



Брюксел, 11.11.2015 г.
COM(2015) 561 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**относно прилагането на Регламент (ЕС) № 479/2013 от 13 май 2013 г. за
освобождаване от изискването за подаване на обобщени декларации за въвеждане
и за напускане за съюзни стоки, придвижвани през коридора Neum**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

относно прилагането на Регламент (ЕС) № 479/2013 от 13 май 2013 г. за освобождаване от изискването за подаване на обобщени декларации за въвеждане и за напускане за съюзни стоки, придвижвани през коридора Neum

1. Въведение

Регламент (ЕС) № 479/2013 на Съвета от 13 май 2013 г. (Регламент за Neum) е приет въз основа на член 43 от Акта за присъединяване на Република Хърватия към Европейския съюз (ЕС). С него се установява специален режим по отношение на задължението за подаване на обобщени декларации за въвеждане и напускане за пратки, преминаващи през коридора Neum, чрез дерогация от някои разпоредби на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета относно създаване на Митнически кодекс на Общността (наричан по-нататък „Кодексът“)¹ и на Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията за определяне на разпоредби за прилагане на Митническия кодекс на Общността (РПМК)².

Съгласно член 6 от Регламента за Neum Република Хърватия поема задължението да наблюдава стриктно прилагането му и от март 2014 г. да информира Европейската комисия за всички открити нередности, както и за мерките, които е предприела впоследствие за отстраняване на тези нередности. По силата на член 7, в срок от две години след влизането в сила на регламента Комисията трябва да представи на Съвета на ЕС доклад, съдържащ оценка на прилагането на регламента.

С настоящия доклад се прави тази оценка. В него се прави преглед на икономическия и географския контекст, както и на правната рамка. След това се предоставя обща оценка на прилагането, оценка на това дали конкретни разпоредби са изпълнени, както и оценка на пригодността на ресурсите и възможностите, които са необходими и достъпни.

Настоящият доклад се основава на информацията, редовно предоставяна от хърватската митническа администрация, на резултатите от специалното посещение за мониторинг от 28 ноември 2014 г. и на последвалия диалог с хърватската митническа администрация при финализирането на доклада от мисията.

2. Географски и икономически контекст

2.1. Географски контекст

Коридорът Neum е част от територията на Босна и Херцеговина, която достига до Адриатическо море, като разделя континенталната част на Хърватия на две части. Той е с дължина приблизително 9 км. На пътя, който преминава през коридора Neum, има два

¹ ОВ L 302, 19.10.1992 г., стр. 1

² ОВ L 253, 11.10.1993 г., стр. 1

гранични контролно-пропускателни пункта (ГКПП): Klek (Neum I) от северната страна и Zaton Doli (Neum II) от южната страна. Поради особеното разположение на тази област, за преминаване на пратки с продукти от животински произход през коридора Neum се прилагат специални разпоредби, които позволяват такива стоки да преминат, ако превозното средство е запечатано.

Като се има предвид географското разположение и ограничения участък от пътя, разположен в коридора Neum, пълното прилагане на изискванията на правото на ЕС за подаване на обобщени декларации за въвеждане и напускане за пратки, преминаващи през този коридор, е не само трудно от техническа гледна точка, но по всяка вероятност би довело до сериозни смущения за търговския и пътническия поток в района.

2.2. Икономически контекст

Главният път, който преминава през коридора Neum, е единствената възможна пътна транспортна връзка и има ограничен капацитет. Местните стоки, които се транспортират през коридора, са предимно доставки за района на Дубровник. Те са предназначени за задоволяване на ежедневните нужди на местното население и на местната икономика, в която важна роля играе туризмът. Въпреки че такива доставки извършват и големи дружества, значителна част от движението по коридора се пада на стоки, превозвани от средни и малки икономически оператори, като занаятчии, рибари и земеделски стопани.

Прилагането на общото изискване за подаване на обобщени декларации за въвеждане и напускане би довело до закъснения и би затруднило значително доставката на стоките, би довело до увеличаване на транспортните разходи и в крайна сметка до нарастване на цените/разходите за тези стоки на местния пазар. Хърватските митнически органи предоставиха на Комисията подробен анализ и обяснение за тази специфична ситуация. Тези условия бяха разгледани от Комисията и обсъдени в Съвета преди приемането на Регламента за Neum³.

3. Правни условия съгласно Регламента за Neum

Регламентът за Neum влезе в сила на 1 юли 2013 г. Съгласно член 36а, параграф 1 от Митническият кодекс на Общността (наричан по-нататък „Кодексът“)⁴ стоките, въведени на митническата територия на Съюза, се обхващат от обобщена декларация за въвеждане (ОДВ), при спазване на определени изключения или дерогации, предвидени в член 181в от разпоредбите за неговото прилагане (РПМК)⁵.

