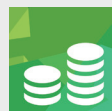


Специален доклад

Процедури за внос — неефективното им прилагане и недостатъците в правната рамка се отразяват неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



4
1977 - 2017



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми на управлението, свързани с конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Докладът е изготвен от Одитен състав IV с ръководител Baudilio Tomé Muguruza. Този състав е специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Pietro Russo. В процеса на изготвяне на доклада той беше подпомогнат от Chiara Cipriani — началник на кабинета, Benjamin Jakob — аташе, Paul Stafford — главен ръководител, и Carlos Soler Ruiz — ръководител на задача. В одита участваха Dan Danielescu, Maria Echanove, Josef Edelmann, Benny Fransen и Francois Gautier.



От ляво на дясно: Paul Stafford, Dan Danielescu, Benjamin Jakob, Maria Echanove, Benny Fransen, Pietro Russo, Josef Edelmann, Chiara Cipriani и Carlos Soler Ruiz.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Съкращения	
Кратък речник	
Кратко изложение	I—XII
Въведение	1—21
Обхват и подход на одита	22—24
Констатации и оценки	25—141
Настоящата система не поставя като приоритет значението на митата като източник на финансиране на бюджета на ЕС	25—40
Комисията не е направила оценка на разликата между дължимите и събраните мита	26—28
Държавите членки са демотивирани да извършват митнически контрол	29—32
Недостатъчното финансиране на трансевропейските ИТ системи може да забави прилагането на Митническия кодекс на Съюза	33—38
Финансирането на митническата инфраструктура на държавите членки по програмата за действие „Херкулес“ невинаги е свързано със защитата на финансовите интереси на ЕС	39—40
Инструментите и програмите на ЕС за обмен на митническа информация и разширяване на сътрудничеството не са достигнали пълния си потенциал	41—69
ЕС е създал обещаващи информационни канали между държавите членки и между Комисията и държавите членки, но съществуват слабости в тяхното съдържание и начин на използване	42—55
Сътрудничеството и обменът на информация с трети държави се подобряват	56—61
Програмите за действие на ЕС са насърчили обмена на знания и сътрудничеството между държавите членки, но не са били ефективни при гарантирането, че митническите администрации работят като една	62—69
ЕС е осъществил напредък към еднаквото прилагане на митническото законодателство	70—88

Като цяло ТАРИК гарантира еднаквото прилагане на тарифните мерки	72—81
Комисията е изпълнила препоръките на ЕСП относно обвързващата тарифна информация	82—84
Все още няма решения за определяне на митническата стойност за целия ЕС	85—88
Държавите членки не следват единен подход към митническия контрол на вноса, което може да доведе до плащане на по-ниски мита	89—110
Липсата на единен подход към митническия контрол по отношение на занижаването на оценката изкривява избора на държава членка на внос	91—104
Държавите членки имат различни подходи към борбата срещу измамите, свързани с произхода и класификацията	105—107
Държавите членки имат различни подходи по отношение на режимите за налагане на санкции	108—110
Съществуват пропуски в митническия контрол на вноса	111—141
Държавите членки не извършват проверки преди пристигане, с които да се защитят финансовите интереси на ЕС	114—115
Държавите членки не винаги извършват проверките, предлагани от техните системи за управление на риска	116—118
Равнището на последващия контрол не компенсира намаляването на контрола при вдигането на стоки при опростените процедури	119—125
Последващият контрол рядко обхваща вноса в други държави членки	126—131
Липсата на проверки относно освобождаването от мита за пратки с ниска стойност води до плащане на по-ниски мита	132—141
Заклучения и препоръки	142—149
Приложение I — Одитен подход на ЕСП на ниво Комисия	
Приложение II — Подход на одита на ЕСП в държавите членки	
Отговори на Комисията	

СЪКРАЩЕНИЯ

АДМ: Антидъмпингови мита

АС: Административно сътрудничество

БНД: Брутен национален доход

ВП: Взаимопомощ

ГД ВUDG: Генерална дирекция „Бюджет“

ДДС: Данък добавена стойност

ЕАД: Единен административен документ

ЕП: Европейски парламент

ЕС: Европейски съюз

ИМ: Изравнителни мита

МИС: Митническа информационна система

МКС АИ: Акт за изпълнение към Митнически кодекс на Съюза

МКС ДА: Делегиран акт към Митнически кодекс на Съюза

МКС: Митнически кодекс на Съюза

МП 42: Митническа процедура 42

МСУР: Обща митническа система за управление на риска

ОДВ: Обобщена декларация за въвеждане

ОИО: Одобрен икономически оператор

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ОТИ: Обвързваща тарифна информация

ПАС: Процедури за административно сътрудничество

ПТР: Преференциални търговски режими

РМС: Резултати на митническия съюз

СВП: Споразумения за взаимопомощ

СВЧ: Служител за връзка в чужбина

СМО: Световна митническа организация

ССК: Съобщение за статуса на контейнерите

ТАРИК: Интегрирана митническа тарифа на Общността

ТСР: Традиционни собствени ресурси

ЧМСВ: Чуждестранен митнически служител за връзка

AFIS: Информационна система за борба с измамите

B2C: Модел „предприятие към потребител“

DG TAXUD: Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“

HMRC: данъчната и митническа администрация на Обединеното кралство (Her Majesty's Revenue and Customs)

JRC: Съвместен изследователски център

OLAF: Европейска служба за борба с измамите

P2P: „от частни лица за частни лица“

RIF: Информационен формуляр за риска

SMS: Система за управление на мостри

КРАТЪК РЕЧНИК

Вдигане на стоки: актът, чрез който митническите органи предоставят стоките за целите, предвидени в митническия режим, под който са поставени стоките.

Взаимопомощ: всяко действие на дадена митническа администрация от името на или в сътрудничество с друга митническа администрация за правилното прилагане на митническото право и за предотвратяване, разследване и ограничаване на митническите нарушения.

Вносни мита: митата, дължими при вноса на стоки.

Документна проверка: проверка на точността, пълнотата и достоверността на информацията, вписана в митническата декларация (напр. описание на стоките, стойност, количество) или други документи (напр. вносни лицензии, сертификати за произход).

Друг последващ контрол: контрол на точността, пълнотата и валидността на информацията, вписана в митническите декларации (например описание на стоките, стойност, количество) или други документи (например лицензия за внос, сертификати за произход), извършен след вноса на стоките.

Държава членка на вноса: държава членка, в която стоките физически се внасят в ЕС и се допускат за свободно обращение.

Митническа процедура 42: тази процедура се използва от вносителя, за да получи освобождаване от ДДС, в случаите когато внесените стоки ще бъдат транспортирани в друга държава членка. ДДС се дължи в държавата членка по местоназначение.

Митнически контрол: специфични действия, извършвани от митническите органи за осигуряване на спазването на митническото и друго законодателство, уреждащо въвеждането, напускането, транзита, движението, складирането и специфичната употреба на стоки, придвижвани между митническата територия на Съюза и държави или територии извън тази територия, както и наличието и движението на митническата

територия на Съюза на несъюзни стоки и стоки, поставени в режим за специфична употреба.

Митнически органи: митническите администрации на държавите членки и всички други органи, които отговарят за прилагането на митническото законодателство.

Митнически режим: всеки един от следните режими, под които могат да бъдат поставени стоките съгласно Кодекса: допускане за свободно обращение, специални режими, износ.

Митнически статус: статусът на стоките като съюзни или несъюзни стоки.

Митнически съюз: преференциален търговски режим, по силата на който търговските партньори реципрочно предоставят преференциален достъп до своите продукти и услуги с цел улесняване на търговията помежду си. Той води до реципрочното премахване на тарифите и квотите в участващите територии, до дискриминация при търговията с неучастващите държави и установяването на общи митнически тарифи между тях.

Митническо деклариране: актът, с който дадено лице изразява в установената форма и по установения начин желанието си за поставяне на стоки под определен митнически режим, като посочва където е уместно специфични мерки, които следва да бъдат приложени.

Митническо законодателство: законодателството, съставено от всяко едно от следните: Кодекса и разпоредбите за неговото допълване или прилагане, приети на равнището на Съюза или на национално равнище; Общата митническа тарифа; законодателството относно системата на Съюза за освобождаване от мита и международните споразумения, които съдържат митнически разпоредби, доколкото са приложими в Съюза.

Митническо оформяне: процес на извършване на митнически формалности, чрез който стоките се предоставят на разположение на титуляра.

Несъюзни стоки: стоките, различни от съюзни стоки, или стоките, които са загубили своя митнически статус на съюзни стоки.

Обобщена декларация за въвеждане: актът, с който дадено лице информира митническите органи в установената форма, по установения начин и в конкретен установен срок, че определени стоки ще бъдат въведени на митническата територия на Съюза.

Пазаруване на място на внос: актът на избор на митнически пункт на внос с по-слаб контрол, с цел неправомерно заплащане на по-малко мито.

Последващ одит: контрол на икономическите оператори чрез проверка на техните отчети, документи и системи, за да се осигури спазването на митническите правила и за да се преценят свързаните с тяхната дейност рискове.

Представяне на стоки пред митницата: уведомяването на митническите органи за пристигането на стоки в митническото учреждение или на всяко друго място, определено или одобрено от митническите органи.

Приоритетни области на контрол: Частта от Общата рамка за управление на риска, която обхваща конкретни митнически процедури, видове стоки, пътища, видове транспорт или икономически оператори, които подлежат на засилен анализ на риска и митнически контрол през определен период.

Процедура за внос: прилагане на митническия режим „допускане за свободно обращение“, след което стоките могат да бъдат пуснати за продажба или консумация на пазара на ЕС.

Решение: всеки акт на митническите органи, отнасящ се до митническото законодателство, с който се извършва произнасяне по конкретен случай, и който има правни последици за съответното(ите) лице(а).

Риск в областта на митническия контрол: Вероятността за настъпване на дадено събитие, претеглена спрямо неговото въздействие, във връзка с въвеждането, напускането, транзита, движението или специфичната употреба на стоки, придвижвани

между митническата територия на ЕС и държави или територии извън тази територия, и във връзка с наличието в рамките на митническата територия на Съюза на несъюзни стоки, което би попречило на правилното прилагане на мерки на ЕС или национални мерки, би изложило на опасност финансовите интереси на ЕС и на неговите държави членки или би застрашило сигурността и безопасността на ЕС и неговите жители, здравето на хората, животните или растенията, околната среда или потребителите.

Рисков профил: съчетание от критерии по отношение на риска и области за контрол (напр. вид стока, държава на произход), което показва наличието на риск и води до предложение за прилагане на контролна мярка.

Съюзни стоки: стоките, които попадат в една от следните категории:

а) стоките, които са изцяло получени на митническата територия на Съюза и които не съдържат в себе си стоки, внесени от държави или територии извън митническата територия на Съюза;

б) стоките, въведени на митническата територия на Съюза от държави или територии извън тази територия и допуснати за свободно обращение;

в) стоките, получени или произведени на митническата територия на Съюза само от стоките по буква б) или от стоките по букви а) и б).

Управление на риска: системното идентифициране на риска, в т.ч. чрез проверки на случаен принцип, и прилагането на всички необходими мерки за ограничаване на излагането на риск.

Физическа проверка: проверка на стоки, включваща подробно преброяване и вземане на проби, за да се контролира дали стоките съответстват на придружаващата ги митническа декларация.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Относно настоящия доклад

I. Стоките с произход извън територията на Европейския съюз, които влизат в ЕС, подлежат на митнически контрол от държавите членки преди да бъдат допуснати за свободно обращение на територията на Съюза. Одиторите провериха дали Европейската комисия и държавите членки гарантират, че процедурите за внос защитават финансовите интереси на Съюза. Установихме съществени слабости и пропуски, които показват, че контролът не се прилага ефективно. Това оказва неблагоприятен ефект върху финансите на ЕС. Сметната палата отправя редица препоръки към Комисията и към държавите членки с цел подобряване на разработването и изпълнението на мерките за контрол.

Относно митническия контрол

II. Митническият контрол може да гарантира защитата на финансовите интереси на ЕС само ако се основава на общи правила и ако те се прилагат от държавите членки по хармонизиран и стандартизиран начин.

III. В момента на влизането митническите органи на държавата членка на внос следва да изискват от вносителя да заплати или да обезпечи дължимите за внесените стоки мита. Вносителите обаче могат преднамерено да намалят или да избегнат задължението за плащане на мита, например чрез занижаване на стойността на стоките, деклариране на невярна държава на произход или прехвърляне към класификация на продукта с по-ниска ставка на митата.

IV. Митата съставляват 14 % от бюджета на ЕС. Избягването им увеличава разликата между дължимите и събраните мита и трябва да се компенсира с по-високи вноски по БНД на държавите членки. В крайна сметка цената се поема от европейските данъкоплатци.

Начин на провеждане на одита на ЕСП

V. Сметната палата провери дали митническият контрол в ЕС защитава финансовите интереси на Съюза и дали Комисията и държавите членки са разработили строги процедури за внос, които защитават тези интереси.

Констатации на Сметната палата

VI. ЕСП установи сериозни слабости, които сочат, че съществуват недостатъци в правната рамка в областта на митническото дело, както и неефективно извършване на митническия контрол върху вноса, и това се отразява неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС.

VII. Държавите членки не се насърчават достатъчно финансово, за да извършват митнически контрол. Тези, които извършват митнически контрол, но нямат успех при възстановяването на загуби за приходите на ЕС, рискуват да понесат финансови последствия, докато тези, които не извършват такъв контрол, може да не понесат никакви последствия.

VIII. Държавите членки са постигнали напредък към еднаквото прилагане на митническото законодателство. Те обаче имат различни подходи по отношение на митническия контрол за справяне с обявяването на по-ниска стойност, невярно описание на произход и неправилно класифициране, както и за налагане на митнически санкции. Сложните процедури за митнически контрол могат да повлияят върху избора на търговците на митническо учреждение, оформящо вноса, и летищата/пристанищата с по-слаб контрол могат да привличат повече трафик.

IX. Все още съществуват редица пропуски в държавите членки по отношение на контрола на вноса.

Какви са препоръките на Сметната палата

X. ЕСП отправя следните препоръки към Комисията и към държавите членки.

XI. Комисията следва:

- а) да разработи методология и да изготвя периодични оценки на разликата между дължимите и събраните мита от 2019 г. нататък, като взема предвид резултатите от тях за разпределението на ресурсите и за определянето на оперативни цели, за да може да отговори на изискванията на Европейския парламент;
- б) да разгледа всички възможности за засилване на подкрепата за националните митнически служби при тяхната важна роля в ЕС за новата многогодишна финансова рамка, включително чрез преразглеждане на подходящия процент на разходите по събирането;
- в) в новата многогодишна финансова рамка да предложи следващите програми за действие на ЕС, подпомагащи митническия съюз, да бъдат използвани за насърчаване на финансовата устойчивост на европейските информационни системи;
- г) да бъде по-прецизна в исканията в известията за взаимна помощ, за да гарантира еднаквото им прилагане от държавите членки; както и
- д) да предложи изменения на митническото законодателство през 2018 г., насочени към задължително указване на изпращача в митническата декларация за внос.

XII. От своя страна държавите членки следва:

- а) да направят дерогациите от правилата за контрол, подсказани от конкретен филтър за риска, обвързани с условието за предварително или непосредствено йерархично одобрение;
- б) да въведат проверки в електронните си системи за митническо вдигане на стоки с цел блокиране на декларации за внос, кандидатстващи за освобождаване от мита на стоки с декларирана стойност над 150 евро, или за търговски пратки, декларирани като подаръци; и
- в) да създадат планове за разследване за справяне със злоупотребите с това освобождаване при електронната търговия с държави, които не са членки на ЕС.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. През 2018 г. ЕС ще отбележи 50-годишнината на митническия съюз. Митническият съюз означава отсъствие на мита и квоти на вътрешните граници между държавите членки и установяването на общи мита върху вноса от трети държави. Митническият съюз, заедно с Общата търговска политика, са области под изключителната компетентност на ЕС¹, в рамките на които се определя по-голямата част от митническата политика и митническото законодателство. Отговорността за прилагането на митническото законодателство обаче е преди всичко на държавите членки².
2. Въпреки че вътрешните граници са премахнати, стоките, които се въвеждат в държавите членки от държави извън митническата територия на ЕС, подлежат на митнически контрол и заплащане на мита, преди да бъдат допуснати за свободно обращение на територията на Съюза.
3. Допускането на внесените стоки за свободно обращение означава, че стоките могат да се движат свободно в рамките на единния пазар на ЕС както всеки продукт с произход от Съюза³. Следователно, в момента на влизането митническата администрация на държавата членка на внос следва да изисква от вносителя да заплати или да обезпечи дължимите за внесените стоки мита.
4. Митата, заедно с налозите върху производството на захар (наричани общо „традиционни собствени ресурси“ (ТСР), са важен източник на приходи за бюджета на

¹ Член 3 от ДФЕС. Консолидирана версия на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (ОВ С 202, 7.6.2016 г., стр. 47).

² Член 291 от ДФЕС.

³ Член 201 от Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза (преработен текст) (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1) предвижда, че допускането за свободно обращение придава на несъюзните стоки митнически статус на съюзни стоки и включва събирането на дължимите вносни мита и събирането ако е целесъобразно на други вземания, прилагането на мерките на търговската политика и забраните и ограниченията, и изпълнение на другите формалности, предвидени при вноса на стоките.

ЕС. Те се прехвърлят към бюджета след приспадане на разходите по събирането. През 2016 г. ТСП възлизат на 14 % от приходите на ЕС, или на 20,1 млрд евро.

5. Митническите органи преследват няколко цели и за всяка от тях трябва да се разпределят ограничени ресурси. Те се стремят да изпълняват такива цели като прилагането на нефискални мерки, насочени към подобряване на вътрешната сигурност, защита на Съюза от нелоялна и незаконна търговия и опазване на околната среда. Борбата срещу тероризма се превърна в приоритет за митническите органи. Те отговарят също така за събирането на мита, акцизи и данък върху добавената стойност (ДДС), дължими при внос.

6. За митническите органи е предизвикателство да намерят баланс между необходимостта да се улеснява търговията чрез по-бързи безпрепятствени процедури за внос и нуждата от извършване на митнически контрол. Сложните процедури за митнически контрол могат да повлияят върху избора на търговците на митническо учреждение, оформящо вноса, и летищата/пристанищата с по-слаб контрол могат да привличат повече трафик.

7. Задължението за плащане на мито в момента на вдигане на стоките зависи от три фактора: i) митническата стойност на внесените стоки, когато митото се определя като процент от тази стойност (*ad valorem*); ii) произхода на стоките; и iii) тарифното класиране на стоките, което заедно с произхода определя ставката на митото, която ще се приложи върху митническата стойност.

Как се избягва плащането на мита

8. Вносителят може преднамерено да намали задължението за плащане на мито чрез:

- а) занижаване на стойността, т.е когато вносителят декларира стойност на внасяните стоки, която е по-ниска от реалната им стойност, често чрез представяне на фалшиви документи;
- б) неправилно описание на произхода, когато вносителят декларира невярна държава на произход на внасяните стоки;

в) неправилно класифициране, като прехвърляне към класификация на продукт с по-ниска ставка на митата; или

г) комбинация от горните.

9. И накрая, вносителите могат да злоупотребят с освобождаването от мита, като кандидатстват за такова за стоки, които не отговарят на условията.

Разлика между дължимите и събраните мита и нейното въздействие

10. Избягването на плащането на мита увеличава разликата между дължимите и събраните мита, която в проучване на Европейския парламент⁴ (ЕП) се определя като „разликата между теоретичното ниво на вносното мито, което следва да бъде събрано за икономиката като цяло, и реално събраното мито“. Всяка разлика между дължимите и събраните мита трябва да се компенсира с по-високи вноски по брутен национален доход (БНД) на държавите членки и в крайна сметка се поема от европейските данъкоплатци.

Как да се справим с избягването на плащането на мита: митнически контрол и обмен на информация

11. Внасяните в ЕС стоки подлежат на митнически контрол. Митническият контрол може да гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар и защитата на финансовите интереси на ЕС само ако се основава на общи правила и ако те се прилагат от държавите членки по хармонизиран и стандартизиран начин.

12. Митническият контрол върху вноса може да се извършва:

а) преди пристигането на стоките на територията на ЕС или на мястото на разтоварване; в този случай той се нарича контрол, извършван преди пристигането или преди митническото вдигане;

⁴ Вж. Европейски парламент, Генерална дирекция за вътрешни политики, „От сива икономика към официална икономика: въвеждане на равнопоставени условия на единния пазар“, 2013 г.

- б) когато стоките се внасят – т.нар. контрол при митническото вдигане на стоките; или
- в) след вноса на стоките, след като са в свободно обращение. Това е последващият контрол. Той може да бъде или контрол на базата на одит (последващи одити), или контрол на базата на трансакции (друг последващ контрол).

13. Тъй като ЕС няма хармонизирани рамки за контрол и управление на риска, съчетанието и разпространението на тези три форми на контрол се различават в отделните държави членки. По-малко ефективният контрол в етапите преди и по време на вдигането на стоките означава, че останалите рискове, засягащи събирането на митата, следва да бъдат намалени в етапа след вдигането.

14. Необходимо е митническите органи да обменят информация с други държави относно международната търговия, за да гарантират спазването на митническите разпоредби и пълното събиране на приходите. Това се нарича административна взаимопомощ.

15. Обменът на информация може да се осъществява на равнището на ЕС между държавите членки или между тях и Комисията, или на международно равнище с държави, които не са членки на ЕС. Обменът на информация на равнището на ЕС се осъществява в рамките на регламента за взаимопомощ или на митническата система за управление на риска по отношение на информация, свързана с риск.

