

Брюксел, 20.7.2018г.  
COM(2018) 549 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

**Втори доклад за напредъка при изпълнението на стратегията и плана за действие  
на ЕС за управление на риска в областта на митниците**

{SWD(2018) 380 final}

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

---

### 1.1 *Нови заплахи, нови решения*

През първите 50 години от съществуването на митническия съюз светът драстично се промени, промени се и ролята на митническите органи на ЕС. Бидейки водещият орган, който осъществява надзор върху движението на стоките през външните граници, днес митниците представляват първата защитна линия срещу свързаните с търговията опасни и престъпни дейности. Сред примерите за такива дейности са търговията с несъответстващи на изискванията или опасни стоки, трафикът на движими културни ценности, на огнестрелни оръжия и наркотици, на екземпляри от дивата флора и фауна, както и други форми на незаконен трафик, измами, тероризъм и организирана престъпност. Всички стоки, които се въвеждат във, извеждат от или преминават през ЕС (включително такива, пренасяни от пътници), подлежат на митнически надзор и може да стана обект на митнически контрол.

Митниците имат жизненоважна роля за гарантирането на безопасността и сигурността на нашето общество, както и за защитата на финансовите интереси на ЕС и неговите държави членки. Ето защо те са изправени пред голямо предизвикателство при разработването на форми на контрол като част от една обща рамка за управление на риска. За да постигнат целта си, митниците трябва да балансират ролята си, като улесняват законната търговия и опазват на необходимото за нашата икономика гладко функциониране на веригите на доставки и в същото време допринасят за нашата безопасност и сигурност.

### 1.2 *Отговор на поканата на Съвета*

През 2014 г. Комисията прие съобщение, озаглавено „Стратегия и план за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците“<sup>1</sup>. В стратегията се установяват няколко ключови цели, подкрепени от общата цел за постигане на висококачествен, многопластов и, едновременно с това — ефективен и ефикасен подход в управлението на риска. В плана за действие са изложени подробно редица мерки за всяка от целите. През декември 2014 г. Съветът подкрепи стратегията и плана за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците и прикани Комисията да докладва на Съвета в срок от осемнадесет месеца относно тяхното изпълнение и постигнатите резултати<sup>2</sup>.

В отговор на искането на Съвета през юли 2016 г. Комисията представи първия доклад за напредъка при изпълнението на стратегията и плана за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците<sup>3</sup>. От доклада стана ясно, че осемнадесет месеца след началото на процеса на изпълнение по-голямата част от определените в плана действия вече са започнали. Установено бе обаче, че

---

<sup>1</sup> COM(2014) 527 final.

<sup>2</sup> 15403/14

<sup>3</sup> COM(2016) 476 final.

реформата на управлението на риска в областта на митниците е ресурсоемко начинание и постигането на резултати отнема време. Като основно предизвикателство на този етап от изпълнението бяха посочени свързаните с ИТ въпроси както от гледна точка на липсата на достатъчно финансиране за разработването на необходимите ИТ системи, така и от гледна точка на наличността на данни и механизмите за обмен на информация.

През декември 2016 г. Съветът прие заключение относно доклада за напредъка на Комисията<sup>4</sup>. В заключението си Съветът подчерта, че процесите по управление на риска са от съществено значение за опазването на сигурността и финансовите интереси на ЕС и неговите държави членки и в същото време гарантират улесняването на законната търговия. Освен това Съветът подчерта необходимостта от продължаване на изпълнението на стратегията и плана за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците и пожела да изтъкне техния значителен принос за обновената стратегия за вътрешна сигурност и нейното изпълнение, особено в областта на борбата с тероризма и трансграничната организирана престъпност.

Съветът прикани Комисията да представи в срок от осемнадесет месеца втори доклад за напредъка при изпълнението на стратегията и плана за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците и да разработи ефективен механизъм за докладване, който да позволява да се измери въздействието на достиженията и резултатите от конкретни действия.

Настоящият втори доклад за напредъка е отговорът на Комисията на това искане. Както в предходния, така и в настоящия доклад се предлага цялостна качествена оценка на изпълнението на стратегията, като се разяснява напредъкът, постигнат по всяка от седемте ключови цели през периода след публикуването на първия доклад. Следва да се отбележи, че този доклад не е оценка, нито размисъл за бъдещето на стратегията след края на текущия период. Освен това докладът не съдържа предложения за промяна на настоящата стратегия.

В приложения към настоящия доклад работен документ на службите на Комисията е предоставена допълнителна информация за постигнатия напредък при изпълнението на отделните действия и поддействия.

## **2. ДОКЛАД ЗА НАПРЕДЪКА**

---

### **1. ЦЕЛ 1 — ПОДОБРЯВАНЕ НА КАЧЕСТВОТО НА ДАННИТЕ И НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ТЯХНОТО ПОДАВАНЕ**

---

<sup>4</sup> 14894/16

Целта за създаване на цялостна правна рамка, предвиждаща изисквания за „многократно подаване“ и подобряване на качеството на данните, е изпълнена. Остава само да бъде постигнато нейното прилагане<sup>5</sup>.

