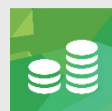


Raportul special

Controalele vamale:

armonizarea insuficientă afectează interesele financiare ale UE

Anumite detalii și referințe nu figurează în raport și unele informații sunt prezentate după ce au fost anonimizate, pentru a se evita divulgarea lor, având în vedere caracterul clasificat al documentelor din care provin aceste informații.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VII
Introducere	01-16
Uniunea vamală este importantă pentru comerțul desfășurat în UE și pentru veniturile acesteia	01-03
Analiza riscurilor și aplicarea uniformă a controalelor vamale sunt esențiale pentru colectarea eficace a taxelor la import	04-12
Aplicarea uniformă a controalelor vamale constituie o obligație juridică	13-16
Sfera și abordarea auditului	17-20
Observații	21-61
Cadrul de gestionare a riscurilor prezintă deficiențe	21-45
Conceptul de risc nu este bine definit în Decizia CRF	21
Regulile pentru statele membre nu sunt suficient de stricte	22-29
Cadrul este lipsit de anumite caracteristici importante pentru un sistem eficace de gestionare a riscurilor	30-37
Cadrul stabilește doar cerințe limitate în ceea ce privește raportarea, monitorizarea și revizuirea	38-45
Cadrul nu este de natură să ducă la o aplicare uniformă a controalelor vamale	46-61
Statele membre au în continuare practici diferite de gestionare a riscurilor	46-52
Statele membre identifică și tratează semnalele de risc în moduri diferite	53-56
Statele membre nu fac schimb sistematic de informații cu alte state membre în ceea ce privește importatorii care prezintă riscuri	57-58
Nu toate statele membre supun totalitatea declarațiilor (standard și simplificate) la o analiză automatizată a riscurilor	59-61
Concluzii și recomandări	62-64
Acronime	

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Echipa de audit

Calendar

Sinteză

I Uniunea vamală a UE a fost creată cu peste 50 de ani în urmă. În domeniul vamal, UE dispune de o competență exclusivă în ceea ce privește adoptarea actelor legislative, în timp ce statelor membre le revine responsabilitatea de a le pune în aplicare, inclusiv prin controale vamale. Autoritățile vamale din statele membre joacă un rol esențial în găsirea unui echilibru între nevoia de a facilita comerțul, cu proceduri de import mai rapide și fără sincope, pe de o parte, și necesitatea de a aplica controale vamale, de cealaltă parte. Taxele vamale colectate în 2019 s-au ridicat la 21,4 miliarde de euro, reprezentând 13 % din veniturile bugetului UE.

II Aplicarea uniformă a controalelor vamale de către statele membre este necesară pentru a-i împiedica pe importatorii frauduloși să vizeze anumite puncte de intrare la frontieră cu un nivel mai scăzut de control. Principalul act legislativ vamal al UE, Codul vamal al Uniunii, impune Comisiei să ia măsurile necesare, începând din 2016, pentru a se asigura că statele membre aplică în mod uniform controalele vamale. În vederea atingerii acestui obiectiv, Comisia a adoptat, în 2018, Decizia de punere în aplicare a criteriilor și standardelor pentru riscuri financiare (denumită în continuare „Decizia CRF”), în scopul armonizării modului în care statele membre selectează importurile în vederea efectuării de controale. Această decizie este însoțită de un ghid, care a fost aprobat de statele membre în 2019. Aceste două documente (Decizia CRF și ghidul) formează, împreună, cadrul pentru riscuri financiare în domeniul vamal. Decizia de a realiza acest audit a fost luată având în vedere introducerea noului cadru normativ.

III Curtea a evaluat dacă acest cadru elaborat de Comisie în vederea aplicării în statele membre a fost conceput în așa fel încât să asigure o selecție armonizată a declarațiilor de import în vederea efectuării de controale, precum și modul în care statele membre puneau în aplicare acest cadru. Punerea în aplicare a Deciziei CRF și a ghidului reprezintă un pas important în direcția aplicării uniforme a controalelor vamale. Cadrul nu este însă suficient de bine conceput pentru a garanta că statele membre selectează într-un mod armonizat declarațiile de import în vederea efectuării de controale. În plus, statele membre pun în aplicare cadrul în moduri diferite.

IV Conceptul de risc nu este bine definit în Decizia CRF, care, în plus, nu este suficient de detaliată. Curtea a constatat, de asemenea, că din acest cadru lipseau elemente importante, cum ar fi: o analiză la nivelul UE pe baza datelor privind toate importurile în UE, tehnici adecvate de explorare a datelor (*data mining*) și metode adecvate de combatere a riscurilor financiare la care sunt expuse importurile realizate prin intermediul comerțului electronic. În plus, cadrul nu prevede mecanisme adecvate pentru monitorizarea și revizuirea aplicării sale.

V Statele membre au început să pună în aplicare cadrul Comisiei în principal punând în corespondență criteriile pe care le utilizaseră anterior pentru a identifica importurile suspecte („profilurile de risc”) cu criteriile corespunzătoare din decizie. Cu toate acestea, în cazul statelor membre vizitate, punerea în aplicare a Deciziei CRF nu a determinat o modificare semnificativă a procedurilor lor de selecție în vederea controalelor. Curtea a constatat că statele membre nu interpretau semnalele de risc în același mod, ceea ce a dus la utilizarea unor criterii diferite pentru selectarea importurilor în vederea controlului. De asemenea, ea a constatat că statele membre făceau schimb doar de foarte puține informații cu privire la importatorii evaluați ca prezentând un risc. Acest lucru afectează eficacitatea și armonizarea procedurilor de selecție pentru efectuarea de controale.

VI Conform cadrului, statele membre pot reduce până la un nivel fezabil numărul de controale care sunt recomandate în urma procesului lor de analiză a riscurilor, în funcție de constrângerile lor în materie de resurse. Curtea a observat că statele membre nu aplicau proceduri similare pentru reducerea numărului de controale, ceea ce a dus la practici naționale diferite pentru abordarea unor riscuri similare. Ea a constatat de asemenea că, în unele state membre, nu toate declarațiile erau supuse la o analiză automatizată a riscurilor, astfel cum se prevede în Decizia CRF.

VII Curtea recomandă Comisiei să îmbunătățească aplicarea uniformă a controalelor vamale și să dezvolte și să implementeze o veritabilă capacitate de analiză și de coordonare la nivelul UE.

Introducere

Uniunea vamală este importantă pentru comerțul desfășurat în UE și pentru veniturile acesteia

01 În 2018, UE a sărbătorit 50 de ani de la constituirea uniunii vamale. Această uniune se bazează pe eliminarea taxelor vamale și a altor restricții privind comerțul între țările participante, precum și pe stabilirea unor taxe vamale comune la importurile efectuate din țări terțe. Acest domeniu ține de competența exclusivă a UE¹: cu alte cuvinte, cea mai mare parte a politicii vamale este stabilită de UE, tot aceasta fiind și cea care adoptă legislația vamală. Cu toate acestea, responsabilitatea punerii în aplicare a legislației vamale revine în primul rând statelor membre² și include colectarea taxelor vamale pentru UE și aplicarea controalelor vamale.

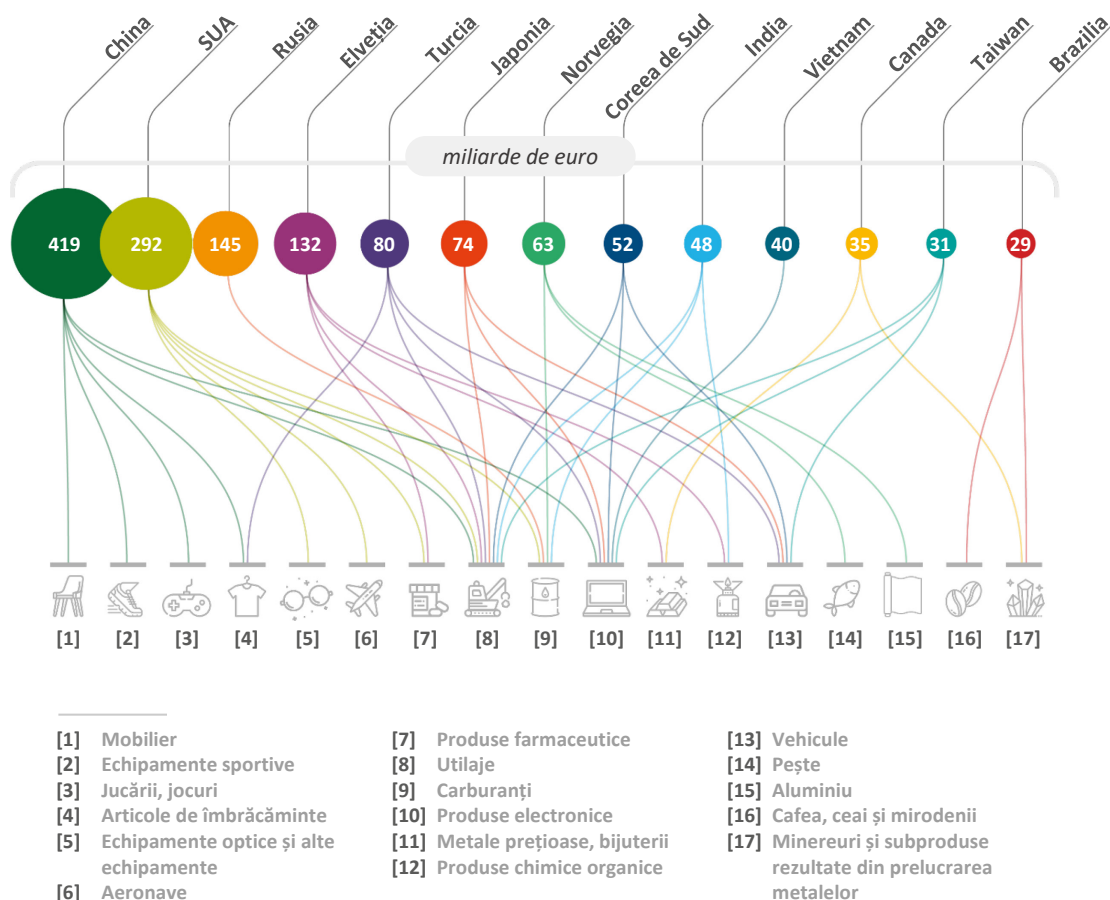
02 UE depinde de fluxul eficient de mărfuri înspre și dinspre uniunea vamală. Conform celor mai recente statistici disponibile³, valoarea cumulată a importurilor și a exporturilor UE s-a ridicat la aproximativ 4 mii de miliarde de euro în 2019 (reprezentând aproximativ 25 % din PIB-ul UE). Aceasta demonstrează impactul pe care îl are comerțul internațional asupra activității economice a UE, precum și importanța uniunii vamale. În *figura 1* sunt indicate principalele țări de origine ale importurilor UE și principalele mărfuri importate.

¹ Articolul 3 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), versiunea consolidată (JO C 202, 7.6.2016, p. 47).

² Articolul 291 TFUE.

³ Sursa: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods.

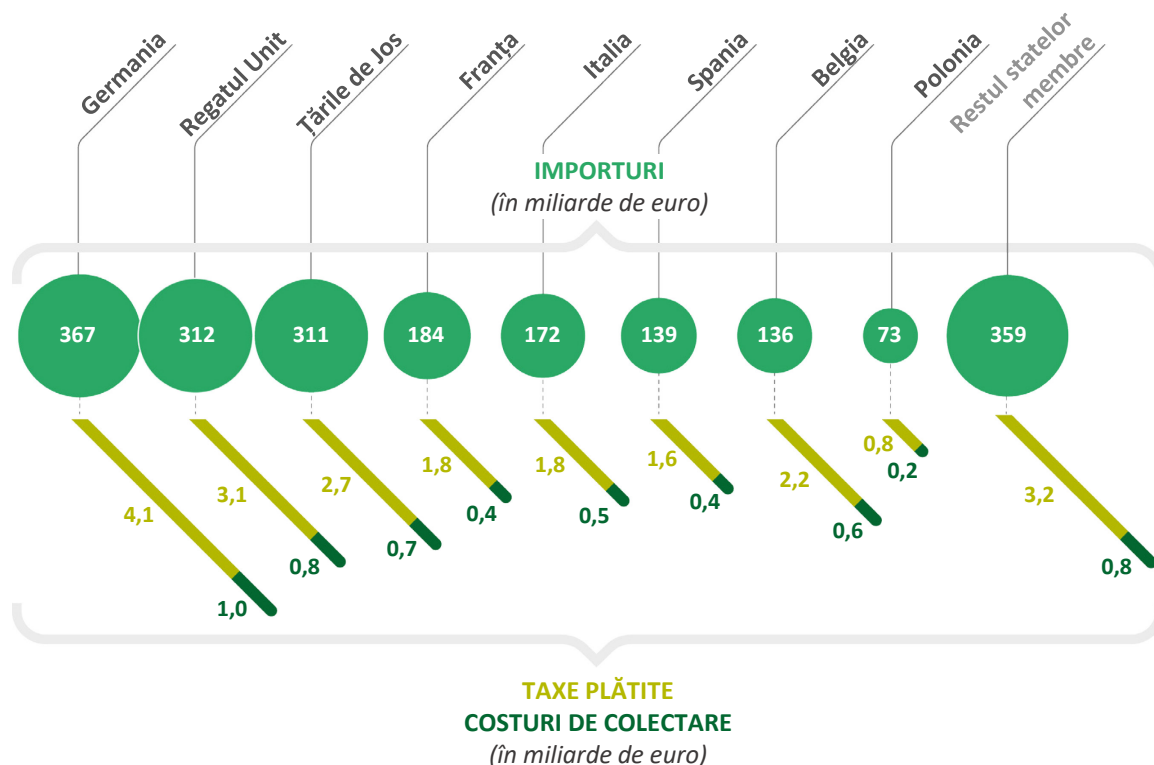
Figura 1 – Importurile de mărfuri în UE în 2019: principalele țări care exportă în UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor din cadrul Comext a Eurostat, setul de date *EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)*.

