ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.10.2019 г.
COM(2019) 482 final

2019/0234 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в Съвместния комитет, създаден по силата на Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход, във връзка с изменението на Конвенцията

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решението за определяне на позицията, която да се заеме от името на Съюза в Съвместния комитет по Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход („Съвместния комитет по Конвенцията“), във връзка с предвиденото приемане на решение на посочения комитет за изменение на Конвенцията

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход

В Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход се въвеждат правила във връзка с произхода на стоките, които се търгуват по силата на съответните споразумения, сключени между договарящите страни.

Паневросредиземноморската система за кумулация на произход позволява прилагането на диагонална кумулация между 26-те договарящи страни по Конвенцията: Европейския съюз, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Швейцария, Алжир, Египет, Израел, Йордания, Ливан, Мароко, Палестина[1], Сирия, Тунис, Турция, Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Северна Македония, Черна гора, Сърбия, Косово[2], Фарьорските острови, Република Молдова, Грузия и Украйна. Тя въвежда многостранна система от правила за произход за мрежа от споразумения за свободна търговия и се прилага, без да се накърняват принципите, залегнали в тези споразумения. Конвенцията влезе в сила за Съюза на 1 май 2012 г.

Европейският съюз е страна по Конвенцията[3].

2.2. Съвместният комитет по Конвенцията

Съвместният комитет, създаден по силата на член 3, параграф 1 от Конвенцията, приема изменения на Конвенцията и отговаря за нейното управление и правилно прилагане. Член 12 от процедурния правилник на Съвместния комитет по Конвенцията постановява, че решенията на комитета се приемат с единодушие на заседаващите — присъстващи или представени — договарящи страни, за които Конвенцията е влязла в сила.

Договарящите страни, за които Конвенцията е влязла в сила, имат право на глас. Всяка договаряща страна има право на един глас.

2.3. Предвиденият акт на Съвместния комитет по Конвенцията

Процесът по изменение на Конвенцията започна през 2012 г.; той протича в рамките на работна група, която заседава поне два пъти годишно. По време на този процес държавите членки активно участват чрез различни форуми (група на митническите

---

[1] Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга индивидуалните позиции на държавите членки по този въпрос.

[2] Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

[3] ОВ L 54, 26.2.2013 г., стр. 4.

експерти – секция „Произход“, работна група на Съвета „Митнически съюз“; комитет „Търговска политика“).

Очаква се на 9-ото си заседание на 27 ноември 2019 г. Съвместният комитет по Конвенцията да приеме решениеза изменение на Конвенцията („предвидения акт“).

Целта на предвидения акт е да се изменят правилата за произход, за да се отрази по-добре икономическата действителност. Предвиденият акт ще има задължителен характер за страните по силата на член 4, параграф 3, буква а), където се предвижда, че: „Съвместният комитет приема с решение изменения на настоящата конвенция, включително изменения на допълненията“. Последното изречение на член 4, параграф 3, буква а) гласи: „Договарящите страни привеждат в действие решенията, посочени в настоящия параграф, в съответствие със своите собствени законодателства.“

Измененията на Конвенцията следва да започнат да се прилагат от 1 януари 2021 г. Може обаче да се наложи датата на ефективно прилагане на измененията да се промени, за да се вземат предвид необходимите вътрешни процедури, които други договарящи страни трябва да следват преди тази дата.

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

С предложените изменения на Конвенцията се въвеждат елементи на допълнителна гъвкавост и осъвременяване, които са съобразени с вече приетите такива от Съюза в някои други неотдавнашни споразумения (Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада (ВИТС), Споразумението за свободна търговия между ЕС и Виетнам, Споразумението за икономическо партньорство между ЕС и Япония, Споразумението за икономическо партньорство между ЕС и държавите от Южноафриканската общност за развитие) или преференциални схеми (Общата система за преференции — ОСП). Подобренията въвеждат като цяло по-гъвкави и опростени правила, които съответните субекти от ЕС ще могат да изпълняват по-лесно — като така ще повишат конкурентоспособността си при износ. Измененият текст не променя институционалните разпоредби на действащата Конвенция.

3.1. Подробно представяне на изменените правила за произход

а) Дерогации

Понастоящем договарящите страни могат двустранно да се договарят за правила, които дерогират от общите правила по Конвенцията. С изменената Конвенция се повишава прозрачността, тъй като се въвежда изискване за уведомяване за такива дерогации (член 1, параграф 3). Вече съществуващите дерогации ще останат в сила и няма да бъдат подчинени на задължението за уведомяване (член 1, параграф 2).

б) Изцяло получени продукти — изисквания за плавателните съдове

В изменения набор от правила изискванията за плавателните съдове са опростени и предоставят повече гъвкавост (член 3, параграф 2). В сравнение със сегашния текст бяха премахнати някои условия (напр. специалните изисквания за екипажа), а други бяха изменени, за да бъдат облекчени (например собствеността).