Освен необходимостта някои технически елементи да бъдат приведени в съответствие с изискванията за данните, Комисията все още не е установила големи проблеми при прилагането.

Ползите и въздействието на Митническия кодекс на Съюза („Кодексът“)<sup>6</sup> обаче ще станат напълно видими едва когато всички относими ИТ системи започнат да функционират.

## **2. ЦЕЛ 2 — ГАРАНТИРАНЕ НА НАЛИЧНОСТТА НА ДАННИТЕ ЗА ВЕРИГАТА НА ДОСТАВКИ, СПОДЕЛЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С РИСКОВЕТЕ И РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ КОНТРОЛ**

Справянето с предизвикателствата, пред които е изправен митническият съюз, налага една от основните цели на Кодекса да е завършването на прехода към електронна среда без документи на хартиен носител за митниците и постигането на по-голяма цифрова интеграция в целия ЕС.

Ето защо Комисията, съвместно с държавите членки и предприятията, продължава да разработва различните ИТ системи, които са в основата на изпълнението на Кодекса. Пълният набор от ИТ системи допълнително ще модернизира и хармонизира процесите на внос, износ и транзит, ще бъдат въведени и нови концепции, като например централизираното оформяне.

Комисията и държавите членки обаче няма да успеят да въведат всички системи до 2020 г. Причина за това са ограниченият срок и финансовите средства, налични по програма „Митници 2020“, както и степента на сложност и амбиция на многобройните различни взаимосвързани елементи. Поради това Комисията прие предложение<sup>7</sup> за изменение на член 278 от Кодекса за удължаване на законовия краен срок (преходен период) за въвеждане на някои ИТ приложения от 2020 г. на 2025 г.

### **1.3 Система за контрол на вноса (ICS2)**

Напредва реформата на системата на ЕС за предварителна информация за товарите (ICS) по отношение на стоките, които се въвеждат в Съюза.

---

<sup>5</sup> Материалноправните разпоредби на Кодекса влязоха в сила на 1 май 2016 г. Въпреки че приемането на правното основание за това е факт, изграждането на разглежданото основно ИТ решение (системата за контрол на вноса 2 („ICS2“) все още не е започнало, което означава, че желаните резултати и достижения засега не могат да бъдат наблюдавани.

<sup>6</sup> Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г.

<sup>7</sup> COM(2018) 085 final.

През декември 2017 г. държавите членки одобриха преходната стратегия и плана за системата за контрол на вноса (ICS2). Планът предвижда програмата за ICS2 да бъде въведена на три оперативни етапа. Това са: i) стоки в пощенски и експресни пратки при превоз по въздух (обобщени декларации за въвеждане преди натоварване и минимални изисквания за данни); ii) нови изисквания за обобщените декларации за въвеждане за целия превоз по въздух; и iii) завършване на реформата с въвеждане на изисквания за обобщените декларации за въвеждане при морския, автомобилния и железопътния превоз.

През 2018 г. всички елементи, които са необходими за започване на изпълнението, ще бъдат достъпни и съгласувани с държавите членки.

Въвеждането на ICS2 след 2020 г. зависи също и от възможността за осигуряване на необходимите средства в следващата многогодишна финансова рамка. В това отношение неотдавна Комисията представи предложение за нова програма „Митници“<sup>8</sup>.

#### **1.4 Други проекти и системи**

Електронните митници, подкрепени по-специално от многогодишния стратегически план за електронните митници, са важна стъпка напред за митническия съюз на ЕС. Целта на тази инициатива е митническите процедури на хартиен носител да се заменят с обобщоевропейски електронни процедури, така че за митниците да се създаде по-ефективна и модерна среда. Актуализирането на многогодишния стратегически план за електронните митници приключи в края на 2017 г., след като Съветът даде съгласието си за отлагане на завършването на някои ИТ системи.

Системата „Наблюдение 3“<sup>9</sup> трябва да бъде въведена до октомври 2018 г. Държавите членки обаче трябва да направят необходимите промени в своите национални системи, за да запазват системата за наблюдение със съответните елементи на данни. Кодексът предвижда преходен период до 2020 г. за изпълнение на това задължение от държавите членки.

Форумът по въпросите на цифровия транспорт и логистиката (DTLF)<sup>10</sup> продължава да работи, като мандатът му вероятно ще бъде удължен с още 2—3 години.

В началото на 2016 г. Комисията постави началото на пилотния проект eManifest<sup>11</sup>, чиято цел е да се създаде хармонизиран електронен набор от данни за товарите,

---

<sup>8</sup> COM(2018) 442 final.

<sup>9</sup> Целта на ИТ системата „Наблюдение 3“ е да се изпълнят изискванията на Митническия кодекс на Съюза, сред които стандартният обмен на информация посредством техники за електронна обработка на данните и създаването на подходящи функции, необходими за обработката и анализа на получения от държавите членки пълен набор от данни от наблюдения.