16. Митническите органи могат също така да си сътрудничат и да обменят информация и най-добри практики чрез съвместни действия, семинари, курсове за обучение, проектни групи, работни посещения и трансгранични операции, финансирани чрез програми за действие на ЕС. Две основни програми за действие на ЕС финансират обмена на информация и сътрудничеството между митническите органи с цел защита на финансовите интереси на Съюза: „Митници 2013/2020“ и „Херкулес II/III“.

17. По програмата „Митници 2013“ бяха предоставени близо 325 млн. евро през шестгодишния период на нейното изпълнение „с оглед оказване на подкрепа

и допълване на предприетите от държавите членки действия за гарантиране на ефективното функциониране на вътрешния пазар в митническата област⁵. Програма „Митници 2020“ подпомага функционирането на митническия съюз. Регламентът за нея поставя няколко специфични цели, които включват подкрепа за митническите органи при защитата на финансовите и икономическите интереси на Съюза, и се предоставя финансиране от почти 525 млн. евро за периода 2014 – 2020 г.

18. „Херкулес II“ беше програма за действие на ЕС, с която се финансираха действия за предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всички останали незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, и по нея се предоставиха почти 100 млн. евро за действия, свързани с борбата с измамите, в периода 2007 – 2013 г. Тя е последвана от програмата „Херкулес III“ с бюджет от 105 млн. евро за периода 2014 – 2020 г.

19. Митническите органи обменят информация и си сътрудничат с държави, които не са членки на ЕС, в рамките на международни споразумения, като например преференциални търговски режими (ПТР), споразумения за взаимопомощ (СВП) и процедури за административно сътрудничество (ПАС).

20. ПТР позволяват на търговските партньори да предоставят преференциални условия в контекста на търговията помежду си. Тези условия могат да бъдат реципрочни или едностранни. СВП предоставят правно основание за искане на информация от държави, които не са членки на ЕС, по-специално с цел предотвратяване, разследване и борба срещу операции, които нарушават митническото законодателство.

21. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) сключва ПАС с органи на държави, които не са членки на ЕС, и с административни и разследващи служби на международни организации. Те имат за цел предоставяне на практически насоки за

⁵ В съответствие с член 1, параграф 1 от Решение № 624/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на програма за действие за митниците в Общността (Митници 2013) (ОВ L 154, 14.6.2007 г., стр. 25).

оперативното сътрудничество на OLAF с партньорски органи, по-специално чрез определяне на лице за контакт.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

22. По време на одита беше проверено дали Комисията и държавите членки са разработили строги процедури за внос, които защитават финансовите интереси на ЕС.

23. Сметната палата посети митническите органи на пет държави членки: Испания, Италия, Полша, Румъния и Обединеното кралство. Подборът на държавите членки се основаваше на следните критерии за риск: i) размер на приноса им от ТСП за бюджета на ЕС; ii) случаи на занижаване на стойността в държавата членка; и iii) дял на контрола на база на одит в общия брой последващи проверки.

24. Одитът обхваща периода от 2007 г. до 2017 г. ЕСП извърши одита на два етапа (вж. повече подробности за подхода на одита в **приложение I** и **приложение II**).

- а) Първи етап: подготвителна работа в Комисията и в държавите членки, в т.ч. посещение в службите на Комисията — ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, ГД „Бюджет“, OLAF, Съвместния изследователски център (JRC) и Световната митническа организация (СМО) с цел събиране на информация и данни, които могат да са от полза за одита на място в държавите членки. Това даде също така възможност на ЕСП да съпостави митническото законодателство и процедурите на ЕС спрямо стандартите на СМО⁶. С цел проверка дали процедурите за митнически контрол и управление на риска действат безпроблемно, преди всяко посещение в дадена държава членка Сметната палата подбра четири проби от рискови внесени стоки и извадка от одитите, извършени от митническите органи.
- б) Втори етап: одит на място в Комисията (Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ (ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“), Генерална

⁶ Ревизираната Конвенция от Киото, ръководството на СМО за управление на риска, насоките на СМО относно одитите след митническото оформяне и др.

дирекция „Бюджет“ (ГД „Бюджет“) и OLAF) и в избраните държави членки, с отделяне на специално внимание на системите и контрола.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Настоящата система не поставя като приоритет значението на митата като източник на финансиране на бюджета на ЕС

25. В доклада на групата на високо равнище за собствените ресурси⁷ ТСП се изтъкват като еталон за истински приходи на ЕС. ЕС обаче все още не е направил оценка на разликата между дължимите и събраните мита, съществуват демотивиращи фактори за държавите членки да извършват контрол, а финансирането на програмите на Съюза в областта на митниците не гарантира в достатъчна степен финансовата устойчивост на митническия съюз или невинаги е свързано със защитата на финансовите интереси на Съюза.

Комисията не е направила оценка на разликата между дължимите и събраните мита

26. През 2013 г. ЕП поиска⁸ Комисията „да събира надеждни данни за разликата между дължимите и събраните мита и между дължимия и събрания ДДС в държавите членки и да докладва за това на всеки шест месеца на всеки шест месеца на Европейския парламент“. Комисията не е изпълнила това искане по отношение на разликата между дължимите и събраните мита, докато редовно финансира проучвания за размера на разликата между дължимия и събрания ДДС. Комисията публикува годишно сравнение между допълнителните ТСП — резултат от нейните инспекции, и действително събраната сума. Това не може в никакъв случай да се разглежда като определената в точка 10 разлика между дължимите и събраните мита.

⁷ Група на високо равнище за собствените ресурси (2016 г.), „Бъдещето финансиране на ЕС — окончателен доклад и препоръки“.

⁸ Вж. Работен документ на службите на Комисията, придружаващ документа „Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета за последващите действия по освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2011 година – отговори на искания от Европейския парламент“ (COM(2013) 668 окончателен) (SWD(2013) 348 окончателен).

27. OLAF е извършила изчисление на потенциалните загуби на мита и ДДС поради занижаването на оценката на внасяните текстилни изделия и обувки от Китай в Обединеното кралство. Потенциалните загуби на мита бяха изчислени на близо 2 млрд. евро за периода 2013—2016 г. OLAF прави оценка дали има потенциални загуби в други държави членки, включително и в другите четири държави от извадката на ЕСП.

28. Годишна оценка на разликата между дължимите и събраните мита би позволила да се оценят резултатите от дейността на митническия съюз от гледна точка на защитата на финансовите интереси на Съюза. Тя също така би подпомогнала Комисията и държавите членки да насочат ресурсите там, където те са най-необходими.

Държавите членки са демотивирани да извършват митнически контрол

29. Митническите органи на държавите членки отговарят за събирането на митата: те трябва да вземат всички необходими мерки, за да се гарантира, че митата се превеждат надлежно в бюджета на ЕС и защитават финансовите интереси на ЕС⁹. За да гарантира това, Комисията всяка година проверява митническите органи на държавите членки.

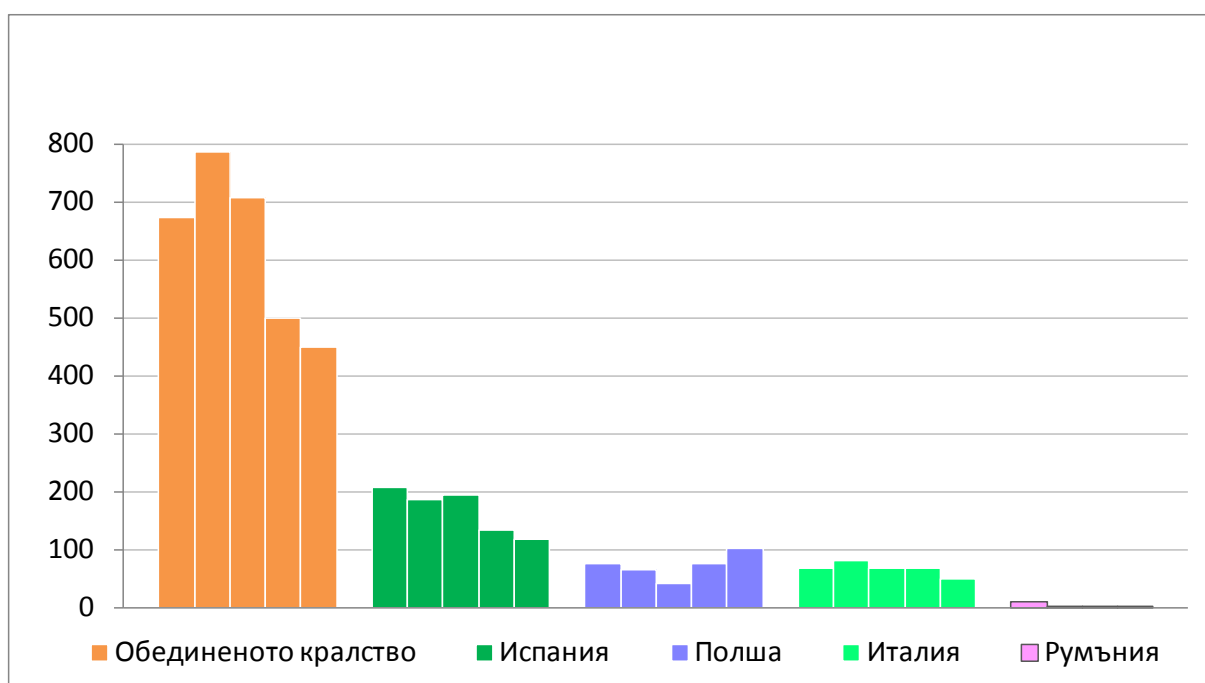
30. Комисията може да търси финансова отговорност от държавата членка в случай на административни грешки¹⁰. Държави членки, които не извършват митнически контрол, може да не са изправени пред този риск, например Сметната палата констатира, че в Обединеното кралство неплатежоспособните търговци са изключени от целевата популация на един проект за последващи проверки. Действително, една държава членка се оплака, че колкото повече се бори с измамите, толкова по-голям е рискът Комисията да ѝ търси финансова отговорност.

⁹ Вж. Член 2, параграф 2 от Регламент (ЕС, Евратом) № 608/2014 на Съвета от 26 май 2014 г. за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз (ОВ L 168, 7.6.2014 г., стр. 29) член 3, буква а) от МКС.

¹⁰ Дело С-392/02, Европейска комисия/Кралство Дания, дело С-60/13, Комисия/Обединено кралство.

31. Ако митническите органи извършат последваща проверка и открият плащане на по-ниски мита, те трябва да съберат дължимите средства. Митническите органи уведомяват длъжника за дължимата сума, като използват иск за плащане след митническо вдигане. Статистическите данни от Комисията показват, че, с изключение на Полша, при избраните държави членки се наблюдава намаляване на броя на исквете за плащане след митническо вдигане¹¹ (вж. **фигура 1**).

Фигура 1 – Брой на исквете за плащане след митническо вдигане в избраните държави членки (2012—2016 г.)



Източник: База данни OWNRES.

32. Поради липсата на оценка на разликата между дължимите и събраните мита не е възможно да се прецени дали това се дължи на низходяща тенденция в ефективността на последващите проверки или на намаляването на тази разлика.

¹¹ Тези данни обхващат само случаи, когато установените суми надвишават 10 000 евро, независимо дали са били възстановени.

Недостатъчното финансиране на трансевропейските ИТ системи може да забави прилагането на Митническия кодекс на Съюза

33. Пълното прилагане на Митническия кодекс на Съюза (МКС) е неразривно свързано с развитието на поддържащите ИТ системи. Пълното внедряване на всички електронни системи, изисквани по МКС, следва да завърши до 31 декември 2020 г. След тази дата средствата за електронна обработка на данни трябва да станат правило и митниците в ЕС ще преминат към безкнижна среда.

34. Според окончателната оценка на програмата за действие „Митници 2013“¹², недостатъчните национални инвестиции може да забавят внедряването на митническите системи на равнище ЕС. По програмата се финансираха спецификациите на ЕС на трансевропейските информационни системи, а държавите членки поеха разходите за привеждане на националните системи в съответствие със спецификациите.

35. В същата оценка се заявява, че според служителите на държавите членки разходите за националните администрации са подобни на поетите от Комисията и че въвеждането и обновяването на европейските системи може да е особено скъпо за държавите членки, ако националните системи са сложни и не са интегрирани. Някои компоненти на европейските информационни системи обаче не се финансират от програмата „Митници 2020“ и се поемат от държавите членки¹³.

36. Ограниченията на националния бюджет могат да застрашат правилното въвеждане на европейските системи и някои държави членки докладваха за липса на средства в националния бюджет през 2015 г. Освен това държавите членки потвърдиха риска от забавяне в своите отговори на въпросник, изпратен от Комисията през 2016 г.

¹² Coffey, „Окончателна оценка на програма „Митници 2013“ – окончателен доклад“, 2014 г.

¹³ Несъюзните компоненти съгласно член 9, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1294/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на програма за действие за митниците в Европейския съюз за периода 2014 – 2020 г. („Митници 2020“) и за отмяна на Решение № 624/2007/ЕО (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 209).

37. Както Комисията отбелязва, през 2015 г. седем държави членки събират повече от 80 % от ТСП, а четири държави членки – почти 60 % от ТСП¹⁴. Това следва да се сравни със сумите на задържаните разходи по събиране, например една държава членка¹⁵ задържа повече от 1 млрд. евро, а в другата крайност друга държава членка¹⁶ – по-малко от 10 млн. евро. В митническите системи обаче има елемент на фиксирани разходи, например във връзка с ИТ системите¹⁷.

38. Според доклада на групата на високо равнище за собствените ресурси *„държавите, в които се намират главните пристанища на влизане (Белгия и Нидерландия) и следователно където се събират значителни ТСП, понякога са изказвали аргумента, че техният дял в ТСП е твърде висок“*. За сравнение, държавите, допринасящи малко за ТСП, понасят сравнително по-голяма тежест при финансирането на компонентите на европейските информационни системи, които не се покриват от програмата за действие „Митници 2020“.

Финансирането на митническата инфраструктура на държавите членки по програмата за действие „Херкулес“ невинаги е свързано със защитата на финансовите интереси на ЕС

39. Сметната палата провери примери от окончателните доклади за изпълнението, представени от бенефициентите на програмата „Херкулес“, и установи, че невинаги има ясна връзка между резултатите на финансираното оборудване и защитата на финансовите интереси на ЕС. Например по програмата са финансирани конфискацията на хашиш чрез използване на ендоскопи, мини камера, използвана при изземването на превозни средства с висока стойност, и др.

¹⁴ Германия (21 %), Обединеното кралство (17 %), Нидерландия (12 %), Белгия (9 %), Италия (9 %), Франция (9 %) и Испания (7 %).

¹⁵ Германия.

¹⁶ Малта.

¹⁷ Генерална дирекция „Бюджет“ на Комисията (протокол от 168-мото заседание на Консултативния комитет по собствените ресурси (ККСР) от 1 декември 2016 г.).

40. В Становище № 3/2012 ЕСП констатира,¹⁸ че „съфинансираното оборудване не се използва непременно само за защитата на финансовите интереси на ЕС, но също и за операции, свързани с наркотици, оръжия, бягства от затвори, трафик на хора, данъчни измами, измами с кредитни карти, фалшифициране на пари и корупция в правоприлагащите органи“. Това може да намали ефективността на митниците при защитата на финансовите интереси на ЕС.

Инструментите и програмите на ЕС за обмен на митническа информация и разширяване на сътрудничеството не са достигнали пълния си потенциал

41. Обменът на информация може да се осъществява на равнището на ЕС между държавите членки или между тях и Комисията, или на международно равнище с държави, които не са членки на ЕС. Сметната палата установи, че ЕС е създал система, която дава възможност за осъществяване на този обмен на информация, но тя не се използва пълноценно.

ЕС е създал обещаващи информационни канали между държавите членки и между Комисията и държавите членки, но съществуват слабости в тяхното съдържание и начин на използване

Държавите членки не използват пълноценно инструментите за обмен на информация по регламента за взаимопомощта

42. Държавите членки могат да обменят помежду си и с Комисията информация, свързана с нарушения на митническото законодателство, като използват инструментите и базите данни, предвидени в регламента за взаимопомощ¹⁹. Този

¹⁸ Вж. точка 28 от Становище № 3/2012 на Европейската сметна палата относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма „Херкулес III“ за насърчаване на дейности в областта на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (ОВ С 201, 7.7.2012 г., стр. 1).

¹⁹ Съгласно Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси (ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр. 1).

обмен се осъществява чрез информационната система за борба с измамите (AFIS), която е средството за електронна комуникация, подпомагащо държавите членки да изпълняват своите задължения за докладване на нередности.

43. Въз основа на информацията, изпращана от държавите членки, Комисията може да вземе решение да започне разследване. Комисията може също така да вземе решение да разпространява до държавите членки сигнали за измами, като използва известия за взаимна помощ (ВП).

44. Сметната палата установи, че държавите членки не изпълняват по еднакъв начин исканията, отправени от OLAF в известия за ВП, които се изпращат от Службата с цел справяне с измамите, свързани с обявяването на по-ниска стойност, невярно описание на произход или неправилно класифициране. ЕСП установи също така случаи, при които одитираните държави членки не са изпълнили исканията на OLAF.

45. Държавите членки може да използват други информационни системи, като например митническата информационна система (МИС), които да ги подпомагат при предотвратяването, разследването и наказателното преследване на митническите нарушения, предоставяйки по-бързо информацията. Сметната палата обаче установи, че с изключение на Полша, митническите органи на другите избрани държави членки рядко използват МИС²⁰ за обмен на информация с компетентните органи в други държави членки относно митнически нередности/измами.

46. Държавите членки също така се оплакаха относно проблема с двойното докладване в МИС и при обмена на свързана с риска информация в информационния формуляр за риска (RIF). Недостатъчното използване на базата данни на МИС и дублирането в нея намаляват ефективността на този обмен на информация.

47. С цел преодоляване на дублирането Комисията създаде проекта „Едно изземване, един доклад“. През 2016 г. тя покани държавите членки да попълнят анкета. По-голямата част от държавите членки посочиха дублирането на докладването като

²⁰ Дял V на Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета.

проблем, който трябва да бъде решен. Освен това в рамките на програмата за действие „Митници 2020“ беше създадена проектна група²¹, съставена от представители на държавите членки и на Комисията, за да обсъди първоначалните заключения на анкетата и да издаде препоръки за решаването на въпроса.

Обменът на информация с цел справяне с обявяването на по-ниска стойност работи успешно

48. За да се преодолее рискът от обявяване на по-ниска стойност, Комисията е разработила методология за оценка на „справедливи цени“²², като към данните на COMEXT²³ се прилага статистическа процедура, за да се получат надеждни оценки за цените на внесените стоки²⁴. OLAF разпространява тези оценки сред митническите органи на държавите членки.

49. Тази информация относно справедливите цени е ефективен инструмент за целите на управление на риска при установяването на възможни случаи на обявена по-ниска стойност, когато съществуват и други рискове или показатели за риск, като например подозрителни търговци, участващи във вноса (търговци с лоша репутация). Тя може също така да бъде използвана като основа за оценка на тази част от разликата между дължимите и събраните мита, която се дължи на занижаване на стойността.

²¹ Проектна група „Докладване на митнически изземвания в CRMS и AFIS-МИС“.

²² Известни още като средни цени без стойности, силно различаващи се от нормалните. Това са статистически прогнози, изчислени за цените на търговските продукти на базата на данни без стойности, силно различаващи се от нормалните.

²³ COMEXT е база данни на Евростат за подробни статистически данни за международната търговия със стоки.

²⁴ ARSENIS Spyros, PERROTTA Domenico, TORTI Francesca, „The estimation of fair prices of traded goods from outlier-free trade data“ („Оценка на справедливи цени на търгуваните стоки от търговски данни без стойности, силно различаващи се от нормалните“), 2015 г., EUR 27696 EN. doi:10.2788/57125.

Обменът на информация за справяне с невярното описание на произхода наскоро се е подобрил

50. Вносителите могат също така да намалят задължението за плащане на мита, като декларират погрешна държава на произход на внесените стоки. По този начин те получават намалена или нулева митническа ставка, определена в преференциален търговски режим (ПТР), и/или избягват плащане на антидъмпингови мита (АДМ) или изравнителни мита (ИМ)²⁵, установени за действителната държава на произход. Понякога истинският произход на стоките се прикрива чрез трансбордиране с цел измама в междинна държава, където стоките временно се съхраняват в склад и след това се изпращат в ЕС с неверни документи. Сметната палата установи в интернет няколко примера на дружества, които предлагат „услуга“ за трансбордиране с цел измама.

51. За да се справи с тази измама Комисията е разработила ConTraffic и Съобщенията за статуса на контейнерите (ССК). Тези инструменти предоставят на митническите органи информация относно маршрутите за превоз с контейнери, както и услуги за оценка на риска. Системата автоматично изпраща сигнали за измами на държавите членки, когато открие несъответствия между декларираната от вносителя държава на произход и маршрута на контейнера.

²⁵ Дъмпинг е налице, когато производители от държава, която не е членка на ЕС, продават стоки в ЕС под продажните цени на своя вътрешен пазар или под производствените разходи. Ако чрез разследване Комисията може да установи, че това се случва, тя може да коригира всяка щета за дружествата в ЕС, като наложи антидъмпингови мита (АДМ). Обикновено това са мита върху вноса на продукта от въпросната държава. Митото може да бъдат фиксирано, плаващо или процент от общата стойност (ad-valorem). Субсидиране е налице, когато правителство извън ЕС предоставя финансова помощ на дружества, за да произвеждат или да изнасят стоки. Комисията има правото да противодейства на нарушаващи търговията последици от тези субсидии на пазара на ЕС — след разследване дали субсидията действително е нелоялна и причинява щети за дружествата в ЕС. Изравнителните мита (ИМ) се налагат на вноса на субсидираните продукти. Тези мита могат да бъдат фиксирани, плаващи или процент от общата стойност (ad-valorem).

