



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.8.2020 г.
COM(2020) 406 final

2020/0190 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране, създаден по силата на Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и държавата Израел, от друга страна, във връзка с изменението на включения в посоченото споразумение Протокол 4 относно определението на понятието „продукти с произход“ и методите на административно сътрудничество

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 Съвета за асоцииране, създаден по силата на Споразумението за асоцииране между ЕС и Израел, във връзка с предвиденото приемане на решение за изменение на протокол 4 към посоченото споразумение.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и държавата Израел, от друга страна

Целта на Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и държавата Израел, от друга страна („споразумението“)¹, е да се създадат условия за постепенното либерализиране на търговията със стоки, услуги и капитали. Споразумението влезе в сила на 1 юни 2000 г.

2.2. Съветът за асоцииране

Съветът за асоцииране, създаден в съответствие с разпоредбите на член 67 от споразумението, може да реши да измени разпоредбите на Протокол 4 относно определението на понятието „продукти с произход“ и методите на административно сътрудничество (член 39 от протокол 4). Съветът за асоцииране изготвя решенията и препоръките си въз основа на съгласие между двете страни.

2.3. Предвиденият акт на Съвета за асоцииране

По време на следващото си заседание или чрез размяна на писма Съветът за асоцииране трябва да приеме решение за изменение на разпоредбите на Протокол 4 относно определението на понятието „продукти с произход“ и методите на административно сътрудничество („предвидения акт“).

Целта на предвидения акт е да се изменят разпоредбите на Протокол 4 относно определението на понятието „продукти с произход“ и методите на административно сътрудничество.

Предвиденият акт ще бъде обвързващ за страните в съответствие с член 69, параграф 2 от Споразумението за асоцииране.

3. ПОЗИЦИЯ, КОЯТО ТРЯБВА ДА СЕ ЗАЕМЕ ОТ ИМЕТО НА СЪЮЗА

В Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход („Конвенцията“) се въвеждат разпоредби относно произхода на стоките, които се търгуват по силата на съответните споразумения, сключени между договарящите страни. ЕС и Израел подписаха Конвенцията съответно на 15 юни 2011 г. и на 10 октомври 2013 г.

¹ ОВ L 147, 21.6.2000 г., стр. 3.

ЕС и Израел депозираха своите документи за приемане при депозитаря на Конвенцията съответно на 26 март 2012 г. и на 28 август 2014 г. В резултат на това и по силата на член 10, параграф 2 от Конвенцията тя влезе в сила съответно на 1 май 2012 г. за ЕС и на 1 декември 2017 г. за Израел.

В член 6 от Конвенцията се предвижда всяка договаряща страна да предприеме подходящи мерки, за да гарантира ефективното ѝ прилагане. За тази цел Съветът за асоцииране, създаден по силата на Споразумението за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и държавата Израел, от друга страна, следва да приеме решение, с което правилата от Конвенцията се въвеждат в Протокол 4 относно определението на понятието „продукти с произход“ и методите на административно сътрудничество. Това се прави, като в измененния протокол се въвежда препратка към Конвенцията, с което последната става приложима.

Същевременно процесът по изменение на Конвенцията, който все още е в ход, доведе като резултат до нов набор от осъвременени и по-гъвкави правила за произход. Конвенцията може официално да бъде изменена само с единодушие на договарящите страни. Някои договарящи страни обаче все още имат възражения по изменението, поради което има риск приемането му да се проточи. Освен това, предвид броя на договарящите страни и техните съответни вътрешни процедури, които са необходими, за да могат те да гласуват по официалното приемане и да подготвят влизането в сила на изменените правила, не могат да се определят ясни срокове за прилагането на изменената Конвенция.

В този контекст Израел поиска да започне да прилага възможно най-скоро изменения набор от правила като алтернатива на действащите понастоящем правила на Конвенцията, в очакване на резултата от процеса по изменението им. Това искане е обяснено по-долу.

