



Брюксел, 27.11.2013 г.
COM(2013) 829 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Седми доклад на Комисията за функционирането на системата за контрол на традиционните собствени ресурси (2010—2012 г.) (член 18, параграф 5 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г.)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Седми доклад на Комисията за функционирането на системата за контрол на традиционните собствени ресурси (2010—2012 г.) (член 18, параграф 5 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г.)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Комисията редовно изготвя доклад за функционирането на системата за контрол на традиционните собствени ресурси (ТСР), предназначен за Европейския парламент и Съвета¹.

Проверката на ТСР се основава на Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета от 7 юни 2007 г.², Регламент № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г.³ и Регламент № 1026/1999 на Съвета от 10 май 1999 г.⁴

Традиционни собствени ресурси (ТСР): мита и селскостопански мита, дължими при внос на стоки от трети държави, както и налози върху захарта. През периода 2010—2012 г. бяха предоставени над 48,8 млрд. EUR (нето).

В този доклад, който е седмият от този вид, се описва и анализира функционирането на системата за контрол на ТСР за периода 2010—2012 г. В него се описват мерките за контрол на Комисията през този период, оценяват се приложените мерки и се правят заключения⁵. В доклада се посочват и финансовите, правните и регулаторните последващи действия във връзка с този контрол.

В приложение 1 към настоящия доклад се описват целите на проверките и как системата за контрол функционира на равнище ЕС.

2. КОНТРОЛНА ДЕЙНОСТ НА КОМИСИЯТА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2010—2012 Г.

Проверките на място, които извършва Комисията, се основават на прецизна методика, чиято цел е да се провери съответствието на процедурите със стандартите на ЕС. Те се планират като част от годишна програма за проверки, съдържаща различни теми на контрола, който трябва да бъде извършен в една или повече държави членки въз основа на анализ на риска. Извършват се с помощта на стандартизирани процедури за всички проверки и включват използването на адаптирани за всеки случай инструменти за одит, т.е. въпросници, изпращани предварително на държавите членки, и контролни листове, използвани на място. Целта е да се гарантира, че проверките се извършват и докладите се изготвят по последователен начин.

¹ Член 18, параграф 5 от Регламент № 1150/2000.

² ОВ L 163, 23.6.2007 г., стр. 17.

³ ОВ L 130, 31.5.2000 г., стр. 1—9, изменен с Регламент № 105/2009 на Съвета от 26 януари 2009 г. (ОВ L 36, 5.2.2009 г., стр. 1).

⁴ ОВ L 126, 20.5.1999 г., стр. 1.

⁵ Докладът се съсредоточава върху проверките, извършени от институциите на ЕС (Комисията и Сметната палата). Той не обхваща извършените от държавите членки проверки, подробните резултати от които са включени в годишния доклад, изготвен съгласно член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

2.1. Основни резултати от проверките

През периода 2010—2012 г.⁶ Комисията извърши **94 проверки** по силата на член 18 от Регламент № 1150/2000. Шест от тези проверки бяха извършени съгласно подхода „Споразумение за съвместен одит“ (Joint Audit Arrangement)⁷.

94 проверки, довели до 372 констатации.

Подход за съвместен одит: специални видове съвместен контрол, при който службите за вътрешен одит на една държава членка правят одит в съответствие с одобрен от Комисията метод.

От направените 372 констатации 120 имаха преки финансови последици (32,2 %), а 125 — регулаторни последици (33,6 %). Комисията предприе необходимите мерки във връзка с финансовите последици от направените констатации.