Каре 1 – Примери за невярно описание на произхода чрез трансбордиране с цел измама и финансовото му въздействие

Търговец купува велосипеди от Китай. Антидъмпинговите мита за велосипеди от Китай са 48,5 % от стойността на продукта. Пратката от велосипеди напуска Китай, трансбордира се в Сингапур и още един път в Малайзия. В документа за товара, представен в момента на вноса, велосипедите се описват като идващи от Бангладеш, без каквото и да било указание за предишния маршрут на контейнерите. Според документите, представени на митницата, на вносителя не трябва да се начисляват антидъмпингови мита. Ако митническият служител използва ССК или системата за наблюдение ConTraffic, той може да проследи маршрута на контейнера и да поиска от вносителя допълнителни документи, за да се докаже действителният произход на стоките.

OLAF провежда разследвания по отношение на избягването на плащането на АДМ: „През юни 2013 г. ЕС наложи антидъмпингово мито върху соларни модули, произведени в Китай. В рамките на седмици се появиха начални признаци, че това мито се избягва чрез невярно описание на произхода. През декември 2013 г. OLAF започна разследвания относно трансбордиране с цел измама през Япония (невярно описание за японски произход), а през март 2014 г. – трансбордиране с цел измама през Малайзия (невярно описание за малайски произход). Агенцията поиска помощ от японските и малайските органи и проведе разследванията съвместно с няколко държави членки. Досега OLAF препоръча възстановяването на над 50 млн. евро и посъветва няколко държави членки да използват разследванията на OLAF при наказателното производство“²⁶.

52. Според Съвместния изследователски център (JRC) през периода 2008—2015 г. посредством експериментален пилотен проект на OLAF и JRC в сътрудничество с 12 държави членки, с помощта на системата ConTraffic е анализиран декларираният произход на 5 млн. внесени артикули и на държавите членки са изпратени 1 187 сигнала за потенциални измами, свързани с произхода. Потенциалната икономическа стойност на тези сигнали е била 19 млн. евро. Като цяло за 2 % от анализиранияте стоки са декларираны страна на произход и изпращане, която не е

²⁶ Доклад на OLAF за 2015 г. (https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en).

отговаряла на пътя на контейнерите. Въз основа на проекта ConTraffic Комисията заключава²⁷, че „през 2011 г. в ЕС-27 имаше повече от 1 500 случая на неверни декларации за произход, което е довело до загуба на приходи за ЕС на обща стойност най-малко 25 млн. евро, която вероятно ще надхвърли 100 млн. евро“.

53. ConTraffic обаче има своите ограничения и не може винаги да определи действителния произход на стоките.

Обмен на свързана с риска информация: прекаленото количество информация води до контрапродуктивност

54. Митническите органи са задължени да обменят свързана с риска информация по отношение не само на наблюдаваните рискове, но и на заплахи, които представляват висок риск някъде другаде в Съюза²⁸, като използват RIF. Представителите на митниците, които интервюирахме, обаче изразиха своето безпокойство относно получени от други държави членки RIF, тъй като те не винаги съдържат достатъчно подробности, за да бъдат полезни. Беше споменат и проблемът с двойното докладване в Общата митническа система за управление на риска (МСУР) и в МИС. Освен това държавите членки и OLAF невинаги предоставят подходяща обратна информация.

55. Според окончателната оценка на програмата „Митници 2013“²⁹, някои държави членки са подали много на брой RIF за сравнително малки и местни рискове. Това е довело до прекалено количество информация и трудности за установяването на ключови рискове.

Сътрудничеството и обменът на информация с трети държави се подобряват

56. Ако дадена държава членка има основателни съмнения за валидността и/или автентичността на доказателството за твърдението за преференциален произход, тя

²⁷ SWD(2013) 483 окончателен.

²⁸ Съгласно член 46, параграф 5 от МКС.

²⁹ Coffey, „Окончателна оценка на програма „Митници 2013“ – окончателен доклад“, 2014 г.

може да изпрати искане за административно сътрудничество на държавата бенефициент/партньор на ПТР за потвърждение. Основателни съмнения могат да възникнат, когато образецът на печат, използван върху доказателствения документ, или издаващият го орган се различават от показаните в базата данни на системата за управление на мостри (SMS)³⁰, управлявана от Комисията. Отговорът на органите на държава, която не е членка на ЕС, или, при определени обстоятелства, липсата на такъв, може да обоснове отказа на преференциално тарифно третиране³¹.

57. Сметната палата проследи изпълнението от страна на Комисията на препоръки от № 5 до № 13, отправени от ЕСП в специален доклад № 2/2014 „Добре ли се управляват преференциалните търговски режими?“ и установи, че Комисията е изпълнила план за действие за наблюдение на изпълнението на ПТР³² и е установила процедура на постоянно наблюдение (въпросници, посещения и т.н.).

58. Държавите членки обаче докладват за проблеми с държави като Индия, Индонезия, Афганистан, Непал и Бангладеш, свързани със закъснели отговори и лошо качество на отговорите на исканията за административно сътрудничество (АС). В посочения по-горе одит Сметната палата вече установи проблеми по отношение на Индия и Виетнам³³.

59. Споразуменията за взаимопомощ (СВП) или протоколите за СВП към международни споразумения предоставят правно основание за искане на информация от държави, които не са членки на ЕС, и изпълняват добре целта си. Сметната палата обаче констатира случаи на недостатъчно сътрудничество от страна на Китай: държави членки докладват за проблеми с получаването на отговори на искания, изпратени по

³⁰ SMS е приложението, използвано от Комисията за изпращане по електронен път на информацията относно печатите за произход на митническите администрации на държавата членка.

³¹ Вж. точка 68 от Специален доклад № 2/2014.

³² COM(2014) 105 окончателен.

³³ Вж. точка 88 от Специален доклад на ЕСП № 2/2014.

СВП. Според OLAF към момента е отговорено само на 1/3 от около 150 искания за проверка, изпратени на Китай след съвместната митническа операция Snake³⁴.

Обединеното кралство използва свой собствен чуждестранен митнически служител за връзка (ЧМСВ) в Китай, за да получава информация за изнасяните за Обединеното кралство стоки. OLAF също има служител за връзка в чужбина (СВЧ) в Пекин.

60. Във връзка с „Плана за действие относно занижаването на стойността“, придружаващ споразумението за стратегическо административно сътрудничество, китайските органи са включили декларация за отказ от отговорност за документите, представяни на ЕС, която гласи, че те не могат да се използват в административни производства. Наличието на доказателства за цените на текстилни изделия и обувки, декларирани при износ, би улеснило митническите органи на държавите членки при възстановяването на загуби поради занижаване на стойността, когато търговците оспорват в съд исковете за плащане след митническо вдигане.

61. Въз основа на оперативните си нужди в момента OLAF е в процес на договаряне на редица ПАС с органи партньори в държави, които не са членки на ЕС, и с международни организации. ПАС между OLAF и разследващите органи на държави, които не са членки на ЕС, представляват важен допълнителен инструмент за защита на финансовите интереси на Европейския съюз, които допълват съществуващата правна рамка.

Програмите за действие на ЕС са насърчили обмена на знания и сътрудничеството между държавите членки, но не са били ефективни при гарантирането, че митническите администрации работят като една

62. От програмите „Митници 2013/2020“ и „Херкулес II/III“ се предоставят средства, за да се даде възможност на митническите органи да си сътрудничат и да обменят информация и най-добри практики чрез: i) системи за предаване на съобщения и обмен на информация и ii) участие в съвместни действия, като например семинари,

³⁴ Съвместна митническа операция през 2014 г. между OLAF и държавите членки за борба срещу занижаването на стойността на внасяни текстилни изделия и обувки от Китай.

курсове за обучение, проектни групи, работни посещения и трансгранични операции. Сметната палата установи, че както програмата „Митници 2013“, така и програмата „Херкулес II“ са били ефективни в насърчаването на обмена на знания и сътрудничеството между държавите членки.

63. Според доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета обаче за постигането на целите на програмата „Херкулес II“³⁵ „въпреки че са положени усилия за координиране на планирането на различните програми на Съюза, например в областта на митниците, може да се направи повече, за да се засили сътрудничеството между службите на Комисията, така че да се извлече полза от полезните взаимодействия между програмите и да се предотвратят припокривания между програми и инициативи на ЕС“.

64. Специфичната цел на програмата „Митници 2013“ е „поддържане на система за оценка на ефективността на митническите администрации на държавите членки, с цел да се подобрят тяхната ефективност и ефикасност“³⁶. Сметната палата обаче не установи показатели за изпълнение за измерване на постигането на целта на програмата „Митници 2013“ митническите администрации на държавите членки да работят все едно представляват една администрация, осигурявайки контрол с еднакви резултати във всяка точка на митническата територия на ЕС, нито пък за измерване на постигането на целта на програмата за защита на финансовите интереси на Съюза. ЕСП установи, че програмата „Митници 2013“ не е постигнала целта си да гарантира, че всички митнически администрации работят като една единна администрация (вж. **точки 89—110**).

65. Заключение от окончателната оценка на програмата „Митници 2013“, свързано със защитата на финансовите интереси на ЕС, се основава на обратната информация, получена от повечето национални администрации. Тя беше положителна по отношение на приноса за управлението на риска на митническата система за

³⁵ COM(2015) 221 окончателен.

³⁶ Съгласно член 5, буква в) от решението за програма „Митници 2013“.

управление на риска и на Surveillance². Сметната палата обаче установи слабости, които засягат и двете системи за обмен на информация. ЕСП установи също така, че администрациите на държавите членки не работят като една администрация.

66. По отношение на съвместните действия програмата е допринесла за изграждането и поддържането на мрежите. Според окончателната оценка има убедителни доказателства, че програмата е допринесла значително за разпространение на съответна информация, добри практики и методи и процедури на работа между държавите членки на ЕС, особено по отношение на разработването на националните спецификации за ИТ системите и тяхното внедряване.

67. Що се отнася до програмата „Митници 2020“, независимо, че в окончателната оценка на „Митници 2013“ е направена препоръка за „разработване на широкообхватна рамка за мониторинг за проследяване на изпълнението и за своевременно откриване на поводи за безпокойство“, Сметната палата не установи никакво доказателство, че държавите членки събират показатели за изпълнение с цел измерване на степента на сближаване между държавите членки (т.е. да работят като една).

68. Съгласно член 1, параграф 2, буква а) от решението за програма „Херкулес II“³⁷ една от целите на програмата е да насърчава транснационалното и мултидисциплинарно сътрудничество между органите на държавите членки, Комисията и OLAF.

Окончателната оценка обаче стига до заключението, че програмата „Херкулес II“ е насърчила предимно транснационалното и мултидисциплинарното сътрудничество между държавите членки³⁸. Обучението за борба с измамите и обучението, семинарите и конференциите, съсредоточени върху юридически аспекти, са били основните движещи сили за постигането на това.

³⁷ Решение № 804/2004/ЕО за създаване на програма за действие на Общността за насърчаване на дейности в областта на защита на финансовите интереси на Общността (програма „Херкулес II“), изменено.

³⁸ Ramboll, „Оценка на програмата „Херкулес II“ – окончателен доклад“, 2014 г.

69. Липсва информация относно степента на постигане на показателите за резултатите на програмата „Митници 2020“. Освен това няма информация и относно постигането на изходните показатели, показатели за резултатите и показатели за въздействието на програма „Херкулес III“. Това не позволява на Сметната палата да направи предварителна оценка на тяхната ефективност.

ЕС е осъществил напредък към еднаквото прилагане на митническото законодателство

70. Като митнически съюз ЕС трябва да прилага общата митническа тарифа и митническото законодателство на Съюза по еднакъв начин, гарантирайки защита на финансовите интереси на Съюза и равни условия на конкуренция за търговците, действащи на вътрешния пазар.

71. Тарифата е наименованието, използвано за съчетание от номенклатурата (или класифицирането на стоките) и ставките на митата, които се прилагат за всеки клас стоки. Тя е обща за всички държави членки на ЕС, но ставките на митата зависят от естеството на стоките и от техния произход. Тя съдържа цялото останало законодателство на ЕС, което има въздействие върху равнището на митото, платимо за определен внос, например за общата търговска политика³⁹.

Като цяло ТАРИК гарантира еднаквото прилагане на тарифните мерки

72. ТАРИК, интегрираната митническа тарифа на ЕС, е многоезична база данни, в която са включени всички мерки, свързани с общата митническа тарифа и законодателството в областта на търговията и селскостопанското стопанство. Тя спомага за еднаквото им прилагане от всички държави членки и дава на икономическите оператори ясен поглед

³⁹ Вж. https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_en.

върху всички мерки, които трябва да предприемат, когато внасят и изнасят стоки от ЕС⁴⁰.

73. Комисията наблюдава дали базата данни ТАРИК е интегрирана или свързана със системите за митническо вдигане на стоки в държавите членки по два начина: i) чрез посещения за мониторинг в митническите органи на държавите членки и ii) чрез непрекъснато наблюдение посредством базата данни Surveillance 2 на качеството/правилността (проверки на достоверността) на митническите декларации, подадени в държавите членки.

74. Сметната палата установи, че Обединеното кралство не използва настоящата версия на ТАРИК — ТАРИК 3, защото ТАРИК 1 е единствената версия, която електронната система за митническо вдигане на стоки на Обединеното кралство може да прилага. Данните от ТАРИК 3 се преобразуват ръчно в ТАРИК 1 и се качват. Освен това някои рестриктивни мерки в ТАРИК липсват от националната ТАРИК система на Обединеното кралство. И накрая, Обединеното кралство използва различни кодове на митническия режим от тези на други държави членки⁴¹.

75. При това Обединеното кралство не докладва отделно на Комисията – за целите на базата данни Surveillance 2 – записи на декларации за внос под 1 000 евро⁴² за опростени процедури, защото прилага праг, определен за предоставянето на статистически данни на Евростат относно външната търговия с държави, които не са членки на ЕС. Под този праг внасяните изделия се обобщават в специален код на стоките, договорен с Евростат с цел изпълнение на този аспект на законодателството. През 2014 г. и 2015 г. 88 % от декларациите за внос на нивото на стоките в Обединеното кралство са представени при използване на опростените процедури.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_en.

⁴¹ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-customs-procedure-codes/imports-home-use-with-simultaneous-entry-for-free-circulation>.

⁴² За 2017 г. прагът е определен на 873 британски лири.

76. Търговците, които внасят в Обединеното кралство, са изправени пред риска от нееднакво прилагане на законодателството на ЕС заради:

- а) ръчното актуализиране на ТАРИК в електронната система за митническо вдигане, което води до риск от неточности и непълна събираемост на приходите;
- б) отсъствието на рестриктивни мерки в ТАРИК на Обединеното кралство, което представлява риск за безопасността и сигурността;
- в) отсъствието на проверки на достоверността, извършвани по отношение на записите на декларациите за внос под 1 000 евро, което допълнително увеличава риска от неправилно прилагане на ТАРИК; и
- г) използването на различни кодове на митническия режим за вноса, което представлява тежест за търговците, действащи в различни държави членки, и риск от неправилно прилагане на митническите разпоредби.

77. Освен това Комисията извършва актуализации на ТАРИК с обратно действие и те могат да засегнат финансовите интереси на ЕС. ГД „Бюджет“ обаче не получава редовно информация относно тези актуализации, за да може да проследява еднаквото им прилагане в държавите членки.

78. Лицензиите и документите за наблюдение са от съществено значение при изпълнението на мерки на търговската политика, като например суспендиране на мита⁴³, тарифни квоти, квоти, тарифни тавани⁴⁴ и мерки за наблюдение⁴⁵. При прилагането на тези мерки от съществено значение е да се отчете количеството внесени стоки, което в някои случаи не може да бъде надвишено, а когато се надвиши, се прилагат стандартни ставки на митата.

79. Лицензиите и документите за наблюдение се издават за определено количество стоки. За да се гарантира, че стоки без валидни документи не се допускат на пазара на ЕС, количествата трябва да се вписват в лицензията и да се удостоверяват от митницата за всеки отделен внос в момента на вдигане на стоките⁴⁶.

80. В своя Специален доклад № 1/2010, озаглавен „Ефективен ли е контролът на опростените митнически процедури за внос?“, Сметната палата препоръчва⁴⁷ на Комисията да „насърчава всички държави членки да компютъризират опростените процедури, в това число да управляват електронно (онлайн вписване в момента на вдигане на стоките) лицензиите и други документи, както и да използват

⁴³ Суспендирането на мита води до намаляване или премахване на митническата ставка върху определени категории стоки за определен период от време с цел задоволяване на определени нужди от суровини и стоки, чието производство в ЕС е недостатъчно.

⁴⁴ Тарифните квоти са подобни на суспендирането на мита, но са ограничени до определено количество стоки. Когато количеството на внесените стоки надвиши прага, тогава се прилагат стандартни ставки на мито. Това понятие следва да се разграничава от квотите, които ограничават максималното количество на внос на определена категория стоки до праг, който в никакъв случай не трябва да се надвишава. Тарифните тавани са подобни на тарифните квоти, но прилагането на стандартни ставки на митата след превишаване на прага изисква правен акт на Съюза.

⁴⁵ Определени категории стоки, които застрашават интересите на производителите от ЕС, като например селскостопански и текстилни продукти, се нуждаят от документ за наблюдение, за да бъдат допуснати за свободно обращение. Документът за наблюдение, издаван от държавите членки, е валиден на цялата митническа територия на ЕС. Вж. базата данни за мерките за наблюдение на следния адрес:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/surv/surv_consultation.jsp?Lang=en.

⁴⁶ Вж. точка 68 от Специален доклад № 1/2010.

⁴⁷ Вж. точка 91, параграф 3 от Специален доклад № 1/2010.

автоматизирани рискови профили, обхващащи ТСП и въпросите, свързани с общата търговска политика“.

81. Тази препоръка по график трябва да бъде изпълнена до края на 2020 г. с пълното внедряване на разпоредбите на МКС относно опростените процедури⁴⁸. Това обаче не обхваща онлайн вписването в момента на вдигане на стоките на лицензиите и други документи във всички държави членки. Вносът без валиден документ засяга неблагоприятно интересите на производителите от ЕС, които мярката на търговската политика има за цел да защити. Освен това, той може да засегне финансовите интереси на ЕС в случай на суспендиране на тарифи, тарифни квоти, квоти и тарифни тавани.

Комисията е изпълнила препоръките на ЕСП относно обвързващата тарифна информация

82. Обвързващата тарифна информация (ОТИ) е официално писмено решение, валидно за три години и издадено от митническите органи, което предоставя на кандидата оценка на класирането на стоките в тарифната номенклатура на ЕС преди вноса (износа). ОТИ е обвързваща за всички митнически органи в ЕС и за притежателя на решението. Когато вносителят е притежател на ОТИ, това следва да се отбележи в митническата декларация за вноса на стоките от вида, включен в обхвата на ОТИ. ОТИ дава на търговците сигурност и допринася за еднаквото прилагане на митническото законодателство.

83. Сметната палата проследи изпълнението от страна на Комисията на препоръките, отправени в предишен специален доклад⁴⁹. Установихме, че въпреки че има някои разработки в областта на ИТ,⁵⁰ които ще бъдат на разположение едва след октомври 2017 г., на всички препоръки е обърнато внимание с влизането в сила на МКС

⁴⁸ Годишен отчет за дейността на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ за 2015 г.

⁴⁹ Специален доклад № 2/2008 относно Обвързващата тарифна информация (ОВ С 103, 24.4.2008 г., стр. 1).

⁵⁰ Например проверка на EORI номерата в базата данни на ЕОТИ.

и актовете за неговото изпълнение и свързаните с него делегирани актове на 1 май 2016 г.

84. Митническите органи на избраните от нас държави членки обаче не проверяват при митническото вдигане дали притежателят на ОТИ действително я използва за вноса на стоките от вида, посочен в информацията. Декларациите за внос, в които се декларира код по ТАРИК, различен, но подобен на този посочен в ОТИ, също не се сигнализируют от системата за управление на риска за последваща проверка. Така притежателят на ОТИ, който не е удовлетворен от решението за информацията, може да класира неправилно внесените стоки, за да заобиколи решението, ако държавите членки не проверяват изпълнението му, като по този начин избягва по-високите мита, предвидени в ОТИ.

Все още няма решения за определяне на митническата стойност за целия ЕС

85. Решение за определяне на митническата стойност, валидно за целия ЕС, ще бъде официално писмено решение, издадено от митнически орган, с което на кандидата се предоставя оценка на режима, който следва да се прилага за определен елемент от митническата стойност, преди внос, за определен период. В решението ще се посочва как да се третират например плащания на комисиони, на авторски и лицензионни възнаграждения или аспекти на споразумение за трансферната цена за целите на определяне на митническата стойност⁵¹.

86. Решение за определяне на митническата стойност за целия ЕС би осигурило правна сигурност и би гарантирало равни условия на конкуренция за търговците, действащи в няколко държави членки. Сметната палата препоръча⁵² на Комисията да предприеме необходимите законодателни и административни действия, за да се

⁵¹ Вж. СМО, Пакет за приходите, „Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control“ („Технически насоки относно предварителни решения за класиране, произход и оценка, и практически насоки за контрол на определянето на митническата стойност“), 2015 г.

⁵² Вж. точка 86 от Специален доклад № 23/2000 относно определяне на стойността на внесени стоки за митнически цели (митническо остойностяване).

преодолее липсата на разпоредби на правото на Общността, които позволяват изготвянето на решения за установяване на митническата стойност за цялата Общност.