Тези алтернативни правила за произход са предназначени за временно прилагане — на незадължителна и двустранна основа — от ЕС и Израел, докато бъде сключено и влезе в сила изменението на Конвенцията. Изменените правила ще се прилагат като алтернатива на правилата на Конвенцията, които от своя страна не засягат принципите, установени в съответните споразумения и другите свързани с тях двустранни споразумения между договарящите страни. Следователно прилагането им няма да бъде задължително, а по усмотрение на стопанските субекти, които желаят да използват предвидените в тях преференции, вместо преференциите по Конвенцията. Предназначението им не е да изменят Конвенцията, която ще продължи да се прилага между договарящите страни; с тях не се изменят и предвидените в Конвенцията права и задължения на договарящите страни.

Позицията на ЕС в рамките на Съвета за асоцииране следва да бъде определена от Съвета.

Доколкото са свързани с действащата понастоящем Конвенция, предложените изменения са от техническо естество и не засягат същността на действащия протокол относно правилата за произход. Поради това те не се нуждаят от оценка на въздействието.

3.1. Подробности за алтернативните правила за произход

С предложените изменения, отнасящи се до въвеждането на алтернативен набор от правила за произход, се въвеждат елементи на модернизация и допълнителна гъвкавост, които Съюзът вече прие в други двустранни споразумения (Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада, Споразумението за

свободна търговия между ЕС и Виетнам, Споразумението за икономическо партньорство между ЕС и Япония, Споразумението за икономическо партньорство между ЕС и Южноафриканската общност за развитие) или преференциални схеми (Общата система за преференции). Основните изменения са, както следва:

а) Изцяло получени продукти — изисквания за плавателните съдове

В алтернативния набор от правила така наречените изисквания за плавателните съдове са опростени и предоставят повече гъвкавост. В сравнение със сегашния текст (член 5) определени условия бяха премахнати (например специалните изисквания за екипажа), а други бяха изменени, за да бъдат облекчени (собственост).

б) Достатъчна обработка или преработка — усреднена стойност

В предложения алтернативен набор от правила (член 4) на износителя се позволява да поиска от митническите органи разрешение да изчислява цената франко завода и стойността на материалите без произход въз основа на средна стойност, така че да се вземат предвид колебанията в разходите и валутните курсове. Това следва да осигури на износителите повече предвидимост.

в) Допустимо отклонение

Настоящото допустимо отклонение от стойността на цената на продукта франко завода е 10 % (член 6).

В предложения текст (член 5) за селскостопанските продукти се предвижда допустимо отклонение 15 % от нетното тегло на продукта, а за промишлените продукти — 15 % от цената на продукта франко завода.

С допустимото отклонение при теглото се въвежда по-обективен критерий, а прагът от 15 % следва да осигури задоволителна степен на толеранс. С него също така се неутрализира отражението на международните колебания на стоковите цени върху произхода на селскостопанските продукти.

г) Кумулация

В предложения текст (член 7) се запазва диагоналната кумулация за всички продукти, при условие че същият набор от алтернативни правила за произход бъде приет от участващите в кумулацията партньори. Освен това в него се предвижда обща пълна кумулация за всички продукти без текстилните продукти и облеклата, изброени в глави 50—63 от Хармонизираната система (ХС).

Също така за продуктите от глави 50—63 от ХС се предвижда двустранна пълна кумулация. На последно място, Съюзът и Израел ще разполагат с възможността да се договорят за включване в общата пълна кумулация и на продуктите от глави 50—63 от ХС.

д) Счетоводно разделяне

Настоящите правила (член 20 от Конвенцията) позволяват на митническите органи да разрешат счетоводно разделяне, ако „възникнат значителни разходи или материални затруднения при отделното съхраняване“. С изменените правила (член 12) се постановява, че митническите органи могат да разрешат счетоводно разделяне „ако са използвани взаимозаменяеми материали с произход и материали без произход“.

Когато искат разрешение за счетоводно разделяне, износителите няма повече да трябва да доказват, че отделното съхраняване води до значителни разходи или материални

затруднения; достатъчно ще бъде да отбелязват, че са използвани взаимозаменяеми материали.

При захарта, независимо дали е материал, или краен продукт, запасите с произход и тези без произход вече няма да трябва да се съхраняват отделно.

е) Принцип на териториалност

Действащите понастоящем правила (член 12) позволяват при определени условия някои обработки или преработки да бъдат извършвани извън територията, с изключение на продуктите от глави 50—63 от ХС, като текстилните продукти. В предложените правила (член 12) текстилните продукти вече не се изключват.