03 În plus, taxele vamale la import reprezintă o sursă importantă de venituri pentru bugetul UE, ridicându-se la 21,4 miliarde de euro (13 % din total) în 2019. În **figura 2** sunt indicate valorile din 2019 ale importurilor efectuate de statele membre, taxele vamale pe care acestea le-au pus la dispoziția bugetului UE și valorile aferente procentului de 20 % pe care l-au reținut pentru a-și acoperi costurile de colectare.

Figura 2 – Importurile realizate de UE și taxele colectate în 2019



Surse: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor din cadrul Comext a Eurostat, setul de date *EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)*; conturile anuale ale Uniunii Europene, exercițiul financiar 2019.

Analiza riscurilor și aplicarea uniformă a controalelor vamale sunt esențiale pentru colectarea eficientă a taxelor la import

04 Autoritățile vamale ale statelor membre sunt responsabile de perceperea taxelor vamale, a accizelor și a taxei pe valoare adăugată (TVA) datorate la import. Ele urmăresc să îndeplinească și o serie de alte obiective, cum ar fi ameliorarea securității interne a UE, protejarea UE împotriva comerțului inechitabil și ilegal și protecția mediului. Nu în ultimul rând, combaterea terorismului a devenit o prioritate pentru autoritățile vamale.

05 Autoritățile vamale trebuie să facă față provocării de a găsi un echilibru între nevoia de a facilita comerțul, cu proceduri de import mai rapide și fără sincope, și necesitatea de a aplica controale vamale, ținând seama de resursele disponibile în țara lor. În cadrul unui audit anterior⁴, Curtea a constatat că există un anumit factor care

⁴ A se vedea punctele 29-32 din Raportul special nr. 19/2017: „Procedurile de import: deficiențele cadrului juridic și aplicarea ineficace afectează interesele financiare ale UE”.

descurajează statele membre să întreprindă controalele vamale necesare. Acest lucru se explică prin faptul că statele membre care efectuează controale vamale sfârșesc adesea prin a suporta ele însele consecințele financiare ale acțiunii lor, în cazul în care nu reușesc să obțină recuperarea sumelor datorate de la importatori. Statele membre care nu efectuează astfel de controale pot să nu sufere astfel de consecințe negative. Pentru a-și optimiza activitățile, importatorii pot favoriza punctele de intrare cu mai puține controale vamale.

06 Codul vamal al Uniunii (CVU)⁵ definește „riscul”⁶ ca fiind „probabilitatea și impactul producerii [...] unui eveniment care: (a) ar împiedica aplicarea corectă a măsurilor la nivelul Uniunii sau a celor naționale; (b) ar compromite interesele financiare ale Uniunii sau ale statelor membre; sau (c) ar constitui o amenințare pentru securitatea și siguranța Uniunii și a rezidenților acesteia, pentru sănătatea persoanelor, a animalelor sau a plantelor, pentru mediu sau pentru consumatori”. Riscurile financiare sunt cele care compromit interesele financiare ale UE și ale statelor membre ale acesteia.

07 Organizația Mondială a Vămirilor (OMV) indică în compendiul său privind gestionarea riscurilor că, pentru a se determina nivelul de risc, ar trebui să se efectueze o analiză a probabilității riscurilor, a consecințelor potențiale și a amplitudinii lor⁷. Analiza riscurilor este definită ca fiind „utilizarea sistematică a informațiilor disponibile pentru a determina frecvența cu care pot apărea riscurile definite și amploarea consecințelor probabile ale acestora”. Acest proces joacă un rol esențial în evaluarea modului în care ar trebui alocate resursele limitate ale autorităților vamale pentru a se maximiza acoperirea riscurilor, inclusiv a celor financiare, prin intermediul controalelor vamale.

08 Controalele vamale pot prezenta diferențe în ceea ce privește:

- o momentul efectuării lor: controalele efectuate la momentul (sau anterior) acordării liberului de vamă sunt aplicate înainte de vămuirea importurilor, în timp ce controalele ulterioare acordării liberului de vamă au loc după vămuire, ceea ce înseamnă că perturbă în măsură mai mică fluxul comercial;

⁵ Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (reformare) (JO L 269, 10.10.2013, p. 1) (Regulamentul privind CVU).

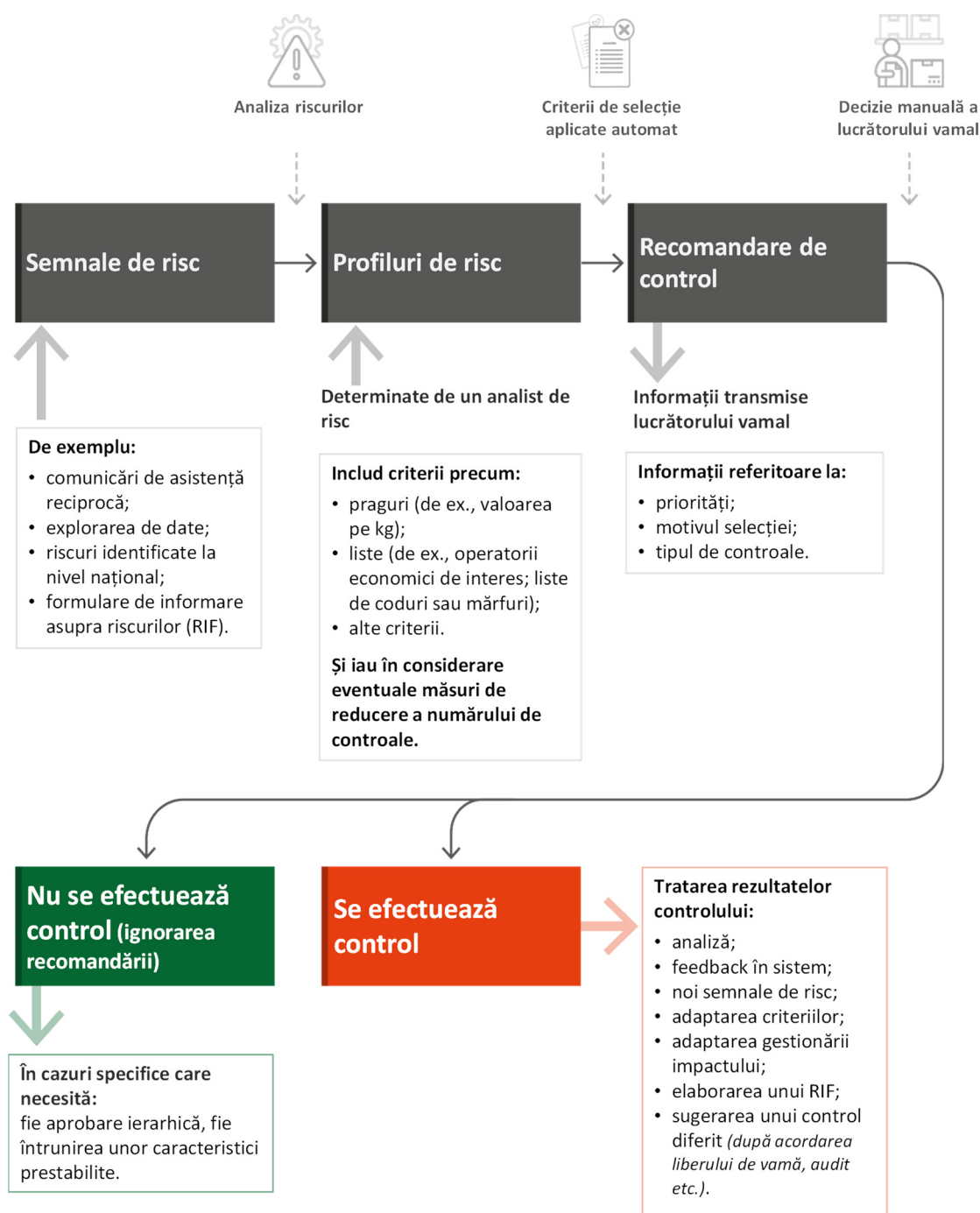
⁶ Articolul 5 alineatul (7).

⁷ *WCO's Risk Management Compendium*, p. 15.

- o tipul: controalele documentare vizează corectitudinea, caracterul complet și validitatea declarațiilor vamale, în timp ce controalele fizice implică, în egală măsură, examinarea mărfurilor în sine, inclusiv numărarea acestora și prelevarea de eșantioane pentru a verifica dacă mărfurile corespund cu declarația vamală.

09 Fiecare stat membru aplică propriul proces de gestionare a riscurilor în domeniul vamal, pe baza unor caracteristici specifice și în funcție de mai multe elemente. Cu toate acestea, în general, procesele urmează schema prezentată în *figura 3*.

Figura 3 – Un proces tipic de gestionare a riscurilor în statele membre



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor colectate în statele membre.

10 În cursul anilor anteriori, Curtea a identificat, în mai multe rânduri, o serie de riscuri și de probleme semnificative legate de controalele vamale. Ea a concluzionat că predecesorul CVU, Codul Vamal Comunitar⁸, a acordat statelor membre prea multă libertate în ceea ce privește strategia lor de audit postvămuire⁹, că încă nu existau condiții de concurență echitabile între porturile din UE¹⁰ și că aplicarea neuniformă de către statele membre a controalelor vamale a permis unor operatori frauduloși să vizeze anumite puncte de intrare la frontieră¹¹. În răspunsurile sale la observațiile Curții, Comisia a afirmat că criteriile și standardele comune ale UE în materie de riscuri financiare urmau să remedieze deficiențele identificate de Curte. La momentul respectiv, aceste criterii și standarde erau în curs de elaborare. Statisticile colectate de Comisie arată că, în prezent, nivelul controalelor variază în mod semnificativ de la un stat membru la altul: de la mai puțin de 1 % din declarațiile de import în unele țări la peste 60 % în altele, astfel cum se arată în *figura 4*.

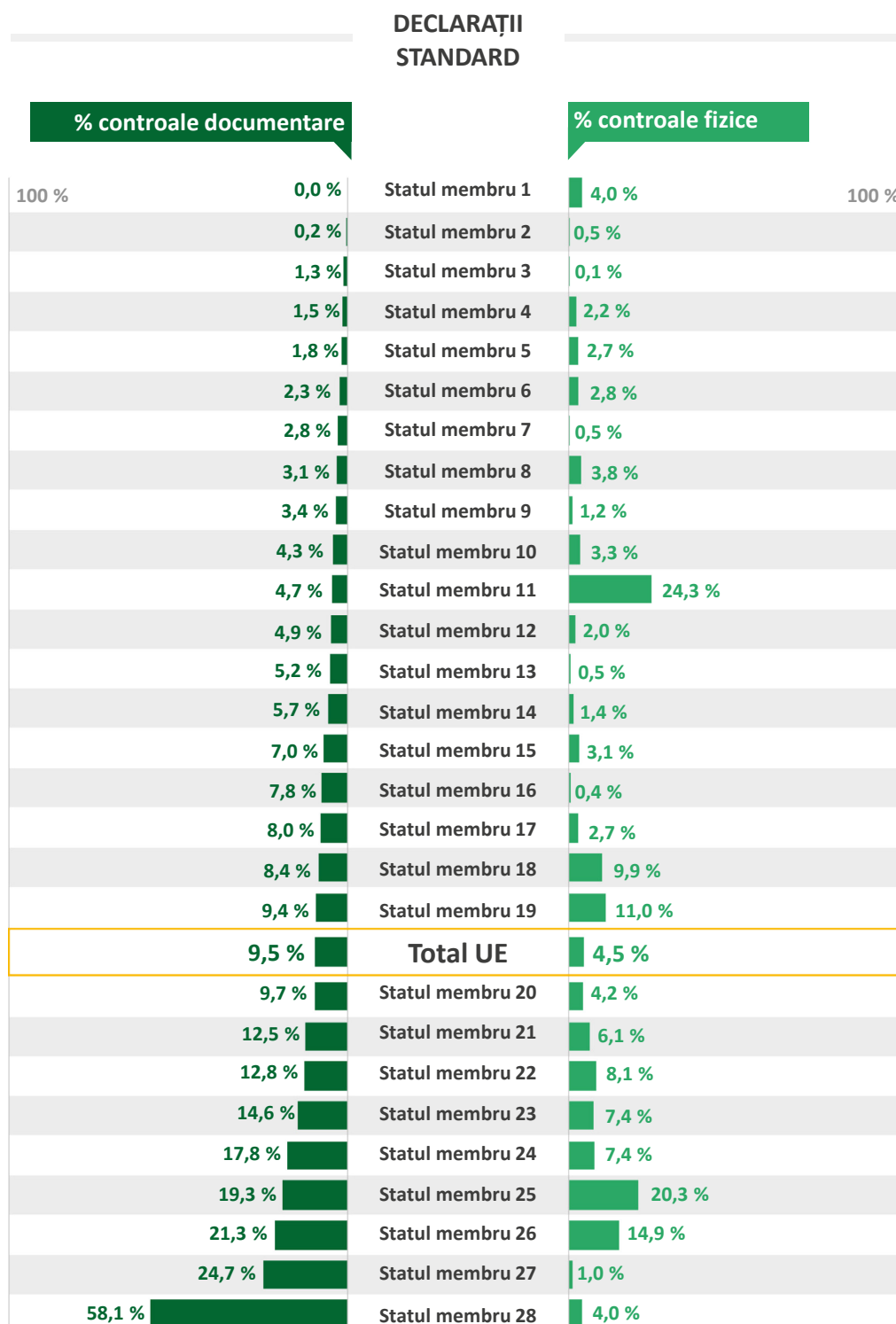
⁸ Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului vamal comunitar (JO L 302, 19.10.1992, p. 1).