<sup>10</sup> Целта на този форум е по-нататъшното цифровизиране на товарния транспорт и логистиката. Той обединява усилията на държавите членки и заинтересованите страни от транспортната и логистичната сфера с цел да се установят областите, в които е налице необходимост от общи действия в рамките на ЕС. DTLF беше създаден от Европейската комисия през април 2015 г. (Решение за създаване на експертна група по цифров транспорт и логистика — Форум по въпросите на цифровия транспорт и логистиката C(2015) 2259.

<sup>11</sup> Общата цел на този пилотен проект е да се изпробват процедури, които биха опростили подаването на елементите на данни, които се изискват от различните органи за нуждите на

който да обхваща информацията, необходима за морските и митническите формалности при влизането на корабите в европейските пристанища или при излизането им от тях.

В областта на съответствието и безопасността на продуктите Комисията предлага да се създаде връзка между митниците и надзора на пазара, за да се улесни обменът на свързана с риска информация между компетентните органи<sup>12</sup>.

### **3. ЦЕЛ 3 — ПРИЛАГАНЕ НА МЕРКИ ЗА КОНТРОЛ И СМЕКЧАВАНЕ НА РИСКОВЕТЕ ПРИ НЕОБХОДИМОСТ („ОЦЕНЯВАЙ ПРЕДВАРИТЕЛНО, КОНТРОЛИРАЙ ПРИ НЕОБХОДИМОСТ“)**

Както се посочва в доклада от 2016 г., подобрението в тази област се дължи основно на напредъка по дейностите, които вече са били в ход към момента на приемане на стратегията, а именно тези, отнасящи се до забраните и ограниченията.

По цел 3 е постигнат допълнителен напредък, особено по отношение на следните дейности:

#### **1.1 Системнобазиран подход**

Системнобазираният подход е методика за контрол на надеждните икономически оператори, която поставя акцента върху вътрешните системи с цел контрол на стопанската им дейност и смекчаване на рисковете, свързани със спазването на митническото законодателство. Работата на мрежата за системнобазирания подход и на съответната проектна група приключи, а през декември 2017 г. окончателният доклад относно системнобазирания подход беше представен на Групата за митническа политика. В този доклад системнобазираният подход беше оценен като ефективна, ефикасна и надеждна методика за контрол и се направи препоръка за неговото по-широко използване в бъдеще.

#### **1.2 Проверки за надеждност**

Проверките за надеждност са автоматизирани проверки, въведени на етапа на оформяне на вноса. Става дума за мерки за проверка на съвместимостта на данните, въведени в митническата декларация, спрямо три параметъра: i) проверки на законността (проверка на съвместимостта на въведените данни със законовите параметри на описанието на стоките); ii) проверки на количествата (проверка на надеждността на декларираните подробности (например нетна маса/единица или нетна маса/допълнителна единица); и iii) проверки на цените (проверка на надеждността на декларираните цени (стойност/единица). До момента през

---

свързаните с товарите формалности, с цел да се улесни и да се намали административната тежест за доставчиците на корабни данни.

<sup>12</sup> COM(2017) 795 final.

Интегрираната тарифа на Европейския съюз (ТАРИК) са въведени 428 такива мерки<sup>13</sup>.

### **1.3 Съответствие и безопасност на продуктите**

Първият доклад за напредъка от 2016 г. се позовава на насоките и списъците за проверка на съответствието и безопасността на продуктите. Оттогава са създадени още няколко контролни списъка за продукти, които са обект на законодателството на ЕС за хармонизация („хармонизирани продукти“). Те ще се използват и актуализират редовно.

През декември 2017 г. Комисията прие предложение за регламент за постигане на съответствие със законодателството на ЕС за хармонизация в областта на продуктите и за неговото прилагане<sup>14</sup>, чиято цел е структурното укрепване на правната рамка за контрол на стоките, влизащи в ЕС. Освен това регламентът ще рационализира сътрудничеството между митниците и органите за надзор на пазара за по-ефективни проверки на вносните продукти. В предложението се предвижда правно основание за по-тясно сътрудничество между митниците и органите за надзор на пазара, улеснявано от мрежа на ЕС за съответствието на продуктите, както и от всеобхватни национални стратегии за надзор на пазара, обхващащи вноса и цифровите вериги на доставки, структурния обмен на информация и данни между митниците и надзора на пазара, международното сътрудничество и привеждането в съответствие с концепциите от Кодекса, като например схемата за одобрени икономически оператори (ОИО).

## **4. ЦЕЛ 4 — УКРЕПВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНО ПРИЛАГАНЕ НА ОБЩАТА РАМКА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА И ПОДОБРЯВАНЕ НА СПОСОБНОСТТА ЗА ОТКЛИКВАНЕ НА НОВОУСТАНОВЕНИ РИСКОВЕ**

Както беше посочено в доклада за напредъка от 2016 г., първоначално напредъкът по цел 4 беше скромнен, тъй като трябваше да се предприемат много действия, за да се подобри капацитетът на държавите членки и на ЕС за прилагане на общата рамка за управление на риска (CRMF). Оттогава досега настъпиха нови развития в редица области:

### **3.1 Развитие на допълнителен капацитет**

Държавите членки установиха допълнителния капацитет, който може да е необходим, за да се подкрепи по-ефективното и по-ефикасното управление на риска, включително подобряване на способността за откликване на новоустановени рискове. При обичайните анализи на потребностите от човешки и други ресурси като цяло се стигна до извода, че са необходими повече ресурси или

<sup>13</sup> Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета от 23 юли 1987 г.

