II

(Незаконодателни актове)

РЕШЕНИЯ

РЕШЕНИЕ (ЕС) 2021/799 НА СЪВЕТА

от 16 септември 2021 година

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета по публично управление на 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 световен мащаб 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 Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия (наричан по-долу „проектът на препоръка“).

(2) Проектът на препоръка беше предмет на широки обсъждания в работната група на ОИСР за борба с незаконната търговия — помощен орган към Форума на високо равнище по въпросите на риска към Комитета по публично управление на ОИСР, въз основа на продължили шест години анализи и консултации с експерти, включително със Световната митническа организация и Световната търговска организация.

(3) Предвижда се проектът на препоръка да бъде представен първоначално на Комитета по публично управление на ОИСР за одобрение, а 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 на ОИСР и на Съвета на ОИСР, тъй като проектът на препоръка може да окаже въздействие върху анализа на риска, извършван от митническите органи на държавите членки в съответствие с Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([1]) във връзка с общата рамка за управление на риска в областта на митническия контрол. Това се дължи на обстоятелството, че нарушението на кодекса за поведение е показател за риск, който митническите органи на държавите членки могат да използват в рамките на своята свобода на преценка при подбора на стоки или икономически оператори, върху които да бъде упражнен митнически контрол, с оглед на пратките, които пристигат от съответните зони за свободна търговия или преминават транзитно през тях. Незаконната търговия има широко неблагоприятно 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.

([1]) Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1).

(5) Съветът на ОИСР е орган, създаден с Конвенцията за ОИСР. 23 държави членки членуват в ОИСР и имат право на глас в Съвета на ОИСР. Съюзът не е член на ОИСР и следователно няма право да гласува, когато Съветът на ОИСР приема правни актове. Въпреки че Комисията изразява позицията на Съюза в рамките на Комитета по публично управление на ОИСР и на Съвета на ОИСР, държавите членки, които членуват в ОИСР, следва да упражнят своето право на глас, за да заемат позиция от името на Съюза, като действат съвместно в съответствие с позицията на Съюза.

(6) Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета по публично управление на ОИСР и на Съвета на ОИСР, следва да се основава на приложения проект на препоръка,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета по публично управление на 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 на ОИСР и в Съвета на ОИСР могат да договарят 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, които членуват в ОИСР, като те действат съвместно.

Член 3

Настоящото решение влиза в сила в деня на приемането му.

Съставено в Брюксел на 16 септември 2021 година.

За Съвета
Председател
T. TUPPURAINEN

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ

Препоръка относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия

1. В настоящия документ е представен проектът на препоръка относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия (наричан по-нататък „проектът на препоръка“). Съдържащият се в приложението текст на проекта на препоръка е разработен в рамките на работната група на ОИСР за борба с незаконната търговия ([1]) (наричана по-нататък „РГ–БНТ“) — спомагателен орган към Форума на високо равнище по въпросите на риска (наричан по-нататък „ФВРВР“), организиран от Комитета по публично управление към ОИСР (наричан по-нататък „КПУ“). Препоръката е замислена с цел да се помогне на правителствата и на създателите на политики да намалят и възпрепятстват незаконната търговия, извършвана чрез зоните за свободна търговия (ЗСТ) и вътре в тях.

2. ОИСР извърши широкообхватни изследвания на незаконната търговия под формата на тематични проучвания и сравнения между държавите с цел задълбочаване на познанията и информацията за незаконните пазари. Установените от нея факти осигуряват основата, върху която се градят политиките за управление на риска, обхващащи различни сектори.

3. Както бе предвидено в работната програма и бюджета на КПУ за 2017—2018 г. [GOV/PGC(2016)9/FINAL], ОИСР, съвместно със Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост (EUIPO), изготви анализ на търговските маршрути за презгранична незаконна търговия с фалшиви стоки и на различните видове незаконни стоки. В анализа бяха набелязани редица пропуски в политиката (зоните за свободна търговия са един от тях), при които има възможност за засилване на надзора и за укрепване на практиките за правоприлагане, вземащи предвид риска. В изявлението на Съвета на министрите от 2017 г. беше приветствано продължаването на работата на работната група на ОИСР за борба с незаконната търговия и се отчете необходимостта от международно сътрудничество и партньорства за борба с международната корупция и незаконната търговия ([2]).

Основания за разработване на проекта на препоръка

4. През изминалите десетилетия бе отбелязано рекордно нарастване на броя на ЗСТ с цел привличане на нови предприятия и на чужди инвестиции. Целта е да се улеснят търговията и икономическият растеж, като се премахнат митата, квотите и другите данъци и се сведат до минимум бюрократичните изисквания, сред които някои митнически процедури и изисквания за оповестяване. Обхватът и естеството на ЗСТ са различни в отделните държави в зависимост от режима и вида дейности, които са разрешени в тях, и те отговарят на различни наименования, като например „свободни зони“, „предприемачески зони“, „зони за преработка на стоки за износ“, „специални икономически зони“, „зони за международна търговия“ и т.н. В резултат на умножението на броя на ЗСТ в динамичния контекст на глобализацията те играят централна роля в стопанската дейност за много държави и водещи производители.

5. 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 вътрешния пазар, 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 третират за всякакви цели като зони, намиращи се извън националната митническата територия, поради което стоките се въвеждат или извеждат от тях с минимален митнически контрол. Въпреки че условията за установяване на ЗСТ са регламентирани, равнището на митнически контрол или намеса често е недостатъчно или нулево. Дори когато в законодателството изрично са предвидени правомощия за митническите органи да упражняват контрол в ЗСТ, правоприлагането може да бъде слабо.

6. Много ЗСТ създават икономически ползи за местните икономики, но са налице сериозни доказателства, че чрез тях се извършва незаконна търговия, напр. с фалшиви стоки, с диви животински и растителни видове и с оръжия. В анализ на ОИСР е установена положителна взаимовръзка между размера на ЗСТ, изразен под формата на работни места и фирми, установени там, и стойността на незаконната търговия с фалшиви стоки. Установено е, че някои ЗСТ са ключови пунктове за претоварване на незаконни стоки, които се преопаковат или преетикетират, за да се замаскира произходът им и да се внедрят в законната верига на доставки.

([1]) Работната група за борба с незаконната търговия очертава и измерва икономическото въздействие на презграничния трафик например на фалшиви стоки, диви животински и растителни видове и хора.

([2]) Изявление на Съвета на министрите от 2017 г.

7. На заседанието на Съвета на равнище министри през 2017 г. министрите „отчетоха необходимостта от международно сътрудничество и партньорства за борба с международната корупция и незаконната търговия, включително чрез засилено прилагане на съществуващите стандарти“ и „приветстваха продължаването на работата на ОИСР по проблемите с незаконната търговия, включително в рамките на работната група за борба с незаконната търговия“.

8. С цел да даде отговор на тези предизвикателства и да се отговори на призива на министрите РГ–БНТ започна работа по проект на препоръка на Съвета на ОИСР, в която се предлагат мерки за повишаване на прозрачността на ЗСТ с цел намаляване на злоупотребата с тях и превръщането им в по-малко привлекателни обекти за престъпните организации, които понастоящем се възползват от тях.

9. Проектът на препоръка се основава на продължили шест години анализи и консултации с експерти, по-конкретно посредством:

10. Заседания на РГ–БНТ, посветени на породените от ЗСТ предизвикателства пред правоприлагането на различните незаконни пазари, и два съвместни семинара с различни международни организации. Първият семинар беше организиран съвместно със Световната митническа организация (СМО) в Брюксел през ноември 2016 г., а вторият — с EUIPO в Аликанте през септември 2017 г.

11. Доклад на ОИСР относно управленските рамки за борба с незаконната търговия, в който, наред с другото, са щрихирани тези обсъждания ([3]) , както и съвместен доклад на ОИСР и EUIPO относно търговията с фалшиви стоки и свободните зони за търговия, публикуван през март 2018 г. ([4]), в който са установени статистически взаимовръзки между размера на ЗСТ (изразен в броя на установените там фирми, наети лица и принос за общата стойност на износа) и стойността на фалшивите стоки, които пристигат от дадена юрисдикция.

12. В анализа се набелязват ключови предизвикателства, пораждащи риск от незаконна търговия в ЗСТ:

- В оперативната среда на ЗСТ може да липсва надзор от страна на правоприлагащите органи поради широко разпространената неправилна представа, че установените вътре в такава зона дружества извършват ефективно дейност извън юрисдикцията на дадена национална територия. Това води до погрешния възглед, че националните правоприлагащи органи и митниците нямат правомощия за достъп до физическите помещения на икономическите оператори, които извършват дейност вътре в зоната, и до информацията за тях.
- Дори в рамките на икономики, в които е разпространена правилната представа, че местните митнически и правоприлагащи органи имат правомощия за достъп до ЗСТ, стимулът за наблюдение на дейностите и на претоварванията на стоки в зоната е слаб, освен в случай на значителни потоци на незаконни стоки към вътрешния пазар.