⁹ A se vedea punctul 4.20 și, respectiv, punctul 4.15 din rapoartele anuale pe 2014 și pe 2015.

¹⁰ A se vedea punctul 113 din Raportul special nr. 23/2016: „Transportul maritim în UE: în ape tulburi – multe investiții ineficace și nesustenabile”.

¹¹ A se vedea punctul 148 din Raportul special nr. 19/2017: „Procedurile de import: deficiențele cadrului juridic și aplicarea ineficace afectează interesele financiare ale UE”.

Figura 4 – Procentul de controale (documentare și fizice) aplicate de statele membre în 2019 cu privire la declarațiile standard în etapa acordării liberului de vamă



Cifrele includ controalele inițiate pentru a acoperi atât riscurile financiare, cât și riscurile în materie de siguranță și de securitate.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de statele membre pentru elaborarea de către Comisie a rapoartelor din 2019 privind performanța uniunii vamale.

11 Importurile nedeclarate și cele declarate incorect care au eludat controalele vamale generează un „deficit de colectare a taxelor vamale” – și anume diferența dintre taxele de import efectiv percepute și suma care ar fi trebuit să fie colectată teoretic¹². De exemplu, un caz recent de fraudă în Regatul Unit, care nu a luat măsuri adecvate pentru a atenua riscul de subevaluare a produselor textile și de încălțăminte importate, a dus la pierderi potențiale de taxe vamale calculate de Comisie (și înregistrate în conturile UE) la 2,7 miliarde de euro pentru perioada noiembrie 2011-octombrie 2017.

12 În 2017, Curtea a recomandat¹³ Comisiei să estimeze, împreună cu statele membre, deficitul de colectare a taxelor vamale, dar până în prezent nu s-a realizat o astfel de estimare. În plus, Raportul anual de activitate pe 2019 al Direcției Generale Buget (DG BUDG) din cadrul Comisiei conținea o rezervă referitoare la inexactitatea sumelor aferente resurselor proprii tradiționale transferate către bugetul UE. Această rezervă acoperea cazul Regatului Unit, precum și pierderi potențiale necuantificate de resurse proprii tradiționale în alte state membre. Eventualele deficite de colectare a taxelor vamale trebuie compensate printr-o majorare a contribuțiilor bazate pe venitul național brut (VNB) ale statelor membre, această majorare fiind în ultimă instanță suportată de contribuabilii europeni.

¹² A se vedea studiul realizat de Parlamentul European, Direcția generală Politici Interne, intitulat *From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market*, 2013.

¹³ A se vedea Raportul special nr. 19/2017: „Procedurile de import: deficiențele cadrului juridic și aplicarea ineficace afectează interesele financiare ale UE”.

Aplicarea uniformă a controalelor vamale constituie o obligație juridică

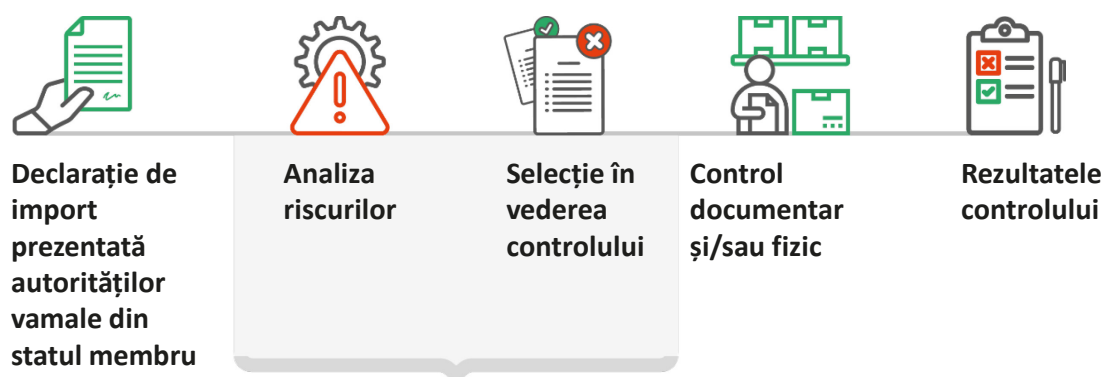
13 În Codul vamal al Uniunii (CVU), care a intrat în vigoare în mai 2016, aplicarea uniformă a controalelor vamale a devenit o obligație juridică, precizându-se totodată că responsabilitatea pentru stabilirea unor criterii și standarde de risc comune revine Comisiei. În consecință, după consultarea statelor membre, Comisia a adoptat, în mai 2018, o decizie de punere în aplicare care stabilește cerințe specifice pentru gestionarea unor astfel de riscuri: Decizia de punere în aplicare a criteriilor și standardelor pentru riscuri financiare (denumită în continuare „Decizia CRF”)¹⁴. Este vorba de un document UE cu acces restricționat. Decizia a acordat statelor membre un interval de timp suplimentar pentru a se asigura că sunt instituite tehnicile necesare de prelucrare electronică a datelor. Este pentru prima dată când au fost stabilite criterii și standarde comune de risc pentru combaterea riscurilor financiare în cadrul unei decizii de punere în aplicare cu caracter juridic obligatoriu.

14 Decizia CRF vizează să armonizeze procedurile aplicate de statele membre pentru analiza riscurilor și pentru selectarea importurilor în vederea efectuării de controale¹⁵. Ea nu acoperă procedurile care trebuie urmate pentru aplicarea controalelor și nici calitatea și rezultatele controalelor (a se vedea *figura 5*).

¹⁴ Decizia de punere în aplicare din 31 mai 2018 a Comisiei de stabilire a unor măsuri pentru aplicarea uniformă a controalelor vamale prin stabilirea unor criterii și standarde comune în materie de risc financiar în temeiul Regulamentului (UE) nr. 952/2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii pentru mărfuri declarate pentru punerea în liberă circulație.

¹⁵ A se vedea Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European: „Al doilea raport privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a strategiei și a planului de acțiune ale UE pentru gestionarea riscurilor vamale”, din 20 iulie 2018.

Figura 5 – Domenii vizate de Decizia CRF



Domenii acoperite de Decizia CRF

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

15 În plus, Comisia [Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală (DG TAXUD)] și un grup de lucru format din reprezentanți ai autorităților vamale naționale au elaborat un ghid menit să completeze Decizia CRF. Și acest ghid, care a fost în cele din urmă aprobat de statele membre în decembrie 2019, este un document UE cu acces restricționat. El nu are un caracter juridic obligatoriu și, prin urmare, nu are forță executivă. Aceste două documente (Decizia CRF și ghidul) alcătuiesc împreună cadrul elaborat de Comisie, în cooperare cu statele membre, pentru a stabili criteriile și standardele comune în materie de risc financiar cerute de CVU.

16 În iulie 2019, Comisia von der Leyen și-a exprimat intenția de a consolida uniunea vamală, în special printr-un „pachet de măsuri ambițioase în favoarea unei abordări europene integrate, pentru a consolida gestionarea riscurilor vamale și pentru a ajuta statele membre să efectueze controale eficiente”¹⁶. În septembrie 2020, DG TAXUD a prezentat un plan de acțiune pentru îmbunătățirea funcționării uniunii vamale¹⁷, publicat după finalizarea auditului Curții.

¹⁶ Orientări politice pentru viitoarea Comisie Europeană 2019-2024.

¹⁷ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European: „Trecerea uniunii vamale la o etapă superioară: un plan de acțiune” [COM(2020) 581 final din 28 septembrie 2020].

Sfera și abordarea auditului

17 Decizia de a realiza acest audit a fost luată având în vedere noul cadru normativ (a se vedea punctele [13-15](#)). Auditul Curții a acoperit stabilirea de către Comisie a unor criterii și standarde comune în materie de risc financiar, precum și modul în care statele membre puneau în aplicare aceste criterii și standarde. Curtea a analizat dacă acest cadru normativ (Decizia CRF și ghidul) conceput de Comisie pentru a fi pus în aplicare în statele membre asigura aplicarea uniformă a controalelor vamale în vederea protejării intereselor financiare ale UE. În acest scop, ea a evaluat în ce măsură era adecvat cadrul respectiv, precum și modul în care statele membre utilizau sistemele lor de gestionare a riscurilor pentru a selecta declarațiile de import în vederea efectuării de controale. Curtea a examinat toate etapele care duc la selectarea declarațiilor de import în vederea controlului, precum și modul în care aceste controale sunt urmărite subsecvent. Sfera auditului nu a inclus calitatea controalelor vamale și nici rezultatele acestora.

18 Curtea a comparat cadrul elaborat de Comisie cu standardele și cu bunele practici relevante de la nivel internațional [și anume cele ale OMV¹⁸ și cele ale Organizației Internaționale de Standardizare (ISO), 31000: 2018 Managementul riscului. Linii directoare], pentru a evalua dacă acesta este adecvat asigurării unei aplicări uniforme a controalelor vamale. De asemenea, Curtea a examinat dacă Comisia avea la dispoziție mecanisme suficiente de monitorizare, de revizuire și de raportare.

19 Curtea a efectuat vizite la autoritățile vamale din cinci state membre și a evaluat modul în care criteriile și standardele comune în materie de risc financiar erau utilizate de sistemele lor de gestionare a riscurilor în scopul selecțiilor realizate pentru efectuarea de controale vamale. Aceste state membre au fost selectate de Curte în funcție de o combinație de două criterii: sumele aferente taxelor vamale colectate și evaluarea calitativă a riscurilor realizată de Curte. Curtea a analizat, de asemenea, dacă procedurile statelor membre erau de natură să ducă la o aplicare uniformă a controalelor vamale. În plus, Curtea a trimis un chestionar autorităților vamale din toate statele membre ale UE pentru a colecta informații cu privire la opinia lor privind nivelul actual de armonizare a controalelor vamale. Toate cele 27 de state membre au răspuns la chestionar. Curtea a solicitat punctele de vedere ale autorităților cu privire la caracterul adecvat al cadrului și la măsura în care puseseră în aplicare criteriile și standardele comune în materie de risc financiar.

¹⁸ WCO's Risk Management Compendium.

20 Vizitele de audit au avut loc în perioada octombrie 2019-ianuarie 2020, deci după termenul-limită stabilit în Decizia CRF pentru statele membre în ceea ce privește asigurarea de către acestea a aplicării criteriilor utilizând analiza automatizată a riscurilor. În cursul acestei perioade, ghidul, care conținea elementele tehnice necesare pentru a pune în aplicare Decizia CRF, făcea obiectul dezbaterilor și, prin urmare, nu era încă aplicabil în statele membre. El a fost adoptat în mod oficial în luna decembrie 2019.

Observații

Cadrul de gestionare a riscurilor prezintă deficiențe

Conceptul de risc nu este bine definit în Decizia CRF

21 Curtea a constatat deficiențe în modul în care este definit conceptul de risc în Decizia CRF. Acest lucru poate conduce la situații în care autoritățile vamale ale statelor membre nu acordă prioritate controalelor care vizează importurile ce prezintă un risc ridicat pentru interesele financiare ale UE.

Regulile pentru statele membre nu sunt suficient de stricte

22 CVU enumeră cerințele privind criteriile și standardele de risc comune care ar trebui să fie aplicate în statele membre (a se vedea [caseta 1](#)).

Caseta 1

Criteriile și standardele comune de risc

Conform CVU¹⁹, criteriile și standardele de risc comune ar trebui să includă elementele următoare:

- (a) descrierea riscurilor;
- (b) factorii sau indicatorii de risc care trebuie utilizați pentru selectarea mărfurilor sau a operatorilor economici care urmează a fi supuși unor controale vamale;
- (c) natura controalelor vamale pe care trebuie să le efectueze autoritățile vamale;
- (d) durata de aplicare a controalelor vamale menționate la litera (c).

23 Decizia CRF enumeră o serie de criterii de risc financiar și de indicatori de risc care trebuie să fie utilizați de statele membre pentru selecția declarațiilor în vederea efectuării de controale. Criteriile menționate în Decizia CRF sunt domeniile de risc care trebuie tratate în mod uniform de către statele membre. Un indicator de risc este un

¹⁹ Articolul 46 alineatul (7).

element de date specific sau o informație specifică referitoare la prezența unui risc. În general, un anumit risc este determinat pe baza unei combinații de indicatori de risc.