87. МКС⁵³ дава правомощия на Комисията чрез делегиран акт да разшири приложното поле на решенията, свързани с обвързващата информация, за да обхващат и „други фактори, въз основа на които се прилагат вносни или износни мита и други мерки относно търговията със стоки“, като така включва въпросите, свързани с определяне на митническата стойност. До настоящия момент обаче Комисията не е използвала тези правомощия.

88. Комисията все още не е изпълнила препоръката на Сметната палата. Вече 17 години продължава да е невъзможно да се издават решения за определяне на митническата стойност за целия ЕС.

Държавите членки не следват единен подход към митническия контрол на вноса, което може да доведе до плащане на по-ниски мита

89. Митническите органи на държавите членки би трябвало да работят „като един“. Това беше една от целите на програмата „Митници 2013“. Когато държавите членки не следват единен подход към митническия контрол, измамниците могат да изберат най-слабата брънка във веригата, за да извършват внос, свързан с измама.

90. Сметната палата установи, че липсва хармонизирано и стандартизирано прилагане на митнически контрол от държавите членки, за да се гарантира еднакво равнище на митнически контрол в целия Съюз, с цел да не се предизвиква антиконкурентно поведение на различните входни и изходни пунктове на ЕС.

Липсата на единен подход към митническия контрол по отношение на занижаването на оценката изкривява избора на държава членка на внос

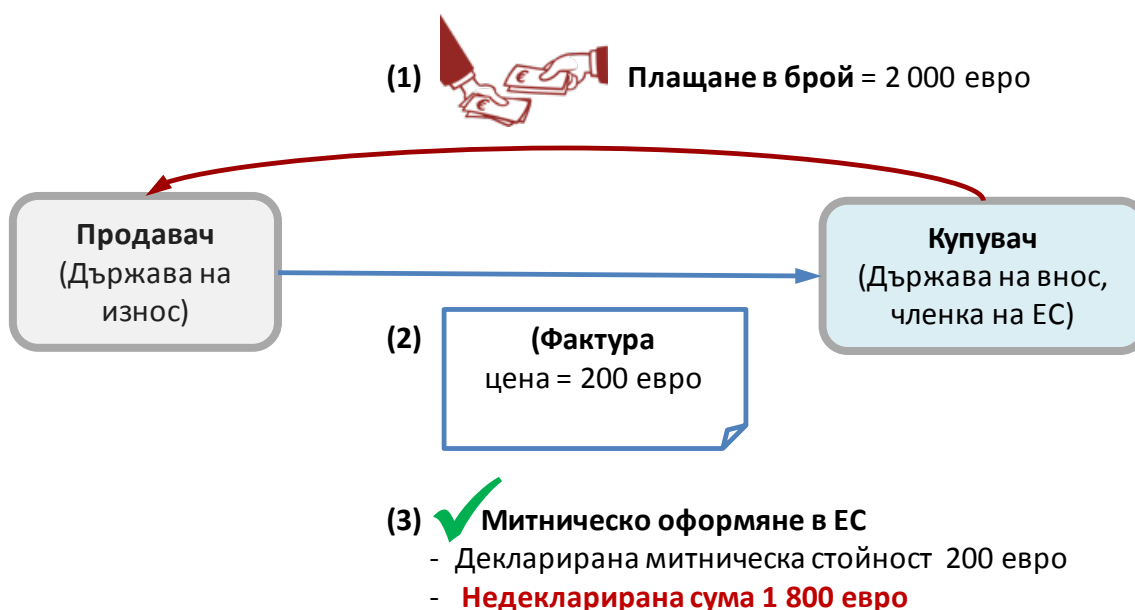
91. Държавите членки се сблъскват с предизвикателството да се борят с измамата, свързана със занижаване на оценката. Митническият контрол следва да се определи

⁵³ Член 35 и член 36, буква б) от МКС.

като приоритет в тези случаи на вероятна измама, тъй като впоследствие вносителите може да фалират или да изчезнат. Когато има основателни съмнения дали декларираната стойност представлява реалната договорна стойност, при последващия контрол след вдигане на стоките митническите органи може да изискат допълнителна информация и представяне на допълнителна документация. Основателни съмнения може да съществуват конкретно когато декларираната стойност е по-ниска от определена рисковата прагова стойност.

92. За целите на управление на риска рисковата прагова стойност може да бъде определена на базата на справедливи цени (вж. точка 48). В определени случаи вносителите предоставят подкрепящи доказателства (фактури, договори за продажби, банкови извлечения), които отговарят на декларираните (неверни) ниски стойности. В документите, представени на митницата, всички елементи са в съответствие и е трудно да бъде установено занижаването на стойността. При тези случаи може да съществуват други плащания, в брой или чрез трети страни, на разликата между декларираната (занижената) и реалната цена. На **фигура 2** по-долу е даден пример за занижаване на стойността с авансово плащане в брой.

Фигура 2 – Занижаване на стойността с авансово плащане в брой



Източник: ЕСП въз основа на пример на СМО.

93. Вносител използва митническа процедура 42 (МП 42), за да получи освобождаване от ДДС, в случаите когато внесените стоки ще бъдат транспортирани в друга държава членка. В този случай ДДС се дължи в държавата членка по местоназначение⁵⁴. Когато вносът се извършва по МП 42, от митническите органи на държавата членка на местоназначение следва да се поиска допълнителна информация за действителната договорна стойност, като се използва системата за взаимопомощ, тъй като в тези случаи крайният получател на стоките може да извърши плащане например на китайския доставчик, което е много по-високо, отколкото стойността на фактурата, показана от митническия представител на митническите органи на държавата членка на вноса. Това обаче може да отнеме време или да няма успех, защото деклариращият купувач може да бъде различен от крайния получател на стоките или може да е липсващ търговец⁵⁵.

94. Когато продължават да съществуват съмнения, може да се вземат мостри от внесените стоки и може да се поиска обезпечение⁵⁶, за да се покрият възможните загуби на мито. Комисията е предоставила ясни насоки на държавите членки как да се борят със занижената оценка при прилагането на Приоритетната област на контрол (ПОК) „Discount“ относно занижаването на стойността на внасяни текстилни изделия и обувки от азиатските държави. Въпреки това практически затруднения все още има.

95. Във всяка от посетените държави членки Сметната палата подбра извадка от 30 внесени от Азия през 2015 г. текстилни изделия и обувки с потенциално занижена стойност, за да провери дали са изпълнени исканията, съдържащи се в известията за ВП на OLAF, свързани със занижаването на стойността. Установихме, че държавите членки са изпълнили съответните известия за ВП по различни начини и че исканията на

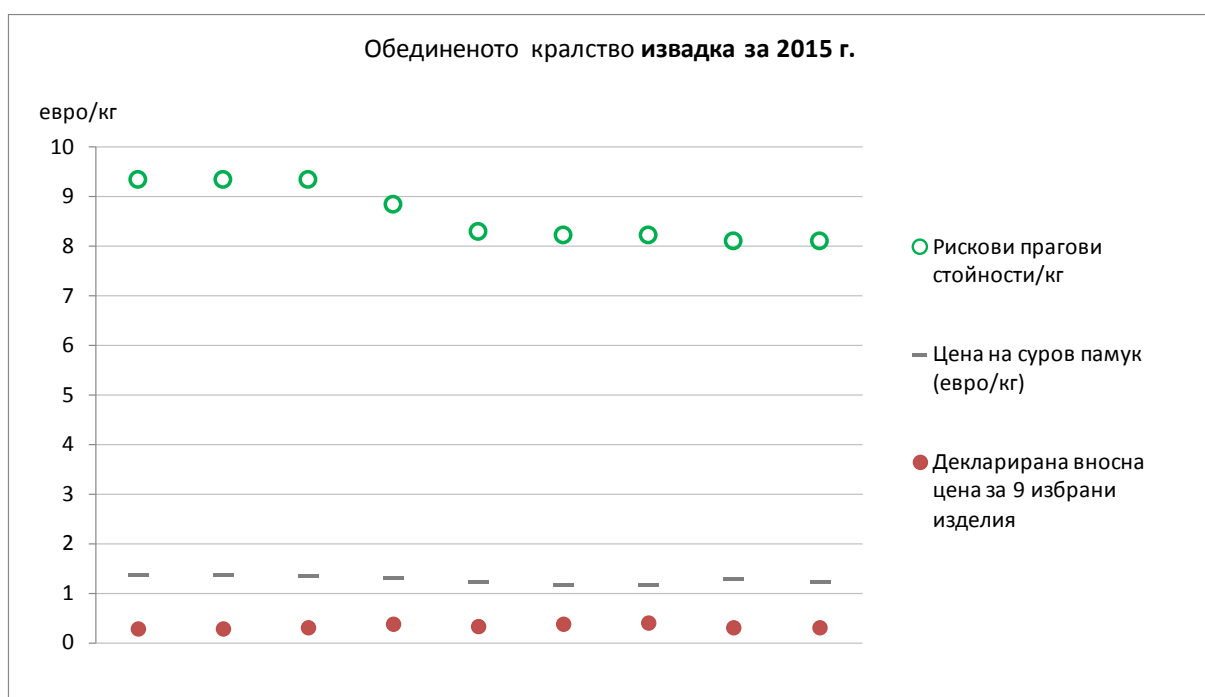
⁵⁴ Специален доклад № 13/2011 „Ефективни ли са процедурите на Комисията за управление на контрола върху държавните помощи?“

⁵⁵ Търговец, регистриран за целите на ДДС, който потенциално с намерение за измама, придобива или твърди, че придобива стоки или услуги, без да заплаща ДДС, и доставя тези стоки или услуги с ДДС, без да превежда събрания ДДС на националния данъчен орган.

⁵⁶ Съгласно член 191 от МКС и член 244 от МКС АИ.

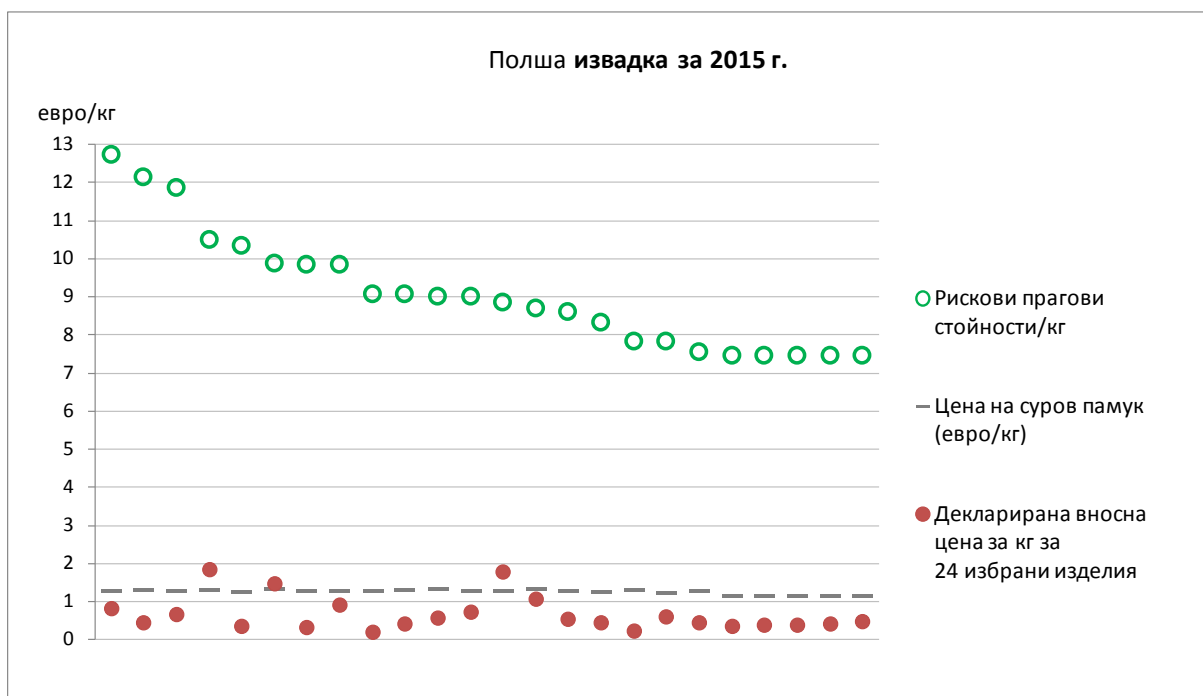
OLAF не са изпълнени във всички случаи. Също така установихме, че всички подбрани изделия са със значително занижена стойност. В някои случаи цените на обработения памук, декларирани при вноса, бяха дори под цената на суровия памук. На **фигура 3** и **фигура 4** по-долу е показано сравнение между рисковите прагови стойности на обработения памук, цените на суровия памук и цените, декларирани при внос, на извадките от Обединеното кралство и Полша:

Фигура 3 – Цени на внесени стоки от обработен памук в извадка от Обединеното кралство и сравнение с рисковите прагови стойности и цената на суровия памук



Източник: ЕСП, въз основа на информация от базата данни THESEUS (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) и от <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

Фигура 4 – Цени на внесени стоки от обработен памук в извадка от Полша и сравнение с рисковите прагови стойности и цената на суровия памук



Източник: ЕСП, въз основа на информация от базата данни THESEUS (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) и от <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

96. Сметната палата също така установи, че държавите членки, които извършват по-малко проверки при митническото вдигане на стоки, привличат повече внос. Това е особено очевидно в случая на проверки, свързани със занижаването на стойността на внасяни текстилни изделия и обувки от Китай, като държавите членки, които не извършват проверки при вдигане на стоки, привличат трафик от други държави членки.

97. Обединеното кралство не прилага рисковите прагови стойности, описани в точка 92, нито изисква при вдигането на декларираните стоки с потенциално занижена митническа стойност гаранция, която да покрие потенциалната загуба на мита. OLAF обаче е поискал всички държави членки да предприемат подходящи предохранителни мерки за защита на финансовите интереси на ЕС и да „вземат мито на депозит за установени подозрителни пратки с цел предотвратяване на бъдеща загуба на мита“.

98. Сметната палата установи, че липсата на искане за гаранция в Обединеното кралство по отношение на стоки с потенциално занижена стойност е довела до пренасочване на трафик: внос на китайски стоки със значително занижена стойност, идващи транзитно от други държави членки, след като бъдат оформени по МП 42 в Обединеното кралство, се транспортират обратно в континентална Европа, например внесените текстилни изделия или обувки от Китай, изпратени под режим външен транзит от Хамбург до Дувър, след допускането им за свободно обращение по МП 42 без контрол при вдигане, се транспортират обратно, например в Полша или Словакия. На **фигура 5** е даден пример за такова „пазаруване на място на внос“, използвайки МП 42.

Фигура 5 – Случай на „пазаруване на място на внос“, използвайки митническа процедура 42 (МП 42)



Източник: ЕСП.

99. През 2016 г. френските митнически органи в сътрудничество с OLAF проведоха операция „Октопод“. Тя беше насочена към вноса по МП 42. Това действие на административно сътрудничество подчерта, че измамата със занижаване на стойността се извършва основно в Обединеното кралство и се усложнява допълнително от факта, че ДДС не се плаща в държавите членки на местоназначение. Декларираните на базата

на подправени фактури стойности са занижени от 5 до 10 пъти със значително въздействие върху събираните мита и данъци⁵⁷.

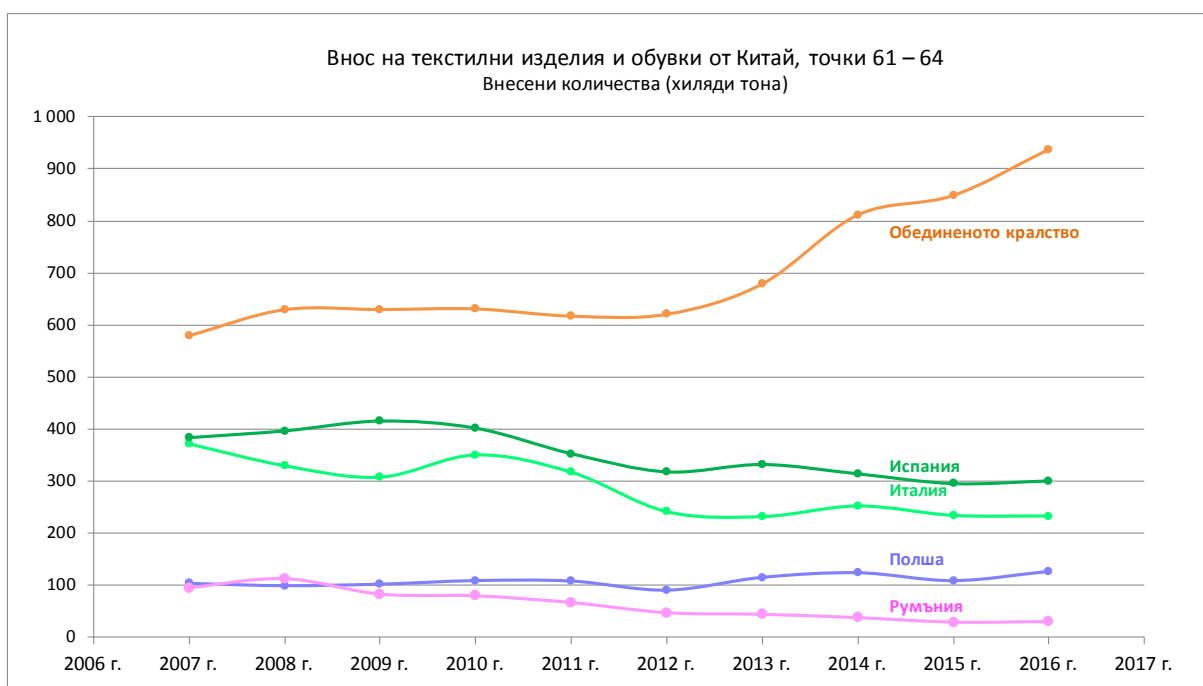
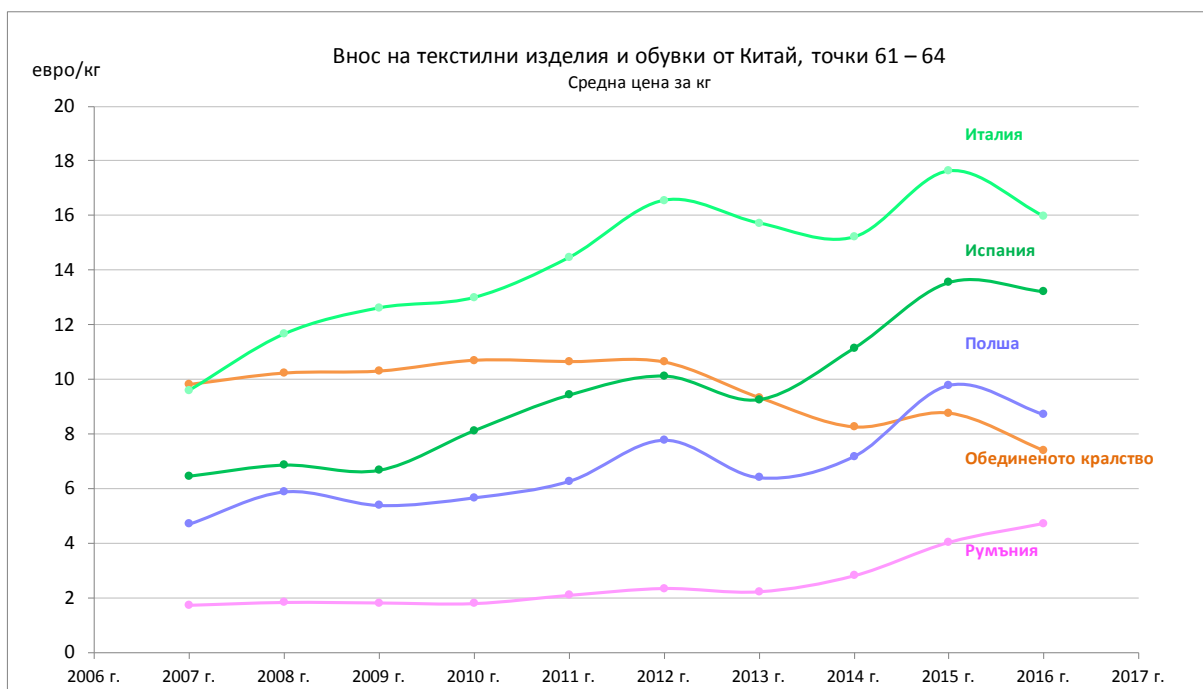
100. По отношение на въздействието на използването на МП 42 с цел измама върху ДДС и загубата на мита според точка 83 от Специален доклад № 24/2015⁵⁸, „Сметната палата установи в Обединеното кралство два случая на занижаване на стойността на вноса съгласно митническа процедура 42, които вече са били установени от данъчната и митническа служба на Обединеното кралство (HMRC) в резултат на съвместната митническа операция на OLAF. HMRC изчислява ефекта върху събраните приходи от ДДС в Обединеното кралство на 0,5 млн. британски лири и 10,6 млн. британски лири в другите държави членки. Очакваният ефект върху събраните приходи от мита в Обединеното кралство се оценява на 81 млн. британски лири. Този ефект беше оценен от HMRC за всички стоки, внасяни от идентифицираните в извадката двама търговци, за период от три години“.

101. На **фигура 6** са показани данни на Евростат за периода 2007—2016 г. за петте държави членки, избрани от Сметната палата. В държавите членки, които са извършили обстойни контроли при вдигане на стоки във връзка със занижаването на стойността на текстилни изделия и обувки, внасяни от Китай, се наблюдава увеличение на средните деклариранни вносни цени, но намаление на обема на вноса. Увеличението на обема на вноса в Обединеното кралство е 358 000 тона, докато намаляването общо в останалите четири държави членки е 264 000 тона.

