



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.5.2015 г.
COM(2015) 194 final

2015/0101 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно сключването от името на Европейския съюз на Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна, що се отнася до разпоредбите на Протокола, които не попадат в обхвата на дял V от част III на Договора за функционирането на Европейския съюз

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

През 2003 г. Световната здравна асамблея прие Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ), която е насочена към всеобхватно намаляване на свързаните с тютюна смъртност и заболявания по света. ЕС одобри сключването на РККТ с Решение 2004/513/ЕО на Съвета от 2 юни 2004 г.¹⁾

РККТ отчита в своя член 15, че премахването на незаконната търговия с тютюневи изделия, включително контрабандата, незаконното производство и подправянето, е съществен елемент на контрола върху тютюна, и задължава страните да приемат и прилагат ефективни мерки за премахване на незаконната търговия. Член 33 от РККТ предвижда възможността за Конференцията на страните да приема протоколи към Конвенцията. Въз основа на тези членове на втората си сесия през юни—юли 2007 г. Конференцията на страните (КС) по РККТ реши да създаде Междуправителствен орган за преговори (МОП), който да изготви и договори протокол за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия (наричан по-долу „Протоколът към РККТ“ или „Протоколът“). МОП приключи работата си успешно и Конференцията на страните по РККТ прие протокола на петото си заседание на 12 ноември 2012 г. в Сеул, Република Корея.

Незаконната търговия с тютюневи изделия, по-конкретно контрабандата на цигари в ЕС и в рамките на ЕС, е престъпна дейност, която причинява огромни загуби на данъчни приходи за ЕС и държавите членки като неплатени данъци и мита. Оценка показват повече от 10 млрд. евро загуби на приходи годишно за ЕС и държавите членки. Повечето държави — членки на ЕС, са засегнати от незаконната търговия с тютюневи изделия, като представляват или точки на влизане или транзит, или държави на местоназначение. Тъй като незаконните продукти са предимно с произход от държави извън ЕС, международното сътрудничество, по-специално и въз основа на ясни законодателни процедури, е от ключово значение за справяне с проблема на незаконната търговия. Протоколът към РККТ е международно споразумение, което развива и допълва член 15 от РККТ, и в момента представлява единствената многостранна регулаторна инициатива в тази област. Комисията участва в преговорите по Протокола към РККТ от името на Европейския съюз.

ЕС подписа Протокола към РККТ на 20 декември 2013 г. Настоящото предложение се отнася до втората стъпка, с която ЕС ще заяви на международно равнище съгласието си да бъде напълно обвързан от Протокола към РККТ.

Протоколът се състои от основни разпоредби относно контрола на веригата на доставки на тютюневи изделия и на оборудване за производство на тези изделия (част III „Контрол на веригата на доставки“). По-специално той изисква въвеждането на лицензиране, на еквивалентно одобрение или на система на контрол от компетентен орган по отношение на всяко физическо или юридическо лице, което участва в производството и във вноса и износа на тютюневи изделия и производствено оборудване (член 6 „Лицензиране“). Освен това Протоколът изисква всички физически и юридически лица, които участват във веригата на доставки на тютюн, тютюневи изделия и производствено оборудване, да извършват надлежна проверка по отношение на своите клиенти (член 7 „Надлежна проверка“). Той също предвижда в срок от пет години от датата на влизане в сила на Протокола да се създаде глобален режим за

¹ ОВ L 312, 15.6.2004 г., стр. 8.

следене и проследяване, който да се състои от контролирани от страните национални и/или регионални системи за следене и проследяване на всички тютюневи изделия, произведени или внесени на тяхна територия (член 8 „Следене и проследяване“).

Тези членове са допълнени с разпоредби относно отчетната документация и мерките за сигурност и превенция, включително мерките срещу изпирането на пари, както и относно докладването на подозрителни трансакции (членове 9 и 10). Допълнителни разпоредби се отнасят за продажбите по интернет и чрез телекомуникационни или други развиващи се технологии (член 11), за безмитните продажби на тютюневи изделия и за задължението за прилагане на ефективни мерки за контрол върху тютюна и тютюневите изделия в свободните зони, включително забраната за смесване на тютюневи изделия с други изделия при извозването им от свободна зона (член 12).