в) Достатъчна обработка или преработка — усреднена стойност

В изменения набор от правила, на износителя се позволява да поиска от митническите органи разрешение да изчислява цената франко завода и стойността на материалите без произход като усреднена стойност, така че да се вземат предвид колебанията в

разходите и валутните курсове (член 4, параграфи 3—6). Това следва да осигури на износителите повече предвидимост.

г) Допустимо отклонение

Настоящото допустимо отклонение от стойността на цената на продукта франко завода е 10 % (член 5).

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

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 отчита отражението на международните колебания на стоковите цени върху произхода на селскостопанските продукти.

д) Кумулация

В предложения текст (член 7) се запазва диагоналната кумулация за всички продукти. Освен това, в него се предвижда обща пълна кумулация за всички продукти, с изключение на текстилните продукти и облеклата от глави 50—63 от Хармонизираната система (ХС).

За продуктите в глави 50—63 от ХС се предвижда двустранна пълна кумулация. За отбелязване е също така, че договарящите страни ще разполагат с възможността да се договорят за включване в общата пълна кумулация и на продуктите в глави 50—63 от ХС.

е) Счетоводно разделяне

Настоящите правила (член 20) позволяват на митническите органи да разрешат счетоводно разделяне, ако „възникнат значителни разходи или материални затруднения при отделното съхраняване“. По силата на изменените правила (член 12) 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.

ж) Принцип на териториалност

Настоящите правила (член 11) позволяват при определени условия някои обработки или преработки да бъдат извършвани извън територията — с изключение на продуктите в глави 50—63 от ХС. В предложените правила (член 13) текстилните продукти вече не се изключват.

з) Забрана на промяната

В предложеното правило за забрана на промяната (член 14) се предвижда повече толеранс за движението между договарящите страни на продукти с произход. По този начин би трябвало да се избегнат ситуациите, при които продукти, чийто статус на стоки с произход е безсъмнен, биват изключени от преференциалната ставка при внос,

тъй като не удовлетворяват формалните изисквания на разпоредбата относно директното транспортиране.

и) Забрана за възстановяване или освобождаване от мита

Съгласно настоящите правила (член 14), спрямо използваните в производството на даден продукт материали се прилага общият принцип на забрана за възстановяване на мита. В изменените 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 (текстилни продукти и облекла). Този текст все пак предвижда и някои изключения от забраната за възстановяване на мита за тези продукти.

й) Доказателство за произход

С изменените правила (член 17, параграф 1) се въвежда само един вид доказателство за произход (сертификат за движение EUR.1 или декларация за произход), вместо настоящия двоен подход – EUR.1 и EUR-MED, което значително опростява системата. С измененията следва да се подобри спазването от страна на стопанските субекти, тъй като ще се избегнат грешките, дължащи се на сложните изисквания, и да се улесни управлението от страна на митническите органи. Това не би трябвало да се отрази на капацитета за проверка на доказателствата за произход — който ще остане същият.

В изменените правила (член 17, параграф 3) се предвижда също така възможността за договаряне 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. Изменените правила също така предвиждат възможността за въвеждане в бъдеще на издадени по електронен път сертификати за произход (член 17, параграф 4).

к) Валидност на доказателството за произход

Предлага се срокът на валидност на доказателството за произход да се удължи от 4 на 10 месеца (член 23). Тази стъпка също би следвало да увеличи толеранса при движението между договарящите страни на продукти с произход.

3.2. Подробно представяне на изменените 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 ex глави 19 и 20; позиции 2105 и 2106); също така са премахнати някои ограничения за захарта (например глава 8 или позиция 2202 по ХС).

В изменения 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 измененията глави и позиции по ХС са в частност следните: ex 1302, 1704 (избор между изразяване в стойност или в тегло), 18 (1806: избор между изразяване в стойност или в тегло), 1901.

б) Взимане под внимание на моделите на снабдяване

Правилата при други селскостопански продукти (например растителните масла, ядките, тютюна) са по-гъвкави и съобразени с икономическата действителност, в частност при

глави 14, 15, 20 (в т.ч. позиция 2008), 23 и 24 по ХС. При изменения набор от правила се постига баланс между регионалните и глобалните източници (глави 9 и 12 по ХС). Правилата са опростени (намаляване на изключенията) и в глави 4, 5, 6, 8, 11 и ех глава 13 по ХС.

3.2.2. Промишлени продукти (без текстил)

В компромисното предложение се съдържат значителни изменения в сравнение с настоящите правила:

— за редица продукти правилата в настоящата 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 настоящата глава на алтернативни разпоредби 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 изменения правилата за списъците се актуализират и осъвременяват, което на свой ред улеснява в общия случай удовлетворяването на критерия за получаване на статуса на продукт с произход. Освен това, гореспоменатата възможност за използване, в рамките на определен период, на усреднена стойност би могла още повече да опрости 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. За отбелязване е също така, че пълната двустранна кумулация ще важи и за тези продукти. Тази кумулация ще позволи в производствения процес в зоната на кумулация да се вземе предвид и преработката на текстилните материали (тъкане, предене и др.).