<sup>14</sup> COM(2017) 795.

че текущите ресурси трябва да бъдат подсилени или модернизирани, за да се укрепи капацитетът за управление на риска. Съгласно специалния доклад на Европейската сметна палата от декември 2017 г.<sup>15</sup> държавите членки трябва да бъдат насърчавани да засилват и подобряват митническия контрол при еднакво прилагане на митническото законодателство.

Сред другите важни потребности са вътрешното или външното координиране на дейностите с други национални агенции и с митническите органи на други държави членки и прилагането на нови инструменти, данни или методи за анализ на риска.

Много държави членки вече са предприели действия въз основа на резултатите от анализите си и са отстранили установените слабости. Извършена е и реорганизация на някои митнически структури, а вътрешната координация се подобри.

### **3.2 Прилагане на общата рамка за управление на риска (CRMF)**

Държавите членки отчетоха съществени развития в националните си ИТ системи. Въпреки това изглежда, че най-често срещаната пречка пред ефективното прилагане на CRMF на национално равнище остава лошото качество, липсата на достъп до данните или трудната им използваемост. Допълнително предизвикателство е липсата на достъп до данните на други държави членки.

С участието на всички държави членки беше разработен модел на цикъл за оценка на CRMF. Комисията създаде подгрупа за CRMF, която през октомври 2017 г. представи доклад относно пилотния цикъл за оценка, в който цикълът за оценка на CRMF се съпоставя с резултатите на митническия съюз (РМС), за да се гарантира, че те се подкрепят взаимно и прилагат съгласувани подходи. Освен това подгрупата си сътрудничи тясно за подобряването и доразвиването на показателите за изпълнение в областта на проверките с повторно използване на данни, когато това е уместно, и избягване на дублирането при тяхното събиране.

В доклада относно пилотния цикъл за оценка на CRMF бяха очертани проблемите, които трябва да бъдат разгледани, в условията на по-нататъшно обсъждане и определяне на приоритетите с държавите членки и в зависимост от наличието на ресурси. В доклада беше предложено да се обърне допълнително внимание на организационния капацитет за сътрудничество. Освен това в доклада беше направен преглед на внедряването на CRMF към днешна дата, включващ признаване на съществените общи постижения от създаването на CRMF. Сред тях са: i) създаването на трансевропейски мрежи на експерти в областта на риска; ii) прилагането на общи критерии за риска; и iii) продължаващото внедряване на общата система на ЕС за управление на риска за обмен на информация за риска, подкрепа за приоритетните области за контрол и улесняване на митническите действия в отговор на кризи.

---

<sup>15</sup> Специален доклад 19/2017 от 5 декември 2017 г.

### **3.3 Тематични работни групи**

Както на равнището на ЕС, така и на многостранно равнище много работни групи, съставени от представители на Европейската комисия и държавите членки, работят по ключови въпроси, свързани с подобряването на митническия контрол и на капацитета за управление на риска.

### **3.4 Критерии за финансов риск**

Целта на решението относно критериите за финансов риск (КФР)<sup>16</sup> е да се разработи общ за целия ЕС подход по отношение на начините на справяне с финансовите рискове в ЕС. То дава отговори на някои от слабостите, установени в специалния доклад на Европейската сметна палата от декември 2017 г.<sup>17</sup>.

В решението се определят общите критерии за риска, които трябва да се използват за справяне с конкретни видове финансови рискове: рискови стопански оператори, рискови стоки, определяне на по-ниска стойност, избягване на антидъмпингови мита, неправилно класиране, неправомерни квоти, неправомерен преференциален произход, неправомерно суспендиране, рискови митнически режими (например МР 42) и митнически опростявания. Критериите за финансов риск ще бъдат използвани в ежедневния процес на електронно управление на риска с цел хармонизиране на процеса на подбор за нуждите на митническия контрол.

Тази инициатива ще позволи на държавите членки да подхождат по сходен начин при справянето с финансовите рискове по външните граници без да налагат неправомерна тежест на законната търговия. Освен това благодарение на нея ще се установяват времето и мястото, които са най-подходящи за извършването на контрола, в зависимост от обхвата и естеството на риска и от наличието на данни и документация.

## **5. ЦЕЛ 5 — НАСЪРЧАВАНЕ НА МЕЖДУВЕДОМСТВЕНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО И ОБМЕНА НА ИНФОРМАЦИЯ МЕЖДУ МИТНИЧЕСКИТЕ И ДРУГИ ОРГАНИ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ И НА РАВНИЩЕТО НА ЕС**

Всички държави членки докладваха, че е налице широко, добре работещо и често ежедневно сътрудничество с други национални органи (особено други правоприлагащи и данъчни органи) и агенции.