13. В ЗСТ лесно се внасят големи суми в брой, като се декларира, че те са предназначени за сделки на дребно вътре в зоната, но няма формален процес на проверка, при който да се потвърди, че крайната им употреба е за целите на законната стопанска дейност. Освен това липсата на връзка между електронните системи за проследяване на товари и компетентните органи възпрепятства своевременния анализ на риска.

14. Макар някои ЗСТ да са попадали във фокуса на международното внимание поради неофициални данни, че те се използват за целите на незаконната търговия, като цяло рисковете от ЗСТ се осъзнават слабо на високо равнище.

15. Срещите и коментарите на експерти, заедно с неотдавнашни публикации на ОИСР, посветени на зоните за свободна търговия, и с предишни доклади на ОИСР ([5]), дават повод да се стигне до заключението, че липсата на наблюдение, надзор и прозрачност по отношение на дейностите, извършвани в много на брой ЗСТ, прави възможно в тях да се произвеждат, придвижват, съхраняват и подлагат на контрабанда незаконни стоки. Тежестта на тези констатации бе в подкрепа на призива, отправен от министрите на заседанието на Съвета на равнище министри за ОИСР през 2017 г., да се предприемат координирани международни действия с цел повишаване на прозрачността в ЗСТ и така да се намали използването им като канали за незаконна търговия.

([3]) Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (*Управленски рамки за борба с незаконната търговия*) (ОИСР, 2018 г.)

([4]) Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from recent trends (*Търговията с фалшиви стоки и свободните зони за търговия: данни от последните тенденции* (ОИСР—EUIPO, 2018 г.).

([5]) *Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors (Защо държавите изнасят фалшиви стоки? Ролята на управленските рамки, правоприлагането и социално-икономическите фактори) (ОИСР—EUIPO, 2018 г.); Illicit Trade: Converging Criminal Networks (Незаконната търговия: сливане на престъпни мрежи) (ОИСР, 2016 г.).*

Процес на разработване на проекта на препоръка

16. На своето заседание през декември 2017 г. ФВРВР постигна съгласие, че работната група следва да разработи проект на набор от указания за борба с незаконната търговия като продължение на мисията на ОИСР да определя световни стандарти и да осигурява еднакви условия за глобализация. Целта на предложените мерки е да се укрепи капацитетът на правоприлагащите органи да предприемат ефективни действия и да се намали привлекателността на ЗСТ за престъпните предприемачи.

17. Първи проект на указания относно борбата с незаконната търговия: повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия беше обсъден и коментиран на заседанието на РГ–БНТ през март 2018 г. [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1], с принос в писмена форма от консултациите със секретариатите на Специалната група за финансови действия, на СМО и на Световната търговска организация.

18. КПУ беше информиран за процесите на 57-ото си заседание на 12 април 2018 г. и бе приканен да даде становище по варианти на политиката за укрепване на управленските рамки за борба с незаконната търговия, включително чрез всеобхватен процес на консултация. КПУ се съгласи също така да проведе обществена консултация по проекта на указания [GOV/PGC/A(2018)1].

19. След включването в проекта на указания на допълнителните становища, представени от ФВРВР и от РГ–БНТ, беше обявена онлайн обществената консултация, която се проведе от 8 юли 2018 г. до 3 септември 2018 г. Достъп до участие в консултацията имаха всички заинтересовани страни, а отговори се получиха, наред с всички останали, както от държави — членки на ОИСР, така и от нечленуващи в организацията държави, от оператори на ЗСТ и техни сдружения, от посредници (включително превозвачи, спедитори и куриери) и от предприятия, които са разположени в ЗСТ или ги използват в своите вериги на доставка. В обществената консултация участваха над 200 отделни заинтересовани страни и бяха получени близо 100 страници с писмени становища.

20. Освен това на 18 юни 2018 г. проектът на указания беше представен за становище на работната група на Комитета по търговия и бяха проведени вътрешни консултации със секретариата на Комитета за икономическа политика, с Комитета по търговия, с работната група по въпросите на подкупването при международни търговски сделки, както и със Световния форум относно прозрачността и обмена на информация за данъчни цели (СФПОИ). Бяха проведени консултации и със секретариата на Специалната група за финансови действия относно изпирането на пари (СГФДИП). Полученият принос беше ценен и спомогна за постигане на по-голяма последователност и съгласуваност на проекта на указания с вече наличните инструменти.

21. След включването на всички относими и важни становища от консултацията с обществеността и с други органи на ОИСР и неговия секретариат, преработеният проект бе върнат на РГ–БНТ (и на ФВРВР) под формата на проект на препоръка. На този етап някои делегации повдигнаха редица въпроси, включително какъв е най-добрият начин да се следи дали ЗСТ спазват кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия. В отговор на тези въпроси бе изготвен текстът в приложението, който не съдържа конкретна разпоредба за наблюдение на спазването, но включва изявление за намерението в срок от една година след приемането на препоръката да се разработи ясен способ за наблюдение на спазването.