⁵⁷ Вж. резултатите от съвместната митническа операция „Октопод“ на адрес <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12973-la-douane-et-l-olaf-presentent-les-resultats-de-l-operation-octopus>.

⁵⁸ Специален доклад на Сметната палата № 24/2015 „Борба с измамите с ДДС в рамките на Общността — необходими са допълнителни действия“.

Фигура 6 – Средни цени и обеми на внесените текстилни изделия и обувки в периода 2007 – 2016 г.



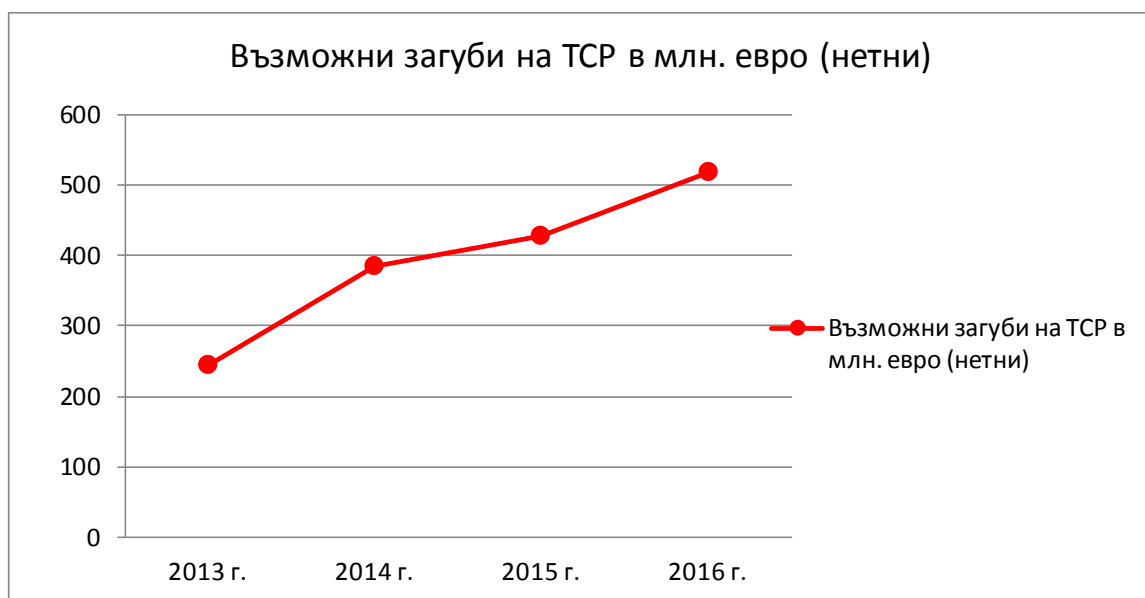
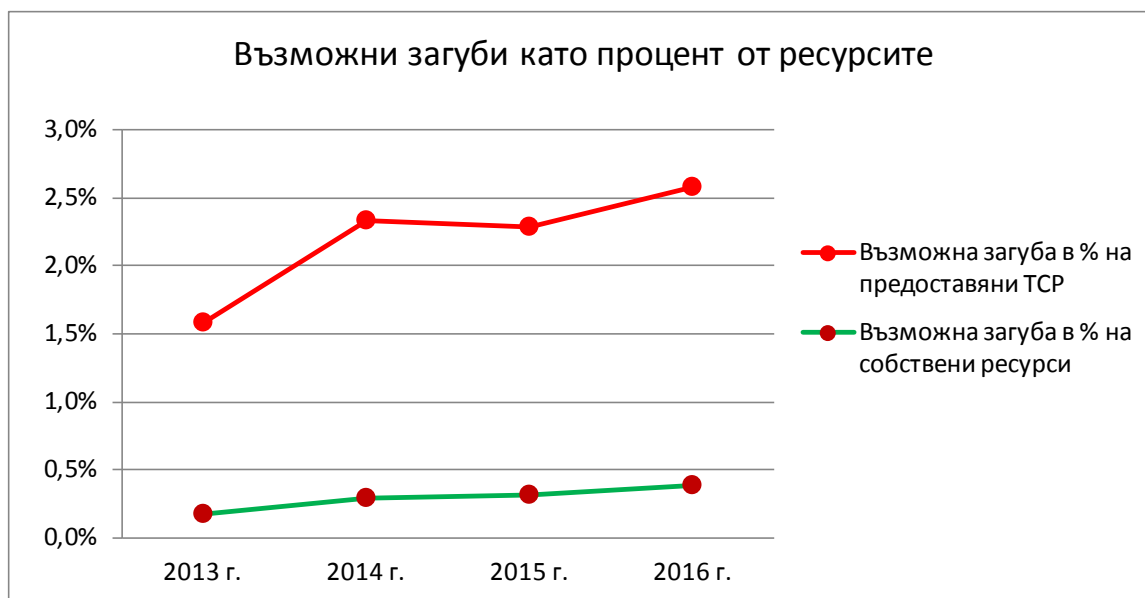
Източник: Евростат.

102. Това се потвърждава допълнително от оценките на потенциалните загуби на мита поради занижаването на стойността на внасяни текстилни изделия и обувки, направени от OLAF за периода 2013 – 2016 г.

103. Според OLAF⁵⁹ „Обединеното кралство следваше да предостави прогнозна сума от 1,9874 млрд. евро (брuto), или 1,5736 млрд. евро (нето), повече традиционни собствени ресурси, отколкото през периода 2013—2016 г. Количественото определяне на потенциалната загуба (в нетно изражение след приспадането на разходите по събирането) спрямо общо собствените ресурси и традиционните собствени ресурси, реално предоставени от държавите членки през същия период, може да бъде намерено по-долу“ на **фигура 7**.

⁵⁹ Годишен отчет за дейността на ГД „Бюджет“ за 2016 г.

Фигура 7 – Въздействие в бюджета на ЕС на прогнозната сума на потенциалните загуби в Обединеното кралство



Източник: ГД „Бюджет“, Годишен отчет за дейността за 2016 г.

104. Това още веднъж потвърждава констатациите на ЕСП в Специален доклад № 23/2016, че „различните практики на държавите членки в областта на митническия

контрол могат да направят едно пристанище по-привлекателно от друго за световните транспортни дружества⁶⁰.

Държавите членки имат различни подходи към борбата срещу измамите, свързани с произхода и класификацията

105. OLAF може да разпространява сигнали за измами на държавите членки, като използва известия за взаимна помощ (ВП). Те съдържат искания към митническите органи на държавите членки да защитават финансовите интереси на ЕС.

106. Сметната палата установи, че петте избрани държави членки са следвали различни подходи по отношение на последващите действия на известията за ВП на OLAF 2015/15 относно неправилното класифициране и 2014/21-2015/18 относно невярното описание на произхода. Нечестните търговци могат да използват всякакъв различен подход към митническия контрол, за да избягват плащането на мита.

107. ЕСП установи също така, че последващите действия на известията за ВП са по-лесни за изпълнение в държавите членки, в които посочването на изпращача е задължително в митническата декларация за внос (ЕАД).

Държавите членки имат различни подходи по отношение на режимите за налагане на санкции

108. В ЕС налагането на изпълнението на митническото законодателство е задължение на държавите членки⁶¹, които могат да използват различни граждански, административни и/или наказателноправни санкции за възпиране на нарушенията. Това може да наруши конкуренцията на вътрешния пазар между законните търговци, докато измамниците могат да използват тези различия и да вредят на финансовите интереси на ЕС.

⁶⁰ Вж. точка 82 и точки 93—96 от Специален доклад № 23/2016, озаглавен „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води — много неефективни и неустойчиви инвестиции“.

⁶¹ Въз основа на член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз.

109. Сметната палата установи, че в Полша, Белгия и Франция митническите нарушения се считат за нарушения от наказателно естество и системно водят до наказателни производства. В Полша няма нито административни, нито граждански санкции за митнически нарушения.

110. Комисията представи предложение за директива за установяване на правна рамка на Съюза в областта на митническите нарушения и наказания⁶², което понастоящем се разглежда от Съвета и Европейския парламент. Предложението за директива е резултат на проучване⁶³ относно правните рамки на държавите членки в областта на митническите нарушения и наказания.

Съществуват пропуски в митническия контрол на вноса

111. Управлението на риска от митническите органи на държавите членки включва установяване, оценяване, анализиране и намаляване на различните видове и равнища на риск, свързани с международната търговия със стоки.

112. Управлението на митническия риск в ЕС действа на принципа „оценявай предварително, контролирай при необходимост“. В зависимост от рисковете те могат да бъдат разгледани преди натоварването на стоките в държавата износител, преди пристигането на територията на ЕС или на мястото на разтоварване, по време на вноса или след като стоките бъдат допуснати за свободно обращение⁶⁴.

113. Вносът може да се извършва като се използват обикновени или опростени процедури. Вносът на стоки при използване на опростените процедури улеснява търговията, като ускорява вдигането на стоките. Всяка година Комисията изготвя доклад относно резултатите на митническия съюз (РМС), в който се прави преглед на честотата и ефективността на различните видове извършван митнически контрол.

⁶² COM(2013) 884 окончателен.

⁶³ Доклад на проектната група по митнически санкции по програма „Митници 2013“.

⁶⁴ Вж. COM(2014) 527 окончателен от 21.8.2014 г.

Държавите членки не извършват проверки преди пристигане, с които да се защитят финансовите интереси на ЕС

114. На етапа преди пристигане митническите органи могат да получават предварителна информация относно предстоящото пристигане на товари посредством карго манифести и други източници. В ЕС превозвачите или техните упълномощени представители могат да подават електронни обобщени декларации за въвеждане (ОДВ) на първото летище (пристанище) на влизане на митническата територия на Съюза в предписан срок преди пристигането на стоките. Екипи за анализ на митническите рискове могат да анализират тази информация и да направят предварителен целеви подбор. На този етап обаче наличната информация е ограничена и не са възможни подробни проверки за фискални цели, например по отношение на определянето на стойността или класифицирането на внасяните стоки⁶⁵.

115. Митническите органи на петте избрани държави членки твърдят, че не могат да извършват проверки преди пристигане по отношение на ОДВ за фискални цели, поради липсата на съответни данни. По отношение на подозрителни (с лоша репутация) търговци обаче могат да бъдат задействани проверки преди пристигане, които са от значение за фискални цели, ако в ОДВ са показани данни за изпращача и получателя. Въпреки че обикновено се процедира така, може да липсват такива данни⁶⁶.

Държавите членки невинаги извършват проверките, предлагани от техните системи за управление на риска

116. Контролите при вдигане на стоки, подсказани от системата за управление на риска, могат да бъдат физически, документни или да се състоят във вземане на мостри от стоките за допълнителен анализ, включително лабораторен анализ.

⁶⁵ Вж. СМО, Пакет за приходите, „Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control“ („Технически насоки относно предварителни решения за класиране, произход и оценка, и практически насоки за контрол на определянето на митническата стойност“), 2015 г.

⁶⁶ Това се случва, когато превозвачите представят ОДВ с данни от спедиторите за мастер коносамент, а не за хаус коносамент.

117. Сметната палата установи, че в посетените от нея държави членки, с изключение на Обединеното кралство, митнически служител може без каквото и да е йерархично одобрение или потвърждение да не извърши контролна мярка, предложена от рисков филтър. Това представлява пропуск в системата за вътрешен контрол, който подкопава ефективността на митническата система за управление на риска.

118. В Обединеното кралство документните и физическите проверки се прилагат само за обикновените процедури на внос, които представляват 12 % от декларациите за внос. Сметната палата установи, че 99,77 % от внасяните стоки, декларирани през 2015 г. по обикновените процедури, са оформени в рамките на един час, и че при документните проверки за борба с невярното описание на произхода, извършвани при вдигане на стоки, не се проверяват за несъответствия нито оригиналните доказателства за произход, нито базата данни ConTraffic. Това поставя под въпрос ефективността на контрола при вдигане в Обединеното кралство. Останалите 88 % от декларациите за внос са представени при използване на опростените процедури и не са подложени на контрол при вдигане.

Равнището на последващия контрол не компенсира намаляването на контрола при вдигането на стоки при опростените процедури

119. Търговците, на които е разрешено да ползват опростени митнически процедури за внос, се възползват от ускорен процес на митническо вдигане. Митниците разчитат на точността на техните декларации за внос и извършват по-малко проверки преди допускане за свободно обращение. Това следва да се компенсира чрез извършване на одити преди издаване на разрешението, както и на последващи одити⁶⁷. През 2015 г. почти четири пети от целия внос в ЕС е извършен при използване на опростените процедури, от които 0,2 % са били подложени на контрол при вдигане.

120. Сметната палата обаче установи, че в Испания и в Обединеното кралство не е извършен контрол при вдигането на стоки при опростените процедури. Това е особено

⁶⁷ Специален доклад № 1/2010 „Ефективен ли е контролът на опростените митнически процедури за внос?“

сериозно в случая с Обединеното кралство, тъй като повечето декларации за внос се представени при използване на опростените процедури.

121. Одобреният икономически оператор (ОИО) е надежден търговец, който се възползва от по-малко физически и документни проверки по време на митническото оформяне. Разрешението за ОИО се издава от митницата, при условие че търговецът отговаря на определени критерии⁶⁸.

122. Едно от опростяванията, предвидено в МКС, позволява представянето на декларация за внос посредством вписване в отчетността на ОИО. В този случай търговецът е задължен да уведоми митниците за представянето на стоките, но в това уведомление не се включват данни, свързани с произхода, тарифната класификация и стойността на стоките⁶⁹, което би позволило на митниците да извършват съдържателен анализ на риска за фискални цели. Освен това митническите органи могат да освободят ОИО от задължението за представяне на стоките на митницата⁷⁰.

123. Сметната палата установи случаи на ОИО, работещи в сектора на куриерските услуги, които злоупотребяват с освобождаването от мита за пратки с ниска стойност, и други случаи на ОИО, които не изпълняваха условията за ОИО в момента на посещението на Сметната палата или които като декларатори или представители са представили занижени стойности на внасяни текстилни изделия и обувки от Китай.

124. ЕСП установи, че Италия не извършва последващи одити, определени в ръководството за митнически одит, дори по отношение на ОИО. В Обединеното кралство Сметната палата провери 10 досиета на последващи одити, свързани с ОИО, но нито един в действителност не беше такъв одит, а по-скоро оценка или мониторинг, извършени във връзка с продължаващото изпълнение на условията за ОИО.

⁶⁸ В член 39 от МКС се определят критериите за предоставяне на статут на одобрен икономически оператор (ОИО).

⁶⁹ Съобщение I2 за уведомяване за представяне на стоки пред митническите органи в случай на вписване в отчетността на декларатора съгласно приложение Б към МКС ДА.

⁷⁰ Съгласно член 182 от МКС.

125. На последно място, през юли 2016 г. Комисията отбеляза, че шест държави членки⁷¹ не са извършили никакви последващи одити или не са предоставили никаква информация относно тези проверки. Тези държави членки са били източник на около 20 % от общата сума на събраните мита в ЕС⁷². Целта на последващите одити е справяне с остатъчните рискове след контрола при вдигане на стоки и друг последващ контрол, а когато те не се извършват, рисковете остават.

Последващият контрол рядко обхваща вноса в други държави членки

126. Когато вносител със седалище в една държава членка (държава членка 2) извършва операция за внос в друга държава членка (държава членка 1), митническият контрол трябва да бъде извършен от последната⁷³.

127. Сметната палата установи, че митническите органи на държава членка 1 не се обръщат към митническите органи на държава членка 2, за да поискат счетоводните записи, банковите сметки и т.н. на разположения на нейната територия търговец, и че митническите органи на държава членка 2 не са осведомени за направения внос, тъй като не съществува задължение за органите на държава членка 1 да ги уведомяват.

128. Това се усложнява от факта, че информацията, включена в съществуващата база данни за вноса в държавите членки „Surveillance 2“, се използва ограничено за последващи одити, тъй като не посочва наименованието на вносителя и/или

⁷¹ Белгия, Естония, Италия, Португалия, Румъния и Словения.

⁷² Вж. точка 4.18 от Годишния доклад на ЕСП за 2016 г.

⁷³ Комитетът по Митническия кодекс (секция за общите митнически правила) заключи по време на 30-ото си заседание на 19.5.2000 г., че „...държавите членки, в които стоките се оформят, трябва да извършват проверките. Те признават, че би могло да има затруднения, когато сметките и стоките се намират на друго място, но считат, че държавите членки следва да контактуват по подходящ начин“.

декларатора. Пълното внедряване⁷⁴ на базата данни, наречена „Surveillance 3“, която включва тази и друга значима информация, не се очаква преди 1 октомври 2018 г.

129. Сметната палата установи, че това положение се отнася особено за МП 42. Съгласно тази процедура вносителят, базиран в държава членка 2, може да назначи представител в държава членка 1, който да извърши вноса в тази държава, правейки по-трудно извършването на последващ контрол.

130. Според OLAF приблизително 57 % от целия предполагаем внос със занижена стойност от Китай в областта на текстилните изделия и обувките се оформя по МП 42, въпреки че само 16 % от вноса се оформя по тази процедура.

131. По време на инспекцията, извършена в Словакия през декември 2016 г., Комисията установи също така, че основният риск от занижаване на стойността е открит при вноса, обхванат от МП 42, когато вносителят обикновено се намира в друга държава членка, което затруднява борбата с това нарушение посредством последващ контрол.

Липсата на проверки относно освобождаването от мита за пратки с ниска стойност води до плащане на по-ниски мита

132. Митническото законодателство предвижда освобождаване от мито за пратки с незначителна стойност. Стоките, чиято стойност не надвишава определен праг, са освободени от мита и други данъци. Това е така, защото възможното събиране на малко приходи от пратките с ниска стойност не оправдава административните разходи и разходите за предприятията, които са необходими за осигуряване на съответствие с митническите правила.

⁷⁴ В съответствие с Решение за изпълнение (ЕС) 2016/578 на Комисията от 11 април 2016 г. за създаване на работна програма относно разработването и въвеждането на електронните системи, предвидени в Митническия кодекс на Съюза (ОВ L 6, 15.4.2016 г., стр. 6).

133. Бързото разрастване на електронната търговия промени това положение. Както признава Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)⁷⁵, „по времето, когато бяха въведени последните действащи освобождавания от мита на вноса на стоки с ниска стойност, пазаруването по интернет не съществуваше и количеството на стоките, ползващо се от това освобождаване, беше сравнително малко“.

134. Доставките от търговци за потребители (B2C) на стоки, закупени от държави, които не са членки на ЕС, са освободени от ДДС (и мита) в случай на пратки с ниска стойност — не по-висока от прага от 10 или 22 евро. Когато стойността на стоките надвишава 150 евро, освен ДДС трябва да се начисляват и мита. Подарък, изпратен от едно частно лице на друго частно лице (P2P) се освобождава от мита и ДДС, когато стойността му не надвишава 45 евро. Когато стойността му надвишава 45 евро, но не е по-висока от 700 евро без ДДС, може да се приложи единна ставка на мито от 2,5 %. Всички тези освобождавания се прилагат и за стоки, закупени онлайн от държави, които не са членки на ЕС.

135. Сметната палата констатира, че електронните системи за митническо вдигане на стоки в избраните държави членки приемат i) внос, кандидатстващ за освобождаване от мита за стоки с незначителна стойност, въпреки че декларираната им стойност⁷⁶ е по-висока от 150 евро, и ii) внос на търговски пратки, декларирани като подаръци.

136. ЕСП също така установи, че дори куриерски служби, притежатели на разрешение за ОИО, злоупотребяват с тези освобождавания от мито върху внос, извършен след

⁷⁵ ОИСР, „Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy“ („Справяне с данъчните предизвикателства на цифровата икономика“), проект на ОИСР/Г-20 за преодоляване на намаляването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби, OECD Publishing, 2014 г.

⁷⁶ Собствена стойност, определена като стойност на изделието без такси за превоз и застраховане.

влизането в сила на делегирания акт и акта за изпълнение на МКС⁷⁷ на 1 май 2016 г. Това е особено сериозно, защото от ОИО се изисква да имат вътрешен контрол, който е в състояние да предотвратява и разкрива неправомерни или незаконни операции⁷⁸.

137. Доказателствата, събрани от Обединеното кралство относно електронната търговия, сочат голямо занижаване на стойността на стоките, внасяни от Далечния Изток и все повече от САЩ, с кратност от 10 до 100 пъти под вярната стойност.

138. Според белгийските митнически органи стоките, закупени чрез определени уебсайтове извън ЕС, систематично биват декларирани като стоки със стойност под 22 евро, докато потребителят в действителност е платил повече⁷⁹.

139. И накрая, според проучване на Copenhagen Economics⁸⁰, вносно мито се начислява само върху 47 % от облагаемите пощенски пратки и това непълно налагане на вносни мита пряко се превръща в загуба на мита в ЕС в размер на приблизително 0,25 млрд. евро.

140. Следователно загубите на мита възникват по два начина: i) чрез занижаване на стойността на стоките, т.е. стоките се декларират като отговарящи на условията за освобождаване от мита на пратки с ниска стойност; и ii) чрез прилагане на освобождаване за стоки, които не отговарят на условията, например стоки, декларирани със стойност по-висока от 150 евро и приети от системата за митническо

⁷⁷ Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията от 24 ноември 2015 г. за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза (МКС IA) (ОВ L 343, 29.12.2015 г., стр. 558).

⁷⁸ Съгласно член 25, параграф 1, буква е) от МКС IA.

⁷⁹ Вж. например: "Cel Cybersquad spoorde al 858 frauderende webshops op", статия в De Standaard от 27 юли 2015 г., на адрес: http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727_01793127.