В тази област приносът на митническия контрол, основан на риска, е от решаващо значение за разкриването и предотвратяването на организираната престъпност и тероризма, свързани с движение на стоки през външните граници.

Освен това има потенциал за допълнително засилване на капацитета на митниците за предварителен анализ на риска, свързан с превоза на товари, в сътрудничество с други правоприлагащи органи/органи по сигурността.

---

<sup>16</sup> C(2018) 3293 final.

### **3.5 Сътрудничество с Европол**

В рамките на приоритетната област за контрол на огнестрелните оръжия Комисията и държавите членки проучиха нови форми на сътрудничество с полицията. Те включваха специално учение с Европол, посветено на газовите пистолети, и операция за бързи пратки, свързана с незаконния трафик на огнестрелни оръжия, през 2017 г. Тези дейности ясно показаха добавената стойност на сътрудничеството между митниците и полицията чрез използването на нови способи за съвместна работа.

Европол развива допълнително сътрудничеството си с митническите органи. В доклада на агенцията за изпълнението на стратегията „Стратегически преглед: Европол и митниците“ беше потвърдена необходимостта от допълнително укрепване на присъствието на митнически служители в Европол, включително необходимостта митниците да получат достъп до приложението на Европол за мрежа за сигурен обмен на информация (SIENA).

Освен това допълнително беше засилено сътрудничеството между Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европол. OLAF е асоциирана към аналитичния проект на Европол „COPY“, който се занимава с организираната престъпност в областта на правата върху интелектуална собственост (ПИС). В съответствие с Регламент (ЕС) 2016/794 за Европол OLAF има непряк достъп до информацията в базите данни на Европол. Освен това OLAF наскоро подписа меморандум за разбирателство с Европол по въпросите на сигурната комуникация и беше свързана със системата SIENA. Това следва да улесни комуникацията между тези два органа.

### **3.6 Сътрудничество с Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex)**

Приемането на Регламента за европейската гранична и брегова охрана през 2016 г.<sup>18</sup> проправя пътя за подобряване на сътрудничеството между митниците и Агенцията, основано на стратегическа допълняемост между различните функции.

Този регламент даде нов мандат на Frontex, възлагайки му по-задълбочена роля в управлението на границите и миграцията. Понастоящем на Агенцията е възложен мандата да се занимава с потенциалните заплахи по външните граници и така да помага за справянето с тежки престъпления с трансгранично измерение, което гарантира високо равнище на вътрешната сигурност в рамките на ЕС.

### **3.7 Права върху интелектуална собственост (ПИС)**

Комисията продължава своята подкрепа за държавите членки в борбата им с нарушенията на ПИС, като определи следните основни приоритети: i) уеднаквено прилагане на митническите разпоредби относно принудителното изпълнение на ПИС в целия ЕС; ii) подобро управление на риска в областта на ПИС; и iii) по-добро сътрудничество между органите.

---

<sup>18</sup> Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 г., и по-специално член 52, параграф 3 от него.

Предходното сътрудничество и координация между правоприлагащите органи на равнището на ЕС в областта на нарушенията на ПИС доведе до изземването на милиони фалшиви и вероятно вредни продукти и помогна за разбиването на няколко транснационални престъпни мрежи. Областта на политиката, която се занимава с нарушенията на ПИС, беше включена като мандат за действие в плана за действие на работната група „Митническо сътрудничество“ (2018—2019 г.)<sup>19</sup>.

Европейската комисия насърчава обмена на информация за риска (през системата за управление на риска в областта на митниците (CRMS) и статистическия анализ на новите тенденции. Общата за митниците експертна група по въпросите на ПИС/анализа на риска, която ще бъде създадена през 2018 г., ще оцени дали съществуващите инструменти са достатъчни за анализ на риска и нарушенията на ПИС или съществува необходимост да се направи още.

### **3.8 Европейска програма за сигурност**

Като органи, които контролират потока на стоките през границите на ЕС, митниците на Съюза играят решаваща роля за защитата на ЕС и неговите граждани, както и за опазването на международните вериги на доставки от престъпни дейности и терористични атаки.

Като прилага стратегията и плана за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците, Комисията допринася за изпълнението на Европейската програма за сигурност, която е основен елемент на общата цел за създаване на пространство на правосъдие и основни права.

През последните две години Комисията прие няколко законодателни предложения, които целят да се прекъснат източниците на финансиране на тероризма. Най-съществени са предложенията относно: i) незаконното движение на парични средства<sup>20</sup>; ii) незаконната търговия с движими културни ценности<sup>21</sup>; и iii) системата на ЕС за сертифициране на оборудването за проверка по летищата<sup>22</sup>. Освен това Комисията продължава да изпълнява плановете за действие на ЕС: i) относно незаконния трафик и използването на огнестрелни оръжия и взривни вещества<sup>23</sup>; ii) за засилване на борбата с финансирането на тероризма<sup>24</sup>; и iii) срещу трафика на екземпляри от дивата флора и фауна<sup>25</sup>.

### **3.9 Планът за действие за „Укрепване на химическата, биологичната, радиологичната и ядрената сигурност в Европейския съюз“ (план за действие на ЕС в областта на ХБРЯ)**

---

<sup>19</sup> Проектът на мандата беше приет на 31 януари 2018 г.

<sup>20</sup> COM(2016) 825 final.

<sup>21</sup> COM(2017) 375 final.

<sup>22</sup> COM(2016) 491 final.

<sup>23</sup> COM(2015) 624 final.

<sup>24</sup> COM(2016) 050 final.

<sup>25</sup> COM(2016) 87 final.

Повишаването на устойчивостта срещу химически, биологични, радиологични и ядрени заплахи от гледна точка на предотвратяването, готовността за действие и ответната реакция изисква значителни инвестиции от страна на държавите членки. Поради това в плана за действие се призовава за по-тясно взаимно сътрудничество на равнището на ЕС, което да им позволи да се учат едни от други, да обединяват експертни знания и средства и да използват полезните взаимодействия през границите. Един от основните приоритети на план за действие на ЕС в областта на ХБРЯ е да се гарантират сигурността по границите и капацитетът за откриване на незаконното въвеждане на химически, биологични, радиологични и ядрени материали. Адаптирането на информационните системи за товарите е от съществено значение за засилването на наблюдението и на основания на риска контрол на международните вериги на доставки, за да се гарантира, че в ЕС не се въвеждат незаконно химически, биологични, радиологични и ядрени материали.

### **3.10 Планът за действие на работната група „Митническо сътрудничество“**

През май 2017 г. ЕС прие нов 4-годишен план за борба с тежката международна и организирана престъпност. В плана, известен като „Цикъл на политиката на ЕС“, се определят най-важните приоритети в борбата с престъпността за периода 2018—2021 г. Участието на митническите органи в изпълнението на цикъла на политиката беше засилено съществено в сравнение с предходните години.

Въпреки това участието им все още е изборително и се ограничава до някои приоритети в борбата с престъпността (главно приоритетите в борбата с измамите с акцизни стоки/вътреобщностните измами с липсващ търговец и престъпленията, засягащи околната среда). Полезните взаимодействия между цикъла на политиката на ЕС за периода 2018—2021 г. и деветия план за действие на работната група „Митническо сътрудничество“ (2018—2020 г.) бяха засилени допълнително посредством допълващи действия, ръководени от едни и същи участници, съвместни полицейски и митнически операции и др.

Освен това деветият план за действие на работната група „Митническо сътрудничество“ включва действия за „по-добро интегриране на митниците в оценката на ЕС на заплахата от тежката и организираната престъпност (SOCTA)“, които обхващат участие на митниците в SOCTA на ЕС, както и по-широкото сътрудничество между митниците и Европол. Акцентът е върху определянето на области, в които е налице потребност от подобряване, обмен на най-добри практики, повишаване на осведомеността и обучение.

„SOCTA 2017“ е най-изчерпателното проучване на тежката и организираната престъпност, което някога е правено в ЕС.

### **3.11 Сътрудничество между митническите и граничните служители**

Митническите и граничните служители са стратегически партньори в изпълнението на задачите за граничен контрол по външните граници на ЕС. През октомври 2017 г. бяха изготвени преразгледани насоки за сътрудничество между митническите и граничните служители въз основа на оценката, извършена в периода 2015—2017 г. В тях се подчертава значението на стратегическото сътрудничество и са изтъкнати ключовите области на сътрудничество между двата органа.

## **6. ЦЕЛ 6 — ПОДОБРЯВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО С ТЪРГОВСКИЯ СЕКТОР**

Сътрудничеството между митниците и търговския сектор се подобрява главно посредством укрепването на концепцията за ОИО.

### **1.1 Програмата за одобрени икономически оператори (ОИО)**

Програмата за ОИО се основава на концепцията за партньорство между митниците и стопанския сектор, въведена от Световната митническа организация (СМО). Това е основна мярка за сигурност по веригата на доставки, позволяваща на надеждните търговци, които са постигнали съответствие и които доброволно изпълняват широк спектър от критерии, да се възползват в максимална степен от опростяването и улесняването. През 2018 г. се отбелязва десетата годишнина от създаването на програмата на ЕС за ОИО.

Държавите членки разработиха стабилни процедури за прилагане на правните изисквания за ОИО, които гарантират високо качество, последователност и ефикасно управление на програмата.

Основните промени в законодателството за ОИО в контекста на Митническия кодекс на Съюза и неговите делегирани актове и актове за изпълнение бяха свързани с общите промени в политиките и структурата на Кодекса. Тези промени бяха следствие от поуките, извлечени през десетте години практическо изпълнение на програмата на ЕС за ОИО. Насоките за ОИО бяха актуализирани през 2016 г.

### **1.2 Измерване на въздействието на концепцията за ОИО**

При отчитането на резултатите на митническия съюз (РМС) бяха използвани редица показатели за измерване на въздействието на концепцията за ОИО. РМС е механизъм за измерване и оценка на резултатите от функционирането на митническия съюз, включително концепцията за ОИО, чрез съпоставката им със стратегическите цели на ЕС. В основната област, която засяга улесняването/конкурентоспособността, концепцията за ОИО се анализира въз основа на общи елементи. Те включват броя на разрешенията и заявленията на равнището на ЕС, участието на ОИО във веригата на доставки и елементите на контрола, свързани с улесняването на ОИО.

### **1.3 eAEO за пряк достъп за търговци**

Европейската комисия разработва модула eAEO за пряк достъп за търговци, който от 1 октомври 2019 г. ще даде възможност на търговците да подават своите заявления за ОИО и да получават решения за ОИО по електронен път. Търговците и митниците в ЕС ще имат възможността да общуват помежду си през модула eAEO по единен и последователен начин.

### **1.4 Въвеждане на предварителна информация по електронен път за товарите преди натоварване (PLACI) и връзката ѝ с въвеждането на**

## ***ICS2, особено по отношение на пощенските оператори и куриерските служби***

След успешното изменение на Всемирната пощенска конвенция с цел въвеждане на задължения за подаване на предварителни данни за пощенските пратки по електронен път Комисията работи в тясно сътрудничество с участниците от пощенския сектор по съвместно разработване на ефективни глобални стандарти с минимално увреждащо действие за изпълнението на това задължение. Комисията поддържа тясна връзка и с глобални партньори (като САЩ, Австралия и Канада). Понастоящем пощенските услуги все още са освободени от изискването за подаване на данни. Пощенските потоци са особено уязвими, ето защо получаването на предварителни данни за пощенските пратки по електронен път ще бъде особено важно за укрепването на сигурността на въздушния превоз на товари към ЕС и за справянето с финансовите рискове, присъщи на този вид сделки. При първото си пускане новата ICS2 система ще обхване пощенските пратки при превоз по въздух, вследствие на което ще се запълни празнината, която съществува при повечето сделки в областта на пощенските стопански модели.

## **7. ЦЕЛ 7 — ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПОТЕНЦИАЛА НА МЕЖДУНАРОДНОТО МИТНИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

Сътрудничеството и обменът на митническа информация с трети държави играят важна роля в областта на митническия съюз и общата търговска политика. Сътрудничеството и обменът на информация могат да подобрят управлението на риска в областта на митниците и да направят законната търговия по-бърза и по-евтина чрез насочване на усилията към митническия контрол и опростяването на митническите процедури. Наред със задължителните декларации преди пристигането, това допринася за сигурността и безопасността на ЕС чрез засилване на контрола с цел недопускане на въвеждането на опасни товари, оръжия, взривни вещества и стоки с двойна употреба и предотвратяване на нарушенията на ПИС и на въвеждането и трафика на прекурсори на наркотични вещества.

Комисията представлява Европейския съюз в Световната митническа организация (СМО), по-специално когато защитава интересите на ЕС и неговите държави членки по въпроси, свързани с номенклатурата и класирането на стоките, но и по междусекторни въпроси като електронната търговия, данъчното и митническото сътрудничество, сигурността и безопасността.

### ***1.5 Инициативи за обмен на митническа информация с трети държави***

Бяха предприети различни инициативи, целящи да позволят на митническите органи в ЕС и в трети държави да обменят определена митническа информация при конкретни обстоятелства въз основа на:

- международни споразумения и решения, приети от органи, създадени по силата на международни споразумения (например самостоятелни споразумения за митническо сътрудничество и административна взаимопомощ или глави, посветени на митнически и търговски улеснения, в споразумения за свободна търговия; споразумения за улесняване и сигурност на търговията; транзитни

съглашения; решения на съвместния комитет за митническо сътрудничество за взаимно признаване на програмите за ОИО/ползващи се с доверие търговци); и

- правно необвързващи договорености или пилотни проекти (например предаване на данни от карнета ТИР на Русия; проекта „Интелигентни и сигурни търговски пътища“ (SSTL) с Китай). Стратегическата цел на SSTL е изпитване на мерките за сигурност, които се прилагат по отношение на логистичните вериги на доставки, улесняване на обмена на данни между митниците, определяне на съвместни правила за рисковете и взаимно признаване на митническия контрол и програмите за търговско партньорство.

### ***1.6 Преференциални търговски споразумения***

За да подобри допълнително рамката на ЕС за международна търговия, Комисията дава своя принос за нови и текущи преговори за митнически разпоредби в преференциални търговски споразумения, по-специално с Меркосур, Мексико, Индонезия, Чили, Австралия и Нова Зеландия.

В ход са и редица дейности, насочени към подобряване на управлението на риска по веригата на доставки чрез средствата на международното сътрудничество.