2.1.1. Проверки по митнически въпроси

През 2010 г. контролните дейности по отношение на **националните стратегии за митнически контрол** продължиха в държавите членки, в които не бяха проведени преди 2010 г. Те имаха за цел да се провери дали държавите членки са въвели по отношение на ТСП обща, ефикасна и ефективна стратегия за митнически контрол, както и подходящи структури и процедури, които позволяват финансовите интереси на Съюза да бъдат защитени посредством ефективни митнически проверки, основани на анализ на риска. Недостатъците, констатирани при митническото оформяне и при последващите проверки, трябваше да бъдат отстранени и трябваше да бъдат взети мерки за подобряване на ефективността на митническите проверки. Генерална дирекция „Бюджет“ изготви тематичен доклад относно стратегията за митнически контрол в държавите членки, който бе представен на държавите членки в рамките на Консултативния комитет по собствените ресурси (ККСР) на 7 юли 2011 г. и на Групата за митническа политика (ГМП)⁸ на 30 юни 2011 г. Резултатите от извършените през 2009 и 2010 г. проверки показаха, че като цяло държавите членки са положили усилия за разработване на стратегии за митнически контрол, за да спазят изискванията на законодателството и за да осигурят защита на финансовите интереси на ЕС. Въпреки това на държавите членки бяха изпратени 163 констатации, включително проблеми, свързани със съответствието, и искания за подобрения на процедурите им за контрол. По повечето от констатациите са предприети или се предприемат мерки, което е доказателство за ангажираността на държавите членки да подобрят системите си за митнически контрол.

През 2010, 2011 и 2012 г. проверките по отношение на **събирането на антидъмпинговите и изравнителните мита** показаха, че в по-голямата част от държавите членки събирането на тези мита и свързаната с него стратегия за контрол са в съответствие със законодателството на ЕС и с необходимостта от осигуряване на адекватна защита на финансовите интереси на ЕС. При все това в някои държави членки бяха установени слабости по отношение на счетоводното отчитане на временните мита, които стават окончателни, и по отношение на анализа на риска. Комисията поиска от съответните държави членки да предприемат бързо мерки за подобряване на положението.

През 2011 г. проверките на **процедурата за оформяне на място** разкриха значителни слабости в управлението и контрола на

Процедура за оформяне на място: процедура, която позволява декларирането

⁶ Вж. приложение 2 за разбивката на темите на контрола между държавите членки.

⁷ Проверки, извършени в Дания, Нидерландия и Австрия. Нидерландия спря участието си от 2012 г. нататък.

⁸ Генералните директори на националните митнически администрации са членове на ГМП.

тази процедура. Тези проверки бяха извършени вследствие на констатациите, направени от Комисията и Европейската сметна палата през предходни години, и имаха за цел да се направи оценка на спазването на законодателството на ЕС и да се прецени дали финансовите интереси на ЕС са защитени по подходящ начин. Генерална дирекция „Бюджет“ изготви тематичен доклад по тази тема, който бе представен на ККСР на 6 декември 2012 г. и на ГМП на 12 декември 2012 г. Той показва, че държавите членки са положили усилие за въвеждане на електронни уведомления и митнически декларации и за повторна оценка на старите разрешителни и адаптирането им към новите правни изисквания. Този процес бе използван за предприемане на мерки по много от направените по-рано констатации. Въпреки това някои въпроси все още се нуждаеха от специално внимание.

Проверките през 2011 г. в четири държави членки относно **обвързващата тарифна информация (ОТИ)** показаха като цяло висока степен на съответствие със законодателството на ЕС. Установени бяха съществени слабости, що се отнася до последващото събиране на ТСР при отмяна на ОТИ или до липсата на стратегии за контрол с цел проверка на използването на гратисните периоди.

Проверките на **транзита на ЕС**, извършени през 2012 г. в 21 държави — членки на ЕС, бяха обосновани от големия брой недостатъци, открити през 2006 г. по време на проверките по същата тема, и от равнището на откритите в тази област измами. Комисията констатира, че ситуацията се е подобрила в повечето държави членки, особено що се отнася до мониторинга (включително финансовия мониторинг) на транзитните операции, които не се извършват в определените срокове. Бяха отбелязани някои слабости, свързани с изчисляването на гаранцията, покриваща транзитното движение, със съдържанието на транзитните декларации и с броя на проверките, извършени по отношение на транзитните движения и на упълномощените изпращачи и получатели. Генерална дирекция „Бюджет“ е в процес на изготвяне на тематичен доклад по тази тема, който ще бъде представен на ККСР на 5 декември 2013 г.

2.1.2. Проверки по счетоводни въпроси

Управлението на отделната сметка е тема, която присъства редовно в контролната дейност на Комисията във всички държави членки⁹. Тази сметка представлява ценен източник на информация за начина, по който администрациите изпълняват своите задължения по отношение на управлението на ТСР (установяване на вземанията, управление на обезпеченията, проследяване на събирането на вземанията, отмени, отписване на

на стоките, без да са налични всички необходими данни и документи и/или без да е необходимо стоките да бъдат представени в митническото учреждение. Впоследствие е необходимо да бъдат извършени необходимите действия.

ОТИ: писмена информация, предоставена от митническите органи относно класирането на стоките в Комбинираната номенклатура или в базирана на нея номенклатура, като например ТАРИК.

Гратисен период: период на удължено използване на невалидна ОТИ, предоставена от митническите органи при определени условия.

Транзит на ЕС: процедура, която позволява движението на стоки от трети държави без заплащане на мита и такси между две точки на територията на ЕС.

Неприключен транзит: транзитно движение, за което няма доказателство, че стоките са пристигнали на местоназначението си. Митата и таксите трябва да бъдат събрани.

Държавите членки въвеждат ТСР в една от две сметки:
- **обичайната сметка** — за събраните или обезпечените суми (тези суми се внасят в бюджета на ЕС);
- **отделната сметка** — за несъбраните суми или

⁹ Тази тема присъства като допълнение към основната тема при всяко контролно посещение.

несъбираемите вземания). Проверките в тази област през периода 2010—2012 г. потвърдиха, че повечето грешки са еднократни и че системните грешки представляват изключение. Държавите членки поеха финансовите последици от направените констатации. Проверките на Комисията потвърдиха, че цялостната ситуация се подобрява благодарение на натиска, който упражняват проверките на Комисията, както и благодарение на въвеждането в повечето държави членки на митнически и/или счетоводни компютърни инструменти, които позволяват да се намали рискът от еднократни грешки.

В 7 държави членки бяха проведени по-всеобхватни контролни дейности, за да бъдат оценени техните **системи за събиране на ТСР**. Резултатите от направените проверки позволиха да бъде заключено, че като цяло държавите членки са въвели подходящи системи за събиране, въпреки че бяха открити редица структурни и изолирани грешки.

Специално внимание бе обърнато на системата за ТСР в Белгия, тъй като възникнаха съмнения по отношение на надеждността на белгийските автоматизирани процедури за митническо оформяне и счетоводно отчитане, а оттам и по отношение на верността на ТСР, които Белгия прехвърли в бюджета на ЕС. Като взе предвид тези съмнения, генералният директор на ГД „Бюджет“ изрази резерва в своите декларации за достоверността в годишните отчети за дейността за 2011 и 2012 г. Комисията посвети на проблема няколко проверки на място и поиска да бъдат предприети действия, включително да бъде подобрен вътрешният контрол и да бъдат извършени цялостни външни одити на счетоводната система. Позицията, възприета от Комисията, бе приета от белгийските органи и бе възложен задълбочен външен одит, който започна на 17 януари 2013 г. Този одит трябва да приключи през 2013 г., като резултатите от него ще бъдат разгледани преди генералният директор евентуално да оттегли своята резерва.

Освен това бяха проведени няколко специални проверки, за да се види как държавите членки работят с **несъбираемите суми ТСР**. Открити бяха сериозни недостатъци (суми, за които освобождаването от задължението за предоставяне не е оправдано, суми, за които Комисията не е уведомена, и т.н.). Някои от тях имаха финансови последици.

2.2. Последващи действия във връзка с контролните дейности на Комисията

2.2.1. Регулаторни аспекти

Когато в хода на проверките бъде установено наличието на недостатъци или пропуски в националните нормативни или административни разпоредби, държавите членки се приканват да вземат необходимите мерки, включително от законодателно или нормативно естество, за да се съобразят с изискванията на ЕС. Тези корекции са важна последица от проверките на Комисията. Направените констатации също представляват

за оспорените обезпечени суми.

***Система за събиране на ТСР:** всички системи и процедури, въведени от държавите членки с цел осигуряване на установяването, вземането по отчет, събирането и изплащането на ТСР.*

*Всяка сума, която е **несъбираема**, се изважда от отделната сметка. Сумата трябва да бъде предоставена (платена) на Комисията, освен ако не може да бъде събрана поради непреодолима сила или по причини, които не могат да бъдат приписани на държавата членка (**освобождаване от задължението за предоставяне**).*

съществен източник на информация за проблемите, които срещат държавите членки при прилагането на митническите разпоредби, и тяхното отражение върху ТСР.

2.2.2. Резултати при спорове

По някои елементи на законодателството позициите на държавите членки и Комисията се разминават. Поради това Комисията няма друг избор освен да прибегне към процедурата за установяване на неизпълнение на задължение (член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз). Към 31 декември 2012 г. два случая бяха на различни етапи от процедурата за установяване на неизпълнение на задължение.

През периода 2010—2012 г. Съдът постанови няколко важни решения след процедури за установяване на неизпълнение на задължение, започнати от Комисията. Когато имаше основание за това, засегнатите държави членки трябваше да поемат финансовите последици. По някои от тези решения финансовите последици са все още в процес на оценяване или на уреждане.

В решенията си от 17 юни 2010 г.¹⁰, 1 юли 2010 г.¹¹ и 7 април 2011 г.¹² Съдът потвърди позицията на Комисията относно последиците от забавянето на вписването на неизплатените митни сборове в сметките в случаите на последващо събиране или когато органите на третата държава износител изпратят уведомление, че изнесените стоки не отговарят на условията за преференциално третиране и че сертификатите за движение на стоките са неоснователно издадени.

В решението си от 17 март 2011 г.¹³ Съдът потвърди позицията на Комисията, като посочи, че чрез систематичното приемане на митнически декларации за допускане за свободно обращение на пресни банани, при положение че митническите органи са знаели или е имало основания да знаят, че декларираното тегло на бананите не съответства на реалното им тегло, съответните митнически органи не са спазили митническото законодателство на ЕС. При това положение държавата членка трябва да компенсира загубата на ТСР.

В решението си от 8 юли 2010 г.¹⁴ Съдът също потвърди позицията на Комисията, като заяви, че когато липсата на установяване или събиране (своевременно) на ТСР се дължи на незаконното поведение на митническите служители, това неустановяване или несъбиране на ТСР следва да се припише на държавата членка, за която работят митническите служители. При това положение държавата членка следва да компенсира загубата на ТСР, като лихвите за забава започват да се начисляват от датата, на която ТСР е трябвало да бъдат предоставени на Комисията, ако бяха правилно установени по отношение на възникването на митническото задължение.

Вземане под отчет: вписване на митните сборове в митническото счетоводство.

Преференциално третиране: преференциалните тарифни мерки, съдържащи се в споразумения, сключени от ЕС, или приети едностранно от него за стоки с произход от държавата бенефициер.

Сертификат за движение на стоките: документно доказателство за произхода.

Предоставяне: реално плащане в полза на Комисията.

¹⁰ Дело С-423/08.

¹¹ Дело С-442/08.

¹² Дело С-405/09.

¹³ Дело С-23/10.

¹⁴ Дело С-334/08.

2.2.3. Финансови аспекти

През референтния период (2010—2012 г.) на Комисията бяха изплатени допълнителни вземания на обща стойност над **249 млн. EUR**¹⁵ вследствие на забележките, направени в докладите ѝ за проверка и при другите ѝ контролни дейности, както и в резултат на предприетите от нея действия във връзка с констатациите на Сметната палата и решенията на Съда относно процедурите за установяване на неизпълнение на задължение в областта на ТСП¹⁶.

При забавяне на предоставянето на ТСП бяха начислявани и лихви за забава. Общият размер на лихвите за забава, платени от държавите членки, възлиза на над **484,5 млн. EUR**¹⁷.

2.3. Мерки на Комисията за подобряване на събирането на ТСП

Освен проверките на място в държавите членки Комисията разполага с няколко други начина за контролиране на събирането на ТСП. Правилното използване на тези начини реално подобрява събирането.

2.3.1. Разглеждане на отписаните несъбираеми вземания

Държавите членки трябва да вземат необходимите мерки за предоставяне на ТСП, освен когато събирането на ТСП се окаже невъзможно поради непреодолима сила или по независещи от държавите членки причини (член 17, параграф 2 от Регламент № 1150/2000).

Съгласно законодателството на ЕС само Комисията може да освободи държава членка от задължението ѝ да предостави несъбираема сума, превишаваща 50 000 EUR. За сумите под този праг държавите членки преценяват сами дали са налице условията за освобождаване от задължението за предоставяне (без да се засягат проверките на място, извършвани от Комисията).

За да се помогне на държавите членки при вземането на решение, на членовете на ККСР бе изпратен документ (компендиум), в който се прави преглед на начина, по който Комисията преценява през периода 1992—2012 г. дали условията за освобождаване от задължението за предоставяне са изпълнени.

Всички искания за освобождаване от задължението за предоставяне на несъбираемо вземане трябва да се изпращат на Комисията посредством многоезична база данни, наречена WOMIS (система за управление и информация в областта на отписванията), която започна да функционира на 1 януари 2010 г. Този инструмент беше създаден, за да се предостави възможност за ефикасно и сигурно управление на исканията на държавите

Искане за освобождаване от задължението за предоставяне на несъбираемо вземане след отписването му: процедура, която позволява на Комисията да провери дали вземането е несъбираемо поради причини, които могат да се припишат на държавите членки. В случай на отказ сумата трябва да се предостави на Комисията.

Комисията разглежда случаите, за които ѝ е съобщено, за да прецени в каква степен държавите са положили усилия да съберат вземането.

¹⁵ Включително над **103 млн. EUR**, свързани с последващите мерки по решението на Съда от 15.12.2009 г. относно вноса на военно оборудване, упоменати в шестия доклад за системата за контрол на ТСП (COM(2010)219).

¹⁶ Тази сума не включва сумите, които са изискани от държавите членки, но все още не са предоставени.

¹⁷ Включително над **302 млн. EUR**, свързани с последващите действия по решението на Съда от 15.12.2009 г. относно вноса на военно оборудване.

членки.

През периода 2010—2012 г. бяха изпратени 424 искания за освобождаване от задължението за предоставяне на обща брутна стойност от над **114 млн. EUR**. В отговор на разгледаните през този период искания (неприключени случаи и нови искания) Комисията предостави 395 освобождавания от задължението за предоставяне на стойност над 153 млн. EUR. От друга страна, бяха отхвърлени 268 искания за освобождаване от задължението за предоставяне на стойност над **90 млн. EUR** (бруто), които трябва да бъдат предоставени от съответните държави членки. Комисията трябваше да поиска допълнителна информация за почти една трета от разгледаните искания.

2.3.2. Третиране на грешките при установяването на вземания, довели до загуба на традиционни собствени ресурси

В решението си от 15 ноември 2005 г.¹⁸ Съдът потвърди позицията на Комисията и призна, че задължението на държавата членка да установи вземането на ЕС спрямо ТСП (и да предостави тези ТСП) възниква веднага щом условията, предвидени в митническото законодателство, бъдат изпълнени. Ето защо не е необходимо самото установяване да е извършено. Тъй като държавите членки са освободени от задължението за предоставяне на ТСП само в случай на непреодолима сила или ако сумата не може да бъде събрана поради независещи от държавите членки причини, държавите членки трябва да поемат финансовите последици от грешките, които са допуснали.

Въз основа на тази съдебна практика Комисията проследи през периода 2010—2012 г. административните грешки, допуснати от държавите членки в ущърб на финансовите интереси на Съюза (проверки на място, съобщаване на националните решения за възстановяване или опрощаване на вземания поради административна грешка и т.н.). Благодарение на това проследяване Комисията изиска от държавите членки да предоставят почти **88 млн. EUR** (бруто) през периода 2010—2012 г.