⁸⁰ Copenhagen Economics, E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment (Внос в Европа на стоки, закупени по интернет: ДДС и митническо третиране), 2016 г.

вдигане на стоки, тъй като в нея има пропуск, или търговски пратки (B2C), декларирани като подаръци (P2P), тъй като те не се контролират от митническите органи.

141. В случая с куриерските служби, притежатели на разрешение за ОИО, това дори е много по-вероятно, тъй като те преминават през по-малко физически и документни проверки, а това включва по-малко проверки на мястото на внос и може да бъде отчетено и за последващия контрол⁸¹.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

142. Одитът разгледа въпроса дали процедурите за внос на ЕС защитават финансовите интереси на Съюза. ЕСП установи сериозни слабости, които сочат, че съществуват недостатъци в правната рамка, както и неефективно извършване на митническия контрол от държавите членки върху вноса, което се отразява неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС.

143. Липсата на оценка на разликата между дължимите и събраните мита се отразява неблагоприятно върху оценяването на резултатите от дейността на митническия съюз от гледна точка на защитата на финансовите интереси на ЕС и възпрепятства ефикасното разпределение на ресурсите за области, като например занижаване на стойността или държави членки, в които са установени най-високите потенциални загуби (вж. **точки 26 – 28**).

Препоръка 1

За да може да отговори на изискванията на Европейския парламент, Комисията следва да разработи методология и да изготвя периодични оценки на разликата между дължимите и събраните мита от 2019 г. нататък, като взема предвид резултатите от тези оценки за разпределението на ресурсите и за определянето на оперативни цели.

Целева дата на изпълнение — 2019 г.

⁸¹ Вж. Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ на Комисията, „Насоки за одобрени икономически оператори“, 2016 г.

144. Държавите членки не се насърчават достатъчно финансово, за да извършват митнически контрол и да подобряват събирането на мита за бюджета на ЕС:

Държавите, които извършват митнически контрол, но нямат успех в действията си по възстановяване на средства, рискуват да понесат финансовите последствия от тези загуби, докато – обратно на логиката – държавите членки, които не извършват такъв контрол, може да не понесат никакви отрицателни последствия. Освен това, една държава членка се оплака, че колкото повече се бори с измамите, толкова по-голям е рискът Комисията да ѝ търси финансова отговорност (вж. **точки 29 – 32**).

145. Дори в случай на предоставяне на финансиране чрез програмите за действие на Съюза, то невинаги е свързано със защитата на финансовите интереси на ЕС.

Държавите членки невинаги предоставят необходимите финансови средства за въвеждането на несъюзните компоненти на европейските информационни системи, които не се финансират от програмите за действие, и това води до възможно забавяне на прилагането на МКС. Някои държави членки, в които са разположени основните пристанища на влизане, признават, че техният процент на задържане от ТСП е прекалено голям (вж. **точки 33–40**).

Препоръка 2

Комисията следва да разгледа всички възможности за засилване на подкрепата за националните митнически служби при тяхната важна роля в ЕС за новата многогодишна финансова рамка (МФР), включително чрез преразглеждане на подходящия процент на разходите по събирането.

Целева дата на изпълнение — за началото на следващата МФР.

Препоръка 3

Комисията следва да предложи следващите програми за действие на ЕС, които са в подкрепа на митническия съюз, да бъдат използвани за подпомагане на финансовата устойчивост на европейските информационни системи.

Целева дата на изпълнение — за началото на следващата МФР.

146. Обменът на информация и сътрудничество в сферата на митниците функционират безпроблемно. Одитът обаче показва, че все още съществуват слабости в инструментите за обмен на информация както по отношение на съдържанието, така и на използването им (вж. **точки 41 – 69**).

Препоръка 4

Комисията следва да:

- а) да предложи изменения на митническото законодателство през 2018 г., насочени към задължително указване на изпращача в митническата декларация за внос (ЕАД); както и
- б) да бъде по-прецизна в исканията в известията за взаимна помощ, за да гарантира еднаквото им прилагане от държавите членки.

Целева дата на изпълнение — незабавно.

Препоръка 5

През 2018 г. Комисията следва да назначи служител за връзка в чужбина на OLAF в държави, които не са членки на ЕС, в които се извършват повечето свързани с измама трансбордирания в свободни зони.

147. По отношение на еднаквото прилагане на митническото законодателство, Интегрираната тарифа на Европейския съюз (ТАРИК) се прилага еднакво в четири от петте одитирани държави членки. В ТАРИК обаче има промени с обратна сила, които имат финансово въздействие и трябва да се прилагат внимателно от държавите членки. Държавите членки не проверяват правилно дали издадените решения относно Обвързващата тарифна информация (ОТИ) действително се използват от притежателите в момента на вноса. Независимо, че МКС даде правомощие на Комисията да направи възможно издаването на решения за определяне на митническата стойност за целия ЕС, Комисията все още не е направила това (вж. **точки 70 – 88**).

Препоръка 6

Комисията следва да:

- а) внимателно да проследи в държавите членки техните проверки за съответствието на решенията относно ОТИ до 2020 г.; и
- б) незабавно да позволи изготвянето на решения за установяване на митническата стойност за целия ЕС, както беше препоръчано от ЕСП в Специален доклад № 23/2000.

148. Държавите членки имат различни подходи по отношение на митническия контрол за справяне с обявяването на по-ниска стойност, невярно описание на произход и неправилно класифициране, както и за налагане на санкции. За митническите органи е предизвикателство да намерят баланс между необходимостта да се улеснява търговията чрез по-бързи безпрепятствени процедури за внос и нуждата от извършване на митнически контрол. Затрудняващият митнически контрол може да повлияе върху избора на търговците на митническо учреждение, оформящо вноса, и летищата/пристанищата с по-слаб контрол привличат повече трафик. Сметната палата установи случаи на „пазаруване на място на внос“, т.е. търговците избират да внасят стоките със занижена стойност в държави членки с по-слаб контрол (вж. **точки 89 – 110**).

Препоръка 7

Комисията следва да предложи изменения в законодателството, които от 2021 г. да позволят налагането на финансови корекции на държавите членки, които не контролират адекватно рисковете и вероятно насърчават „пазаруване на място на внос“.

149. Поради липсата на достатъчно данни държавите членки не извършват анализ на риска за фискални цели на етапа преди пристигане или по уведомлението на търговците за пристигането на стоките в техните помещения. Освен това, в петте одитирани държави членки митническите служители могат без каквото и да е йерархично одобрение да пренебрегват проверките, предложени от националната система за управление на риска. По отношение на опростените процедури държавите членки не компенсират намаления брой проверки при вдигане на стоки с последващи

проверки. Освен това, ако даден търговец внася в държава членка, различна от тази, в която е установен, подобен внос рядко се подлага на последваща проверка.

Държавите членки срещат затруднения при осигуряване на спазване от страна на търговците на правилата за освобождаване от мита за пратки с ниска стойност, което води до загуби за националните бюджети и за бюджета на ЕС. Сметната палата установи, че ОИО, работещи в сектора на куриерските услуги, злоупотребяват с това освобождаване (вж. **точки 111 – 141**).

Препоръка 8

През 2018 г. Комисията следва:

- а) да предложи законодателно действие, за да направи задължително предоставянето на допълнителни данни, които позволяват извършването на анализ на финансовия риск на етапа преди пристигане или по уведомлението на търговците за пристигането на стоките в техните помещения;
- б) да подобри базата данни Surveillance с цел идентифициране на получателя на стоките, когато се използва митническа процедура 42; и
- в) да разследва злоупотребата с освобождаването от мита на пратки с ниска стойност при електронната търговия със стоки с държави, които не са членки на ЕС.

Препоръка 9

Държавите членки следва незабавно:

- а) да поставят неизвършването на контрол, подсказано от конкретен рисков филтър, в зависимост от предварително или непосредствено йерархично одобрение;
- б) да въведат проверки в електронните си системи за митническо освобождаване с цел блокиране на приемането на декларации за внос, кандидатстващи за освобождаване от мита на пратки с ниска стойност на стоки с декларирана собствена стойност над 150 евро, или за търговски пратки (B2C), декларирани като подаръци (P2P);
- в) да проверяват последващо съответствието от страна на търговците с освобождаването на пратки с ниска стойност, включително ОИО;

г) да създадат планове за разследване за справяне със злоупотребите с това освобождаване при електронната търговия със стоки с държави, които не са членки на ЕС.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Баудилио ТОМЕ МУГУРУСА — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 7 ноември 2017 г.

За Сметната палата

Клаус-Хайнер ЛЕНЕ

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Одитен подход на ЕСП на ниво Комисия**

Сметната палата извърши одита в Комисията на два етапа – подготвителен етап и одит на място.

1. По време на подготвителния етап бяха извършени посещения за събиране на информация в ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, ГД „Бюджет“, OLAF и Съвместния изследователски център (JRC).

Сметната палата обсъди одитната методология с Комисията (одитни въпроси, критерии и стандарти), в т.ч. методологията на одита в държавите членки и отговорите на Комисията на въпросника преди посещенията. ЕСП получи също така обратна информация и предложения относно обявяване на по-ниска стойност, невярно описание на произход и неправилно класифициране – основните присъщи рискове, засягащи допускането на стоките за свободно обращение, и събра съответните документи.

В JRC Комисията представи научните си проекти, свързани с проследяването на контейнери (ConTraffic) и оценката на справедливи цени (THESEUS). JRC дава на одиторите достъп до базата данни ConTraffic и до базата данни THESEUS.

ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ предостави на одиторите достъп до Surveillance 2 – базата данни за записите на декларациите за внос, и до системата за управление на мостри (SMS) – базата данни за автентични печати и органи, които могат да издават сертификат за преференциален произход или сертификат за движение.

На последно място, ГД „Бюджет“ предостави на одиторите достъп до OWNRES – базата данни за случаи на измами и нередности, свързани със суми над 10 000 евро, и до WOMIS – базата данни с доклади относно несъбираеми суми над определен праг, които държавите членки не са предоставили на бюджета на ЕС, тъй като считат, че не носят отговорност за причините, поради които тези суми са несъбираеми. Комисията публикува своите коментари в рамките на шест месеца след получаване на докладите.

Сметната палата провери съответната информация за изпълнението, като например годишните отчети за дейността, докладите за изпълнението на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ и докладите за напредъка и за оценката, свързани с програмите за действие на ЕС „Херкулес II/III“ и „Митници 2013/2020“. ЕСП провери също така базата данни, съдържаща актуална информация относно последващите действия по предишни препоръки на Сметната палата, базата данни RAD.

ЕСП посети Световната митническа организация, където представи своя одит, обсъди нейната роля, отговорности и предизвикателства, свързани със занижаването на стойността, решенията за оценка, произход, дефицита в приходите и електронната търговия. Сметната палата обсъди съответните международни стандарти, като например Споразумението за прилагане на член VII от Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ), така нареченото Споразумение за митническо остойностяване; Ревизираната Конвенция от Киото на СМО за опростяване и хармонизиране на митническите процедури; и насоките на СМО. Целта на това посещение беше да се прецени дали Комисията следва най-добрите международни практики. ЕСП проучи най-важните и последни насоки на СМО, по-специално Пакета за приходите. Това беше използвано като еталон за изготвянето на въпросниците за определяне на стойността, произхода и тарифната класификация, изпратени на избраните държави членки.

2. По време на одита на място ЕСП изпрати общ въпросник на Комисията. В него се разглежда въпросът дали Комисията гарантира, че процедурите за внос защитават финансовите интереси на Съюза. Сметната палата събра също така доказателства за текущите развития и дейностите на Комисията в сферата на разликата между дължимите и събраните мита, програмите за действие на ЕС относно сътрудничеството между митническите администрации на държавите членки, взаимопомощта, проследяване на еднаквото прилагане на митническите разпоредби от страна на държавите членки и дали Комисията е разработила строги процедури за внос, за да се избягват пропуските, водещи до неплащане на ТСП.

На този общ въпросник отговориха ГД „Бюджет“, OLAF и ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“. Освен това, ЕСП изпрати два допълнителни въпросника до всяка

от тях и организира интервюта с представителите на отделите, отговарящи за различните области, разглеждани във въпросниците.

Сметната палата проследи изпълнението от страна на Комисията на специалните доклади от значение за настоящия одит, като например Специален доклад № 2/2008 относно Обвързващата тарифна информация, Специален доклад № 1/2010 „Ефективен ли е контролът на опростените митнически процедури за внос?“ и Специален доклад № 2/2014 „Добре ли се управляват преференциалните търговски режими?“.

ПРИЛОЖЕНИЕ II**Подход на одита на ЕСП в държавите членки**

Сметната палата извърши одита на два етапа – подготвителен етап и одит на място.

1. По време на подготвителния етап ЕСП подбра пет държави членки: Испания, Италия, Полша, Румъния и Обединеното кралство. Подборът на държавите членки се основаваше на следните критерии за риск: i) размер на приноса им от ТСП за бюджета на ЕС; ii) случаи на занижаване на стойността в държавата членка; и iii) дял на контрола на база на одита в общия брой последващи проверки.

ЕСП изпрати въпросник до избраните държави членки. Той е насочен към темата дали държавите членки гарантират, че процедурите за внос защитават финансовите интереси на Съюза. Сметната палата получи писмени отговори от всички избрани държави членки.

Преди всяко посещение в държавите членки ЕСП избра:

- а) 30 операции за внос на стоки с потенциално занижена стойност. За този подбор Сметната палата приложи анализ на визуалните данни към операциите за внос, записани в Surveillance 2 от всяка държава членка през 2015 г., като използва *Tableau*. След това потенциално занижената стойност беше сравнена със справедливите цени за кг, публикувани от Съвместния изследователски център в базата данни THESEUS, и със средната цена за единица, докладвана в Surveillance 2;
- б) 30 операции за внос – предмет на известия за взаимна помощ (ВП), издадени от OLAF, за справяне с неправилно класифициране на стоки. С помощта на ACL Сметната палата подбра на случаен принцип записани от всяка държава членка през 2015 г. в Surveillance 2 операции за внос;
- в) всички операции за внос, засегнати от известие за ВП за справяне с невярно описание на произхода през 2015 г. според Surveillance 2;

- г) основана на оценка на риска извадка от 10 досиета на одити, свързани с одобрени икономически оператори (ОИО), извършени от държавите членки през последните 6 години;
- д) основана на оценка на риска извадка от 10 обобщени декларации за временно складиране, за да бъдат проследени до допускането на стоките за свободно обращение и да се провери съответствието с правилата относно максималния срок за приключване на режима за стоките, оценката на стойността, освобождаването от мита и облагането с единна ставка, извършвани от типичен ОИО от сектора на куриерските услуги през 2016 г. след влизането в сила на разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза на 1 май 2016 г.; и
- е) основана на оценка на риска извадка от 10 изделия, допуснати за свободно обращение от този ОИО през 2016 г. след влизането в сила на разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза на 1 май 2016 г., за да бъдат проследени обратно до обобщените декларации за временно складиране и да се провери съответствието с правилата относно максималния срок за освобождаване на стоките, оценката на стойността, освобождаването от мита и облагането с единна ставка.

2. По време на одита на място ЕСП посети митническите органи на Испания, Италия, Полша, Румъния и Обединеното кралство. Във всяка избрана държава членка Сметната палата обсъди получените предварително отговори на въпросника и проведе събеседвания със служителите, отговарящи за различните области, засегнати във въпросника, и по-специално отговарящи за определянето на стойността, произхода, тарифната класификация, управлението на риска, ОИО, последващия контрол и програмите „Митници 2013/2020“.

ЕСП провери въз основа на международни стандарти дали: i) последващият контрол на държавите членки управлява остатъчните рискове след контрола при вдигане; ii) последващият контрол на държавите членки обхваща вноса, извършен в други държави членки; iii) митническите администрации на държавите членки изпълняват задълженията си като една администрация; и iv) митническите администрации на държавите членки обръщат необходимото внимание на куриерските пратки. Сметната

палата анализира и разглежда резултатите от предварително избраните извадки въз основа на контролен списък.

ЕСП обърна специално внимание на системите и проверките, включително изпитване във фиктивна среда на системите за митническо вдигане на стоки, свързано с проверки на достоверността по отношение на пратките с ниска стойност.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ПРОЦЕДУРИ ЗА ВНОС — НЕЕФЕКТИВНОТО ИМ ПРИЛАГАНЕ И НЕДОСТАТЪЦИТЕ В ПРАВНАТА РАМКА СЕ ОТРАЗЯВАТ НЕБЛАГОПРИЯТНО ВЪРХУ ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Комисията отбелязва, че съществените констатации, включени в този доклад, се отнасят до недостатъците в контрола на държавите членки и до задачите по изпълнението, които се извършват изцяло под отговорността на националните органи. Комисията обаче инспектира събирането и предоставянето на традиционни собствени ресурси от страна на държавите членки, което има коригиращ ефект.

Когато Комисията установи, че контролът на държавите членки не е ефективен и води до загуби на традиционни собствени ресурси, държавите членки носят отговорност за тези загуби, като при закъснели плащания им се налага да заплатят немалки лихви. Това означава, че инспекциите на Комисията противодействат на неблагоприятния ефект, който неефективният контрол на държавите членки оказва върху финансите на ЕС. Лихвите, налагани за закъснели плащания, представляват повече от достатъчна компенсация за забавянията при предоставянето на традиционни собствени ресурси в бюджета на ЕС, което означава, че инспекциите на Комисията осигуряват всеобхватна защита на финансовите интереси на ЕС.

Комисията приветства всяко предложение за подобряване на контрола.

VI. Недостатъците в правната рамка в областта на митниците се коригират в рамките на Митническият кодекс на Съюза (МКС), който влезе в сила на 1 май 2016 г. От него ще се извлекат максимални ползи, когато всички електронни системи за прилагането му станат оперативни. Основната цел на МКС е да осигури по-добра защита на финансовите ресурси (собствените ресурси) на Съюза посредством: i) придаване на неподатливост към измами на европейското митническо законодателство (т.е. отстраняване на пропуските, елиминиране на непоследователното тълкуване и прилагане на правилата и предоставяне на електронен достъп до съответната информация на митническите органи); ii) осигуряване на по-хармонизирано и стандартизирано извършване на митнически контрол от страна на държавите членки, което се основава на обща рамка за управление на риска и на електронна система за нейното прилагане; и iii) въвеждане на обща система за гаранции. С тези мерки се предвижда не само по-добре да се защитят финансовите интереси на Съюза и да се гарантира сигурността и безопасността на неговите граждани, но и да се предотврати антиконкурентно поведение на различните входни и изходни пунктове на ЕС.

VII. Комисията е на мнение, че държавите членки имат достатъчно големи финансови стимули да извършват митнически контрол. Държавите членки, които надлежно прилагат законодателната рамка на ЕС в областта на митниците, не носят финансова отговорност за ТСР, които не могат да бъдат възстановени поради причини извън техния контрол.

VIII. Съгласно член 46, параграф 1 от Митническият кодекс на Съюза митническите органи на държавите членки могат да извършват всякакъв митнически контрол, който считат за необходим. Затова практиките в това отношение донякъде ще се различават в зависимост от държавата членка. Митническият контрол обаче следва да се основава преди всичко на анализ на риска. С цел да се допринесе за еднаквото прилагане на критериите и стандартите за риска, в момента се изготвя акт за изпълнение във връзка с общите критерии на ЕС относно финансовите рискове. Понастоящем се разработват необходимите напътствия с цел

поощряване на общото разбиране и прилагане. Пилотно прилагане от страна на държавите членки се предвижда през 2018 г.

XI.

а) Комисията не приема препоръката.

Европейският парламент поиска от Комисията да „събира надеждни данни за разликата между дължимите и събраните мита [...] в държавите членки“. Комисията вече предоставя годишни изчисления за разликата между дължимите и събраните мита, която е идентифицирана при нейните инспекции на ТСР. Съответните суми се изискват от държавите членки и се събират в полза на бюджета на ЕС.

Изчисленията на Комисията, които се основават на точни данни, са най-надеждната методика за установяване на такава разлика и се използват за оперативни цели, а именно за изготвянето на годишната програма на Комисията за инспекция на държавите членки.

Комисията няма сведения за наличието на друга подходяща методика, но би обмислила всяко предложение за приемлива методика, която би могла да допълни нейните изчисления.

Вж. също отговорите по точки 25 и 26.

б) Комисията приема препоръката. Понастоящем Комисията оценява възможности за подобряване на финансирането на националните митнически служби в следващата МФР. Комисията счита, че митническите операции на държавите членки и съответните разходи по тях са функция на множество фактори, включително структурния състав на митническата администрация в държавите членки, ресурсите, с които националните митнически служби разполагат, а също и модела и обема на търговията, които произтичат от географското положение на държавата членка. Понастоящем Комисията прави изследване върху оценката на въздействието от митническия съюз, за да проучи, *inter alia*, възможности за инвестиционно финансиране на митниците от инструментите на ЕС за финансиране.

в) Комисията може да приеме препоръката частично, доколкото тя споделя целта на препоръката на ЕСП, но отбелязва, че на този етап не е в състояние да поеме конкретни ангажименти във връзка с предложенията си за следващата МФР.

г) Комисията приема препоръката да бъде по-точна в действията, изискани от държавите членки в известията за взаимна помощ, като отбелязва, че основната цел ще остане постигането на еднакви резултати. Изискванията на OLAF за взаимна помощ са обхванати от Регламент (ЕО) № 515/97 и следователно са законосъобразни и задължителни. Действията, предложени на държавите членки, са набор от препоръки, които не са непременно подходящи във всеки случай за всички държави членки.