Сред важните успехи се нареждат преразглеждането на Рамката на СМО за стандартите, насочени към повишаване на сигурността и улесняване на глобалната търговия (SAFE), новите международни стандарти, напр. относно подаването на информация за превозвани по въздух товари преди натоварването и взаимното признаване на програмите за ОИО.

### ***7.3 Други инициативи - Семинар на високо равнище***

На 7—8 юни 2018 г. българското председателство организира семинар на високо равнище по темите, касаещи обмена на митническа информация с трети държави. На семинара участниците: i) направиха преглед на настоящото положение в областта на обмена на митническа информация с трети държави и потвърдиха нарастващото значение на тези обмени, както и своевременната необходимост от действия; ii) установиха необходимостта от засилване на обмена на митническа информация с трети държави; и iii) обсъдиха и определиха потенциалния обхват, цели, ползи, условия, средства и ограничения на един засилен обмен на митническа информация. В заключенията от този семинар беше постигнато съгласие относно необходимостта от стратегически и последователен подход, когато се избира с кого ще се обменя информация, какви следва да бъдат конкретните видове информация и конкретните цели на тези обмени, при отчитане на настоящите финансови рискове и рисковете за сигурността, търговските модели и политическите интереси.

## **3. СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ**

---

Комисията беше приканена да разработи — в тясно сътрудничество с държавите членки — рамка за изпълнение и мониторинг, която да позволи по-систематично и строго наблюдение на изпълнението на стратегията в бъдеще.

Комисията започна работа по тази система и разработи показатели и източници на доказателства за ефикасно наблюдение на стратегията. Тези първи теми за обсъждане са описани подробно в работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящия доклад. Те са предназначени да послужат като основа за по-нататъшно обсъждане с държавите членки в рамките на съответната работна група.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

---

Управлението на риска е процес, който не се ограничава до конкретни действия с определено начало и край. Изправени пред нови заплахи и предизвикателства, митниците трябва да работят и да се адаптират постоянно, за да допринасят за сигурността и безопасността на гражданите на ЕС, като в същото време избягват ненужно отрицателно въздействие върху гладкото протичане на международната търговия. Вследствие на това статусът на редица от посочените в стратегията действия е „в процес на изпълнение“, тъй като естеството им е такова, че не могат да им бъдат зададени крайни срокове, именно поради необходимостта и непрекъснатостта на процеса, свързан с всички предизвикателства.

Настоящият доклад и придружаващият го работен документ на службите на Комисията предоставят моментна картина на състоянието на изпълнение на стратегията и плана за действие за управление на риска в областта на митниците към средата на 2018 г.

Те показват, че от публикуването на предишния доклад до настоящия момент значителен напредък в изпълнението на стратегията и на плана за действие са отбелязали както държавите членки, така и Европейската комисия.

От посочените в стратегията и в плана за действие 54 поддействия само 2 още не са започнали, 41 са в ход, а 11 са приключили.

Те показват постигнатия от държавите членки и от Комисията значителен напредък от гледна точка на укрепването на сътрудничеството между всички заинтересовани участници и започването на нови инициативи. Сред примерите са решението на Комисията относно критериите за финансов риск и участието на митническите администрации в дейности, свързани със сигурността.

Въпреки този напредък митниците са изправени пред непрестанни предизвикателства, включително безпрецедентни нива на тероризъм и други заплахи за сигурността. Тъй като вносът на стоки в ЕС постоянно нараства, те трябва да работят съвместно с органите за надзор на пазара, за да предотвратят въвеждането на опасни или несъответстващи на изискванията продукти на пазара. Митниците са изправени и пред много други предизвикателства, като навлизането на електронната търговия и явлението „определяне на по-ниска стойност на стоките“, които могат да им попречат да достигнат пълния си потенциал за действие.

Освен това въвеждането на ИТ системите, които са необходими за събирането и споделянето на данни, е в ход и напредва добре, въпреки че крайният срок за

цялостното завършване на някои системи трябваше да бъде отложен от 2020 г. на 2025 г.

Въпреки максималната си точност представената в настоящия доклад моментна картина не може напълно да отрази дейността на митниците в областта на управлението на риска. Факт е, че митническите органи трябва постоянно да преосмислят собствените си действия, за да могат се справят с новите заплахи, които възникват всеки ден и които може да имат отрицателно финансово отражение както върху бюджета на ЕС, така и върху бюджетите на държавите членки. Тези заплахи често са свързани с дейността на престъпни мрежи, които все по-добре владеят технологиите.

В този контекст държавите членки и Комисията трябва да могат да измерват напредъка от гледна точка на по-добрата защита, балансирана с улесняване на търговията, като събират и анализират данни, основани на доказателства, сред които количествени данни за контрола въз основа на управлението на риска и за резултатите от контрола в различни точки от веригата на доставки. Тези усилия се подкрепят и допълват от резултатите на митническия съюз, които измерват цялостното функциониране на митническия съюз. Що се отнася до мониторинга, следва да се признае, че макар количествените данни да са от съществено значение, те никога няма да могат да измерят напълно приноса поради съществуващите основни различия в процесите и резултатите.