22. С настоящото преработеният проект на препоръка се представя на РГ–БНТ за одобрение и предаване на ФВРВР, след което текстът ще бъде предаден на КПУ за одобрение и в крайна сметка — за предаване на Съвета чрез Изпълнителния комитет, за да бъде приет.

Цел и обхват на проекта на препоръка

23. Проектът на препоръка цели да се гарантира прозрачността в ЗСТ и е част от общите усилия за борба с незаконната търговия. Незаконната търговия има широко отрицателно социално-икономическо, екологично, а дори и политическо въздействие — в своята същност тя е зловредна за устойчивото развитие. Тя подкопава доброто управление, уронва доверието в правителствата и върховенството на закона и има потенциал да застраши политическата стабилност, тъй като участващите стопански субекти отклоняват нежеланото внимание, за да защитят своя нелегален пазарен дял.

24. В по-общ план с проекта на препоръка се цели с времето да се изградят ясни очаквания по отношение на ефективните политики за борба с незаконната търговия. Целта на общите стандарти на глобализацията е да се гарантира, че ползите от нея са за всички, а вредите се свеждат до най-малко допустимото. За тази цел държавите трябва да си сътрудничат още по-тясно и да инвестират в развитието на подходящ институционален капацитет ([6]).

25. В проекта на препоръка държавите членки и нечленуващите държави, които я поддържат (поддръжниците), се призовават да насърчат ЗСТ да приемат един доброволен кодекс за поведение за чисти зони за свободна търговия (съдържащ се в допълнението към проекта на препоръка), с ясното съзнание, че спазването на неговите разпоредби ще се оценява и наблюдава чрез механизъм (инструмент за диагностика), който ще бъде създаден в срок от една година от приемането на проекта на препоръка. Целта е да се гарантира, че проектът на препоръка оказва въздействие и да се стимулира прозрачността по ефективен начин, така че ЗСТ да извършват надзор върху икономическите оператори, установени в дадена зона, и да си сътрудничат с компетентните публични органи. ЗСТ следва да осигуряват подходящи условия за наличието на информация за целите на разследванията, отчетност и еднакви условия на конкуренция, нетният положителен резултат от което ще бъде намаляване на незаконната търговия.

26. Проектът на препоръка предлага двустранен подход, който обхваща измерения от значение за всички заинтересовани от доброто управление в ЗСТ страни, сред които митническите органи и, при необходимост, правоприлагащите в по-широк план органи (те могат да включват органите с правомощия по престъпленията срещу околната среда, данъчните органи и други), ЗСТ, икономическите оператори в дадена зона, както и гражданското общество.

27. Целта на проекта на препоръка е да се окаже подкрепа на поддръжниците и да се осигурят полезни указания за справяне с предизвикателствата и за набелязване на добри практики с принос за намаляването на незаконната търговия. За един широкообхватен подход към намаляването на незаконната търговия в ЗСТ са необходими инвестиции под формата на действия от страна на поддръжниците, както и сътрудничество за засилване на наблюдението и контрола на ЗСТ, в случаите, когато ЗСТ се използват за извършване на незаконна търговия. Поради тези причини проектът на препоръка дава отговор на основни нужди, установени конкретно в резултат на изследванията на ОИСР, включително чрез:

- координирани съвместни международни усилия на националните законодателни и правоприлагащи органи за гарантиране на изрични правомощия на правоприлагащите и митническите органи да извършват, в съответствие с националното право, без предварително известие, нито съдебно разрешение, по всяко време и на всяко място в която и да е ЗСТ ефективни разследвания, проверки или инспекции на място, които да улесняват администрирането на приложимото право, разпоредба или политическо указание;

- международно сътрудничество, което да стимулира местните органи да упражняват повече бдителност и контрол върху ЗСТ, тъй като отрицателните последици за външните страни не оказват достатъчно силен ефект върху вътрешните пазари, който да подтикне към действия за смекчаване на рисковете от незаконната търговия;

- зараждането на политическа воля за прокарване на решение на предизвикателствата.

Наблюдение на изпълнението, разпространение и поддържане на препоръката от страна на нечленуващи държави

28. В проекта на препоръка се дават указания на Комитета по публично управление:

- *Да използва работната група за борба с незаконната търговия като форум за обмен на информация и за извършване на доброволни партньорски оценки с оглед на изпълнението на настоящата препоръка*. Това може да стане например под формата на участие на заинтересованите страни в повишаване на осведомеността относно риска от незаконна търговия в конкретни ЗСТ, в обсъждане на спазването на кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия и в сравняване на опит и проучване на практиките за отстраняване или намаляване на рисковете от незаконна търговия.