Измененията на Конвенцията ще започнат да се прилагат на 1 януари 2021 г. (или на датата, която ще бъде договорена от Съвместния комитет по Конвенцията) за онези договарящи страни, които в протоколите си относно правилата за произход ще са въвели ефективно тези изменения на Конвенцията или препратки към тях.

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 актовете с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструментите, които нямат задължителен характер съгласно международното право,

но са „*годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба*“[4].

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Съвместният комитет по Конвенцията е орган, създаден по силата на споразумение — Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход.

Актът, който Съвместният комитет по Конвенцията има за задача да приеме, представлява акт с правно действие. По силата на член 4 от Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход предвиденият акт ще има задължителен характер съгласно международното право.

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 3 и член 207, параграф 4, първа алинея от ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 207, параграф 3 и член 207, параграф 4, първа алинея от ДФЕС, във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

5. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Измененията на Конвенцията 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;

[4] Решение на Съда на ЕС от 7 октомври 2014 г. по дело Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

– доказателство за произход: то ще бъде опростено, тъй като ще се използва само един тип сертификат за произход — EUR1;

– валидност на доказателствата 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 практиките на митническите органи. Те предвиждат незадължителни облекчения в областите, които остават в компетентността на органите, без да се засяга естеството на 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 осигурява по-голяма предвидимост, а при други — обхваща логистиката (такъв е случаят със забраната на промяната), без да засяга самата им същност.

Въпреки изменението на правилата за възстановяване на мита, забраната за възстановяване на мита се запазва при текстилните продукти и облеклата, които все още са сред 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 ще се затвърдят съществуващите модели на търговия в зоната и тяхната комплементарност, като това няма 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 за селскостопанските и преработените селскостопански стоки са в основата си методически и не засягат същността на правилата. Съществуващите прагове ще бъдат изразени не в стойност, както досега, а в тегло. Този критерий е по-обективен и по-лесно се контролира от митническите органи. Опростяването на правилата за отделните промишлени продукти би трябвало да има ограничено отражение върху приходите от мита, тъй като в много случаи то по-скоро би довело до промени в снабдителната верига, отколкото до увеличаване на преференциалния внос от държавите от паневросредиземноморската зона, заменящ вноса, който по-рано е подлежал на вносно мито. 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 им върху използването на преференции, предвидените в новите правила облекчения акцентират върху икономическата интеграция в цялата зона — например при текстила, където преференциите са вече значителни. 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, осъществяван от държави извън зоната.

6. ПУБЛИКУВАНЕ НА ПРЕДВИДЕНИЯ АКТ

Актът на Съвместния комитет по Конвенцията ще измени същата, поради което е целесъобразно след приемането му той да бъде публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз*.

2019/0234 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в Съвместния комитет, създаден по силата на Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход, във връзка с изменението на Конвенцията

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 207, параграф 3 и 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) С Решение 2013/93/ЕС[5] на Съвета бе сключена Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход („Конвенцията“), която за Съюза влезе в сила на 1 май 2012 г.

(2) Паневросредиземноморската система за кумулиране на произход позволява прилагането на диагонална кумулация между 26-те договарящи страни по Конвенцията: Европейския съюз, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Швейцария, Алжир, Египет, Израел, Йордания, Ливан, Мароко, Палестина[6], Сирия, Тунис, Турция, Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Северна Македония, Черна гора, Сърбия, Косово[7], Фарьорските острови, Молдова, Грузия и Украйна.

(3) В Конвенцията е заложено, че ще се налагат изменения на правилата за произход, за да се отразява по-добре икономическата действителност, и е предвидена процедура за изменението ѝ. Измененията на Конвенцията се приемат с единодушно решение на Съвместния комитет, създаден по силата на член 3, параграф 1 от Конвенцията („Съвместният комитет“).

(4) Започналият през 2012 г. процес по изменение на Конвенцията доведе до нов набор от осъвременени и по-гъвкави правила за произход, съобразени с вече приетите от Съюза в някои други неотдавнашни споразумения (Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада (ВИТС), Споразумението за свободна търговия между ЕС и Виетнам, Споразумението за икономическо партньорство между ЕС и Япония, Споразумението за

[5] 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).

[6] Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга индивидуалните позиции на държавите членки по този въпрос.

[7] Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

икономическо партньорство между ЕС и държавите от Южноафриканската общност за развитие) или преференциални схеми (Общата система на преференции — ОСП).

(5) Очаква се на заседанието си на 27 ноември 2019 г. или на по-късна дата Съвместният комитет да приеме решение за изменение на Конвенцията.

(6) Решението ще има задължителен характер за Съюза, поради което е целесъобразно да се определи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в Съвместния комитет,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в Съвместния комитет, създаден по силата на Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход, се основава на приложеното към настоящото решение проекторешение на Съвместния комитет.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател