



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 1.7.2019 г.
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР по проекта на препоръка относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решението за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР във връзка с предвиденото приемане на проекта на препоръка относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Проектът на препоръка относно борбата с незаконната търговия

Проектът на препоръка относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия („проектът на препоръка“) бе разработен от работната група на ОИСР за борба с незаконната търговия — спомагателен орган към Форума на високо равнище по въпросите на риска, организиран от Комитета по публично управление към ОИСР, въз основа на продължили шест години анализи и консултации с експерти, благодарение на които бяха набелязани ключови предизвикателства, пораждащи риск от незаконна търговия в зоните за свободна търговия (ЗСТ).

Основната цел на проекта на препоръка е повишаване на прозрачността в ЗСТ, така щото престъпните организации да не могат да се възползват от тях. За тази цел в проекта на препоръка държавите, независимо дали са членки или не на ОИСР, се призовават: i) да осигурят подходящи равнища на надзор и контрол на ЗСТ; и ii) да насърчат операторите на ЗСТ да спазват кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия, който се съдържа в допълнението към проекта на препоръка и представлява неразделна част от него.

В първия стълб на проекта на препоръка се очертават областите, в които участващите държави се призовават да предприемат допълнителни действия, включително чрез международно сътрудничество, с цел засилване на наблюдението и контрола на ЗСТ в рамките на своите юрисдикции. Такива дейности включват установяването на нормативна рамка за ЗСТ, позволяваща на компетентните органи да извършват ефективни разследвания, проверки или инспекции на място и да привеждат в действие приложимите забрани и ограничения в рамките на ЗСТ. С проекта на препоръка се цели също така да се увеличи наличието на обобщени статистически данни за стоките, въвеждани в ЗСТ и напускащи такива зони, въз основа на тяхното тарифно класиране.

Във втория стълб на проекта на препоръка се отправят съвети към участващите държави относно мерките, които да предприемат, за да насърчат операторите на ЗСТ да спазват доброволно кодекса за поведение. Такива мерки може да включват по-строг контрол на пратките, пристигащи от неспазващи кодекса ЗСТ. Спазването ще се оценява и наблюдава с помощта на механизъм, който ще бъде разработен след приемането на проекта на препоръка. На практика кодексът за поведение задължава ЗСТ да осъществяват надзор върху икономическите оператори, установени в тяхната зона, да си сътрудничат с митниците и да осигуряват подходящи условия за наличието на информация за целите на разследванията. Всичко това има за цел повишаване на отчетността и създаване на еднакви условия на конкуренция, нетният положителен резултат от което ще бъде намаляване на незаконната търговия.

2.2. Съветът на ОИСР и Комитетът по публично управление към ОИСР

Съветът на ОИСР е органът с правомощие за вземане на решения в рамките на ОИСР. Той се състои от по един представител на всяка държава членка и един представител на Европейската комисия. Съветът заседава редовно на равнището на постоянните представители към ОИСР, а решенията се вземат с консенсус. Тези заседания се председателстват от генералния секретар на ОИСР. Двадесет и три държави — членки на Съюза, са членки на ОИСР и съответно разполагат с право на глас в Съвета на ОИСР. Съюзът не е член на ОИСР и следователно няма право да гласува, когато Съветът на ОИСР приема законодателни актове. Комитетът по публично управление към ОИСР работи по силата на мандат, предоставен от Съвета на ОИСР. Макар Европейската комисия да изразява позицията на Съюза в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР въз основа на настоящото решение на Съвета, държавите — членки на Съюза, които са членки и на ОИСР, трябва да използват своето право на глас, за да заемат позиция от името на Съюза, като действат съвместно.

2.3. Предвиденият акт на Съвета на ОИСР

Текстът на проекта на препоръката, който е правно необвързващ правен инструмент на ОИСР, беше завършен на 29 март 2019 г. от ръководния комитет на работната група на ОИСР за борба с незаконната търговия и беше представен на Комитета по публично управление към ОИСР за обсъждане по време на заседанието му на 16 април 2019 г. С влизането в сила на настоящото решение на Съвета проектът на препоръка ще бъде предаден на Комитета по публично управление към ОИСР за одобрение чрез писмена процедура. Ако комитетът даде своето одобрение, проектът на препоръка ще бъде представен на Съвета на ОИСР за приемане.

3. Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза

Съюзът играе активна роля в борбата с незаконната търговия, включително чрез разпоредбите, съдържащи се в Митническия кодекс на Съюза, и чрез правилата относно защитата на правата върху интелектуалната собственост, осъществявана от митническите органи.

През изминалите десетилетия много държави от целия свят обособиха ЗСТ като начин за стимулиране на икономическото развитие. Това развитие обаче изпревари приемането на стандарти и разпоредби, уреждащи ефективния надзор върху дейностите в ЗСТ в някои държави. В резултат на това престъпните мрежи откриха начини да се възползват от пропуските в надзора в някои ЗСТ, за да внасят тайно или да отклоняват незаконни продукти към вътрешните пазари, да изграждат производствени съоръжения за фалшиви и контрабандни стоки, да превозват транзитно незаконни стоки и да улесняват извършването на незаконни услуги. В някои държави ЗСТ се третира за всякакви цели като зони, намиращи се извън митническата територия на държавата, поради което стоките се въвеждат или извеждат от тях с минимален митнически контрол.

С цел да даде отговор на тези предизвикателства Европейската комисия предприе действия в тясно сътрудничество с работната група на ОИСР за борба с незаконната търговия, за да изготви указания, с които да се помогне на правителствата и на създателите на политики да намалят и да възпрепятстват незаконната търговия, извършвана чрез ЗСТ и вътре в тях. В изготвения в резултат на тези усилия проект на препоръка се определят мерки за повишаване на прозрачността, за насърчаване на

„чистата“ и справедлива търговия в ЗСТ и за превръщането им в непривлекателни обекти за престъпните организации, които понастоящем се възползват от тях.

Предвид на факта, че незаконната търговия има широко отрицателно социално-икономическо, екологично, а дори и политическо въздействие, подкрепата на Съюза за приемането на проекта на препоръка в Съвета на ОИСР ще изпрати силно положително послание на останалите държави — членки на ОИСР, както и на нечленуващите в организацията държави.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на „позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“. Понятието „актове с правно действие“ включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са „годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“.

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Съветът на ОИСР е орган, създаден по силата на споразумение, а именно Конвенцията за ОИСР. Макар Съюзът сам по себе си да не е член на ОИСР, представител на Европейската комисия участва в заседанията на Съвета на ОИСР и изразява позицията на Съюза. Позицията на Съюза по въпроси от компетентността на Съюза се изразява въз основа на решение на Съвета, а държавите — членки на Съюза, които са членки и на ОИСР, трябва да използват своето право на глас, за да заемат позиция от името на Съюза, като действат съвместно.

Проектът на препоръка, който Съветът на ОИСР може да приеме след одобрението на Комитета по публично управление към ОИСР, е в състояние да окаже въздействие върху анализа на риска, извършван от митническите органи на държавите членки в съответствие с Регламент (ЕС) № 952/2013 за създаване на Митнически кодекс на Съюза и във връзка с рамката за управление на риска в областта на митниците. Причината за това е, че неспазването на кодекса за поведение е показател за риск, който митническите органи на държавите членки могат да използват в рамките на своята свобода на преценка относно подбора на стоки или икономически оператори за митнически контрол в контекста на пратките, които пристигат от съответните ЗСТ или преминават транзитно през тях. Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като

основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел и съдържанието на предвидения акт са свързани с общата търговска политика. Както е посочено в точка 1, замисълът на проекта на препоръка е да се помогне на правителствата и на създателите на политики да намалят и да възпрепятстват незаконната търговия, извършвана чрез ЗСТ и вътре в тях. От това следва, че проектът на препоръка има за цел да насърчава и защитава законната търговия по смисъла на член 207 от ДФЕС.

4.3. Заключение

Ето защо, с цел да се установи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР, е необходимо решение на Съвета на основание на член 207 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС. Макар Европейската комисия да изразява позицията на Съюза в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР въз основа на настоящото решение на Съвета, държавите — членки на Съюза, които са членки и на ОИСР, трябва да използват своето право на глас, за да заемат позиция от името на Съюза, като действат съвместно.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР по проекта на препоръка относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 207, параграф 4, първа алинея във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Международните стандарти за борба с незаконната търговия са от ключово значение за осигуряването на еднакви условия на конкуренция в света и за насърчаването на законната търговия. Тези стандарти следва да включват указания, с които да се подпомагат правителствата и създателите на политики в усилията им да намалят и да възпрепятстват незаконната търговия, извършвана чрез зоните за свободна търговия и вътре в тях, каквито указания се съдържат в проекта на препоръка на ОИСР относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия („проекта на препоръка“).
- (2) Проектът на препоръка беше предмет на широки обсъждания в работната група на ОИСР за борба с незаконната търговия — спомагателен орган към Форума на високо равнище по въпросите на риска, организиран от Комитета по публично управление към ОИСР, въз основа на продължили шест години анализи и консултации с експерти, включително със СМО и СТО.
- (3) Предвижда се проектът на препоръка да бъде представен най-напред на Комитета по публично управление към ОИСР за одобрение и след това — на Съвета на ОИСР за приемане.
- (4) Целесъобразно е да се установи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР в съответствие с член 218, параграф 9 от ДФЕС, тъй като проектът на препоръка е в състояние да окаже въздействие върху анализа на риска, извършван от митническите органи на държавите членки в съответствие с Регламент (ЕС) № 952/2013 за създаване на Митнически кодекс на Съюза и във връзка с рамката за управление на риска в областта на митниците. Причината за това е, че неспазването на кодекса за поведение е показател за риск, който митническите органи на държавите членки могат да използват в рамките на своята свобода на преценка относно подбора на стоки или икономически оператори за митнически контрол в контекста на пратките, които пристигат от съответните ЗСТ или преминават транзитно през тях. Незаконната търговия има

широко отрицателно социално-икономическо, екологично, а дори и политическо въздействие и затова е особено важно Съюзът да подкрепи приемането на проекта на препоръка в рамките на Съвета на ОИСР.

- (5) Съветът на ОИСР е орган, създаден по силата на споразумение, а именно Конвенцията за ОИСР. Двадесет и три държави — членки на Съюза, са членки на ОИСР и разполагат с право на глас в Съвета на ОИСР. Съюзът не е член на ОИСР и следователно няма право да гласува, когато Съветът на ОИСР приема законодателни актове. Макар Европейската комисия да изразява позицията на Съюза в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР, държавите — членки на Съюза, които са членки и на ОИСР, трябва да използват своето право на глас, за да заемат позиция от името на Съюза, като действат съвместно в съгласие с позицията на Съюза,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета по публично управление към ОИСР и на Съвета на ОИСР във връзка с повишаването на прозрачността в зоните за свободна търговия, се основава на проекта на препоръка относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия, приложен към настоящото решение.

Представителите на Съюза в Комитета по публично управление към ОИСР и в Съвета на ОИСР могат да договорят незначителни промени в проекта на препоръка, без да е необходимо допълнително решение на Съвета.

Член 2

Позицията, посочена в член 1, се заема от държавите — членки на Съюза, които са членове на ОИСР, действащи съвместно.

Член 3

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*