- *Да създаде механизъм (инструмент за диагностика) за оценка на резултатите и на спазването от страна на ЗСТ на кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия*. Механизмът ще бъде създаден в рамките на процес с участието на множество заинтересовани страни, ръководен от РГ–БНТ, под егидата на ФВРВР и КПУ, в срок от една година от приемането на препоръката.

([6]) *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (ОИСР, 2018 г.)

- *Да разработи инструментариум за подпомагане на поддръжниците при изпълнението на препоръката, включително стимулиране и насърчаване на спазването от страна на ЗСТ на кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия* в срок от една година от приемането на препоръката: в рамките на процес с участието на множество заинтересовани страни, ръководен от РГ–БНТ, под егидата на ФВРВР и КПУ, ще бъде разработен инструментариум за подпомагане на поддръжниците и на ЗСТ в изпълнението на практика, включително що се отнася до спазването на кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия. Този инструментариум ще включва разработката на модел за оценка на риска на ЗСТ за дружества с цел измерване и съпоставяне на почтеността и адекватността на доброто управление в ЗСТ по набор от показатели. Той ще включва и сборник с добри практики, илюстрирани с конкретни примери, като с течение на времето може да бъдат разработени платформи за многостранно сътрудничество с цел запълване на пропуските в политиката, управлението и правоприлагането.
- *Да наблюдава изпълнението на настоящата препоръка и докладва за него на Съвета не по-късно от пет години след приемането ѝ и най-малко на всеки десет години след това*: в този доклад ще се направи оценка на значението и въздействието на проекта на препоръка с оглед гарантиране на нейната актуалност, като се следи за всякаква необходимост от преразглеждане. Докладът ще почива върху информацията за добрите практики, събрана при разработването на инструментариума, върху обсъжданията в рамките на КПУ и на съответните му спомагателни органи по въпросите на изпълнението на проекта на препоръка, както и върху обмена чрез многостранните платформи за сътрудничество, обособени с цел да подпомагат работата в тази област на КПУ и на спомагателните му органи.

29. В проекта на препоръка генералният секретар и поддръжниците се приканват да разпространяват препоръката. След приемането ѝ препоръката ще бъде поместена в онлайн сборника с правни инструменти на ОИСР. За улеснение на разпространението ще бъде осигурена брошура във формат PDF, съдържаща текста на проекта на препоръка, заедно с относимата съпътстваща информация. Секретариатът ще популяризира проекта на препоръка по време на заседания на съответните министерства, парламентарни групи, отраслови сдружения, професионални органи и мрежи на относими членове на академичната общност и експерти.

30. Проектът на препоръка може да се поддържа и от нечленуващи държави. Такова поддържане ще се изразява в поемане на политически ангажимент от страна на поддръжниците да спазват принципите, заложени в проекта на препоръка. Фактът, че нечленуващи държави поддържат проекта на препоръка би изпратил послание, че те могат да играят активна роля в усилията за намаляване на незаконната търговия и да спомогнат за допълнително уеднаквяване на условията на конкуренция в световен план. Всички поддръжници на препоръката, които са нечленуващи държави, ще бъдат включени в дейностите по наблюдение на нейното изпълнение.

ДОПЪЛНЕНИЕ

Проект на препоръка на Съвета относно повишаване на прозрачността в зоните за свободна търговия

СЪВЕТЪТ,

КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД член 5, буква б) от Конвенцията за Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) от 14 декември 1960 г.;

КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД Препоръката на Съвета за улесняване на сътрудничеството между данъчните и други правоприлагащи органи за целите на предотвратяването на тежки престъпления [OECD/LEGAL/0384];

КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД Препоръката на Съвета за предотвратяване на незаконната търговия с пестициди [OECD/LEGAL/0446];

КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД препоръките на СГФДИП от 2012 г., Споразумението на СТО от 1994 г. за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост и Споразумението на СТО от 2017 г. за улесняване на търговията;

КАТО ОТБЕЛЯЗВА основните принципи на митническите процедури и митническия контрол, изложени в Преразгледаната конвенция от Киото на СМО, специално приложение Г, глава 2 (Свободни зони);

КАТО ПРИЗНАВА, че незаконната търговия се извършва в сянката на глобалната икономика от все по-умели трафиканти, които търгуват с широк набор от забранени стоки и услуги, включително с фалшиви стоки;