В част IV на Протокола се определят деянията, които да бъдат определени като неправомерни в законодателството на страните (член 14), и страните се задължават да гарантират, че физическите и юридическите лица носят отговорност за тези неправомерни деяния, включително престъпленията (членове 15 и 16). Допълнителни разпоредби се отнасят до плащанията при задържане (член 17), до третирането на конфискувания тютюн (член 18) и до специалните методи на разследване (член 19). В част V на Протокола се съдържат разпоредби за обмена на съответна информация между страните (членове 20—22), за сътрудничеството и взаимопомощта (както административна, така и правна във връзка с наказателноправни въпроси — членове 23 и 24 и членове 27—29), за компетентността (член 26) и за екстрадицията (членове 30 и 31).

2. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Протоколът съдържа пълен набор от мерки, правила и политики в областта на борбата с незаконната търговия на тютюневи изделия. Основните задължения, които би трябвало да бъдат прилагани или изпълнявани от ЕС и/или държавите членки, считано от датата на влизане в сила на Протокола или на по-късен етап, в рамките на сроковете, посочени в Протокола, са членове 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18 и 27 от Протокола.

Разпоредбите на Протокола спадат към различни области на дейността на ЕС, които могат да бъдат групирани, както следва:

- а) производство и продажба на тютюневи (и свързани с тях) изделия;
- б) митнически контрол и сътрудничество, включително чрез административна взаимопомощ по митнически въпроси;
- в) сближаване на наказателните състави, съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейско сътрудничество;
- г) хармонизирано данъчно облагане и свързаните с него правила.

Отделните разпоредби обикновено спадат към едно или, в няколко случая, към повече от тези подразделения. В резултат на това ЕС има външна компетентност по отношение на тези въпроси. В някои случаи тази компетентност е от изключителен характер в съответствие с член 3 от ДФЕС.

Що се отнася до буква а), Протоколът съдържа важна разпоредба (член 8), обхваната от законодателството на ЕС въз основа на член 114 от ДФЕС. Директива 2014/40/ЕС за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи

и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО² въвежда в член 15а система за проследяване в ЕС, която допринася за гладкото функциониране на вътрешния пазар, като гарантира, че се търгуват отговарящи на изискванията продукти, и която е засегната от член 8 от Протокола. Освен това задълженията по отношение на надлежна проверка по отношение на клиентите съгласно Протокола (член 7) засягат подобни задължения, които понастоящем са насочени към други икономически оператори съгласно Директива 2005/60/ЕО относно изпирането на пари³, също въз основа на член 114 от ДФЕС. Следователно ЕС следва да сключи Протокола на основание член 114 от ДФЕС.

Що се отнася до буква б), Протоколът съдържа задължението за упражняване на ефективен контрол в свободните зони (член 12). Той забранява смесването на тютюневи с други изделия в момента на извозването им от свободните зони. Съгласно правото на ЕС от момента на въвеждането на митническата територия на ЕС (включително в случай на претоварване) стоките са под митнически надзор (член 37 от Митническият кодекс на Общността⁴). Съгласно член 59, параграф 1 от посочения кодекс всяка стока, предназначена да бъде поставена под митнически режим (включително транзит), подлежи на деклариране за съответния режим.

Що се отнася до буква в), Протоколът съдържа разпоредби относно сближаването на наказателните състави, сътрудничеството на правоприлагащите органи и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (съответно глави 4 и 5 от дял V от част III на ДФЕС). Заедно с настоящото предложение се представя отделно предложение за решение на Съвета относно сключването на Протокола от името на Европейския съюз, що се отнася до разпоредбите на Протокола, които попадат в обхвата на дял V от част III на ДФЕС.

Що се отнася до буква г), Протоколът съдържа разпоредби в членове 6, 9, 11, 12 и 13, които са частично обхванати от действащото законодателство на ЕС относно косвеното данъчно облагане въз основа на член 113 от ДФЕС, а именно лицензирането (член 6), отчетната документация (член 9) и безмитните продажби (член 13). Някои от тези хармонизирани правила вече частично транспонират разпоредбите на Протокола и поради това могат да бъдат засегнати от Протокола. По-специално лицензионните изисквания в член 6 от Протокола трябва да бъдат приложени до голяма степен чрез съответните разпоредби на Директива 2008/118/ЕО (членове от 15—17), по отношение на производството в данъчни складове и търговията от тях. Това в каква степен е обхванат член 6 ще зависи също от това как членове 16 и 17 от Директива 2008/118/ЕО са транспонирани в националното законодателство. Освен това на членове 15—17 от Директива 2008/118/ЕО се прилагат само по отношение на обработен тютюн по смисъла на Директива 2011/64/ЕС (цигари, пури, пурети и тютюн за пушене). По този начин Директива 2008/118/ЕО обхваща само производството и вноса на такива продукти в рамките на ЕС. Следователно член 113 от ДФЕС предоставя правно основание на ЕС за сключването на Протокола. Освен това мерките за контрол и проверка по отношение на стоките, пристигащи в ЕС от трети държави, попадат в областта на общата търговска политика съгласно член 207 от ДФЕС.

Протоколът съдържа също разпоредби относно санкционирането и процедурите, свързани с неправомерните деяния (членове 14, 15, 18, 27), които могат да бъдат определени от

² ОВ L 127, 29.4.2014 г., стр. 1.

³ ОВ L 309, 25.11.2005 г., стр. 15.

⁴ Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета относно създаване на Митническият кодекс на Общността, ОВ L 253, 11.10.1993 г., стр.1—766.

страните като нарушение или като престъпление. Що се отнася до нарушенията, те могат да попаднат в обхвата на дейността на ЕС в областите, описани в букви а), б) или г).

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно сключването от името на Европейския съюз на Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна, що се отнася до разпоредбите на Протокола, които не попадат в обхвата на дял V от част III на Договора за функционирането на Европейския съюз

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 33, 113, 114 и 207, във връзка с член 218, параграф 6, буква а) и член 218, параграф 8, втора алинея от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид становището на Европейския парламент,

като има предвид, че:

- (1) Сключването на Рамкова конвенция за контрол на тютюна (РККТ) беше одобрено от името на Общността с Решение № 2004/513/ЕО на Съвета относно сключването на Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна⁵.
- (2) В съответствие с решения на Съвета 2013/744/ЕС⁶ и 2013/745/ЕС⁷ Протоколът за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна беше подписан на 20 декември 2013 г., при условие сключването му на по-късна дата.
- (3) Протоколът представлява значителен принос към международните усилия за премахване на всички форми на незаконна търговия с тютюневи изделия и по този начин да се води борба със заобикалянето на данъчните и митническите задължения, както и за намаляване на доставките на тютюневи изделия в съответствие с член 15 от Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна. Протоколът допринася също за безпрепятственото функциониране на вътрешния

⁵ Решение на Съвета от 2 юни 2004 г. относно сключването на Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна (ОВ L 213, 15.6.2004 г., стр. 8).

⁶ Решение 2013/744/ЕС на Съвета от 9 декември 2013 г. за подписване, от името на Европейския съюз, на Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна, по отношение на неговите разпоредби за задълженията, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, определението за престъпления и полицейското сътрудничество (ОВ L 333, 12.12.2013 г., стр. 73).

⁷ Решение 2013/745/ЕС на Съвета от 9 декември 2013 г. за подписване, от името на Европейския съюз, на Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна, с изключение на неговите разпоредби за задълженията, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, определението за престъпления и полицейското сътрудничество (ОВ L 333, 12.12.2013 г., стр. 75).

пазар на тютюневи продукти, като същевременно се гарантира високо ниво на защита на общественото здраве.

- (4) Протоколът следва да бъде одобрен от името на Европейския съюз.
- (5) Решение .../.../ЕС на Съвета⁸ [за сключването на Протокол(и) относно разпоредбите, които **попадат** в обхвата на дял V от част III на ДФЕС] се отнася до сключването на Протокола, що се отнася до разпоредбите на Протокола, които попадат в обхвата на дял V от част III на Договора за функционирането на Европейския съюз,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Протоколът за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна се одобрява от името на Европейския съюз.

Текстът на Протокола е приложен към настоящото решение.

Член 2

Настоящото решение се прилага за разпоредбите на Протокола, които не попадат в обхвата на дял V от част III на Договора за функционирането на Европейския съюз.

Член 3

Председателят на Съвета посочва лицето, упълномощено да обяви от името на Съюза официалното одобрение на Протокола, предвидено в член 44, параграф 1 от Протокола, за да се изрази съгласието на Европейския съюз да бъде обвързан с Протокола.

Член 4

Настоящото решение влиза в сила в деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател

⁸ Решение .../.../ЕС на Съвета относно сключването от името на Европейския съюз на Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна, що се отнася до разпоредбите на Протокола, които попадат в обхвата на дял V от част III на Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L ..., ... г., стр. ...).