Съгласно член 182а, параграф 1 от Кодекса и при спазване условията на съответните освобождавания или дерогации, приложими съгласно член 842а, параграфи 3 и 4 от РПМК, се изисква обобщена декларация за напускане (ОДН) за стоки, които напускат митническата територия на ЕС, освен ако не се изисква митническа декларация,

³ COM(2013) 1 final, Обща позиция на работна група „Разширяване и държави, водещи преговори за присъединяване към ЕС“, 24 юни 2011 г.

⁴ Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 г.

⁵ Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията от 2 юли 1993 г.

какъвто е случаят при стоки, които напускат временно митническата територия на ЕС, без да бъдат изнасяни, реекспортирани или поставяни под режим транзит.

В член 36б, параграф 2 и член 182г, параграф 2 от Кодекса е предвидено изискване за използването на електронна техника за обработка на данни за подаване на посочените обобщени декларации, за да се позволи електронен обмен на данни между митническите органи с цел митническият контрол да се основава на анализ на риска с използването на автоматизирани системи, както се изисква съгласно член 13 от Кодекса.

Съгласно посочените разпоредби съюзните стоки, придвижвани през коридора Neum, бяха освободени от съответните изисквания, като бяха взети предвид характеристиките на местната икономика и на стоките. Туризмът е основната икономическа дейност в района около град Dubrovnik. Отрасълът разчита предимно на малки и средни предприятия, зависещи от доставките на стоки, които идват от основната територия на Република Хърватия и чиято стойност обикновено е под 10 000 евро.

Както бе потвърдено от последните статистически данни, предоставени от хърватската митническа администрация, 89 % от стоките, транспортирани през коридора Neum, са със статус на съюзни стоки. Те преминават през коридора, придружени от търговски документи, удостоверяващи общностния статус, както е посочено в член 317 от РПМК.

Хърватия поема ангажимент да осигури въвеждането на подходящи процедури и проверки към датата на присъединяването си към ЕС и на двата гранично-пропускателни пункта с цел ефективно управление на специалния режим, установен по силата на Регламента за Neum. И двата гранично-пропускателни пункта трябваше да разполагат с подходящо оборудване и персонал, за да изпълнят съответните изисквания.

В съответствие с член 4 от Регламента за Neum освобождаването от изискването за подаване на ОДВ и ОДН се прилага, ако са изпълнени следните условия:

- стоките са придружени от търговски документи (фактура или транспортен документ), които следва да съдържат най-малко набора данни, изисквани съгласно член 317, параграф 2 от РПМК, както и общата стойност на стоките,
- общата стойност на въпросните стоки не надвишава 10 000 EUR,
- въпросните придружаващи документи са заверени от хърватските митнически органи посредством официално обозначение (подпис, печати) при напускане,
- когато сметат за необходимо, митническите органи запечатват пратките или транспортните средства при напускане,
- при повторно въвеждане митническите органи проверяват документите, времето за преминаване през коридора, пломбите (ако има такава) и стоките (когато е целесъобразно).

Освен това прилагането на освобождаването не засяга извършването на анализ на риска във връзка с митническият контрол, прилаган по отношение на съюзни стоки, придвижвани през коридора Neum, както се изисква от разпоредбите на член 5 от Регламента за Neum.

4. Оценка

Данните, предоставени от хърватската митническа администрация, потвърждават, че през цялата година движението на стоки на стойност, непревишаваща 10 000 евро, значително надвишава това на стоки на стойност над тази граница. Този факт има важни последици в периода юни — август, когато потокът на движение през коридора значително се увеличава.

Екипът за мониторинг установи редица добри практики.

Гранично-пропускателните пунктове разполагат с адекватни информационни технологии (ИТ) и друго необходимо оборудване. Инфраструктурата е развита значително за осигуряване на своевременно, ефикасни и отговарящи на изискванията контрол и проверки, които отразяват добрите практики, установени в ЕС. Броят на митническите служители е достатъчен и те са добре организирани. Налице е добра координация и пряка връзка между централната администрация и учрежденията в Neum.

От логистична гледна точка по пътищата съществуват специални участъци за прегледи на превозни средства с подходящи технически условия, позволяващи ефективен митнически контрол при възможно най-малко смущения в движението. Освен това гранично-пропускателните пунктове са организирани по начин, позволяващ на полицейските и митническите органи да си сътрудничат тясно, като е предвиден прозорец, свързващ двата офиса. Това позволява правилното и бързо сравнение на данни и координацията на проверките и контрола.

Когато стоките временно напускат митническата територия, хърватските митнически органи осигуряват прилагането на следната процедура:

- митническото учреждение на напускане получава търговските или транспортните документи, придружаващи стоките, и въвежда в информационната система данни относно лицето, което превозва стоките, собственика на стоките (когато е приложимо) и изпращача на стоките, както и описанието на стоките, стойността им, броя/количеството на опаковките и брутното тегло,
- ако е необходимо, се извършват пропорционален анализ на риска и митнически контрол,
- когато установи, че условията са изпълнени, митническият орган поставя печат върху съответните документи, които придружават стоките, отбелязва информацията относно поставените митнически пломби (ако има такива) и въвежда точния момент, когато стоките напускат митническата територия (час и минута). Времето, определено за преминаване през на коридора, е средно около 20 минути. Това е разумно, като се има предвид, че превозните средства преминават през четири гранични контролно-пропускателни пункта в Neum, като се включат и тези, които са установени от властите на Босна и Херцеговина.

На мястото на повторно въвеждане:

- стоките и придружаващите ги документи с поставен печат се представят на митническия служител, който проверява документите и сравнява информацията в тези документи с данните, вписани от митническото учреждение на напускане в ИТ системата. Проверяват се митническите пломби (ако има такива). Проверява се времето за преминаване през коридора Neum.
- При откриване на нередност (например повредени митнически пломби, превишаване на времето, необходимо за преминаване през коридора) се извършва подробен преглед на превозното средство, на стоките и придружаващите ги документи. В зависимост от резултатите от тези специални мерки се предприемат съответните действия и се вземат ефективни и целенасочени мерки.

Мисията за мониторинг установи, че физическите и документните проверки се извършват правилно и проверките, извършвани на случаен принцип, са разумни. Документите се подпечатват надлежно при напускане и времето за преминаване през коридора се проверява правилно при повторно влизане.

По време на мисията за мониторинг Комисията установи, че оперативният персонал е добре подготвен и познава много добре съответното митническо законодателство и процедури на ЕС, и митническите служители са получили адекватно, последователно и целенасочено обучение, което отразява както общо приложимите правила, така и спецификата на конкретното място. Осигурено е обучение в търговския сектор на регионално равнище, което е дало възможност за задаване на въпроси и по-ефективно адаптиране към конкретната ситуация.

Установено бе наличието на добра и ефикасна организация на документните и физическите проверки на гранично-пропускателните пунктове, както и на подходяща транспортна инфраструктура със специални ленти, които предотвратяват ненужни смущения в движението.

Налице е подходящо ИТ оборудване, свързано с централната администрация, както и тясно сътрудничество между митническите и полицейските органи.

5. Ресурси и капацитет

Хърватската митническа администрация полага също така специални усилия да осигури прозрачност на своите действия и да улесни още повече движението през коридора чрез информиране на населението относно специалния режим, приложим в коридора Neum, чрез целенасочена информация, която е обществено достъпна.

Разпределението на ресурсите на гранично-пропускателните пунктове е адекватно. Всеки гранично-пропускателен пункт разполага с 2 — 3 служители. Численият състав на граничните инспекционни пунктове е съответно 26 и 28 служители. Обемът на работата е разумен в сравнение със средната стойност в ЕС като цяло. Всеки митнически служител обработва около 24 обобщени декларации на ден, като броят на обработените декларации варира от 17,5 до 31,5 на ден. Съществува много добра координация между гранично-пропускателния пункт, регионалната служба в Сплит и

централната администрация. Обемът на работата е разпределен разумно. Организацията е ефикасна и дава възможност за ефективен митнически контрол и проверки без ненужно забавяне.

Екипът за мониторинг е удовлетворен от организирането на прилагането на Регламента за Neum от страна на хърватската митническа администрация и намира разпределението на ресурсите за целесъобразно и достатъчно.

6. Обучение и логистика

6.1. Обучение

Митническите служители получават както общо обучение в областта на митническото законодателство и процедурите, така и целево обучение по въпроси, свързани с изпълнението на Регламента за Neum, като:

- използване на системата за контрол на вноса (ICS), системата за контрол на износа (ECS), новата компютризирана система за транзит (NCTS),
- характер, използване и проверка на валидността на T2L⁶ и други средства за доказване на статус на съюзни стоки,
- управление на риска.

Във всички хърватски регионални митнически учреждения редовно се предоставят и обучения за предприятия.

6.2. Логистика

Непосредствено преди присъединяването си към ЕС, в съответствие със своите задължения, частично посочени в Регламента за Neum, Хърватия построи и оборудва напълно нови гранично-пропускателни пунктове в граничните точки Klek и Zaton Doli. Новата логистична инфраструктура предоставя пространството, необходимо на граничните служители, места за подробен преглед на превозните средства, пунктове, оборудвани с пътни кантари за тегло до 50 тона и пространство за работата на превозвачите.

6.3. ИТ-инфраструктура

Логистичните мерки, които позволяват бързи проверки на превозните средства, може да се считат за добра практика. ИТ инфраструктура е подходяща и може редовно да се актуализира в съответствие с промените на централно равнище.

⁶ T2L е митнически документ, който се използва в Европейския съюз като доказателство за вътрешноевропейския общностен характер на износа/вноса. За да бъде издаден документът, износителят и вносителят трябва да са от държавите —членки на ЕС, и държавата, в която пратката е натоварена или доставена, трябва да е държава членка. Документ T2L се заверява от митническите органи на държавата, в която са натоварени продуктите, и вносителят трябва да го получи, за да започне процедурата по вноса.

Всички работни места са снабдени със стандартно ИТ оборудване, свързано с митническата мрежа. Предоставен е достъп до ИТ приложения и до уебсайта на митническата администрация. Установена е ИТ връзка между граничните учреждения в Klek и Zaton Doli.

Обучението се организира от отдел „Човешки ресурси“, който е част от генерална дирекция „Митници“. То се извършва от експерти от отделите в генерална дирекция „Митници“ и обикновено се провежда в генерална дирекция „Митници“, но с цел да се избегнат неналожителни пътувания от страна на персонала, съществуват и някои учебни места другаде в страната.

Общи митнически обучения се предоставят в регионалните учреждения от експерти от централната администрация. Това поощрява еднаквото прилагане на митническите правила, като същевременно се взема под внимание спецификата на конкретното място. Организирано е и специфично обучение във връзка с прилагането на Регламента за Neum. Комисията препоръча някои подобрения, по-специално целеви инструкции за употреба, изисквания и проверка на автентичността на документите T2L. Равнището на обучение остава все пак достатъчно, за да се подготвят служителите за ефективно и ефикасно прилагане на Регламента за Neum. Комисията подкрепя и насърчава организирането на обучения на равнището на регионалните отдели от експерти от централната администрация и целевото обучение по прилагането на регламента.

Евентуалното включване в програмата за обучение на подходящо обучение относно прилагане на Регламента за Neum би било в помощ на предприятията.

7. Спазване на условията от регламента

7.1. Законодателство

Хърватската митническа администрация прие Инstrukция № 25/2013 относно прилагането на мерки за митнически контрол за стоки, придвижвани през коридора Neum. Специализираното обучение на митническите служители продължи през цялата 2014 година.

7.2. Нередности

Рядко са откривани нередности. Открити са само малък брой нередовни документи, като нередностите се дължат основно на непознаване на процедурата.

7.3. Член 4 от Регламента за Neum

Ако се установи, че времето за преминаване през коридора е пресрочено, пратката се подлага на допълнителни проверки относно:

— автентичността на документ T2L или съдържанието му въз основа на преглед на електронните записи на мястото, където стоките напускат ЕС,

— целостта на митническите пломби (ако има прикрепени такива),

— други елементи от конструкцията на превозните средства, за да се провери дали е възможно да се получи достъп до стоките, без да се наруши целостта на митническите пломби, както и дали стоките са идентични и дали количеството им съответства на декларираното при напускане.

7.4. Член 5 от Регламента за Neum

Митническите проверки се основават на риска и се правят за всеки отделен случай. В Инstrukция № 25/2013 на хърватската митническа администрация се описва начинът, по който проверките трябва да се извършват на местно равнище. В нея се предоставят и указания за ръчен анализ на риска за сигурността и безопасността. Съществува специфично изискване относно вида и степента на проверките, които следва да позволяват на митническите служители да вземат окончателно решение — да разрешат или да откажат въвеждане или напускане.

В помощ на митническите служители като резервна възможност на гранично-пропускателните пунктове в Klek и Zaton Doli постоянно са на разположение служители, специализирани в анализ на риска. Отделът към Централната служба, отговарящ за контрола (отговорен за анализа на риска) е предоставил насоки за безопасност и сигурност. В регионалното митническо учреждение в Сплит в рамките на Службата за контрол, разследване и управление на риска има редовни смени.

Митническото учреждение на напускане може да разреши стоките да напуснат само след като бъдат извършени определените дейности.

7.5. Санкции

Ако стойността на стоките надхвърля 10 000 EUR, превозвачът трябва да подаде пълна ОДВ/ОДН. В случай на нередности се налагат и санкции.

Комисията стига до заключението, че тези условия се прилагат правилно. Документите са проверени правилно, проверки са извършвани редовно и централната администрация е въвела процедури за еднаквото прилагане на правото на Съюза.

8. Заключение

Въз основа на оценката, предоставена в този доклад, Комисията стига до заключението, че равнището на прилагане на Регламента за Neum е задоволително и няма основание за спиране на действието или отмяна на регламента.