КАТО ПРИЗНАВА, че незаконната търговия и престъпните мрежи са нарастваща заплаха за сигурността в световен план и че те излагат на опасност общностите и обществата като цяло, правейки възможни печелившата престъпна дейност, финансирането на тероризма и все по-голямата нестабилност и насилие в целия свят;

КАТО ПРИЗНАВА, че са налице различни международни стандарти за забрана или регламентиране на отделните сектори на незаконната търговия, включително трафика на хора, на наркотици, на фалшиви стоки, на застрашени или незаконно добити видове на фауната и флората, на антики и на конвенционални оръжия; и за насърчаване на прилагането на законодателни, регулаторни и оперативни мерки за борба с приходите от незаконната търговия;

КАТО ИМА ПРЕДВИД необходимостта от допълнителни хармонизирани указания, които дават на правителствата ефикасни инструменти за откриване, възпрепятстване и намаляване на незаконната търговия независимо с какви стоки, обхващащи различни незаконни пазари;

КАТО ПРИЗНАВА необходимостта от въвеждане на проактивни мерки за намаляване на предлагането и възпрепятстване на търсенето на незаконни стоки и услуги на широк кръг от незаконни пазари;

КАТО ПРИЗНАВА, че зоните за свободна търговия (ЗСТ) могат да стимулират законния икономически растеж и да играят централна роля в стопанската дейност на много икономики и водещи производители;

КАТО ПРИЗНАВА, че макар стандартите, надзорът и контролът във връзка със ЗСТ да са се умножили, те не са успели във всички случаи да следват нарастването на броя на икономическите оператори и на обема на незаконната търговия със стоки и услуги;

КАТО ПРИЗНАВА, че в някои ЗСТ компетентните публични органи може да не разполагат с навременен физически достъп до помещенията и често се сблъскват със затруднения при получаването на информация за дейностите на икономическите оператори, установени вътре в ЗСТ, и на информация относно собствеността на стоките, които преминават транзитно или се произвеждат или сглобяват вътре в ЗСТ, дори когато съгласно други международни стандарти те са длъжни да имат такъв достъп и информация;

КАТО ОТЧИТА, че някои икономически оператори може да се възползват от недостатъчния надзор и контрол и от липсата на прозрачност в ЗСТ, за да извършват търговски измами, нарушения на правата върху интелектуална собственост (ПИС) и контрабанда, да улесняват разпространението на оръжия и да изпират приходите от престъпления;

КАТО ОТБЕЛЯЗВА възможността да се потърси отговорност от компетентните органи, съдействащи или проявяващи небрежност при надзора на икономически оператори, които извършват или правят възможно извършването на незаконна търговия, причиняваща вреди на хората, на стопанските субекти и на околната среда;

По предложение на Комитета по публично управление:

I. ПОСТИГА СЪГЛАСИЕ, че за целите на настоящата препоръка се използват следните определения:

— „зона за свободна търговия“ означава пространство, определено от дадена държава или юрисдикция, в което стоките се въвеждат без заплащане на вноски или износни мита или при заплащане на по-ниски вноски или износни мита, отколкото биха били дължими, ако стоките се декларираха за свободно обращение в момента на въвеждането им. Съоръженията, използвани за временно складиране или за режим митническо складиране, не се считат за зони за свободна търговия;

— „компетентните органи“ включват следните органи, без да се ограничават до тях: полицейските, митническите, данъчните и извършващите надзор на пазара длъжностни лица с правомощия над съответните лица, места, процеси/процедури или стоки.

II. ПРЕПОРЪЧВА на държавите членки и на нечленуващите държави, които поддържат препоръката (наричани по-нататък „поддръжниците“), **да насърчават прозрачността с цел да възпрепятстват злоупотребата със ЗСТ като канали за незаконна търговия**.

За тази цел поддръжниците следва — по начин, който не е дискриминационен и не създава неоправдани пречки пред търговията:

1. Да гарантират, че **нормативната рамка за ЗСТ**, установени на техните територии или намиращи се под техния административен контрол,

   - дава право на компетентните органи да изискват съответните данни, документи, проби и друга информация, свързана с производството и движението на стоки, и да извършват по всяко време, в съответствие с националното право, служебни проверки на съхраняваните, произвежданите или опакованите в ЗСТ стоки и на услугите, предоставяни в тях, или на дейностите, извършвани в тях;

   - позволява на компетентните органи да предприемат подходящи дейности или мерки в съответствие със своето национално право;

   - оправомощава компетентните органи да извършват проверка на стоките преди или по време на допускането им в ЗСТ, или във всеки един момент след това, ако проверката се смята за необходима с оглед улесняването на правилното прилагане на всеки закон, разпоредба или указание, които компетентният орган е упълномощен да прилага;

   - оправомощава компетентните органи да привеждат принудително в изпълнение приложимите забрани или ограничения на дейностите, извършвани вътре в ЗСТ, предвид естеството на стоките, предмет на тези дейности, изискванията за митническия надзор или изискванията за сигурност и безопасност;

   - оправомощава компетентните органи да забраняват на лицата, които не осигуряват необходимите гаранции за спазване на митническите разпоредби, да извършват дейности в ЗСТ;

   - забранява на юридически или физически лица, осъдени за незаконни икономически или финансови дейности, да извършват дейност вътре в ЗСТ;

   - гарантира, че периметърът и входните и изходните пунктове на ЗСТ подлежат на надзор от страна на компетентните органи;

   - гарантира, че стоките, лицата и транспортните средства, влизащи в ЗСТ или напускащи я, подлежат на ефективен контрол;

   - гарантира, че икономическите оператори, които имат разрешение да извършват дейност в ЗСТ, се намират физически вътре в ЗСТ и че те съобщават на компетентните органи самоличността на клиентите по време на своите операции. В случаите, в които клиентът действа като посредник или представител, икономическият оператор следва да съобщи на компетентните органи и самоличността на принципала, т.е. лицето или лицата, от името на които действа посредникът.

2. Да гарантират, че компетентните органи разполагат с достъп до **обобщени статистически данни за стоките, въвеждани в ЗСТ и напускащи такива зони**, въз основа на тяхното тарифно класиране, и до информация, която разкрива самоличността на собственика или собствениците на стоките.

3. **Да си сътрудничат на международно равнище, като си обменят информация в областта на правоприлагането** и да се консултират с компетентните органи и засегнатите предприятия при разследванията и други правни или административни производства относно конкретни случаи на злоупотреба със ЗСТ, свързани с незаконна търговия. Това включва средства като:

   - споделяне на финансова и административна информация — спонтанно и при поискване, в подкрепа на представянето на доказателства в хода на съдебни производства или за осигуряване и задълбочаване на ефективния надзор и контрол на ЗСТ и за предотвратяване на злоупотребите с тях, в съответствие с националното право;

- по-добро използване и придържане към съществуващите договорености за митническо сътрудничество съгласно изискванията в митническите споразумения за взаимопомощ и към други механизми и протоколи за споделяне и разкриване на информация в областта на правоприлагането;
- оказване на сътрудничество и подкрепа за разработването и изпълнението на политики и практики за борба с незаконната търговия в ЗСТ, включително техническа подкрепа за споделяне и разработка на подобрени системи за водене на отчети от страна на компетентните органи, на ЗСТ и на икономическите оператори;

4. **Да засилят вътрешното междуведомствено сътрудничество**, като предвидят задължение за докладване на компетентните публични органи на подозрения за незаконно поведение и за споделяне на информация между ведомствата, както и като предвидят други механизми за сътрудничество, като например съвместни разследвания и съвместни разузнавателни центрове.

5. **Да съдействат за повишаване на осведомеността** сред компетентните органи и заинтересованите страни от частния сектор (напр. сред основни посредници, като превозвачите, спедиторите, митническите посредници и логистичните дружества) с цел те да разберат по-добре ролите и отговорностите, свързани с извършването на дейност в ЗСТ, както и свързаните с операции в ЗСТ рискове.

6. **Да поощряват партньорствата** между заинтересованите страни с цел борба с незаконната търговия, водеща началото си от високорискови ЗСТ, като например онези, които не са възприели кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия, който се съдържа в приложението към настоящата препоръка и представлява неразделна част от него. Това включва усилия за насърчаване на стопанската общност, която използва ЗСТ или финансира оператори в ЗСТ, да осъществява стопанска дейност или да взаимодейства със ЗСТ, които спазват кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия.

7. **Да наблюдават дейностите на ЗСТ** и да публикуват годишни показатели, които допринасят за изготвянето на оценка на техния риск да станат проводници на незаконна търговия.

8. **Да изготвят относими предходни статистики за неспазване или правоприлагане**, включващи задържания или изземвания от страна на митниците на незаконни стоки с произход или идващи от ЗСТ, и за действия по правоприлагане, които вече са били предприети по отношение на тези ЗСТ.

9. **Да изпълняват целеви операции** по отношение на пратки с произход от високорискови ЗСТ, като например онези, които не са възприели кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия.

10. Да се възползват в по-голяма степен от съществуващите или от нови международни споразумения, в които са включени разпоредби за правна взаимопомощ или други форми на сътрудничество в областта на правоприлагането, с цел борба с незаконната търговия, извършвана чрез ЗСТ. При администрирането на такива споразумения поддръжниците следва да определят компетентните органи и лицата за контакт с тях, за да улеснят комуникацията между и сред компетентните органи на страните по такива споразумения.

III. **ПРЕПОРЪЧВА** на поддръжниците да предприемат мерки, с които ЗСТ да се насърчават да възприемат кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия. Такива мерки включват, но не се ограничават до осъществяване на строг контрол на пратките, пристигащи от ЗСТ, които не са възприели кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия, или за които пратки има доказателства, че са преминали транзитно през такива зони.

IV. **ПРЕПОРЪЧВА** на поддръжниците да използват споразуменията за търговия, когато това е подходящо, за да насърчават придържането към принципите за борба с незаконната търговия в ЗСТ, съдържащи се в настоящата препоръка.

V. **ПРИКАНВА** генералния секретар и поддръжниците да разпространяват настоящата препоръка.

VI. **ПРИКАНВА** държавите, които не поддържат настоящата препоръка, да я вземат предвид и да се присъединят към нея.

VII. **ДАВА УКАЗАНИЯ** на Комитета по публично управление чрез работната група за борба с незаконната търговия:

- да служи като форум за обмен на информация и за извършване на доброволни партньорски оценки с оглед на изпълнението на настоящата препоръка;
- да създаде механизъм за оценка на резултатите и спазването от страна на ЗСТ на кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия в срок от една година от приемането на препоръката и да докладва на Съвета за този инструмент;
- да разработи инструментариум за подпомагане на поддръжниците при изпълнението на препоръката, включително за стимулиране и насърчаване на спазването от страна на ЗСТ на кодекса за поведение за чисти зони за свободна търговия в срок от една година от приемането на препоръката; и
- да наблюдава изпълнението на настоящата препоръка и да докладва за него на Съвета не по-късно от пет години след приемането ѝ и най-малко на всеки десет години след това.

ПРИЛОЖЕНИЕ

КОДЕКС ЗА ПОВЕДЕНИЕ ЗА ЧИСТИ ЗОНИ ЗА СВОБОДНА ТЪРГОВИЯ

Чисти зони за свободна търговия са зоните, които:

1. Предоставят безусловен достъп на компетентните органи, в съответствие с тяхното национално право, за извършване на невъзпрепятствани служебни проверки на операторите с цел правоприлагане в подкрепа на разследвания за нарушения на приложимите закони и разпоредби.

2. Предизвестяват компетентните органи за всяка промишлена и търговска дейност или дейност по предоставяне на услуга, която протича в ЗСТ.

3. Забраняват на операторите и на лицата, които не осигуряват необходимите гаранции за изпълнение на приложимите митнически разпоредби, да извършват дейност в ЗСТ.

4. Гарантират, че икономическите оператори, които извършват дейност в ЗСТ, водят подробни цифрови отчети за всички пратки на стоки, които се въвеждат в зоната или я напускат, както и за всички стоки и услуги, които се произвеждат в нея, които отчети са достатъчно подробни, за да дават информация какво се намира вътре в зоната във всеки един момент. Цифровите отчети следва:

   - да документират операциите по продажба и покупка на всички стоки и услуги, които се въвеждат в ЗСТ или я напускат, и да бъдат представяни на компетентните органи при поискване;
   - да съдържат пълна и точна документация в съответствие с националното право на всички търговски сделки с цел осигуряване на пълна отчетност на материалите, използвани в операциите по производство и сглобяване, които могат да бъдат равнени с обема и стойността на свързаните с тях търговски сделки. Тези отчети следва:
     — да се водят за срок от най-малко пет години,
     — да се предоставят своевременно на компетентните органи при поискване,
     — да се водят във формата, който се изисква от компетентните органи, така че да могат да се използват от компетентния орган за профилиране на риска.

5. Предават своевременно на компетентните органи отчетите и информацията, изисквани в съответствие с националното право и водени съгласно изискванията за водене на документация.

6. Гарантират, че от икономическите оператори, които извършват дейност в ЗСТ, се изисква да дават достъп до своите подробни цифрови отчети при поискване от страна на компетентните органи в юрисдикцията, в която е установена зоната.

7. Определят специално лице за контакт, притежаващо необходимите умения и способи да отговаря ефективно на такива искания за информация от страна на компетентните органи.

8. Създават стимули за плащания по електронен път при всяка търговска или финансова сделка на икономическите оператори, извършващи дейност в ЗСТ, когато тази сделка се осъществява вътре в ЗСТ или произхожда от ЗСТ, и гарантират проследимостта на паричните сделки.

9. Участват във взаимни обучения и диалози с поддръжниците за преодоляване на предизвикателствата пред спазването.