още са в процес на изготвяне.

- подобро събиране на данни, и
- анализ на наличната информация и определяне на страни и продукти, за които е необходимо допълнително наблюдение.

Това наблюдение следва да се извършва чрез:

- контакти със засегнатите страни;
- попълването на въпросници; както и
- ако е необходимо, срещи или посещения във връзка с наблюдението.

Въз основа на резултатите от горепосочените мерки Комисията ще оцени необходимостта от по-нататъшни действия.

Изпълнението на настоящия план за действие следва да започне непосредствено след приемането на настоящото съобщение.

Комисията приканва Съвета да подкрепи изцяло действията, посочени в настоящото съобщение.