ж) Забрана за промяна

В предложеното правило за забрана за промяна (член 14) се предвижда повече толеранс за движението между договарящите страни на продукти с произход. По този начин би следвало да се избегнат положенията, при които продукти, чийто статут на продукти с произход е несъмнен, биват изключени от преференциалната ставка при внос, тъй като не удовлетворяват формалните изисквания на разпоредбата относно директното транспортиране.

з) Забрана за възстановяване или освобождаване от мита

Съгласно действащите понастоящем правила (член 15) спрямо използваните в производството на даден продукт материали се прилага общият принцип на забрана за възстановяване на мита. В предложените правила (член 16) забраната се премахва за всички продукти, с изключение на материалите, използвани в производството на продуктите, обхванати от глави 50—63 от ХС. Този текст все пак предвижда и някои изключения от забраната за възстановяване на мита за тези продукти.

и) Доказателство за произход

С текста се въвежда само един вид доказателство за произход (сертификат за движение EUR.1 или декларация за произход), вместо двойния подход — EUR.1 и EUR.MED, което значително опростява системата. С измененията следва да се подобри спазването на изискванията от страна на стопанските субекти, тъй като ще се избегнат грешките, дължащи се на сложните правила, и да се улесни управлението от страна на митническите органи. Също така това не би следвало да се отрази на капацитета за проверка на доказателствата за произход, който ще остане същият.

В изменените правила (член 17) се предвижда също така възможността за споразумяване за прилагането на система за регистрирани износители (REX). Тези износители, регистрирани в обща база данни, сами ще изготвят изявления за произход, без да прибягват до процедурата за одобрените износители. Изявлението за произход ще има същата правна стойност като декларацията за произход или сертификата за движение EUR.1.

В изменените правила се предвижда и възможността за споразумяване за използването на доказателства за произход, които са издадени и/или са изпратени по електронен път.

С цел да се разграничават продуктите, чийто произход е посочен по алтернативния набор от правила, и продуктите, чийто произход е посочен съгласно Конвенцията, сертификатите за произход или декларациите върху фактура, изготвяни съгласно алтернативния набор от правила, ще трябва да съдържат изявление, в което се посочват приложените правила.

й) Валидност на доказателството за произход

Предлага се срокът на валидност на доказателството за произход да се удължи от 4 на 10 месеца. Тази стъпка също би следвало да увеличи толеранса при движението между договарящите страни на продукти с произход.

3.2. Правила за списъците

3.2.1. Селскостопански продукти

а) Стойност и тегло

Досега ограниченията при материалите без произход се изразяваха само в стойност. Новите прагове са изразени в тегло, за да се избегнат ценовите и валутните колебания (например ех глави 19 и 20; позиции 2105 и 2106); също така са заличени някои ограничения за захарта (например глава 8 или позиция 2202 по ХС).

В алтернативния набор от правила прагът при теглото е увеличен от 20 % на 40 %; предвидена е и възможността при някои позиции да се избира между изразяване в стойност или в тегло. Засегнатите от промяната глави и позиции по ХС са по-специално следните: ех 1302, 1704 (избор между изразяване в стойност или в тегло), 18 (1806: избор между изразяване в стойност или в тегло), 1901.

б) Адаптиране спрямо моделите на снабдяване

Правилата при други селскостопански продукти (например растителните масла, ядките, тютюна) са по-гъвкави и пригодени към икономическата реалност, по-специално при глави 14, 15, 20 (в т.ч. позиция 2008), 23 и 24 по ХС. При алтернативния набор от правила се постига баланс между регионалните и глобалните източници на снабдяване, като например в глави 9 и 12. Правилата са опростени (намаляване на изключенията) и в глави 4, 5, 6, 8, 11 и ех глава 13.