Вследствие на решението от 8 юли 2010 г., посочено в точка 2.2.2 по-горе, лихвите за забава вече трябва да се изчисляват, считано от датата, на която средствата е трябвало да бъдат предоставени при недопускане на административна грешка.

2.3.3. Базата данни OWNRES

Съгласно Регламент № 1150/2000 държавите членки трябва да изпращат на Комисията информация за случаите на измама и нередности, свързани с вземания в размер на над 10 000 EUR. Тази информация се изпраща чрез базата данни OWNRES.

Тази база данни осигурява на Комисията информацията, която ѝ е нужна за проследяване на събирането и за подготвяне на проверките ѝ на място. Съобщените данни се използват и от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) с цел извършването на различни анализи.

2.4. Мерки за мониторинг за присъединяващите се държави

По време на подготовката за присъединяването на Хърватия Комисията проведе през 2010, 2011 и 2012 г. посещения за мониторинг, специално насочени към ТСП. Тези посещения за мониторинг и проведените счетоводни симулации позволиха на Комисията да получи приемлива увереност по отношение на административната

¹⁸ Дело С 392/02.

способност на Хърватия да прилага достиженията на общностното право в областта на ТСП.

3. ОЦЕНКА НА СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ

Както през предходните години, констатациите, направени през периода 2010—2012 г., потвърждават ползите, които Комисията може да извлече от системата за контрол на ТСП. В годишните си доклади Европейската сметна палата определя тази система като ефективна.

Финансовото отражение на проверките се вижда ясно, но то не е единствената причина за тяхното извършване. Различните проверки имат за основна цел да гарантират, че бюджетът на ЕС се финансира по подходящ начин, що се отнася до ТСП. Благодарение на цялата информация, предоставена от държавите членки, проверките могат също да подобрят степента на спазване на разпоредбите на ЕС и дори да повлияят на процеса на подобряване на разпоредбите с цел по-добра защита на финансовите интереси на ЕС.

На 27 и 28 октомври 2011 г. в Берлин бе проведен семинар относно проверките на ТСП, за да бъде обсъдено с държавите членки как функционират проверките на ТСП и как те могат да бъдат доразработени в бъдеще. Въз основа на направените заключения бяха предприети мерки за подобряване на подготовката на проверките (програма, попълване на предшествващия проверката въпросник, изпращане на контролния списък за проверката и т.н.). В допълнение към това при изготвянето на годишната програма за контрол държавите членки вече се приканват да предложат теми, на които да се основават проверките. Накрая, бе решено да бъдат предприети действия за засилване на проверките/одитите, извършвани от държавите членки по отношение на ТСП и към които Комисията може да се присъедини в съответствие с член 18, параграф 2 от Регламент № 1150/2000. В това отношение през 2012 г. бе създадена проектна група, в съответствие с концепцията за програмата за действие „Митници 2013“, в която участват представители на 13 държави членки. От групата се очаква да подготви препоръки за общи цели и инструменти за одит за службите за вътрешен одит (или службите за контрол на ТСП) на митническите администрации, за да се засили отговорността, която носят държавите членки при извършването на проверки на ТСП. Заключениета и препоръките на групата трябва да бъдат представени пред всички членове на ККСР до края на 2013 г.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Резултатите, регистрирани от 2010 до 2012 г., показват, че проверките на Комисията на ТСП и систематичното проследяване на констатираните недостатъци са необходими. Това бе доказано от подобреното спазване на разпоредбите на ЕС, както и от финансовите последици (допълнителните нетни средства, предоставени на бюджета на ЕС, бяха на стойност около **733,5 млн. EUR**). Тази контролна дейност позволява също да се гарантира равно третиране на държавите членки по отношение както на прилагането на митническото и счетоводното законодателство, така и на защитата на финансовите интереси на ЕС.

Поради това в бъдеще Комисията възнамерява:

- да запази ролята си в областта на проверките на място;
- да продължи да засилва мониторинга на дейностите по събиране в държавите членки;

- да продължи мониторинга на присъединяващите се държави;
- да повиши способността и готовността на държавите членки да правят сами проверки на ТСП.