д) Комисията приема препоръката. Посочването на изпращача в митническата декларация за внос вече е задължително в държавите членки, които не използват възможността да не приложат изискването за данните, но през 2018 г. Комисията ще предприеме последващи действия, за да направи посочването задължително във всички държави членки. Това може да доведе до значителни разходи за онези държави членки, които все още не събират данните. Действителната дата за изпълнението на препоръката ще зависи от преговорите с държавите членки.

ВЪВЕДЕНИЕ

11. Съгласно член 46, параграф 1 от Митническият кодекс на Съюза митническите органи на държавите членки могат да извършват всякакъв митнически контрол, който считат за необходим. Затова практиките в това отношение донякъде ще се различават в зависимост от държавата членка. Митническият контрол обаче следва да се основава преди всичко на

анализ на риска. С цел да се допринесе за еднаквото прилагане на критериите и стандартите за риска, в момента се изготвя акт за изпълнение във връзка с общите критерии на ЕС относно финансовите рискове. Понастоящем се разработват необходимите напътствия с цел поощряване на общото разбиране и прилагане. Пилотно прилагане от страна на държавите членки се предвижда през 2018 г.

13. Общата рамка за управление на риска беше въведена в митническото законодателство на ЕС с Регламент (ЕО) № 648/2005 и включва няколко действия, с които да се подкрепят държавите членки в системното овладяване на рисковете:

– Предоставяне на ръководство за митнически одит, което обстойно се занимава с провеждането на одити и проверки след митническо оформяне (сега: проверки след вдигането на стоките).

– Предоставяне на ръчник за оперативен митнически контрол, концентриран върху проверките по време на митническо оформяне и съчетаващ най-добрите практики, установени в държавите членки, сред които практики за финансовите рискове, свързани с тарифната класификация, стойността, произхода и антидъмпинговите мерки.

– Приоритетни действия за контрол със силен фокус върху специфични теми с цел да се определи как държавите членки най-добре могат да се справят с предизвикателствата на митническия контрол и риска по системен начин.

14. С административната взаимопомощ се цели да се осигури събиране на приходите чрез предотвратяване, разследване и борба с нарушенията на митническото законодателство.

15. На равнище ЕС: С цел поощряване на електронния обмен на информация в реално време сред държавите членки и между Комисията и държавите членки електронната митническа система за управление на риска (МСУР) свързва 841 митнически учреждения, включително всички международни пристанища и летища, най-важните сухоземни гранични пунктове и всички национални центрове за анализ на риска, които понастоящем имат близо 4000 потребители. Различни служби на Комисията разполагат с пряк достъп до МСУР: ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, OLAF, ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“, ГД „Търговия“, ГД „Бюджет“, ГД „Правосъдие“, ГД „Околна среда“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“.

Обменът на информация на ниво ЕС се прави въз основа на Регламент (ЕО) № 515/97, а на международно ниво — въз основа на международни споразумения.

19. Правните основания наистина са многобройни. Съществуват например 51 разпоредби/протокола за административна взаимопомощ, свързани със 79 държави/територии. Такива разпоредби/протоколи са в процес на договаряне с други държави/територии, например Меркосур, или се очаква да влязат в сила (в някои държави, сключили споразумение за икономическо партньорство).

Процедурите за административно сътрудничество сами по себе си не представляват отделно правно основание за обмен на информация.

20. Разпоредбите за административна взаимопомощ са част от двустранните преференциални договорености (споразумения за свободна търговия), но автономните преференциални режими като ОСП също изискват държавите бенефициери да осигуряват помощ, което позволява предотвратяването на измами или нередности във връзка с предоставянето на тарифна преференция.

Ефективните мерки за борба с измамите като например клаузата, която позволява отмяната на тарифна преференция при липса на помощ, целят да осигурят достатъчно високо ниво на административна взаимопомощ от трети страни, които се възползват от тарифна преференция при внос в ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

25. Комисията вече изчислява, че има разлика в събирането на ТСП, която произтича от недостатъци в събирането на митата, установени в резултат на инспекторските дейности на ГД „Бюджет“.

Законодателство, специално отнасящо се до собствените ресурси, предвижда налагането на немалки лихви за закъснели плащания, което служи като мощен стимул за държавите да извършват контрол.

Финансирането на митническите програми на ЕС беше одобрено от държавите членки за настоящата МФР и в момента е в процес на преразглеждане за следващата.

26. Комисията вече предоставя годишни изчисления за разликата в събирането на митата, която е идентифицирана при нейните инспекции на ТСП. Съответните суми се изискват от държавите членки и се събират в полза на бюджета на ЕС. ДДС е източник на приходи от различно естество, така че подходът, използван за определянето на разликата между дължимия и събрания ДДС, не е приложим при определянето на разликата между дължимите и събраните мита.

Изчисленията на Комисията, които се основават на точни данни, са най-надеждната методика за установяване на такава разлика.

Комисията няма сведения за наличието на друга подходяща методика, но би обмислила всяко предложение за приемлива методика, която би могла да допълни изчисленията на Комисията.

27. Потенциалните загуби, изчислени от OLAF за Обединеното кралство, се проследяват в текуща състезателна процедура с тази държава членка. Комисията не може да коментира такива текущи процедури. Комисията разглежда евентуални случаи на занижаване на оценката в други държави членки.

28. Комисията системно използва изчисленията си на разликата заедно с всички други съответни показатели за риска с цел ефективно да планира ресурси за своите инспекции. Вж. отговорите по точки 25 и 26. Комисията няма сведения за наличието на друга подходяща методика, но би обмислила всяко предложение за приемлива методика, която би могла да допълни изчисленията на Комисията.

30. Комисията провежда инспекции, за да осигури последователно прилагане на митническото законодателство на ЕС сред държавите членки и да гарантира, че финансовите интереси на Съюза са защитени. Държавите членки, които не извършват контрол и по този начин причиняват загуби на традиционни собствени ресурси, рискуват да носят отговорност за загубите, което ги стимулира да бъдат изпълнителни, за да избегнат отговорност.

Дълговете, които трябва да бъдат погасени от неплатежоспособни търговци, следва да бъдат внимателно проследени, като се имат предвид оставащите активи и приоритетът на митническите органи на държавите членки в случай на ликвидация. Британските митнически органи нямат приоритет в случай на ликвидация.

Като част от подготовката за следващата многогодишна финансова рамка, Комисията ще обмисли дали измененията в настоящата правна рамка за собствените ресурси могат да подобрят стимулите за ефективен контрол от страна на държавите членки.

31. Действащото митническо законодателство на ЕС не отдава предпочитание на проверките след вдигането на стоките и намаляването на броя на исковете за плащане след вдигането на стоките може да се обясни с няколко фактора, включително с извършването на контрол от страна на тези държави членки, различен от проверките след вдигането на стоките.

Комисията отбелязва, че броят на декларациите за внос, разгледани след вдигането на стоките, се е увеличил през 2016 г.

32. Както беше изтъкнато преди (вж. отговора на точка 26), Комисията вече предоставя изчисление на разликата. Освен това увеличението/спадът в разликата между дължимите и събраните мита може да се дължи на много фактори. Да се определят причинно-следствените връзки с отделните фактори, би било трудно, ако не и невъзможно.

33. До декември 2020 г. 80 % от работата по системите на МКС ще бъде завършена. Въпреки това преразглеждането на електронния многогодишен стратегически план (МСП) за митниците за 2017 г., което в момента тече, е установило, че е необходимо датата за пускане в действие на шест системи на МКС да бъде след 31 декември 2020 г. заради ограничени човешки и финансови ресурси. В момента този подход се обсъжда с държавите членки и Комисията ще обмисли подходящи законодателни действия.

38. Комисията няма сведения за държава членка, която да приема, че нейният дял от разходите за събирането на ТСП е твърде висок. Настоящата система за разходи по събирането беше единодушно приета от държавите членки.

40. Субсидиите за техническа помощ, отпускани по програмите „Херкулес“, дават възможност на националните и регионалните администрации в държавите членки да закупят оборудване, което да използват по време на операции, свързани с разследване на неправомерни действия като нередности, подозрения за измами и корупция, които накърняват финансовите интереси на ЕС. Тези операции например включват дейности с цел да се идентифицират и разкрият организирани престъпни групи, замесени в контрабанда на цигари и тютюн, на наркотици, а също и в трафик на хора или на оръжия. Не е възможно употребата на това оборудване предварително да се ограничи до операции, свързани със защита на финансовите интереси на ЕС.

41. Понастоящем Комисията обмисля възможни инициативи с цел да се засили използването на наличните източници на данни.

44. Държавите членки обогатяват исканията за известия за ВП със собствената си разузнавателна дейност. В някои случаи липсата на еднаквост в действията може да се приеме за основателна, при условие че резултатите са еднакви.

С инспекциите на ТСП Комисията редовно проверява последващите действия на държавите членки във връзка с известията за ВП на OLAF. Когато държавите членки не успеят да извършат подходящите последващи действия и това доведе до загуби на ТСП, Комисията подвежда държавите членки под финансова отговорност за загубите.

45. Митническата информационна система (МИС) е достъпна за митническите органи на всички държави членки. Дори всички държави членки да използват системата за целите, за които е предвидена, това ползване се различава в зависимост от държавата членка.

Понастоящем OLAF работи в тясно сътрудничество с държавите членки върху нова версия на МИС с цел да включи промените, въведени с изменението на Регламент (ЕО) № 515/97, и да отговори на исканията за подобрене от страна на държавите членки.

46. МСУР съдейства за електронен обмен на информация за риска между държавите членки и между Комисията и държавите членки в реално време.

Във версията на многогодишния стратегически план от 2016 г., публикувана на уебсайта Europa¹, е представен пълен преглед на системите, техният обхват, цели и график.

Системите изпълняват специално отнасящи се до тях задачи и цели и имат различни правни основания. Държавите членки посочиха като основен проблем дублираното докладване на митническа информация. Синергиите и връзките между системите са документирани в моделите на бизнес процеси, които също са достъпни на уебсайта Europa².

47. Междувременно проектната група, която беше създадена, за да се справи с проблема, представи доклада си, който показва колко комплексно е дублираното докладване и как проблемът не може да се реши с „просто“ ИТ решение чрез предаване на данни между двете системи. Препоръките на групата понастоящем се обсъждат.

50. Държавите членки използват управление на риска и рискови профили с цел да подберат пратки, които могат да бъдат неправилно класифицирани или декларирани с погрешна държава на произход.

За да се справи с тези проблеми, Комисията скоро ще предложи акт за изпълнение с общи критерии за риска във връзка с финансовите рискове (вж. също отговора на точка 11 по-горе).

При своите инспекции на ТСП Комисията редовно проверява процедурите на държавите членки, за да избегне и предотврати такива механизми за измами.

51. Що се отнася до проблема с измамата, свързан с неправилното деклариране на произхода на внесените стоки, Комисията извърши проучване, за да определи ефективни от гледна точка на разходите инструменти за справяне с него. Решението на Комисията, основаващо се на данни за съобщения относно статуса на контейнерите, беше превърнато в прототипи и тествано чрез системата ConTraffic. Тази технология позволява автоматизирана кръстосана проверка на държавата на произход, декларирана от вносителите, спрямо маршрута на контейнера и сигнализирането за несъответствия.

Каре 1

– Следва да се отбележи, че от 1 септември 2016 г. посредством платформата AFIS е достъпно ново приложение, което позволява локализирането и проследяването на контейнерите. Приложението с наименование AFIS-CSM съдържа информация за движението на контейнери, влизащи или напускащи територията на ЕС, като тази информация се съобщава директно от морските превозвачи на централната база данни.

52. Що се отнася до анализа на произхода в декларациите за внос в периода 2008—2015 г. и споменатите 1 187 сигнала, изпратени на държавите членки, Комисията би искала да поясни, че този анализ беше направен в контекста на експериментален пилотен проект, изпълнен в сътрудничество с 12 държави членки, участващи на доброволни начала, и с подадените сигнали бяха посочени случаи на потенциални митнически измами. Тази информация беше

¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en

² https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm_en

предоставена на държавите членки с цел по-точно насочване на проверките след митническо оформяне.

Общ отговор по точки 54 и 55.

Правното задължение за обмен на информация за риска чрез електронната система за управление на риска е упоменато в член 46, параграф 5 от МКС, в който се посочва типа информация, която следва да бъде обменена. Освен това Комисията предостави насоки, достъпни на всички езици на ЕС, за да насърчи решението на държавите членки да предоставят уместна информация, и преди всичко нови рискови и насочващи елементи, в информационните формуляри за риска (RIF). Комисията не е получавала оплаквания в последните години; тя констатира значително подобрене в качеството на информационните формуляри за риска през последните пет години и вярва, че системата за национални лица за контакт, отговорни за електронната система за управление на риска, предоставеното всеобхватно обучение и насоките ще осигурят необходимото качество. Вж. също отговора на Комисията по точка 46.

58. В контекста на „План за действие за наблюдение на функционирането на преференциалните търговски договорености“ (COM(2014) 105 окончателен) през 2016 г. бяха изпратени въпросници, свързани с наблюдението, а през 2017 г. бяха извършени посещения в Индия и Индонезия със същата цел. През 2016 г. на Виетнам беше изпратен въпросник, с чието проследяване се разясниха всички поставени въпроси. Непал и Индия стартираха системата за самостоятелно сертифициране с регистрирани износители (системата REX) от 1 януари 2017 г. Комисията предостави на тези страни специфични обучителни сесии (през септември 2017 г. беше проведена допълнителна сесия за Индия). Нови подходящи действия, свързани с наблюдението, могат да се определят едва когато системата REX бъде изцяло въведена в тези страни. Следва да се приеме, че ситуацията в Бангладеш редовно се наблюдава посредством размяна на писма и близки контакти с Комисията. С цел да се намали големият брой искания за проверка на сертификати за текстилни изделия, митническите органи в държавите членки на ЕС, имат възможност да влизат в бангладешката база данни GSP-tracker и да я използват, което ще бъде насърчавано. По отношение на Афганистан Комисията няма сведения за проблемите, относно които една държава членка е докладвала на ЕСП. От съответната държава членка ще бъде поискано разяснение и ще бъдат предприети подходящи действия. Във всеки случай системата REX ще бъде въведена в тази страна през 2018 г. На властите на тази страна бяха предложени специфични обучителни действия, които бяха извършени през септември 2017 г.

59. Съдействието от страна на Китай в отговор на искания за административна взаимопомощ следва да се засили още повече; твърде много от исканията на държавите членки остават без отговор, или отговорите закъсняват или са непълни, или пък документите, предоставяни от Главната митническа администрация на Китайската народна република, съдържат отказ от отговорност (вж. по-долу). OLAF следи потока на информация в контекста на такива искания за административна взаимопомощ между ЕС и Китай.

Вече бяха предприети следните действия: осъществено беше по-добро приоритизиране на исканията от страна на ЕС, постът на служител за връзка в Пекин беше възстановен, на Китай беше предложена защитена имейл връзка AFIS с цел по-безпроблемен обмен на информация. Въпреки тези инициативи сътрудничеството с Китай остава недостатъчно.

60. OLAF счита, че отказът от отговорност нарушава член 17, точка 3 от Споразумението между ЕС и Китай за сътрудничество и административна взаимопомощ в областта на митниците:

[...] договарящите страни могат да използват получената информация и документи като доказателства в протоколите, докладите си, свидетелските показания и административните производства, в съответствие с разпоредбите на настоящото споразумение.

Китайските власти обаче тълкуват тези разпоредби по различен начин.

OLAF на няколко пъти (на двете последни срещи на работните групи за борба с измамите, на последната среща на съвместния комитет за митническо сътрудничество (JССС) повдигна този въпрос пред Китай/Главната митническа администрация на Китайската народна република в компетентните двустранни форуми.

64. Крайната оценка на програмата „Митници 2013“ беше положителна, що се отнася до приноса на програмата за целите на ниво политика и до подпомагането на митническите органи да работят като един. Освен това оценката констатира, че процесът, целящ митническите администрации на държавите членки да действат все едно представляват една администрация, е постепенен и не може да бъде завършен изведнъж, но че програмата помага на митническите администрации да постигнат заложените в нея цели.

С началото на програмата „Митници 2020“ Комисията разработи методика за оценка на функционирането на митническия съюз в рамките на проект, наречен „Резултати на митническия съюз“ (РМС). Основната цел на РМС е да покаже как митническите дейности и операции подкрепят постигането на стратегически цели на митническия съюз³. В рамките на РМС за всяка стратегическа цел (защита, митнически контрол, улесняване/конкурентоспособност, сътрудничество плюс основни параметри) беше установен набор от ключови показатели за ефективност и показатели за събирането на данни. Те са подробно описани в указанията на РМС⁴.

Проектът РМС се разработва като съвместна дейност в рамките на програмата „Митници 2020“. Въпреки че целта на проекта РМС е обхватна и свързана със стратегическите цели на митническия съюз, както бе споменато по-горе, някои от показателите в РМС също могат да се използват за измерване на постигането на общите и специфични цели на програмата. Необходимо е да се отбележи обаче, че редица показатели в РМС са маркирани като „ограничени до ЕС“ и затова тяхната употреба е ограничена.

65. В приложение на членове 55 и 56 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 (и преди това на член 308г на Разпоредби за прилагане на Митническия кодекс) администрациите на държавите членки изпращат данни, извлечени от митническите декларации за допускане за свободно обращение, до системата Surveillance 2. Комисията следи отблизо това предаване на данни и не е забелязала явни слабости.

69. Според рамката за измерване на резултатите за „Митници 2020“, показателите за степента на въздействие на програмата се събират по време на междинните и крайните оценки. Резултатите от междинната оценка на програмата в това число и показателите за степента на въздействие ще се публикуват през юни 2018 г. Относно „Херкулес III“: В

³ Стратегия за развитието на митническия съюз COM(2008) 169 от 1.4.2008 г.; стратегическите цели, поставени през 2008 г., бяха потвърдени „като все още валидни и подходящи“ със Заключенията на Съвета относно постигнатия напредък в прилагането на стратегията за развитие на митническия съюз (2013/С 80/05, 19.3.2013 г.).

⁴ Документ TAXUD/A1/DB/D(2015) 394984 Rev 1 от 3.2.2016 г.); Моля, обърнете внимание, че този документ се преразглежда ежегодно през януари/февруари. Преразглеждането от 2017 г. тече и ще включва необходимите поправки, които се основават на въвеждането на МКС.

междинната оценка обстойно ще бъдат разгледани въпросите, повдигнати от Европейската сметна палата, и по-специално постигането на специфичната цел на програмата „Херкулес“, измерено въз основа на ключовите показатели за ефективност, изброени в член 4 от Регламент (ЕС) № 250/2014. Комисията ще предаде доклада за междинната оценка на Европейския парламент и на Съвета до края на 2017 г. Информацията за постиженията и краткосрочните резултати вече е налична и за нея е докладвано в годишните прегледи на прилагането на програмата „Херкулес III“.

74. На проблема с неправилната употреба на ТАРИК бе обърнато сериозно внимание по време на мисията за наблюдение на ТАРИК. В резултат бяха направени няколко препоръки, които бяха отправени към Обединеното кралство като част от доклада за мониторинг.

Обединеното кралство прие препоръките и уведоми Комисията за това, че разработва нова система за допускане за свободно обращение.

75. От 2013 г. Обединеното кралство изпраща в Surveillance 2 данни, извлечени от митнически декларации със стойност под 1 000 евро.

76. В рамките на мониторинговите посещения, проведени между 2010 г. и 2014 г., Комисията анализира проблемите, посочени тук от ЕСП, и в момента проучва въпроса в рамките на правомощието си да започне производство за установяване на евентуално нарушение спрямо Обединеното кралство.

в) Липсата на посочените проверки за правдоподобност е свързана с частичното прилагане на ТАРИК. Проверките за правдоподобност не са осъществени напълно от Обединеното кралство (вж. също отговора по точка 74).

77. Случаите, в които ТАРИК е актуализирана с обратно действие, са свързани със законодателството, публикувано в Официален вестник на ЕС с обратно действие. За тези конкретни случаи се съобщава пряко на администрациите на държавите членки, за да могат да предприемат необходимите финансови стъпки (възстановяване на средства, събиране на вземания).

81. Съгласно МКС, който е в сила от 1.5.2016 г., съществува общо задължение да се използват електронни средства за обмен и съхранение на данни, включително при опростените процедури. Всички системи се разработват и внедряват съгласно работната програма за МКС.

По отношение на лицензи и сходни документи, от юни 2017 г. Комисията работи върху законодателно предложение, свързано с програмата „Обслужване на едно гише на митниците в ЕС“, която включва интерфейс „Обслужване на едно гише на митниците на ЕС: обмен на сертификати“.

Този интерфейс свързва националните системи за митническо оформяне с базите данни, които се администрират централизирано от Комисията. Той подпомага електронното изпълнение на бизнес процесите. Това включва възможност да се правят автоматични проверки за наличие на сертификатите, които следва да се предоставят на митническите органи, когато стоките се представят. Новата версия на този интерфейс, която ще влезе в употреба до края на 2018 г., ще включва повече функции, като ще позволи повече на брой сертификати да бъдат поддържани от системата и ще въведе възможността за управление на количествата и отписаните дългове на ниво ЕС.

От 2014 г. всички държави членки могат да изберат дали да използват интерфейса (в момента го използват седем държави членки) и Комисията е убедена, че броят им ще се увеличи в бъдеще заедно с разширяването на функционалностите на интерфейса. Няколко

държави членки изразиха интерес към проекта и намерение да се присъединят към него през следващите години.

84. Комисията модернизира своята система ЕОТИ и системата за наблюдение с цел да съдейства на държавите членки при контрола на употребата на ОТИ. Тъй като националните системи все още не са модернизирани — по силата на МКС държавите членки разполагат с преходен период до 2020 г., за да изпълнят това задължение — все още е невъзможно този контрол да се осъществи чрез системата за наблюдение.

Той може единствено да бъде последван от ръчно извършвани проверки на митническите декларации.

Комисията ще проследи изпълнението на новите разпоредби на МКС при наличието на достатъчно налични данни.

За този тип неправилна класификация вж. също отговора по точка 50 .

86. По време на изготвянето на специален доклад № 23/2000 в ЕС не съществуваше правно основание за създаване на система на предварителни решения в областта на митническата стойност.

88. Комисията, съвместно с митническите администрации на държавите членки и бизнеса, направи оценка на целесъобразността, осъществимостта и последиците — от гледна точка на съотношението разходи/ползи и т.н. — от въвеждането и прилагането в ЕС на концепцията за обвързващата информация относно определянето на стойността (BVI). Комисията очаква да приключи работата по нея и да вземе решение за по-нататъшни действия до началото на 2018 г.

89. Фактът, че държавите членки не следват уеднаквен подход, не винаги води до плащане на по-ниски мита, но е възможно това да се случи. Различните подходи, които се прилагат, може да имат различни ефекти.

Вж. отговора по точка 11.

92. Праговата стойност може да се използва единствено като показател за риска с цел набелязване на дадена пратка, но тя не е доказателство за платената цена (вж. също отговор по точка 11).

95. Комисията вече направи проверки за обявяване на занижена стойност, включително по време на мисии в Обединеното кралство през ноември 2016 г. и май 2017 г., както и по време на мисия в Словакия през 2016 г. Понастоящем Комисията предприема последващи действия по съответните доклади. Комисията също така поиска от всички държави членки, проверени през 2017 г., да й предоставят информация за процедурите, които прилагат за противодействие на обявяването на занижена стойност на стоките и възнамерява да отдаде приоритетно значение на този въпрос в бъдеще.

96. В момента Комисията продължава да разследва проблема с обявяването на занижена стойност при внос на текстилни изделия и обувки от Китай.

97. Комисията провери въпроса с обявяването на занижена стойност по време на инспекциите на ТСП в Обединеното кралство от ноември 2016 г. и май 2017 г. Тя ще продължи разследването и по време на инспекцията на ТСП в Обединеното кралство през ноември 2017 г. Също така Комисията активно проследява доклада на OLAF по отношение на обявяването на занижена стойност в Обединеното кралство. Комисията ще продължи да следи отблизо обявяването на занижена стойност в Обединеното кралство и ще предприеме всички подходящи действия за защита на финансовите интереси на Съюза, включително,

когато е целесъобразно, ще предприеме правните действия, предвидени в Договорите. Вж. също отговора по точка 96.

100. Митническа процедура 42 представлява важно улеснение за спазващите законните норми предприятия. Въпреки това, в продължение на няколко години Комисията, както и Сметната палата, отправят сигнали към държавите членки за това, че с процедурата може да бъде злоупотребено; формулирани са препоръки към митническите и данъчните администрации относно контрола и обмена на информация. Държавите членки имат правните и оперативните инструменти за проверка на трансакциите от гледна точка на рисковете за митниците и рисковете от злоупотреба с ДДС; такъв контрол обаче изисква добро сътрудничество между митническите органи и данъчните администрации на национално равнище.

104. Вж. отговора на Комисията на точки 82 и 93 —99 от Специален доклад № 23/2016.

106. Като цяло Комисията е доволна от оказаното съдействие от повечето държави членки, въпреки наличието на отделни проблеми.

Комисията е отделила особено внимание на проверката на митническите процедури на държавите членки за спиране и справяне с проблема с невярното деклариране на произход и/или невярното описание на стоки, със специално внимание към известията за ВП, цитирани от Сметната палата. Тя ще продължи да извършва такива проверки.

107. Понастоящем посочването на изпращача в митническата декларация за внос представлява елемент, който държавите членки могат да решат да не изискват. То е задължително в държавите членки, които не са се възползвали от тази възможност. Комисията ще продължи работата с държавите членки през 2018 г. и, в зависимост от резултатите, може да разгледа възможността да предприеме правни действия с цел посочването на изпращача в митническата декларация да се наложи като задължително за всички държави членки. Трябва да се има предвид, че събирането на тази информация ще бъде свързано със значителни разходи за тези държави членки, които все още не я събират. Действителната дата на приемането на правилата ще зависи от преговорите с държавите членки.

112. Трябва да се има предвид, че този принцип се отнася в еднаква степен за управлението на риска с цел постигане на сигурност и безопасност и не обосновава полезността на анализа на финансовия риск преди пристигането на стоките на територията на ЕС.

113. Комисията ще продължи всяка година да изготвя доклад относно резултатите на митническия съюз. Този доклад ще съдържа и част за митнически контрол.

В МКС бе запазена възможността да се използват опростени процедури. Специална проектна група изготви насоки за прилагането на опростените процедури.

114. Анализът на риска за данъчни цели не се извършва въз основа на данните, които са общодостъпни за превозвачите, които подават обобщената декларация за въвеждане (ОДВ) на етапа преди пристигането, а въз основа на данните в митническата декларация. Въпреки това наличните данни от ОДВ може да бъдат използвани за обозначаване на определена пратка при пристигането ѝ в ЕС. Вж. също отговора по точка 115.

115. Целта на ОДВ е да се извърши анализ на риска за безопасност и сигурност (чл. 128 от МКС). Възможно е да се направи анализ на риска за данъчни цели само когато митническата декларация се подава заедно с ОДВ в съответствие с член 130 от МКС. Търговците, които се възползват от тази възможност, обикновено се ползват от ускорено оформяне на митническите документи за стоките си при пристигането им. Не е необходимо да се въведе

задължение ОДВ да включва във всички случаи данни за изпращача и получателя, тъй като ОДВ не се използва за данъчни цели (вж. отговора по точка 114).

118. Комисията е на мнение, че документни и физически проверки, основани на анализ на риска, трябва да се прилагат за стоки, които са декларирани по опростена процедура.

Всяка затвърдена практика, която би била несъвместима с приложимото митническо законодателство на ЕС, ще бъде разгледана от Комисията в рамките на евентуално производство за установяване на нарушение.

Моля, вж. отговора по точка 106.

119. Издаването на разрешения за ползване на опростени митнически процедури за внос е свързано с резултата от предварителните проверки от митническите органи. Те се издават на търговците, които предоставят подробна информация за своята дейност.

122. В момента Комисията проучва дали уведомяването за представяне в рамките на процедурата на вписване в отчетността на декларатора може да бъде подобро или не. Въпреки това възможността, при определени обстоятелства одобрените икономически оператори (ОИО) да бъдат освободени от това задължение, следва да бъде запазена, за да се вземе предвид обстоятелството, че тези икономически оператори трябва да подлежат на по-строги изисквания.

Освен това член 233 от МКС АИ намалява възможностите за злоупотреби при ВОД, като предвижда строг предварителен одит на кандидатите, внимателен мониторинг на издаването на разрешение и редовен надзор на операциите чрез специално изготвен план за контрол.

123. Процедурата за издаване на разрешение за ОИО се наблюдава постоянно. В случай на неизпълнение на критериите за ОИО митническите органи на държавите членки трябва или да спрат, или да отменят разрешението за ОИО. Когато Комисията разполага с конкретни доказателства, че дадена държава членка не прилага правото на ЕС, тя може да предприеме съответни правни действия срещу тази държава членка.

Комисията в момента проучва отражението на рисковете от специфични бизнес модели, включително експресните куриерски услуги, при подаване на заявлението за ОИО и при процеса на мониторинг.

124. Комисията насърчава държавите членки да използват ръководството за митнически одит, имайки предвид, че тези насоки не са правно обвързващи.

125. Няколко държави членки действително не са подали данни за проверки след вдигане на стоките или са докладвали данни, които изискват пояснения. Комисията редовно предоставя методически разяснения на всички държави членки, настоява за точно и надеждно отчитане и, когато е необходимо, приканва страните членки да предоставят липсващата информация и/или да разяснят предоставената информация. Анализът на Комисията обикновено се споделя и обсъжда с държавите членки по време на заседанията на Консултативния комитет по (традиционните) собствени ресурси.

Комисията ще продължи да оценява докладите на държавите членки и ще напомня за необходимостта от извършване на необходимите проверки, включително одити след вдигането на стоките. Освен това по време на своите инспекции на традиционните собствени ресурси Комисията винаги препоръчва на държавите членки да следват ръководството за митнически одит на Комисията, въпреки че нито ръководството, нито одитите след вдигането на стоките са задължителни.

127. Този въпрос вече се проследява в няколко държави членки, от които Комисията изисква увеличаване на усилията с цел да се разшири сътрудничеството за взаимна помощ между засегнатите държави членки.

128. Базата данни Surveillance 2 съдържа всички митнически декларации за допускане за свободно обращение от 2011 г. насам. Важен допълнителен елемент от данни, които ще се събират, е включен в проекта Surveillance 3, който би трябвало да бъде приложен до октомври 2018 г.

131. Комисията е на мнение, че проверките след вдигане на стоките представляват значително по-малко ефективни инструменти за предотвратяване и борба с обявяването на занижена стойност в сравнение с проверките преди вдигане на стоките. Тя системно насърчава държавите членки да се справят с проблема със занижените стойности още преди вдигането на стоките.

132. Фактът, че административните разходи и разходите за предприятията биха надвишили събраните приходи, досега бе причина пратките с незначителна стойност да бъдат освобождавани от мита.

Въпреки това Комисията е готова да проучи други релевантни фактори и да оцени ефективността и ефикасността на действащото законодателство. Този въпрос ще бъде разгледан по-подробно от проектната група.

134. Съществуват други случаи, когато е възможно освобождаване от мита, освен посочените в доклада на ЕСП.

Тези облекчения и ефектът от прилагането им в момента се обсъждат в рамките на проектна група.

135. По отношение на приема на заявления за освобождаване от мита върху стоки с незначителна стойност, чиято декларирана стойност е по-висока от 150 евро, Комисията е на мнение, че държавите членки следва да приспособят своите национални системи за контрол на вноса така, че да отхвърлят такива заявления.

Търговски пратки, неправилно декларирани като подаръци, могат да бъдат обект на митнически проверки, защото митническите органи могат да решат да проверят дали са изпълнени условията за митнически облекчения.

136. Вж. отговора по точка 123.

137. Занижаването на стойността е един от най-значимите проблеми. Проектна група ще проучи различни възможности за оптимизиране на митническите формалности и за решаване на всички свързани с това въпроси.

138. Комисията е запозната с проблема със занижаването на стойността на стоките. Проблемът е особено остро изразен в контекста на електронната търговия. Създаването на проектна група ще предостави възможност да се проучи подходът при решаването на тези въпроси в държавите членки и как проблемът следва да бъде решен.

139. Проблемът с непълното налагане на вносни мита върху облагаема пощенски пратки ще бъде разгледан от проектна група.

140. Проектна група по въпросите за пратките с ниска стойност ще разгледа проблема със загубите от злоупотреби с мита, посочен от Сметната палата.

Комисията отбелязва също, че търговски пратки, които са неправилно декларирани като подаръци, могат да бъдат обект на митнически контрол, защото митническите органи могат

да решат да проверят дали са изпълнени условията за предоставяне на митнически облекчения.

141. Статусът на ОИО предоставя възможност да се постигне баланс между улеснената търговия и митническия контрол.

Вж. също отговора по точка 123.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

142. Въпросите, свързани с правната рамка, се решават чрез прилагане на пакета от правила, съставляващи Митническия кодекс на Съюза (МКС) (Кодексът плюс неговите делегирани актове и актове за изпълнение), който влезе в сила на 1 май 2016 г. Максимални ползи от нея ще се извлекат, когато започнат да действат всички електронни системи, свързани с прилагането ѝ. Основната цел на МКС е да осигури по-добра защита на финансовите ресурси (собствените ресурси) на Съюза посредством: i) придаване на неподатливост към измами на европейското митническо законодателство (т.е. отстраняване на пропуските, елиминиране на непоследователното тълкуване и прилагане на правилата и предоставяне на електронен достъп до съответната информация на митническите органи); ii) осигуряване на по-хармонизирано и стандартизирано извършване на митнически контрол от страна на държавите членки, което се основава на обща рамка за управление на риска и на електронна система за нейното прилагане; и iii) въвеждане на обща система за гаранции. С тези мерки се предвижда не само по-добре да се защитят финансовите интереси на Съюза и да се гарантира сигурността и безопасността на неговите граждани, но и да се предотврати антиконкурентно поведение на различните входни и изходни пунктове на ЕС. Освен това този правен пакет постоянно се обновява, за да бъдат премахнати възникналите грешки и несъответствия, особено ако те са резултат от нехармонизирано прилагане на правилата.

143. Вж. отговора по точки 25 и 26.

Препоръка 1

Комисията не приема препоръката.

Европейският парламент иска от Комисията да „събира надеждни данни за разликата между дължимите и събраните мита [...] в държавите членки“. Комисията вече предоставя годишни изчисления на разликата в събирането на митата, която е идентифицирана при нейните инспекции на ТСР. Съответните суми се изискват от държавите членки и се събират в полза на бюджета на ЕС.

Изчисленията на Комисията, които се основават на точни данни, са най-надеждната методика за установяване на такава разлика и се използват за оперативни цели, а именно за изготвянето на годишната програма на Комисията за инспекция на държавите членки.

Комисията няма сведения за наличието на друга подходяща методика, но би обмислила всяко предложение да се използва приемлива методика, която би могла да допълни изчисленията на Комисията.

Вж. също отговорите по точки 25 и 26 .

144. Комисията поддържа становището, че държавите членки, които не извършват контрол, рискуват да им бъде наложена финансова отговорност, включително лихви върху закъснели плащания, причинили загуби за бюджета на ЕС. Комисията счита, че възможността държавите членки да бъдат финансово отговорни за административни грешки или неуспешно възстановяване на дългове, представлява силен стимул за тях да извършват

контрол и да бъдат изрядни, за да избегнат налагането на финансова отговорност. При неуспешно възстановяване на дължими суми и непредоставянето им в бюджета на ЕС от страна на държава членка е налице несъответствие както със законодателството, отнасящо се до собствените ресурси, така и със съдебната практика на Съда на ЕС.

Като част от подготовката за следващата многогодишна финансова рамка, Комисията ще обмисли дали измененията в настоящата правна рамка за собствените ресурси могат да подобрят стимулите за ефективен контрол от страна на държавите членки.

145. Комисията няма сведения някоя държава членка да приема, че нейният дял от разходите за събиране на ТСП е твърде висок. Настоящата система за разходи по събирането бе приета единодушно от държавите членки.

Препоръка 2

Комисията приема препоръката. Понастоящем Комисията оценява възможности за подобряване на финансирането на националните митнически служби в следващата МФР. Комисията счита, че митническите операции на държавите членки и съответните разходи по тях са функция на множество фактори, включително структурния състав на митническата администрация в държавите членки, ресурсите, с които националните митнически служби разполагат, а също и модела и обема на търговията, които произтичат от географското положение на държавата членка. Понастоящем Комисията прави изследване върху оценката на въздействието от митническия съюз, за да проучи, *inter alia*, възможности за инвестиционно финансиране на митниците чрез инструментите на ЕС за финансиране.

Препоръка 3

Комисията може да приеме препоръката частично, доколкото тя споделя целта на препоръката на ЕСП, но отбелязва, че на този етап не е в състояние да поеме конкретни ангажименти във връзка с предложенията си за следващата МФР.

146. Комисията подобри своите методи на работа при разработването на нови/актуализирани компютърни приложения за работата на митниците, като ангажира държавите членки още на ранните етапи от разработването. Въпросът за дублираното докладване на митническа информация, който вече бе посочен в точки 47 и 54, бе обсъден обширно с държавите членки с цел да се постигне по-ефективен от гледна точка на разходите обмен на митническа информация на равнище ЕС. Освен това в текущите ИТ проекти Комисията обръща особено внимание на тяхната свързаност с други AFIS и външни ИТ системи с цел свеждане до минимум на усилията на държавите членки и оптимизиране на качеството на данните, използването и предназначението на тези системи.

Значителни усилия се правят с цел предоставяне на ефективни инструменти за използване на съхраняваните данни за аналитични и статистически цели.

Препоръка 4

а) Комисията приема препоръката. Посочването на изпращача в митническата декларация за внос вече е задължително в държавите членки, които не използват възможността да откажат/отложат изпълнението на изискванията за данните, но през 2018 г. Комисията ще предприеме последващи действия и в зависимост от резултатите може да разгледа възможността да предприеме правни действия, за да направи посочването задължително във всички държави членки. Това може да доведе до значителни разходи за онези държави членки, които все още не събират данните.

б) Комисията приема препоръката да бъде по-точна в действията, изискани от държавите членки в известията за взаимна помощ, като отбелязва, че основната цел ще остане

постигането на еднакви резултати. Изискванията на OLAF за взаимна помощ са посочени в Регламент (ЕО) № 515/97 и следователно са законосъобразни и задължителни. Действията, предложени на държавите членки, са набор от препоръки, които не са непременно подходящи във всеки един случай за всички държави членки.

Препоръка 5

Комисията приема препоръката, при условие че са налице необходимите ресурси, свързани с разследванията приоритети и желание от третата държава да сътрудничи. Към момента OLAF има служители за връзка в Китай, Обединените арабски емирства и Украйна.

147. Случаите, в които ТАРИК е актуализирана с обратно действие, са свързани със законодателството, публикувано в Официален вестник на ЕС с обратно действие. За тези определени случаи се съобщава пряко на администрациите на държавите членки, за да могат те да предприемат необходимите финансови действия (възстановяване на средства, събиране на вземания).

Комисията ще съдейства на държавите членки в мониторинга на употребата на ОТИ. Обновените версии на системата ЕОТИ и системата за наблюдение подпомагат мониторинга от октомври 2017 г. Чрез няколко предварителни доклада може да бъде открита употребата на липсваща или невалидна информация. Количествата, внесени при разширена употреба, също ще бъдат проследени в редовен доклад.

Въпреки това държавите членки също трябва да адаптират своите национални системи и да изпратят новите информационни елементи през Surveillance, за да извършат ефективен контрол. Според МКС държавите членки разполагат с преходен период до 2020 г., за да изпълнят това задължение.

Вж. също отговора по точка 88.

Препоръка 6

а) Комисията приема препоръката. Комисията модернизира своята система ЕОТИ и системата за наблюдение с цел да съдейства на държавите членки при контрола на употребата на ОТИ. Тъй като националните системи все още не са модернизирани — по силата на МКС държавите членки разполагат с преходен период до 2020 г., за да изпълнят това задължение — все още е невъзможно този контрол да се осъществи чрез системата за наблюдение.

Той може единствено да бъде последван от ръчно извършвани проверки на митническите декларации.

Комисията ще проследи изпълнението на новите разпоредби на МКС при наличието на достатъчно данни.

б) Комисията не приема препоръката на този етап.

Понастоящем Комисията извършва проучване с участието на експерти и представители на бизнеса от държавите членки, по-конкретно чрез публична консултация, за да оцени интереса и приложимостта в Съюза на една система за вземане на решения, свързана с обвързващата информация относно определянето на стойността (BVI).

148. В своите инспекции на ТСП Комисията активно се занимава с проблемите със занижаването на стойността, недеklarирането на произхода и невярното описание на стоки, със специален акцент върху Обединеното кралство. Тя също работи по доклада на OLAF във връзка със занижаването на стойността в Обединеното кралство. Тя ще продължи да прави това с висок приоритет.

Препоръка 7

Комисията не приема тази препоръка, тъй като действащото законодателство вече включва силни стимули за държавите членки да се справят адекватно с рисковете от загуби за бюджета на ЕС под формата на високи лихви при закъснели плащания.

Въпреки това Комисията ще проучи всички възможни подобрения на системата за стимули в следващата многогодишна финансова рамка.

149. Понастоящем системата за управление на риска не изисква извършването на задължителни проверки при всеки отделен случай. Комисията проучва възможностите за подобряване на управлението на риска.

Вж. отговорите на точки 114 и 123 .

Препоръка 8

а) Комисията не приема препоръката, но е готова да разгледа въпроса, повдигнат от ЕСП в контекста на текущия преглед, за това как да засили контрола в случаите на опростени процедури. Що се отнася до извършването на анализ на финансовия риск на етапа преди пристигане, Комисията се позовава на отговорите си на точки 114 и 115 .

б) Комисията приема препоръката; всъщност предложеното подобрение вече е направено при разработването на системата Surveillance 3 , която ще бъде приведена в изпълнение до октомври 2018 г.

в) Комисията приема препоръката по отношение на разследването на злоупотреби с освобождаване от мита на пратки с ниска стойност при електронната търговия на стоки с държави извън ЕС. Това е една от измамите със занижаване на стойността, разследвани от OLAF.

Комисията създаде проектна група - съставена от държави членки и търговски представители, които, *inter alia*, ще анализират предизвикателствата, срещани от митниците при правилното прилагане на законовите изисквания - в тази област.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	31.5.2016
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	13.7.2017
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	7.11.2017
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	23.11.2017

Стоките с произход извън територията на Европейския съюз, които влизат в ЕС, подлежат на митнически контрол от държавите членки преди да бъдат допуснати за свободно обращение на територията на Съюза. Одиторите провериха дали Европейската комисия и държавите членки гарантират, че процедурите за внос защитават финансовите интереси на Съюза. Установихме съществени слабости и пропуски, които показват, че контролът не се прилага ефективно. Това оказва неблагоприятен ефект върху финансите на ЕС. Сметната палата отправя редица препоръки към Комисията и към държавите членки с цел подобряване на разработването и изпълнението на мерките за контрол.

4
1977-2017



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туйтър: @EUAuditors

© Европейски съюз, 2017 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.