3.2.2. Промислени продукти (без текстилни продукти)

В компромисното предложение се съдържат значителни промени в сравнение с действащите понастоящем правила:

- за редица продукти правилата в действащата понастоящем глава съдържат двойно кумулативно условие. С измененията условието става само едно (глави 74, 75, 76, 78 и 79 по ХС);
- заличени са значителен брой специални правила, които дерогират от правилата на съответните глави (глави 28, 35, 37, 38 и 83 по ХС). При такъв по-хоризонтален подход се опростява цялостната картина за стопанските субекти и митническите органи;
- с включването в правилата на действащата понастоящем глава на алтернативно правило износителите ще разполагат с по-широк избор за удовлетворяване на критерия за произход (глави 27, 40, 42, 44, 70, 83, 84 и 85).

С всички тези промени правилата за списъците се актуализират и осъвременяват, което на свой ред улеснява в общия случай удовлетворяването на критерия за получаване на статут на продукт с произход. Освен това гореспоменатата възможност за използване, в рамките на определен период, на усреднена стойност за изчисляване на цената франко завода и на стойността на материалите без произход още повече опростява нещата за износителите.

3.2.3. Текстилни продукти

При текстилните продукти и облеклата бяха въведени нови възможности по отношение на пасивното усъвършенстване и допустимите отклонения. За тези продукти, и по-специално за тъканите, бяха въведени и нови придаващи произход преработки, което

ще улесни предлагането им. На последно място, пълната двустранна кумулация ще се прилага и за тези продукти. Тази кумулация ще позволи в производствения процес в зоната на кумулация да се вземе предвид и преработката на текстилните материали (т.е. тъкане, предене и т.н.).

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 инструментите, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са *„годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“*².

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Съветът за асоцииране е орган, създаден със споразумение, а именно Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и държавата Израел, от друга страна.

Актът, който Съветът за асоцииране има за задача да приеме, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт ще бъде обвързващ съгласно международното право в съответствие с член 69, параграф 2 от Споразумението за асоцииране.

Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на споразумението.

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.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел и съдържанието на предвидения акт са свързани с общата търговска политика.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 207, параграф 4, първа алинея от ДФЕС.

² Решение на Съда на Европейския съюз от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

4.3. Заключение

Правното основание на предложеното решение следва да бъде член 207, параграф 4, първа алинея от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

5. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложените изменения, свързани с въвеждането на алтернативния набор от правила за произход, са продиктувани от стремежа да се осъвременят правилата за произход съобразно новите тенденции, залегнали в неотдавнашните споразумения за свободна търговия. Измененията на правилата на Конвенцията са насочени главно към опростяване на митническите процедури и известно осъвременяване, например:

Достатъчна обработка или преработка — усреднена стойност: изчисляването на цената франко завода и на стойността на материалите без произход въз основа на средна стойност с отчитане на пазарните колебания предоставя на износителите повече предвидимост;

Доказателство за произход: то ще бъде опростено, тъй като ще се използва само един тип сертификат за произход — EUR.1;

Валидност на доказателството за произход: увеличава се толерансът при движението на продукти с произход, като валидността се увеличава от 4 на 10 месеца.

Тези изменения на Конвенцията нямат измеримо въздействие върху бюджета на ЕС, тъй като се отнасят преди всичко до улесняване на търговията и консолидиране на съвременните практики на митническите органи. Те предвиждат незадължителни облекчения в областите, които остават в компетентността на органите, без да се променят по същество правилата (счетоводно разделяне, доказателства за произход, усредняване). При някои правила опростяването премахва изисквания, които понастоящем трудно се контролират от митническите органи (такъв е случаят с намаляването на изискванията за корабите), и така се осигурява по-голяма предвидимост, а при други е свързано с логистиката (такъв е случаят със забраната за промяна), без да засяга самата същност на правилата.

Въпреки изменението на правилата за възстановяване на мита, забраната за възстановяване на мита се запазва в сектора на текстилните продукти и облеклата, който все още е един от основните търговски сектори в паневросредиземноморската зона. Изменените правила закрепват съществуващото положение, като запазват забраната, която понастоящем се прилага спрямо някои договарящи страни. С предложеното генерализиране на пълната кумулация в паневросредиземноморската зона се цели затвърждаване на съществуващите модели на търговия в зоната и тяхната допълняемост, като това не следва да се отрази съществено върху събираните от ЕС мита, тъй като се запазва досегашната постановка, че за да могат да се възползват от преференциите, продуктите, за които се прилага кумулация, ще трябва да удовлетворяват собствено изискване за добавена стойност в зоната.

