



Европейски икономически и социален комитет

INT/677
Състояние на
митническия съюз

Брюксел, 22 май 2013 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет за състоянието на митническия съюз“

COM(2012) 791 final

Докладчик: г-н **Jan Simons**

На 21 декември 2012 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 за състоянието на митническия съюз“
COM(2012) 791 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 април 2013 г.

На 490-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 май 2013 г. (заседание от 22 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 139 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Комитетът може в основни линии да подкрепи представеното от Комисията съобщение. Той се застъпва за силен митнически съюз, който да допринася съществено за конкурентоспособността и доброто функциониране на вътрешния пазар в Европейския съюз.
- 1.2 Комитетът препоръчва на Комисията при изготвянето на план за действие изрично да вземе предвид извършените през последните три години проучвания и вътрешни и външни оценки, имащи отношение към функционирането на митническия съюз.
- 1.3 Комитетът счита, че е жизненоважно да се осъществява обща митническа политика въз основа на единни, прозрачни, ефикасни, ефективни и опростени 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, без да се допуска държавите членки да бъдат пристягани в „корсет“ при прилагането на митническото законодателство, за да могат те и занапред да отчитат обема на своите търговски потоци.

- 1.4 Предвид голямото значение, което Комисията отдава в съобщението си на улесняването на търговията, е важно капацитетът за извършване на митнически услуги да бъде съобразен с националните търговски потоци, най-вече за да се повиши ефективността, така че да се улесни максимално дейността на предприятията; във връзка с това би било полезно в бъдеще да се предприеме хармонизация въз основа на добри практики и на системен подход при контрола.
- 1.5 Комитетът би приветствал по-подробното разглеждане в съобщението на конкретни действия в краткосрочен и средносрочен план. В него са определени приоритети само за 2013 г. За следващите години се препраща към плана, който ще бъде публикуван през 2014 г.
- 1.6 Комитетът призовава да се отдели специално внимание на необходимостта от инвестиции, така че системите на митническите администрации да се приведат в състояние да могат да се борят с измамите и престъпността при по-добро съотношение разходи – ефикасност, а също и за да се намалят закъсненията в търговските потоци.

2. Въведение

- 2.1 Част трета от Договора за функционирането на Европейския съюз (един от договорите от Лисабон, съкратено: ДФЕС) – „Вътрешни политики и дейности на Съюза“ – съдържа два сравнително кратки и много общо формулирани члена (членове 26 и 27 от ДФЕС) относно вътрешния пазар, определен като „пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено в съответствие с разпоредбите на Договорите“.
- 2.2 Едва през 1986 г., с Единния европейски акт, тази тема беше включена в европейските договори (член 8А от Договора за създаване на Европейската икономическа общност – ЕИО), като се планираше изграждането на вътрешния пазар да завърши до 1 януари 1993 г. За съжаление, това и до днес все още не е постигнато.
- 2.3 Доста по-бързо и по различен начин се развиха за щастие нещата с митническия съюз като необходим предшественик и съществен елемент на вътрешния пазар, който – по примера на успешното сътрудничество в Бенелюкс – фигурираше още в първия Договор за ЕИО (Договор от Рим) от 1958 г.
- 2.4 В двадесетина члена от този договор много подробно и с точен график се посочва какво следва да бъде извършено, за да може най-късно до 15 години – максималната продължителност на преходния период (член 8, параграф 15) – за „цялата търговия със стоки“ да бъде въведена „забрана на митата върху вноса и износа между държавите членки, и на всички такси с равностоен на мито ефект“, както и да бъде приета „обща митническа тарифа при техните отношения с трети страни“.

- 2.5 Това е записано не само в Договора от Рим (член 9 от Договора за ЕИО), но повече от 50 години по-късно и в Договора от Лисабон (член 28 от ДФЕС). Тъй като обаче всички тези разпоредби вече са осъществени – през 1968 г. бяха премахнати митата по националните граници, а след това бяха приети редица митнически разпоредби и правила за произход, за да се стигне до Митническия кодекс на Общността от 1992 г. и до общата митническа тарифа от 1987 г., в Договора от Лисабон бяха достатъчни само три кратки члена относно митническия съюз (членове от 30 до 32 от ДФЕС), вместо двадесетината пространни члена в Договора от Рим.
- 2.6 Наред с посочените по-горе правни основания, митниците в Европейския съюз използват правни инструменти в конкретни области, за да контролират прилагането на правилата – регламенти за спазването на правата върху интелектуалната собственост, прекурсорите на наркотични вещества, културните ценности, контрола на движението на ликвидни средства, надзора над пазарите, законодателство в областта на защитата на потребителите и опазването на околната среда.
- 2.7 Както е записано в член 3 от ДФЕС, в областта на митническия съюз Европейският съюз разполага с изключителна компетентност, при условията, посочени в член 2, параграф 1 от ДФЕС. Отговорността за прилагането на митническото законодателство е на държавите членки (NB: единният пазар е от споделена компетентност на Съюза и държавите членки, съгласно член 2, параграф 2 от ДФЕС).
- 2.8 Добавената стойност на митническия съюз се илюстрира например от следните данни на Европейската комисия: митниците на ЕС обработват 17 % от световната търговия на стойност 3300 млрд. евро годишно.

3. **Съобщението на Комисията**

- 3.1 На 21 декември 2012 г. Комисията публикува настоящото съобщение относно състоянието на митническия съюз, за да може в средата на мандата си да направи оценка на ситуацията, да установи кои от целите са постигнати и какви са бъдещите предизвикателства.

Комисията посочва по-конкретно, че целите на съобщението са следните:

- да изтъкне добавената стойност и основното значение на услугите, предоставяни от митническия съюз, които са база за растежа, конкурентоспособността и сигурността на вътрешния пазар и на Европейския съюз;
- да потвърди, че митническият съюз е изправен пред предизвикателства, изискващи реакция на европейско равнище; и
- да очертае курс на действие за справяне с тези предизвикателства и за постигане на по-резултатен, стабилен и обединен митнически съюз до 2020 г.

3.2 В контекста на тези цели Комисията разглежда съобщението като начало на дискусия по три важни въпроса:

- довършване на модернизацията, започнала през 2003 г., чрез изготвяне и приемане на новия Митнически кодекс на Съюза и на свързаните с него делегирани актове и актове за изпълнение, както и ефективното им прилагане от държавите членки;
- установяване и отстраняване на пропуските при прилагането на митническото законодателство, както и определяне на приоритетите, по които трябва да се работи. За тази цел преди няколко години Комисията извърши самооценка, а скоро ще бъде публикувана и външна оценка на функционирането на митническия съюз;
- внасяне на промени в структурите на управление с цел подобряване на ефикасността и ефективността на митническия съюз. Комисията възнамерява през 2014 г. да представи съответен план.

3.3 Комисията приканва Съвета и Европейския парламент:

- без забавяне да довършат модернизацията на митническия съюз;
- в диалог със съответните заинтересовани страни да определят приоритетите за митническия съюз, като вземат предвид резултатите от последните вътрешни и външни оценки и анализи на пропуските;
- да реформират управлението, задачите и отговорностите на държавите членки и на Комисията по отношение на общото оперативно ръководство на митническия съюз. Една от следващите стъпки във връзка с това следва да бъде изготвянето на план за реформата, която се предвижда да започне през 2014 г.

3.4 В съобщението си Комисията обръща внимание на факта, че държавите членки вече не са в състояние поотделно да се справят ефективно с предизвикателствата на нарастващата глобализация. Тя смята, че глобализацията изисква по-голямо европейско единство, а по-голямото единство поражда необходимост от по-силна интеграция.

4. **Общи бележки**

4.1 Комитетът оценява факта, че в средата на мандата си Комисията представя настоящото съобщение за състоянието на митническия съюз. Комитетът подчертава и голямото значение на митническия съюз за ЕС, по-специално за растежа, конкурентоспособността и сигурността на единния пазар.

4.2 Комитетът отбелязва, че Европейският съюз е изправен както пред външни, така и пред вътрешни предизвикателства.

- 4.2.1 Сред външните предизвикателства могат да се посочат нарастващите търговски потоци, новите и сложни логистични вериги, промененият конкурентен натиск, нарастването на престъпността, по-конкретно измамите, терористичните действия или очакванията, например от страна на други правоприлагащи органи, за които митниците изпълняват задачи.
- 4.2.2 Като вътрешни предизвикателства Комитетът разглежда неефикасността и липсата на ефективност вследствие на различното прилагане от страна на 27-те държави членки, като всяка държава членка разработва собствени системи за компютризиране, прилагат се различни методи на работа и се наблюдават големи разлики в равнището на професионалната подготовка, вследствие на което държавите членки не прилагат европейското законодателство по еднакъв начин. Днес това положение става още по-сериозно поради икономическата криза.
- 4.3 Комитетът отдава голямо значение на провеждането на митническа политика на основата на хармонизирани, прозрачни, ефективни, ефикасни и опростени процедури – политика, благодарение на която Европейският съюз да устоява на световната конкуренция и да се защитят правата и сигурността на предприятията и на европейските потребители, както и интелектуалната собственост.
- 4.4 Той отправя такава препоръка в неотдавна публикувано свое становище¹ и по-долу отново категорично я повтаря, предвид нейното значение.
- 4.5 Освен това Комитетът подчертава, също така категорично, че не трябва да се допуска държавите членки да бъдат пристягани в „корсет“ при прилагането на митническото законодателство, за да могат те и занапред да отчитат обема на съответните търговски потоци. Във връзка с това Комитетът посочва, че държавите членки създадоха различни инструменти за улесняване на търговията: цифровизиране на формалностите, опростени процедури, въвеждане на статута на одобрен икономически оператор.
- 4.6 Хармонизацията следва да се основава на най-добрите практики, а не на усреднено европейско равнище.
- 4.7 Ако целта е да се рационализират разходите, да се наблегне на постигането на резултати, включително за доходите и финансовите аспекти, и да се осъществи действителен напредък, според Комитета е желателно не толкова да се извършва контрол върху отделните операции, а по-скоро да се прилага системен подход, основаващ се на оценка на риска.

¹ [ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 68-71.](#)

- 4.8 Съветът по конкурентоспособност от 10 и 11 декември 2012 г. също подчертава в своите заключения необходимостта „допълнително да се насърчи единното прилагане на митническото законодателство и съвременните и хармонизирани подходи за митнически контрол, като същевременно се предостави гъвкавост за национални решения там, където това е възможно, и при отчитане на последиците за операторите и държавите членки“².
- 4.9 Освен това Съветът подчертава необходимостта „да се засили сътрудничеството в областта на сигурността, здравеопазването и околната среда с други агенции на национално равнище и на равнище ЕС, както и с международните партньори, като същевременно се зачита разделението на компетенциите между ЕС и държавите членки“³.
- 4.10 Комитетът споделя също така виждането на Комисията, че бъдещото развитие на митническия съюз е възможно само при условие че се създаде механизъм за измерване и оценка на неговите резултати.
- 4.11 Комитетът посочва също, че освен строгите митнически процедури е възможно да съществуват и други пречки – например недостатъчно добра инфраструктура по външните граници, което затруднява бързата обработка. Тъй като от това са засегнати и трети страни, би трябвало преди всичко да се потърсят съвместни решения на тези проблеми.
5. **Конкретни бележки**
- 5.1 Комитетът е обезпокоен от все по-голямото разминаване между постоянно нарастващото работно натоварване, от една страна, и трайно намаляващия брой на митническите служители, от друга. Независимо от факта, че много дейности са автоматизирани, работното натоварване на митническите служители расте. Следва да се обърне много по-голямо внимание на тази проблематика, важни елементи от която са също обучението и преквалификацията.
- 5.2 Във връзка с това Комитетът би предложил в перспектива създаването на Европейски митнически институт за обучение, за да се приведат на нужното равнище уменията и знанията на митническите служители от държавите членки.

² Заключения на Съвета относно постигнатия напредък в прилагането на стратегията за развитие на митническия съюз, 3208-о заседание на Съвета по конкурентоспособност, Брюксел, 10 и 11 декември 2012 г.

³ Пак там.

- 5.3 Според Комитета сигурността на веригите за доставки и управлението на риска са от голямо значение за митническия съюз. ЕИСК скоро ще представи и своето становище относно публикуваното неотдавна съобщение на Комисията по тези въпроси (COM(2012) 793 final; INT/681 докладчик: г-н Pezzini).
- 5.4 Комитетът би желал също така Комисията да направи предложения за справяне с проблемите, произтичащи от различното третиране на нарушенията на митническото законодателство на ЕС и от различното прилагане на санкции в държавите членки, дори и само заради принципа на равно третиране. При това не бива да се забравя, че за държавите членки изменението на режима на санкции в собственото им митническо и наказателно право е чувствителен въпрос.
- 5.5 Във връзка с това като първа стъпка Комитетът препоръчва сближаване по отношение на видовете нарушения, както това вече се прави в областта на автомобилния транспорт⁴.
- 5.6 Комитетът се отнася положително към намерението на Комисията да изготви редица стандартни процедури, които ще бъдат включени в бъдещите законодателни актове, за да се подпомогне прилагането от страна на митниците на законодателните актове, предвиждащи забрани и ограничения на стоки за внос и износ.
- 5.7 Комитетът би искал в съобщението си Комисията да се беше спряла по-конкретно на въздействието на своите предложения по отношение на регулаторната и административната тежест.
- 5.8 По-доброто изпълнение на задачите на митниците е от основно значение. Затова е целесъобразно да се развие сътрудничеството между митническите администрации, да се засилят правомощията на митническите служители и да се изготвят истински европейски стратегии за борба с измамите. Възможни са също обстоятелства, при които би било желателно прехвърлянето на задачи и дейности от отделни държави членки към общи институции – свързани с Комисията или управлявани съвместно от държавите членки, например, когато могат да се реализират големи икономии на финансови средства и/или за улесняване на изпълнението на задачи на митниците.
- 5.9 Освен това Комитетът очакваше да види в това съобщение повече информация по същество. Такава за съжаление липсва, поради което е трудно да се направи цялостна оценка на съобщението. За щастие, както изрично посочиха представителите на Комисията, към бъдещите законодателни предложения ще бъде прилагана оценка на въздействието.

4

Регламент (ЕО) № 1071/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. за установяване на общи правила относно условията, които трябва да бъдат спазени за упражняване на професията автомобилен превозвач и за отмяна на Директива 96/26/ЕО на Съвета.

- 5.10 Комитетът, също както Комисията, е загрижен от констатацията, че настоящата организация на митническия съюз и по-конкретно общите процеси са изчерпали своята ефективност и ефикасност. Той е на мнение, че митническите служби трябва да разполагат с модерна и ефикасна система за управление, за да могат да продължат да работят по ефективен и разходоефективен начин.
- 5.11 Освен това Комитетът посочва, че и в днешната икономическа криза е необходимо на митническите служби да се предоставят достатъчно финансови средства, например за осъвременяване на ИТ системите им, за да могат те ефективно да противодействат на измамите и престъпността.

Брюксел, 22 май 2013 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Henri Malosse