24 Curtea a constatat că indicatorii nu sunt însoțiți de reguli suficient de stricte pentru activarea controalelor, lucru care permite statelor membre să îi utilizeze în moduri diferite. O explicație a acestui fapt este că descrierea criteriilor de risc nu specifică circumstanțele care ar trebui să declanșeze activarea unui indicator și, prin urmare, să determine selecția unui anumit element. Acest lucru are un impact asupra profilurilor de risc, care reprezintă o combinație de criterii care, atunci când sunt aplicate unei declarații vamale, pot genera o recomandare de efectuare a unui control – a se vedea *figura 3*. Profilurile de risc pot conține criterii de activare diferite în diverse state membre, ceea ce înseamnă că ele nu asigură o selecție armonizată a declarațiilor care să fie supuse unui control. În plus, întrucât lista indicatorilor de risc prezentată pentru fiecare criteriu nu este obligatorie, statele membre au libertatea de a le utiliza (individual sau combinate) după cum doresc.

25 Decizia CRF nu stabilește reguli specifice privind natura și durata controalelor vamale. Ea lasă la latitudinea autorităților vamale din statele membre să decidă cu privire la măsura de control sau de verificare care trebuie luată. În plus, decizia nu precizează modul în care să fie utilizate criteriile și indicatorii de risc pentru selectarea declarațiilor (sau a societăților care să fie supuse controlului) în vederea controalelor ulterioare acordării liberului de vamă.

26 Ghidul urmărește să ofere o interpretare comună a Deciziei CRF. El cuprinde o descriere a domeniilor de risc și specifică cum ar trebui să fie combinați diferiții indicatori pentru a se identifica nivelul global de risc. Ghidul include, de asemenea, unele indicații de natură calitativă privind modul de evaluare a indicatorilor de risc. Cu toate acestea, el nu conține descrieri detaliate cu indicatori cuantificabili pe care autoritățile vamale din statele membre să le poată utiliza în analizele lor ale riscurilor. De exemplu, deși oferă câteva exemple privind modul în care statele membre ar putea identifica un comerciant care prezintă un risc sau un „operator economic de interes”, ghidul nu prevede o metodologie precisă pentru a se asigura că toate statele membre definesc în același mod acest indicator de risc.

27 Decizia CRF permite statelor membre să decidă cu privire la eventuale modalități de a reduce numărul de controale până la un nivel care să poată fi gestionat cu resursele pe care le au la dispoziție. Această posibilitate este menționată în decizie cu denumirea de „gestionare a impactului”. Decizia CRF propune statelor membre anumite modalități prin care pot face acest lucru. Astfel de metode de gestionare a impactului sunt aplicate, de regulă, atunci când se elaborează un profil de risc și

presupun recurgerea la estimări realizate de un analist de risc (a se vedea, de asemenea, *figura 3*).

28 Decizia CRF nu stabilește limite în ceea ce privește gestionarea impactului și lasă, prin urmare, statelor membre o marjă largă de apreciere în ceea ce privește reducerea numărului de controale. În cazul câtorva criterii de risc, ghidul indică anumite situații în care numărul controalelor nu ar trebui redus deloc sau ar trebui redus numai dacă motivele sunt explicate în mod clar. Cu toate acestea, chiar și în cazul în care controalele nu ar trebui reduse, ghidul permite anumite excepții, fără să definească însă astfel de cazuri în mod specific.

29 Pe lângă gestionarea impactului, autoritățile vamale pot decide să nu efectueze controalele recomandate de sistemul automatizat, cu alte cuvinte, ele „ignoră” recomandarea de control (a se vedea, de asemenea, *figura 3*). Decizia CRF nu prevede reguli suficiente pentru a asigura consecvența în ceea ce privește ignorarea recomandărilor. Ghidul recunoaște practica statelor membre de a ignora unele recomandări de efectuare a unui control, dar sugerează că aceasta nu este dezirabilă în cazurile în care există un risc ridicat și că toate situațiile în care ea este aplicată ar trebui să fie consemnate și explicate. Nu se furnizează nicio indicație specifică cu privire la cazurile în care este acceptabilă ignorarea recomandării.

Cadrul este lipsit de anumite caracteristici importante pentru un sistem eficace de gestionare a riscurilor

30 CVU, Compendiul privind gestionarea riscurilor al OMV și standardul ISO 31000 indică principiile și caracteristicile care ar trebui să fie prezente într-un sistem de gestionare a riscurilor în domeniul vamal. Așa cum a constatat Curtea, cadrul UE nu conținea următoarele caracteristici esențiale pentru un sistem eficace de gestionare a riscurilor:

- o analiză a riscurilor la nivelul UE;
- explorarea datelor (atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre);
- o abordare armonizată pentru selecția prin sondaj a declarațiilor în vederea efectuării de controale;
- platforme pentru schimbul de informații cu privire la toți importatorii care prezintă riscuri;

- o metode adecvate de abordare a riscurilor financiare legate de importurile realizate prin comerț electronic (număr ridicat de declarații de import cu valoare scăzută).

31 Diferite riscuri pot fi identificate și combătute mai bine fie la nivel național, fie la nivelul UE, iar un cadru eficace de gestionare a riscurilor ar trebui să le abordeze la nivelul cel mai adecvat. Având în vedere că UE funcționează ca o uniune vamală (în cadrul căreia importatorii sunt liberi să aleagă locul de import), o **analiză la nivelul UE** ar fi mai adecvată pentru identificarea și combaterea riscurilor la nivelul UE. Așa cum subliniază OMV, centrele de evaluare a riscurilor/direcționare a controalelor dau posibilitatea autorităților vamale să identifice în mod dinamic tranzacțiile cele mai susceptibile de a fi neconforme, permițându-le astfel să reacționeze într-un mod mai eficace la situațiile cu cel mai ridicat risc²⁰.

32 Conform Deciziei CRF, statelor membre le revine responsabilitatea de a efectua analize de risc și de a lua toate deciziile cu privire la relevanța datelor de la nivelul UE și de la nivel național care sunt utilizate în cadrul sistemelor lor de gestionare a riscurilor. Centrele de evaluare a riscurilor sunt adesea înființate la nivel național, dar UE nu a creat un centru operațional pentru a aborda riscurile financiare la nivelul UE. În planul său de acțiune în domeniul vamal din 28 septembrie 2020 (a se vedea punctul 16), Comisia a recunoscut necesitatea de a introduce un nivel european de analiză a datelor cu scopul de a consolida întreaga structură.

33 Explorarea datelor (*data mining*) este un proces care constă în descoperirea unor tendințe și relații interesante și utile în cadrul unor volume mari de date. Atât ISO 31000²¹, cât și OMV subliniază importanța pe care o are explorarea datelor în procesul de gestionare a riscurilor. Eficacitatea explorării datelor este mai mare atunci când sunt disponibile mai multe date. Cadrul normativ nu prevede însă cerința de a se efectua o analiză la nivelul UE pe baza datelor privind toate importurile în UE. Comisia nu a realizat în mod sistematic astfel de analize pentru a detecta riscurile financiare în domeniul vamal. Ea a lansat un proiect-pilot, cunoscut sub numele de „Capacitatea comună de analiză”, menit să efectueze analize de date la nivelul UE. Așa cum se descrie în **caseta 2**, acest proiect a reprezentat o inițiativă pozitivă, dar a fost limitat în ceea ce privește sfera de aplicare, capacitatea și realizările.

²⁰ Anexa 4 la volumul 1 al Compendiului OMV privind gestionarea riscurilor în domeniul vamal.

²¹ ISO 31000: 2018 Managementul riscului. Linii directoare, p. 3.

Caseta 2

Proiectul-pilot privind capacitatea de analiză comună

În urma recomandărilor formulate de Curte²² și de Parlamentul European, DG BUDG, DG TAXUD și OLAF, oficiul antifraudă al UE, au implementat proiectul-pilot privind capacitatea de analiză comună pentru a analiza fluxurile comerciale. Sfera sa de aplicare s-a limitat la analiza importurilor de anumite produse, în urma acestora fiind elaborate, în 2019, opt formulare UE de informare asupra riscurilor (RIF) (a se vedea punctul 53). Comisia se aștepta ca statele membre să creeze sau să actualizeze profiluri de risc pe această bază. Urmărirea subsecventă a rezultatelor acestor formulare de informare asupra riscurilor este în curs.

În septembrie 2020, Comisia a publicat un plan de acțiune în domeniul vamal (a se vedea punctul 16), în care propunea lansarea unei inițiative a UE privind „capacitățile de analiză comune”. Această inițiativă se va concentra inițial pe exploatarea datelor deja disponibile și va elabora soluții de guvernare adecvate.

34 Decizia CRF nu impune statelor membre să utilizeze tehnici de explorare a datelor în procesul lor de analiză a riscurilor. Ghidul menționează această posibilitate, fără să identifice însă o metodologie clară. O treime din statele membre care au răspuns la chestionarul Curții au afirmat că tehnicile avansate de analiză a datelor (și anume, explorarea datelor) nu au fost luate în considerare în mod suficient de cadrul UE privind riscurile financiare. Două dintre statele membre vizitate au creat profiluri de risc în urma unor investigații care au utilizat tehnici de explorare a datelor (utilizând informații provenind în principal din baze de date naționale). Aceste profiluri s-au dovedit a fi foarte eficace în detectarea neregulilor. Celelalte trei state membre vizitate nu au utilizat însă astfel de tehnici în evaluarea lor a riscurilor.

35 Din rândul declarațiilor care nu au fost selectate automat utilizând profiluri de risc, statele membre selectează prin sondaj un anumit procent în vederea efectuării de controale. O astfel de selecție prin sondaj este esențială pentru asigurarea unui cadru de control eficace, inclusiv prin identificarea unor noi semnale de risc nedetectate²³. Decizia CRF subliniază importanța **controalelor prin sondaj**, dar nu prevede reguli destinate să armonizeze proporția importurilor pe care le selecționează statele membre sau metoda pe care o aplică acestea. Nici ghidul nu oferă instrucțiuni

²² A se vedea punctul 4.23 recomandarea 1 din Raportul anual pe 2017.

²³ A se vedea Compendiul privind gestionarea riscurilor al OMV și articolul 5 alineatul (25) din CVU.

suplimentare cu privire la modul în care statele membre ar trebui să aplice selecția prin sondaj.

36 Platforma existentă, **Sistemul de gestionare a riscurilor în domeniul vamal** (*Customs Risk Management System – CRMS*), nu este bine adaptată pentru a permite statelor membre să facă schimb de informații în mod sistematic cu privire la importatorii care prezintă riscuri. Prin urmare, fiecare stat membru deține informații doar cu privire la importatorii pe care statul însuși i-a evaluat ca prezentând un risc. Întrucât importatorii pot schimba cu ușurință locul unde fac vămuirea importurilor lor, importatorii considerați într-un anumit stat membru ca prezentând un risc pot alege să facă vămuirea importurilor în alte state membre unde nu sunt percepuți ca „riscanți”, evitând astfel controalele.

37 Comerțul electronic²⁴ reprezintă o provocare pentru gestionarea riscurilor vamale. Deoarece acest tip de comerț implică un volum mare de tranzacții cu valoare mică, nu este eficient din punctul de vedere al costurilor să se aplice controale pentru fiecare declarație de import (fiecare colet individual necesită o declarație vamală). Probabilitatea ca riscul de nereguli să fie semnificativ este însă ridicată, iar numărul mare de astfel de importuri înseamnă că impactul asupra intereselor financiare ale UE ar fi considerabil. Cadrul stabilit prin Decizia CRF și ghid nu ține seama în mod suficient de acest fenomen: pentru fiecare tranzacție (import) se aplică profiluri de risc, iar statele membre pot utiliza gestionarea impactului pentru a reduce numărul de tranzacții care sunt supuse controalelor (a se vedea punctele 27 și 28). În planul său de acțiune în domeniul vamal (a se vedea punctul 16), Comisia a recunoscut că sunt necesare acțiuni suplimentare pentru a asigura un control vamal mai eficace al importurilor realizate prin comerț electronic. Tendințele înregistrate de comerțul electronic la nivel mondial sugerează că numărul declarațiilor de import cu valoare scăzută va crește.

Cadrul stabilește doar cerințe limitate în ceea ce privește raportarea, monitorizarea și revizuirea

38 Decizia CRF prevede intervale regulate la care statele membre trebuie să raporteze Comisiei cu privire la punerea în aplicare a criteriilor comune în materie de risc financiar. Curtea a constatat că aceste intervale de raportare pot să fie prea lungi

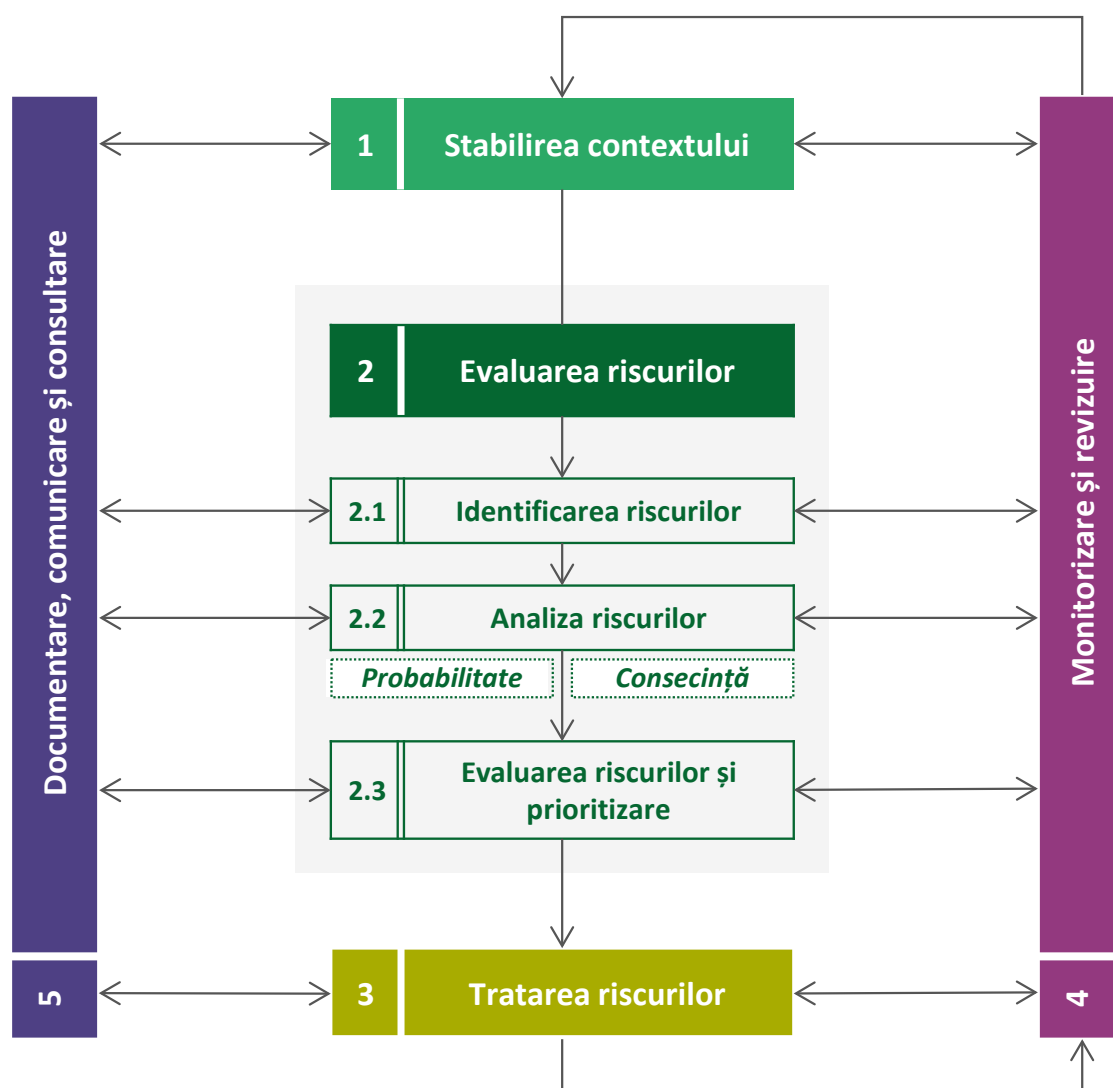
²⁴ Curtea a publicat recent un raport privind provocările pe care le prezintă comerțul electronic, și anume Raportul special nr. 12/2019: „Comerțul electronic: multe dintre provocările pe care le prezintă colectarea TVA-ului și a taxelor vamale nu au fost încă soluționate”.

pentru a menține un sistem eficace și actualizat, având în vedere necesitatea de a monitoriza și a revizui în mod constant cadrul. Două dintre statele membre vizitate și-au exprimat, de asemenea, îndoiala că această frecvență ar favoriza luarea de măsuri prompte pentru îmbunătățirea criteriilor comune de risc.

39 Statele membre furnizează anual Comisiei informații cu privire la controalele pe care le-au aplicat, ca parte a cadrului de raportare privind performanța uniunii vamale. Rapoartele privind performanța uniunii vamale ar putea sprijini Comisia în monitorizarea punerii în aplicare de către statele membre a Deciziei CRF. Ele nu sunt însă foarte utile, în principal deoarece informațiile privind controalele nu fac distincție între controalele efectuate din motive financiare și cele efectuate din motive de siguranță și de securitate. În plus, indicatorii colectați nu fac posibilă evaluarea eficacității acțiunilor sau a profilurilor pentru domenii de risc specifice.

40 În Compendiul său privind gestionarea riscurilor, OMV subliniază că: „asigurarea faptului că activitățile de gestionare a riscurilor sunt monitorizate și revizuite și că rezultatele sunt utilizate în conceperea politicilor contribuie la garantarea faptului că gestionarea riscurilor rămâne eficace pe termen lung” (a se vedea [figura 6](#)).

Figura 6 – Cum se încadrează monitorizarea și revizuirea în procesul de gestionare a riscurilor



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Compendiului privind gestionarea riscurilor al OMV.

41 Până în octombrie 2020, Comisia (DG TAXUD) nu stabilise o procedură pentru monitorizarea periodică a modului în care este aplicat cadrul de către statele membre. DG BUDG vizitează periodic statele membre pentru a efectua inspecții cu privire la taxele vamale. Cu toate acestea, la momentul actual nu există niciun plan care să prevadă ca aceste inspecții să acopere și modul în care statele membre pun în aplicare Decizia CRF. În plus, nu există proceduri prin care Comisia să abordeze cazurile de nerespectare de către statele membre a acestei decizii. A se vedea [caseta 3](#) pentru un caz specific care privește Danemarca.

Caseta 3

Comisia nu a urmărit în mod adecvat situația în urma constatării unui nivel scăzut al numărului de controale vamale în Danemarca

În urma unei inspecții efectuate în Danemarca, DG BUDG a constatat, în 2010, că nivelul controalelor era foarte scăzut. Direcția generală a formulat o constatare cu privire la această chestiune și a urmărit până în 2015 situația măsurilor luate ca răspuns la aceasta, dar apoi a considerat-o închisă, chiar dacă Danemarca nu adusese nicio îmbunătățire semnificativă și problema era susceptibilă să afecteze punerea în aplicare a Deciziei CRF. De atunci, Comisia nu a mai contactat oficial autoritățile vamale daneze în această privință.

În plus, în 2017, instituția supremă de audit din Danemarca (*Rigsrevisionen*) a publicat un raport²⁵ care urmărea acțiunile întreprinse pentru a da curs criticilor formulate de Comisie în 2010. Această instituție a concluzionat, printre altele, că nivelul controalelor vamale rămânea foarte scăzut, că sistemul de gestionare a riscurilor prezenta mai multe deficiențe și că nu se efectuau controale prin sondaj.

42 Formularele de informare asupra riscurilor elaborate de UE sunt formulare online utilizate de serviciile Comisiei pentru a face schimb de semnale de risc cu statele membre (a se vedea punctul **53**). Chiar dacă statele membre nu au obligația legală de a oferi feedback cu privire la aceste formulare, monitorizarea adecvată a acțiunilor întreprinse în urma lor este importantă pentru a se asigura o gestionare consecventă a riscurilor. În afară de activitatea desfășurată în contextul proiectului-pilot privind capacitatea de analiză comună (a se vedea **caseta 2**) și de inspecțiile efectuate de DG BUDG cu privire la taxele vamale în anumite state membre, Comisia nu a realizat o urmărire subsecventă pentru a determina dacă statele membre au contracara în mod corespunzător riscurile identificate în formularele de informare asupra riscurilor elaborate de UE. Comisia nu a analizat cu regularitate feedbackul furnizat de statele membre și nu a luat măsuri pentru a remedia lipsa de acțiune a anumitor state membre.

43 Analiza Curții arată că, în 2019, trei state membre nu au furnizat niciun feedback, în timp ce patru state membre au furnizat feedback doar pentru câteva formulare de informare asupra riscurilor elaborate de UE. În aproape jumătate (43 %) din cazurile în care statele membre au furnizat feedback, acestea nu au indicat dacă creaseră sau

²⁵ Raportul 7/2017 din decembrie 2017: *Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet* (raportul instituției supreme de audit din Danemarca privind controalele efectuate și orientările oferite de SKAT în domeniul vamal).

actualizaseră un profil de risc pentru a remedia problema descrisă în formularul UE sau dacă dispuneau deja de un profil de risc care aborda problema în cauză.

44 Pentru a se asigura o gestionare eficace a riscurilor vamale, este important să se prevadă mecanisme adecvate de revizuire pentru a îmbunătăți funcționarea cadrului. În această privință, OMV afirmă că ar trebui conceput un cadru solid dotat cu criterii de revizuire și că astfel de evaluări ar trebui să acopere toate elementele gestionării riscurilor.

45 A fost creat un grup de experți format din delegați ai autorităților vamale din toate statele membre și din delegați ai Comisiei, pentru a discuta aspecte legate de gestionarea riscurilor vamale în UE. Conform ghidului, acest grup ar trebui să efectueze, ori de câte ori este necesar, o analiză a problemelor majore legate de punerea în aplicare a cadrului. Cu toate acestea, Comisia nu a elaborat încă o politică clară de revizuire a Deciziei CRF și a ghidului, care să prevadă obiective de etapă și criterii.

Cadrul nu este de natură să ducă la o aplicare uniformă a controalelor vamale

Statele membre au în continuare practici diferite de gestionare a riscurilor

46 Cele cinci state membre vizitate de Curte considerau că sistemele de gestionare a riscurilor pe care le dezvoltaseră înainte de introducerea Deciziei CRF erau deja în mare măsură conforme cu dispozițiile acesteia. În opinia lor, câteva ajustări minore erau suficiente pentru a asigura respectarea deplină a Deciziei CRF. Statele membre și-au adaptat cadrul de gestionare a riscurilor în principal cartografiind profilurile lor existente și punându-le în corelație cu criteriile de risc financiar corespondente (un singur stat membru crease o serie de profiluri de risc pentru criteriile care nu erau încă acoperite de profilurile sale existente). Curtea a observat, de asemenea, că, atunci când au pus în corespondență profilurile de risc cu criteriile stabilite în Decizia CRF, statele membre nu au utilizat toți indicatorii recomandați. În consecință, statele membre aplică criterii diferite pentru a selecta declarațiile vamale care trebuie supuse controalelor.

47 Statele membre vizitate de Curte nu preconizau să procedeze la o creștere a capacității lor de control ca urmare a punerii în aplicare a Deciziei CRF. Ele nu au modificat în mod semnificativ abordarea pe care o aplicau pentru gestionarea riscurilor

înainte de adoptarea deciziei și nici nu prevedeau să o schimbe în viitor. În **caseta 4** sunt prezentate două exemple de observații formulate de aceste țări cu privire la impactul pe care l-a avut introducerea Deciziei CRF și a ghidului asupra sistemelor lor de gestionare a riscurilor.

Caseta 4

Opiniile statelor membre cu privire la modificarea sistemelor lor de gestionare a riscurilor financiare în domeniul vamal ca urmare a punerii în aplicare a Deciziei CRF

Unul dintre statele membre vizitate de Curte considera că sistemul său era deja pe deplin conform cu Decizia CRF. În opinia sa, „nici decizia, nici ghidul nu aduc o contribuție substanțială la procedura de analiză a riscurilor. Aceste documente oferă doar un cadru general. Decizia CRF pur și simplu conceptualizează metodele existente de analiză a riscurilor financiare de care dispunea statul membru”.

Un alt stat membru a afirmat că „Decizia CRF este o continuare formalizată a activităților existente ale administrației vamale în domeniile financiare”.

48 În răspunsurile la chestionarul Curții, care a fost transmis înainte să fie adoptat ghidul, 17 dintre cele 27 de state membre (63 %) au declarat că punerea în aplicare a Deciziei CRF nu va duce la schimbări semnificative în sistemele lor de gestionare a riscurilor. Cea mai mare parte din cele 10 state membre care au menționat că ar avea nevoie să aducă schimbări semnificative au indicat că principala lor provocare ar consta în actualizarea sistemelor lor informatice.

49 În plus, statele membre vizitate de Curte aplicau profiluri de risc doar în cazul controalelor efectuate înainte de acordarea liberului de vamă. În cazul controalelor ulterioare acordării liberului de vamă, statele nu procedau la o analiză sistematică a riscurilor care să utilizeze profilurile de risc bazate pe criteriile din Decizia CRF (a se vedea punctul **25**).

50 Statele membre aplică abordări diferite pentru a reduce numărul controalelor până la un nivel ușor de gestionat. În statele membre vizitate de Curte, se recurgea pe scară largă la gestionarea impactului în profilurile de risc pentru selecția elementelor care să fie supuse controalelor în cadrul sistemului automatizat de analiză a riscurilor. Deși utilizau majoritatea sau totalitatea metodelor prevăzute în Decizia CRF, modul în care statele membre aplicau aceste metode varia în mod substanțial.

51 *Figura 7* prezintă, pentru statele membre vizitate de Curte, măsurile de gestionare a impactului aplicate profilurilor de risc privind subevaluarea în cazul unui anumit grup de produse provenite dintr-o anumită țară de origine. În figură se arată că aceeași declarație de import poate face sau nu obiectul unei recomandări de control, în funcție de statul membru. De exemplu, un import de produse cu o greutate totală dată (cu o valoare inferioară pragului utilizat în fiecare stat membru):

- nu ar fi selectat în statul membru B, deoarece se situează sub pragul de greutate;
- poate să fie selectat sau nu în statele membre A și D, deoarece procentajul declarațiilor selectate pentru control variază în funcție de diferența dintre valoarea declarată și prag, precum și în funcție de importator;
- ar fi selectat în statele membre C și E, deoarece gestionarea impactului nu utilizează greutatea drept criteriu. Cu toate acestea, probabilitatea de ignorare a recomandării de control este mult mai ridicată în aceste două state membre decât în celelalte trei.

Figura 7 – Măsuri de gestionare a impactului utilizate în profilurile de risc utilizate pentru produse subevaluate provenite dintr-o anumită țară de origine



Da



Nu

Stat membru	Excluderea anumitor operatori (sau reducerea procentajului supus controalelor)	Prag de greutate	Alte reduceri ale procentajelor și ignorarea recomandărilor de control
A		50 kg	Procentaje supuse controlului bazate pe alți indicatori de risc.
B		1 000 kg	Nu se aplică
C			Nivel ridicat al cazurilor în care se ignoră recomandarea (peste 50 %).
D			Procentaje supuse controlului mai ridicate în cazuri specifice.
E			Nivel ridicat al cazurilor în care se ignoră recomandarea (25 % în ansamblu).

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor colectate în statele membre.

52 Frecvența cazurilor în care se ignoră recomandarea de control, motivele invocate, precum și monitorizarea și urmărirea subsecventă a acestor cazuri variază în mod semnificativ de la un stat membru vizitat la altul. Numărul cazurilor în care recomandarea de control era ignorată varia între 1,6 % și 60 %. În [figura 8](#) se descrie modul în care statele membre vizitate gestionează cazurile de acest gen. Lipsa regulilor sau a condițiilor pentru ignorarea recomandărilor oferă statelor membre o libertate totală de a decide dacă să aplice sau nu controalele recomandate. Divergențe între statele membre există și în ceea ce privește procedura urmată pentru a justifica ignorarea recomandării: în unele dintre state, ignorarea ei este posibilă numai atunci

când sunt întrunite anumite caracteristici prestabilite, în timp ce altele furnizează o justificare de la caz la caz (a se vedea punctul 29).

Figura 9 – Ignorarea recomandărilor de control vamal în statele membre vizitate de Curte

 **Da**
 **Nu**
 **Aprobare necesară, dar nu ierarhică**

Stat membru	Obligatoriu să fie întrunite anumite caracteristici prestabilite	Obligatoriu să se introducă o justificare în sistem	Obligatoriu să existe o aprobare ierarhică
A			
B			
C			
D			
E			

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor colectate în statele membre.

Statele membre identifică și tratează semnalele de risc în moduri diferite

53 Actul de punere în aplicare a CVU²⁶ indică faptul că ar trebui utilizat un sistem electronic pentru comunicarea dintre autoritățile vamale, precum și pentru comunicarea dintre autoritățile vamale și Comisie, în cadrul punerii în aplicare

²⁶ Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/2447 al Comisiei din 24 noiembrie 2015 de stabilire a unor norme pentru punerea în aplicare a anumitor dispoziții din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO L 343, 29.12.2015, p. 558).

a criteriilor și standardelor comune de risc²⁷. Principalele instrumente informatice utilizate în gestionarea riscurilor la nivelul UE sunt Sistemul de gestionare a riscurilor în domeniul vamal (CRMS) și Sistemul de informații antifraudă (AFIS). CRMS permite schimbul de informații referitoare la riscuri la nivelul UE, utilizând formulare online intitulate „formulare de informare asupra riscurilor”. Acestea pot fi trimise fie de un stat membru, fie de Comisie (formulare UE de informare asupra riscurilor). AFIS este sistemul prin care OLAF introduce comunicări de „asistență reciprocă” (solicitări adresate statelor membre de a lua măsuri ca răspuns la riscuri identificate în cadrul investigațiilor OLAF). Cele două sisteme conțin informații referitoare la riscuri pe care statele membre trebuie să le utilizeze în sistemele lor naționale de analiză a riscurilor.

54 Cele cinci state membre vizitate de Curte au indicat că, în opinia lor, formularele de informare asupra riscurilor elaborate de statele membre nu erau întotdeauna suficient de clare, ceea ce însemna că nu facilitau crearea unui profil de risc, și includeau, de regulă, atât riscuri recurente, cât și riscuri punctuale. În plus, în răspunsurile lor la chestionarul Curții, 21 de state membre (78 %) au considerat că „un tratament mai amănunțit la nivelul UE al informațiilor privind riscurile (de exemplu, realizarea de către Comisie a unei analize preliminare a formularelor de informare asupra riscurilor din statele membre) ar permite o analiză a riscurilor mai eficientă și mai uniformă”.

55 Statele membre interpretează în moduri diferite semnalele de risc care figurează în comunicările de asistență reciprocă sau în formularele de informare asupra riscurilor. De exemplu, profilurile de risc create ca răspuns la comunicările de asistență reciprocă privind anumite produse subevaluate provenite dintr-o anumită țară de origine variază foarte mult de la un stat membru la altul. Variații semnificative există și între profilurile de risc create de diferite state membre ca răspuns la formularele de informare asupra riscurilor elaborate de UE în urma analizei datelor în contextul proiectului-pilot privind capacitatea de analiză comună derulat de Comisie. Dintre țările vizitate de Curte, doar un stat membru a introdus măsuri pentru a reduce controalele asupra importurilor cu coduri și țări de origine menționate în formulare de informare asupra riscurilor elaborate de UE.

56 Cadrul nu conține reguli pentru armonizarea selecției prin sondaj (a se vedea punctul 35). În statele membre vizitate, Curtea a observat abordări diferite, așa cum se arată în [figura 9](#). Procentajele de selecție prin sondaj (și anume proporția declarațiilor neselectate prin intermediul profilurilor de risc care sunt apoi selectate prin sondaj în vederea efectuării de controale) diferă de la un stat membru la altul (aceste procentaje

²⁷ Idem, articolul 36.

variază între 0,0067 % și 0,5 % în statele membre vizitate). Diferitele abordări înseamnă că, de exemplu, probabilitatea ca un operator economic autorizat să fie selectat pentru controale prin sondaj într-unul dintre statele membre vizitate este de 74 de ori mai mare decât în unul dintre celelalte state membre vizitate. În două state membre, un număr semnificativ de declarații sunt excluse de la procedura de selecție prin sondaj, deoarece declarațiile simplificate (a se vedea punctul 59) nu sunt supuse nici selecției bazate pe riscuri, nici selecției prin sondaj.

Figura 9 – Procentajul de selecție prin sondaj aplicat în 2019 în statele membre vizitate



Stat membru	Declarații cărora li se aplică procentajul			Informații suplimentare
	Standard	Simplificate	Suplimentare	
A				Procentaje diferite în funcție de tipul de declarație.
B				Fiecare birou vamal poate ajusta procentajul de selecție prin sondaj.
C	Nu se efectuează în mod automat o selecție prin sondaj a declarațiilor în vederea efectuării de controale.			Birourile vamale efectuează unele controale prin sondaj.
D				Procentaje diferite în funcție de tipul de control (fizic sau documentar)
E				

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor colectate în statele membre.

Statele membre nu fac schimb sistematic de informații cu alte state membre în ceea ce privește importatorii care prezintă riscuri

57 La punctul 36, Curtea a subliniat că platforma existentă pentru schimbul de informații cu alte state membre în ceea ce privește importatorii care prezintă riscuri nu

este bine adaptată. Curtea a constatat, de asemenea, că statele membre vizitate nu făceau schimb sistematic de informații cu celelalte state membre cu privire la acești importatori în cadrul procesului lor de gestionare a riscurilor.

58 În plus, statele membre aplică metode diferite pentru a clasifica importatorii ca operatori economici de interes și modul în care utilizează aceste informații în profilurile lor de risc variază de la un stat la altul. Unele state membre dispun de o listă de operatori economici de interes, pe care o aplică mai multor profiluri de risc pentru a spori numărul de controale asupra comercianților respectivi. Alte state membre precizează direct în fiecare profil de risc care sunt comercianții care ar trebui să fie supuși unui număr mai mare (sau mai mic) de controale. Și modul în care statele membre definesc și identifică operatorii economici de interes diferă de la un stat la altul. În unele state membre identificarea lor se face de la caz la caz, în timp ce alte state utilizează un proces automatizat.

Nu toate statele membre supun totalitatea declarațiilor (standard și simplificate) la o analiză automatizată a riscurilor

59 Mărfurile sunt prezentate la vamă utilizând o declarație standard, care conține toate detaliile prevăzute de lege. Unii importatori beneficiază însă de un sistem de declarații simplificate, care le permite să omită anumite detalii ori documente sau, uneori, doar să înregistreze pur și simplu importul în evidențele lor financiare. În astfel de cazuri, importatorul trebuie să depună, până la un anumit termen, o declarație suplimentară care să conțină toate detaliile cerute într-o declarație standard. Ponderea declarațiilor simplificate în statele membre vizitate varia între 25 % și 95 % din totalul declarațiilor depuse.

60 În două dintre statele membre vizitate, nici declarațiile simplificate, nici declarațiile suplimentare aferente acestora nu sunt supuse la o analiză automatizată a riscurilor, utilizând profilurile de risc bazate pe Decizia CRF. Această practică nu este conformă cu cerințele prevăzute de decizie. Drept urmare, cadrul automatizat de analiză a riscurilor exclude complet un număr semnificativ de importuri. Celelalte trei state membre vizitate aplică profiluri de risc cel puțin pentru declarațiile suplimentare. *Figura 10* ilustrează modul în care statele membre vizitate de Curte aplică o analiză automatizată a riscurilor pentru declarațiile simplificate și declarațiile suplimentare.

Figura 10 – Modul în care statele membre vizitate aplică o analiză automatizată a riscurilor pentru declarațiile simplificate și declarațiile suplimentare

Stat membru	Analiză automatizată a riscurilor	
	Aplicată declarațiilor simplificate	Aplicată declarațiilor suplimentare
A		
B		
C		
D		
E		

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor colectate în statele membre.

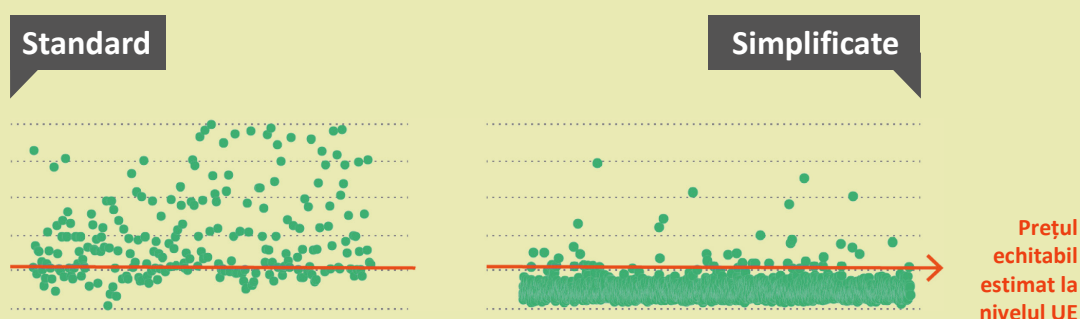
61 Într-unul dintre statele membre vizitate, Curtea a fost în măsură să analizeze informațiile furnizate în declarațiile de import pentru anumite produse atât în cadrul procedurilor standard, cât și al celor simplificate. Așa cum arată exemplul din [caseta 5](#), dacă declarațiile simplificate nu sunt supuse la o analiză automatizată a riscurilor, cuantumul taxelor vamale colectate în unele state membre riscă să fie redus.

Caseta 5

Riscul de subevaluare care există în cazul declarațiilor simplificate

Într-un stat membru vizitat de Curte, declarațiile vamale standard și cele simplificate sunt depuse în două sisteme informatice separate. Curtea a analizat importurile de patru tipuri de mărfuri produse într-o anumită țară, înregistrate în aceste două sisteme în perioada iulie-august 2019, și a constatat că, pentru două dintre aceste mărfuri, valoarea declarată pe kilogram de mărfuri importate era în mod sistematic mai scăzută în cazul declarațiilor simplificate decât în cazul declarațiilor standard. În cazul declarațiilor simplificate, prețurile mărfurilor importate formau clustere (a se vedea ilustrația de mai jos) care se situau sub prețurile „echitabile” estimate (adică prețurile sub pragul cărora există un risc de subevaluare, ceea ce înseamnă că declarațiile ar trebui selectate în vederea efectuării unui control).

Graficele prezentate mai jos arată modul în care distribuția valorii declarate pe kg pentru o anumită categorie de produse diferă în mod frapant în funcție de tipul de declarație. Dacă în acest caz s-ar aplica metodologia pentru identificarea riscului de subevaluare, aproximativ două treimi din declarațiile simplificate ar trebui să fie selectate în vederea controlului. Cu toate acestea, întrucât statul membru în cauză nu supune declarațiile simplificate la o analiză automatizată a riscurilor, sistemul său nu a semnalat aceste declarații în vederea necesității unui control.



Notă: întrucât valorile greutății din sistemul informatic pentru declarațiile simplificate sunt rotunjite la cel mai apropiat kilogram, Curtea a exclus din această analiză declarațiile pentru care greutatea este inferioară unei anumite valori prestabilite, care ar fi putut prezenta un risc artificial de subevaluare.

Concluzii și recomandări

62 În cadrul auditului, s-a evaluat dacă aplicarea uniformă a controalelor vamale în vederea protejării intereselor financiare ale UE este asigurată de cadrul de gestionare a riscurilor (bazat pe Decizia CRF și pe ghidul complementar acesteia) conceput de Comisie în cooperare cu statele membre. Punerea în aplicare a acestei decizii și a ghidului reprezintă un pas important în direcția aplicării uniforme a controalelor vamale. Cu toate acestea, Curtea concluzionează că acest cadru nu asigură o armonizare suficientă a selecției declarațiilor care să fie supuse controalelor astfel încât să se garanteze protecția intereselor financiare ale UE. Principalul motiv îl constituie deficiențele de la nivelul concepției cadrului, care permit variații semnificative în modul în care statele membre îl pun în aplicare. Aceste variații ar putea permite operatorilor care nu respectă normele să aleagă puncte de intrare din UE cu niveluri mai scăzute de control.

63 Este posibil ca importurile care prezintă un nivel mai ridicat de risc pentru interesele financiare ale UE să nu beneficieze de o prioritizare adecvată (a se vedea punctul [21](#)). Decizia CRF nu este suficient de detaliată, nu include toate cerințele din CVU și acordă statelor membre prea multă libertate în aplicarea ei, inclusiv în ceea ce privește modalitățile de reducere a numărului de controale. Ghidul nu are un caracter juridic obligatoriu și nu conține instrucțiuni clare și precise cu privire la anumite puncte (a se vedea punctele [22-29](#) și [35](#)). Nu există platforme sau baze de date la nivelul de ansamblu al UE pentru schimbul sistematic de informații privind toți importatorii care prezintă riscuri (a se vedea punctul [36](#)). Cadrul nu dispune de instrumente adecvate pentru a combate riscurile aferente comerțului electronic (a se vedea punctul [37](#)). Mecanismele existente de monitorizare și de revizuire nu sunt adecvate (a se vedea punctele [38-45](#)). Semnalele de risc ale UE nu sunt întotdeauna însoțite de instrucțiuni clare pe care statele membre să le utilizeze la elaborarea profilurilor de risc (a se vedea punctele [53-56](#)). În unele state membre, un număr semnificativ de importuri în UE nu sunt supuse la o analiză automatizată a riscurilor (a se vedea punctele [59-61](#)).

Recomandarea 1 – Îmbunătățirea aplicării uniforme a controalelor vamale

Comisia ar trebui să îmbunătățească aplicarea uniformă a controalelor vamale prin luarea măsurilor enumerate în continuare, care necesită sprijinul și, după caz, aprobarea statelor membre:

- (a) consolidarea regulilor impuse statelor membre, de exemplu adăugând instrucțiuni și detalii la cadrul normativ, inclusiv cu privire la procedurile și criteriile pe care trebuie să le aplice statele membre atunci când reduc numărul de controale (inclusiv cu privire la ignorarea recomandării de control), la modul în care ar trebui să aplice cadrul pentru controalele ulterioare acordării liberului de vamă și la modul în care ar trebui să aplice selecția prin sondaj, precum și transferând în Decizia CRF unele dintre regulile care în prezent figurează în ghid;
- (b) introducerea unor dispoziții în Decizia CRF și a unor reguli în ghid pentru a se asigura luarea în considerare în mod adecvat a riscurilor pe care le prezintă importurile efectuate prin comerț electronic;
- (c) îmbunătățirea calității semnalelor de risc, în special solicitând mai multă claritate și mai multe detalii în formularele de informare asupra riscurilor elaborate de statele membre, asigurându-se că există instrucțiuni detaliate cu privire la modul în care ar trebui utilizate formularele de informare asupra riscurilor elaborate de UE și comunicările de asistență reciprocă, precum și asigurând o urmărire subsecventă pentru a verifica cum pun în aplicare statele membre formularele de informare asupra riscurilor, inclusiv prin solicitarea unui feedback obligatoriu din partea statelor membre;
- (d) evaluarea măsurii în care profilurile de risc ale statelor membre acoperă diferite tipuri de declarații (standard și simplificate), asigurându-se că lacunele existente sunt acoperite în mod corespunzător;
- (e) dezvoltarea, implementarea și menținerea unor baze de date privind riscurile la nivelul UE, puse la dispoziția statelor membre în vederea utilizării, cum ar fi liste ale operatorilor economici de interes;
- (f) stabilirea unor mecanisme solide de monitorizare și revizuire a aplicării cadrului de către statele membre.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2022.

64 Nu s-a realizat nicio analiză adecvată, la nivelul UE, a riscurilor financiare în domeniul vamal, pe baza datelor privind toate importurile în UE (a se vedea punctele 30-34). Cadrul actual stabilește criterii generale și indicatori pe care statele membre trebuie să îi aplice în analiza riscurilor, lăsând la latitudinea statelor să creeze profiluri de risc detaliate pentru selectarea importurilor în vederea efectuării de controale. El nu oferă o abordare integrată pentru gestionarea riscurilor financiare la nivelul UE. Cadrul nu a determinat încă o modificare în măsură suficientă a proceselor statelor membre astfel încât să se garanteze o protecție adecvată a intereselor financiare ale UE (a se vedea punctele 46-52).

Recomandarea 2 – Dezvoltarea și implementarea unei veritabile capacități de analiză și de coordonare la nivelul UE

Comisia ar trebui să creeze o funcție centrală la nivelul UE pentru a orienta mai bine eforturile realizate la nivel global în domeniul vamal. Această funcție ar trebui să reunească expertiza Comisiei și cea a statelor membre pentru a analiza principalele riscuri financiare din domeniul vamal și pentru a stabili cele mai bune modalități de combatere a acestora.

Comisia ar trebui să analizeze cum s-ar putea realiza acest lucru într-un mod eficace și sustenabil. Printre scenariile potențiale ar putea să se numere măsuri precum acordarea mai multor responsabilități grupurilor de lucru existente în domeniul vamal, crearea unui serviciu specific în cadrul unei direcții generale (sau a unui serviciu interdepartamental care să implice DG TAXUD, DG BUDG și OLAF) sau înființarea unei agenții a UE specializate.

Rolul funcției centrale ar trebui să includă:

- (a) definirea, de exemplu din punctul de vedere al importanței semnificative, a riscurilor care ar trebui să facă obiectul unei abordări integrate (riscuri relevante pentru UE) și, în cooperare cu statele membre, asigurarea combaterii în mod adecvat a acestor riscuri;
- (b) dezvoltarea și implementarea unor capacități eficace de explorare a datelor pentru a se efectua o analiză a datelor la nivelul UE și pentru a se identifica riscurile relevante pentru UE;

- (c) explorarea modalităților de dezvoltare a unor instrumente informatice de gestionare a riscurilor compatibile cu sistemele utilizate de statele membre pentru importuri și pentru gestionarea riscurilor, pentru a permite aplicarea directă și automată a recomandărilor de control pentru riscurile relevante pentru UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Tony Murphy, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în data de 23 februarie 2021.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner Lehne
Președinte

Acronime

AFIS: Sistemul de informații antifraudă (*Anti-Fraud Information System*)

COMEXT: baza de date statistice a Eurostat privind comerțul exterior

CRMS: Sistemul de gestionare a riscurilor în domeniul vamal (*Customs Risk Management System*)

CVU: Codul vamal al Uniunii

Decizia CRF: Decizia de punere în aplicare a criteriilor și standardelor pentru riscuri financiare

DG BUDG: Direcția Generală Buget

DG TAXUD: Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală

ISO: Organizația Internațională de Standardizare (*International Organization for Standardization*)

OLAF: Oficiul European de Luptă Antifraudă

OMV: Organizația Mondială a Vămilelor

RIF: formular de informare asupra riscurilor (*Risk Information Form*)

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

TVA: taxa pe valoarea adăugată

UE: Uniunea Europeană

VNB: venit național brut

Glosar

Controale vamale: procedură prin care se verifică conformitatea cu normele vamale ale UE și cu alte acte legislative relevante.

Declarație vamală: document oficial care furnizează detalii cu privire la mărfurile prezentate pentru import, pentru export sau pentru un alt regim vamal.

Deficit de colectare a taxelor vamale: diferența dintre cuantumul taxelor la import care ar trebui să fie percepute pentru economie în ansamblu și cuantumul efectiv colectat.

Gestionarea riscurilor: identificarea sistematică a riscurilor și luarea de măsuri pentru a le atenua sau a le elimina sau pentru a le reduce impactul.

Operator economic autorizat: o persoană sau o societate considerată fiabilă și, prin urmare, îndreptățită să beneficieze de avantaje în contextul operațiunilor vamale.

Profil de risc: o combinație de criterii de risc care contribuie la identificarea declarațiilor vamale cu risc mai ridicat ce ar trebui să fie avute în vedere pentru efectuarea de controale vamale.

Semnal de risc: informații privind un risc potențial care ar putea fi utilizate pentru crearea de profiluri de risc.

Uniune vamală: rezultatul unui acord încheiat în cadrul unui grup de țări cu scopul de a face comerț liber între ele, percepând un tarif comun pentru importurile din alte țări.

RĂSPUNSURILE COMISIEI EUROPENE LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE: „CONTROALELE VAMALE: ARMONIZAREA INSUFICIENTĂ AFECTEAZĂ INTERESELE FINANCIARE ALE UE”

SINTEZĂ

I. În ultimii ani, Comisia Europeană a colaborat cu statele membre la îmbunătățirea cadrului de gestionare a riscurilor vamale în scopul consolidării controalelor și al asigurării colectării taxelor vamale legitime. Acest lucru a condus la atingerea unor obiective de etapă importante, în special adoptarea în 2018 a deciziei privind criteriile de risc financiar și, în 2019, a ghidului aferent. În plus, Comisia a colaborat cu statele membre la îmbunătățirea ghidului privind auditul în domeniul vamal. Comisia este activă și în diferite grupuri de experți cu statele membre pentru a identifica cele mai bune practici și a remedia deficiențele constatate. Cu toate acestea, așa cum se arată în raportul de audit, mai sunt încă multe de făcut pentru a se ajunge la o aplicare uniformă a cadrului comun de gestionare a riscurilor. În prezent, Comisia își pregătește noua strategie de gestionare a riscurilor, care va propune acțiuni pentru atingerea acestui obiectiv. Comisia contează pe sprijinul statelor membre pentru acest obiectiv și pentru propunerile pe care le va iniția.

INTRODUCERE

05. Comisia efectuează inspecții pentru a asigura o aplicare uniformă a legislației vamale a UE în statele membre și pentru a asigura protejarea intereselor financiare ale Uniunii. Statele membre care nu efectuează controale și, drept urmare, cauzează pierderi de resurse proprii tradiționale, se confruntă cu riscul de a răspunde pentru pierderi. Acest lucru le determină să manifeste diligență astfel încât să evite răspunderea.

12. Chiar dacă nu a fost estimat un deficit de colectare a taxelor, Comisia identifică în mod regulat, în cadrul inspecțiilor sale privind resursele proprii tradiționale și în acțiunile subsecvente, sume reprezentând taxe vamale pierdute. Sumele în cauză sunt pretinse statelor membre și sunt colectate la bugetul UE. Deficiențele detectate în cursul inspecțiilor Comisiei și pierderile corespunzătoare de resurse proprii tradiționale sunt utilizate pentru direcționarea programului anual de inspecții al statelor membre.

Mai mult, Comisia a identificat un mecanism de fraudă care conduce la pierderi de resurse proprii tradiționale pentru bugetul UE din cauza subevaluării, în mod specific a textilelor și a încălțămintei originare din Republica Populară Chineză. În timp ce inspecțiile și analizele ulterioare erau în curs, DG BUDG a formulat o rezervă în rapoartele sale anuale de activitate pentru perioada 2018-2019. Comisia a elaborat acum o metodologie pentru cuantificarea acestor pierderi de resurse proprii tradiționale. Punerea sa în aplicare ar asigura faptul că statele membre nu sunt obligate să compenseze prin contribuții bazate pe VNB pierderile de resurse proprii tradiționale suferite ca urmare a acestei fraude specifice de subevaluare.

OBSERVAȚII

24. Comisia subliniază că elementele indicate de CCE la acest punct sunt definite în ghid. Intenția Comisiei este de a transfera elementele relevante în decizie.

28. Comisia este de acord că gestionarea impactului menționată de CCE la acest punct este descrisă în ghid și că anumite elemente ar trebui transferate în decizie pentru a se asigura că riscurile cele mai mari sunt controlate.

29. Comisia intenționează să se asigure că la Decizia CRF se vor adăuga măsuri comune privind ignorarea recomandărilor și că măsurile specifice care în prezent sunt descrise în ghid vor fi transferate în decizie.