Измененията на правилата за списъците в сектора на селскостопанските и преработените селскостопански стоки се състоят основно в адаптиране на методиката и не засягат същността на правилата. Съществуващите прагове, понастоящем изразявани в стойност, ще бъдат изразявани в тегло. Този критерий е по-обективен и по-лесно се контролира от митническите органи. Опростяването на правилата за отделните промишлени продукти би следвало да има ограничено отражение върху приходите от мита, тъй като в много случаи то по-скоро би довело до промени в източниците на снабдяване, отколкото до увеличаване на преференциалния внос от държавите от

паневросредиземноморската зона, заменящ вноса, който по-рано е подлежал на вносни мита. Поради това отражението на тези промени върху приходите от вносни мита не може да се измери количествено. От гледна точка на търговията и на отражението ѝ върху използването на преференции, при предвидените в новите правила облекчения се акцентира върху икономическата интеграция в цялата зона — например в сектора на текстилните продукти, където използването на преференциите е вече доста значително. Основната цел при усъвършенстването на правилата за текстилните продукти и кумулацията е да се засили вече съществуващата регионална интеграция и да се увеличи наличността на материали в самата зона, а не да се насърчава вносът на материали без произход от държави извън зоната.

6. ПУБЛИКУВАНЕ НА ПРЕДВИДЕНИЯ АКТ

Тъй като актът на Съвета за асоцииране ще измени Споразумението за асоцииране, е целесъобразно той да бъде публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* след приемането му.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране, създаден по силата на Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и държавата Израел, от друга страна, във връзка с изменението на включения в посоченото споразумение Протокол 4 относно определението на понятието „продукти с произход“ и методите на административно сътрудничество

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) Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и държавата Израел, от друга страна („споразумението“), бе сключено от Съюза с Решение 2000/384/ЕО, ЕОВС на Съвета и на Комисията¹ и влезе в сила на 1 юни 2000 г.
- (2) В споразумението е включен Протокол 4 относно определението на понятието „продукти с произход“ и методите на административно сътрудничество. В съответствие с член 39 от посочения протокол Съветът за асоцииране, създаден по силата на член 67 от споразумението („Съвет за асоцииране“), може да реши да измени неговите разпоредби.
- (3) По време на следващото си заседание Съветът за асоцииране трябва да приеме решение за изменение на протокол 4.
- (4) Целесъобразно е да се установи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Съвета за асоцииране, тъй като решението на Съвета за асоцииране ще бъде обвързващо за Съюза.
- (5) С Решение 2013/93/ЕС на Съвета² Съюзът сключи Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход („Конвенцията“), която за него влезе в сила на 1 май 2012 г. В нея се съдържат разпоредби относно произхода на стоките, които се търгуват по силата на

¹ Решение на Съвета и на Комисията от 19 април 2000 г. относно сключването на Евро-средиземноморско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и държавата Израел, от друга страна (ОВ L 147, 21.6.2000 г., стр. 1).

² Решение 2013/93/ЕС на Съвета от 14 април 2011 г. за подписване, от името на Европейския съюз, на Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход (ОВ L 54, 26.2.2013 г., стр. 4).

съответните споразумения, сключени между договарящите страни, като посочените разпоредби се прилагат, без да се накърняват принципите, заложиени в тези споразумения.

- (6) В член 6 от Конвенцията се предвижда всяка договаряща страна да предприеме подходящи мерки, за да гарантира ефективното ѝ прилагане. За тази цел Съветът за асоцииране следва да приеме решение за въвеждане в протокол 4 към споразумението на препратка към Конвенцията.
- (7) Обсъжданията по изменението на Конвенцията доведоха като резултат до нов набор от модернизиращи и по-гъвкави правила за произход, които ще бъдат включени в Конвенцията. Съюзът и Израел изразиха намерението си да започнат възможно най-скоро да прилагат двустранно новите правила като алтернатива на действащите понастоящем правила, в очакване на крайния резултат от процеса по изменението им,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Съвета за асоцииране, се основава на проекта на акт на Съвета за асоцииране, приложен към настоящото решение.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*