30. Comisia a ajuns la aceeași concluzie cu CCE la acest punct și a recunoscut în Planul său de acțiune vamală - publicat în septembrie 2020 - necesitatea de a dezvolta explorarea datelor și analiza de date la nivelul UE (capacități de analiză comune). Comisia intenționează să abordeze noile riscuri legate de comerțul electronic și să elaboreze o nouă strategie de gestionare a riscurilor care să abordeze elementele care, potrivit celor constatate, lipsesc în prezent dintr-un sistem eficace de gestionare a riscurilor.

32. Răspunsul comun al Comisiei la punctele 32 și 33:

Planul de acțiune vamală publicat în septembrie 2020 subliniază necesitatea de a dezvolta explorarea datelor și analiza de date la nivelul UE (capacități de analiză comune).

36. Comisia subliniază că principala problemă este faptul că statele membre nu utilizează platforma CRMS pentru a face schimb de informații în mod sistematic.

38. În 2019 și 2020, Comisia a efectuat o monitorizare a unor aspecte specifice ale punerii în aplicare a Deciziei CRF (origine preferențială, formulare de informare cu privire la riscuri în cadrul capacităților de analiză comune, controale ulterioare acordării liberului de vamă, situația punerii în aplicare a indicatorilor din Decizia CRF), însă recunoaște necesitatea de a actualiza Decizia CRF și ghidul CRF în sensul de a adăuga un mecanism structurat de monitorizare.

41. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 38.

Caseta 3. În decembrie 2020, Comisia a contactat oficial autoritățile vamale daneze pentru a continua discuția despre nivelul scăzut al controalelor vamale, absența controalelor aleatorii și deficiențele sistemului de gestionare a riscurilor.

În februarie 2021, autoritățile daneze au informat Comisia că *Rigsrevisionen* – Curtea de Conturi a Danemarcei – a publicat un raport de monitorizare în noiembrie 2020 cu privire la măsurile luate de Agenția Națională a Vămirilor din Danemarca. Autoritățile daneze afirmă că, în raportul de monitorizare, Curtea de Conturi a Danemarcei a concluzionat că Agenția Națională a Vămirilor din Danemarca a dublat numărul de controale și a depus eforturi pentru a da curs recomandării Comisiei de a-și revizui nivelul de control. Autoritățile daneze precizează, de asemenea, că măsurile luate sunt considerate de Curtea de Conturi a Danemarcei satisfăcătoare și, în consecință, au închis această parte a cazului în noiembrie 2020.

42. Comisia a solicitat feedback din partea statelor membre cu privire la modul în care au pus în aplicare formularele UE de informare asupra riscurilor cu privire la proiectul-pilot referitor la capacitățile de analiză comune și la noul sistem REX. Comisia intenționează să analizeze modul în care statele membre au integrat alte formulare de informare asupra riscurilor financiare în sistemul lor de gestionare a riscurilor pe perioada vizitelor de evaluare și de monitorizare.

45. Primul ciclu de revizuire va fi lansat în 2021 și ar trebui să conducă la propuneri de actualizare a Deciziei CRF și/sau a ghidului CRF, pentru a asigura un proces clar și structurat.

Caseta 4. Comisia constată cu regret faptul că statele membre nu au luat act în deplină măsură de implicațiile pe care Decizia CRF ar trebui să le aibă asupra sistemului lor național de gestionare a riscurilor. Este, de asemenea, regretabil faptul că statele membre nu au utilizat toți indicatorii recomandați, ceea ce a condus la o aplicare neuniformă a criteriilor de selectare a declarațiilor vamale pentru control. Din păcate, pentru controlul ulterior acordării liberului de vamă, statele membre nu au efectuat analize sistematice ale riscurilor, în timp ce Decizia CRF acoperă toate tipurile de controale, fie înainte, fie după acordarea liberului de vamă pentru mărfuri. Comisia va aborda aceste deficiențe în noua strategie de gestionare a riscurilor.

55. Comisia subliniază că formularele de informare asupra riscurilor emise pentru capacitatea de analiză comune au constituit un proiect-pilot cu informații limitate din cauza naturii experimentale a exercițiului. În ceea ce privește comunicările de asistență reciprocă, legislația în vigoare (articolul 18 din Regulamentul 515/97) prevede că statele membre sunt obligate să comunice Comisiei acțiunile lor

după primirea informațiilor sub forma unei comunicări de asistență reciprocă. Cu toate acestea, acțiunile propuse statelor membre reprezintă o serie de recomandări care nu sunt neapărat adecvate pentru toate statele membre în orice situație. Prin urmare, obligațiile statelor membre pot fi diferite în funcție de conținutul comunicării de asistență reciprocă, respectiv dacă este vorba despre o anchetă, un sector, o tendință sau de o combinație a acestora.

56. Cadrul de gestionare a riscurilor vamale trebuie să includă o selecție aleatorie așa cum este descrisă la articolul 46 alineatul (2) din CVU. Cu toate acestea, Comisia intenționează să dezvolte în continuare norme comune privind controalele aleatorii în cadrul gestionării riscurilor financiare.

57. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 36.

58. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 36.

60. Comisia constată cu regret că nu toate statele membre supun fie declarațiile simplificate, fie declarațiile suplimentare aferente unei analize automatizate a riscurilor, utilizând profilurile de risc bazate pe Decizia CRF. Într-adevăr, acest lucru nu este în conformitate cu cerințele Deciziei CRF.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

62. Comisia recunoaște că Decizia CRF și ghidul trebuie actualizate și că decizia va include elemente din ghid care ar consolida modul în care este conceput cadrul menit să contracareze riscurile financiare.

63. Comisia recunoaște că Decizia CRF trebuie actualizată pentru a include elemente din ghid, ceea ce ar asigura o punere în aplicare mai uniformă de către statele membre. Comisia recunoaște, de asemenea, necesitatea de a actualiza cadrul pentru a acoperi lacunele și deficiențele identificate de Curte (de exemplu, monitorizarea și revizuirea, comerțul electronic, claritatea semnalelor de risc, procedurile simplificate, controalele ulterioare acordării liberului de vamă), Comisia va continua această evaluare prin intermediul vizitelor de examinare și de monitorizare.

Recomandarea 1 – Îmbunătățirea aplicării uniforme a controalelor vamale

Comisia înțelege că, în paragraful introductiv din această recomandare, „prin luarea de măsuri” înseamnă că Comisia ar trebui să prezinte propunerile necesare și ar trebui să solicite sprijinul și, după caz, aprobarea statelor membre.

(a) În lumina clarificărilor din paragraful introductiv din prezenta recomandare, Comisia acceptă partea (a) din recomandare.

Comisia intenționează să actualizeze și să completeze Decizia CRF și să transfere elementele relevante din ghid în decizie.

(b) În lumina clarificărilor din paragraful introductiv din această recomandare, Comisia acceptă partea (b) din recomandare.

Comisia intenționează să includă comerțul electronic în Decizia CRF și în ghidul CRF.

(c) În lumina clarificărilor din paragraful introductiv din această recomandare, Comisia acceptă partea (c) din recomandare.

Comisia intenționează să îmbunătățească instrucțiunile adresate statelor membre cu privire la calitatea informațiilor necesare în cadrul unui formular de informare asupra riscurilor pentru a asigura punerea în aplicare comună a acestuia.

Comisia intenționează să pună în aplicare o monitorizare anuală a calității formularelor de informare asupra riscurilor și a punerii în aplicare a acestora de către statele membre.

Comisia intenționează să introducă modificări juridice pentru a asigura un feedback obligatoriu cu privire la semnalele de risc (formulare de informare asupra riscurilor).

(d) În lumina clarificărilor din paragraful introductiv din această recomandare, Comisia acceptă partea (d) din recomandare.

Comisia intenționează să clarifice în ghid utilizarea Deciziei CRF pentru declarațiile simplificate și modul de utilizare a articolului 234 din actul de punere în aplicare a CVU care permite autorităților vamale să suspende temporar utilizarea simplificării în cazul unor riscuri identificate.

(e) În lumina clarificărilor din paragraful introductiv din această recomandare, Comisia acceptă partea (e) din recomandare.

Comisia intenționează să automatizeze transferul de date din CRMS către sistemele statelor membre (listele de transfer ale operatorilor economici de interes).

(f) În lumina clarificărilor din paragraful introductiv din această recomandare, Comisia acceptă partea (f) din recomandare.

Comisia intenționează să identifice indicatorii pentru monitorizarea eficacității și eficienței criteriilor și să îi integreze în Decizia CRF.

În plus, Comisia intenționează să efectueze o evaluare a situației punerii în aplicare a Deciziei CRF și va efectua vizite de studiu în statele membre.

64. Comisia recunoaște că Decizia CRF trebuie actualizată pentru a include elemente din ghid referitoare la conținutul și utilizarea indicatorilor de risc și la gestionarea impactului. De asemenea, cadrul trebuie să integreze dimensiunea UE a gestionării riscurilor. Planul de acțiune vamală publicat în septembrie 2020 subliniază necesitatea de a dezvolta explorarea datelor și analiza de date la nivelul UE (capacități de analiză comune). Noua strategie de gestionare a riscurilor se va concentra în special asupra acestor aspecte și va propune modalități de abordare a riscurilor din perspectiva UE.

Recomandarea 2 – Dezvoltarea și implementarea unei veritabile capacități de analiză și de coordonare la nivelul UE

Comisia acceptă recomandarea.

Comisia va face propunerile necesare și va solicita sprijinul și, după caz, aprobarea statelor membre.

În ceea ce privește crearea unei funcții centrale, astfel cum s-a anunțat în Planul de acțiune vamală, Comisia intenționează să își consolideze capacitatea de analiză prin dezvoltarea unor capacități de analiză comune.

În privința analizei necesare, Comisia intenționează să efectueze o evaluare a impactului asupra guvernantei pe termen lung.

(a) În ceea ce privește rolul unei asemenea funcții astfel cum se recomandă la litera (a), Comisia intenționează să definească riscurile relevante pentru UE, inclusiv riscurile pentru care există motive care justifică o abordare și mai integrată (și anume, riscurile identificate la nivelul UE pe baza unor dovezi solide și care necesită o abordare care implică un control mai strict). Acestea sunt riscurile care pot fi identificate numai la nivelul UE.

b) În ceea ce privește rolul unei asemenea funcții astfel cum se recomandă la litera (b), așa cum s-a anunțat în Planul de acțiune vamală, Comisia intenționează să își consolideze capacitatea de analiză prin dezvoltarea unor capacități de analiză comune, care vor include aceste funcții.

c) În ceea ce privește rolul unei astfel de funcții astfel cum se recomandă la litera (c), în contextul Planului de acțiune vamală, Comisia va analiza ce modificări juridice și informatice sunt necesare pentru a dezvolta instrumente informatice de gestionare a riscurilor vamale care să fie compatibile cu sistemele statelor membre pentru importuri și de gestionare a riscurilor, pentru a permite aplicarea directă și automată a recomandărilor de control în cazul riscurilor relevante la nivelul UE. Pe această bază, Comisia va iniția modificările juridice și informatice necesare.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit V – Finanțarea și administrarea Uniunii, condusă de domnul Tony Murphy, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi Europene, care a fost asistat de: Werner Vlasselaer, șef de cabinet, Bernard Moya, atașat în cadrul cabinetului, Alberto Gasperoni, manager principal, José Parente, coordonator, Diana Voinea și Csaba Hatvani, auditori. Michael Pyper a asigurat sprijin lingvistic.



Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	24.9.2019
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	23.12.2020
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	23.2.2021
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	15.3.2021

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2021.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene, sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-5788-6	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/664429	QJ-AB-21-005-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-5769-5	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/688861	QJ-AB-21-005-RO-Q

În cadrul uniunii vamale a UE, este necesară aplicarea uniformă a controalelor vamale de către statele membre pentru a-i împiedica pe importatorii frauduloși să vizeze anumite puncte de intrare la frontieră cu un nivel mai scăzut de control. Codul vamal al Uniunii impune Comisiei să ia măsurile necesare pentru a se asigura că statele membre aplică în mod uniform controalele vamale. În vederea atingerii acestui obiectiv, Comisia a adoptat recent Decizia de punere în aplicare a criteriilor și standardelor pentru riscuri financiare. Aceasta este însoțită de un ghid care a fost aprobat de statele membre. Aceste două documente formează, împreună, cadrul pentru riscuri financiare în domeniul vamal.

În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă decizia sus-menționată și ghidul conex elaborate de Comisie în vederea aplicării în statele membre au fost concepute în așa fel încât să asigure o selecție armonizată a declarațiilor de import în vederea efectuării de controale, precum și modul în care statele membre le puneau în aplicare.

Curtea a concluzionat că punerea în aplicare a noului cadru pentru riscuri financiare în domeniul vamal reprezintă un pas important în direcția aplicării uniforme a controalelor. Cadrul nu este însă suficient de bine conceput pentru a garanta că statele membre selectează într-un mod armonizat controalele. În plus, statele membre pun în aplicare în moduri diferite decizia și ghidul.

Curtea recomandă Comisiei să îmbunătățească aplicarea uniformă a controalelor vamale și să dezvolte și să implementeze o veritabilă capacitate de analiză și de coordonare la nivelul UE. Pentru a se înregistra progrese, va fi nevoie de sprijinul și, după caz, de aprobarea statelor membre.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors