



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.11.2013 г.  
SWD(2013) 482 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**Обобщена оценка на въздействието на изменението на Регламент (ЕО) № 515/97  
на Съвета относно взаимопомощта в областта на митническите въпроси**

{COM(2013) 796 final}  
{SWD(2013) 483 final}

# 1 Определяне на проблема

## 1.1 Въведение в проблема

Действията срещу нарушенията на митническото законодателство са от съществено значение за защитата на финансовите интереси на Съюза и за развитието на митническото сътрудничество. Законодателството на ЕС в тази сфера включва Регламент № 515/97, който регулира административната взаимопомощ и обмена на информация, и Решение № 917/2009 на Съвета, който съдържа мерки за противодействие на нарушенията на националното законодателство в областта на митниците. Митническото законодателство може да бъде нарушено по няколко начина, включително чрез **злоупотреба със системата за транзит**, при която действително внесените стоки се декларират, че са под режим транзит, за да се избегнат приложимите мита, чрез **невярно описание на внесените стоки**, за да бъде бъдат те обложени с по-ниски мита, или чрез **невярно деклариране на произхода на стоките**, за да бъдат заобиколени антидъмпинговите мита и избегнати количествените ограничения върху вноса (квотите).

## 1.2 Описание на проблема

За да удостоверят истинността на декларирания произход на стоките, митническите органи извършват проверки на документацията, която не съдържа подробна информация относно транспортно-логистичните стъпки, следвани от контейнера, транспортиращ стоките. Поради тази причина митническите служители нямат средствата, с които да установят дали декларираният произход на стоките съответства на маршрута, следван от въпросния контейнер. Това затруднява изключително установяването на потенциални случаи на невярно деклариране на произход.

За да установят съмнителните случаи, когато удостоверяват истинността на декларираното описание на стоките, митническите органи трябва да основават своята работа на оценка на риска. Комисията създава съответните профили, но в процеса на тяхното създаване нейните служби отправят повтарящи се искания за подобни данни, което води до излишна тежест за държавите членки (ДЧ).

За целите на контрола върху стоките под режим транзит, митническите органи извършват проверки на документацията и визуални проверки. Тези методи са ограничени не само от наличната работна сила, но и от това, че те пропускат възможността за извличане на ползи от технически разработки, които позволяват автоматичен анализ, като например въведените от Комисията инструменти ConTraffic — за идентифициране на подозрителни пратки, и ATIS — за откриване на необичайни транзитни модели.

Специфичен проблем в борбата срещу митническата измама е свързан с факта, че разследващите служители на OLAF трябва да чакат от 3 до 7 месеца преди да получат придружаващи документи от ДЧ. Освен това има случаи, когато ДЧ често не са в състояние или не искат да съдействат на OLAF при получаването на информация от икономическите оператори за целите на разследванията на OLAF (тъй като ДЧ не могат да участват пряко във въпросното разследване). Това създава особени проблеми с оглед на тригодишния давностен срок за събиране на митническите задължения.

### ***1.3 Мащаб на проблема***

Само измамите, които са резултат от невярно деклариране на произход, може да доведат до годишна загуба за ЕС-27 в размер на 100 милиона евро. През 2011 г. ДЧ докладваха 1 905 разкрити случая на измама и други нередности, свързани с невярно описание на стоки, щетите от които възлизат на 107,7 милиона евро. Това обаче са само щетите, установени от ДЧ и Комисията. Действителният мащаб на проблема е следователно значително по-голям. Случаите на нарушения, свързани с транзита, водят до загуби в приблизителен размер от 12 милиона евро годишно, докато за около 30 000 разкрити случая на евентуални измами няма информация.

Във връзка със забавянията при разследванията на OLAF опитът показва, че значителен източник на загуба е изтичането на периода от 3 до 7 месеца преди получаване на придружаващите документи относно вноса и износа. При одит, извършен през 2010 г., Европейската сметна палата установи следното: „В общо 274 проверени декларации бяха открити 49 грешки, които са довели до загуби от митнически сборове на стойност 558 000 евро. Тези суми са погасени по давност и следователно вече не могат да бъдат възстановени и са окончателно загубени за бюджета на ЕС.“

### ***1.4 Причини за идентифицираните проблеми***

#### ***Пропуски в съществуващата система за откриване***

##### **1.4.1 Невярно деклариране на произхода**

Понастоящем съществуват ограничени средства за проверка на истинския произход на внесените стоки. В частност митническите служители нямат възможност да удостоверят дали декларираният произход на стоките е съвместим с маршрута, следван от контейнера, транспортиращ внесените стоки. Счита се, че информацията в тази връзка е от решаващо значение за разкриване на случаи на невярно деклариране на произход.

##### **1.4.2 Невярно описание на стоки**

Идентифицирането на подозрителни случаи от митническите органи се основава на уведомленията, които могат да бъдат получени от различни източници (например други митнически органи или икономически оператори), и на анализ, основаващ се на ограничените налични данни. Основният недостатък на сегашната процедура е, че контролът все още не е достатъчно целенасочен, тъй като се основава на несистематичен анализ на данни.

##### **1.4.3 Злоупотреба със системата за транзит**

Настоящите процедури, използвани за контрол върху стоки под режим транзит, се състоят от проверки на документацията и визуални проверки — методи, които са ограничени по отношение на ефективността и ефикасността, тъй като не са основани на достатъчен анализ. По-обширният контрол може на свой ред да доведе до сериозни нарушения на търговските потоци. Освен проверките на документацията и визуалните проверки ДЧ и OLAF могат също да използват и ATIS, но за нея липсва солидно правно основание, а тя пропуска също съществена информация, понеже не съдържа данни за движението през националната територия, а съдържа само първоначална информация за транзит.

## *Липса на правна разпоредба за избягване на забавянния при разследванията на OLAF*

### **1.4.4 Забавянния при разследванията на OLAF**

В резултат от въведените наскоро електронни митници придружаващите документи относно вноса (фактура, сертификат за произход и т.н.) се държат от икономическите оператори, а не от митническите администрации. Това води до загуба на време, тъй като различни действащи лица трябва да направят своя принос/изпратят отговор във връзка с изискваните документи, преди те да бъдат предоставени на разположение на OLAF. Понастоящем не съществува разпоредба в правната рамка, която би могла да се използва за ускоряване на процедурите, свързани с разследванията на OLAF.

### **1.5 Основен сценарий: Как би се развил проблемът?**

При липса на промяна в политиката нарушенията на митническото законодателство ще останат частично неразкрити, като това ще води непрекъснато до финансови загуби за ЕС и до прилагане на съответното законодателство в по-малка степен.

Броят на измамите, свързани с **невярно деклариране на произхода**, ще нараства. ConTraffic доказва ползността на информацията относно контейнерите (съобщения за статуса на контейнерите — ССК) и като проучвателен проект ще приключи скоро. Докато не бъде приет нов метод, подпомагащ откриването на случаите на невярно деклариране на произход, ще продължат да се извършват измами и дори техният брой ще нараства, като измамниците натрупват опит. Следователно загубата от 17,6 милиона евро, свързана с невярно деклариране на произход, ще продължи да се реализира и най-вероятно ще нарасне още повече. Така също не се очаква подобрене в борбата срещу **невярното описание на стоки**. За момента няма данни за планирани промени, които биха могли да се въведат в митническите процедури за улесняване на борбата срещу невярното описание на стоки. Очаква се броят на измамите, свързани със **злоупотреба на транзитната система**, да нарасне. Настоящото решение — ATIS, въпреки че е много полезно, показва недостатъци. Данните относно стоките под режим транзит, които понастоящем се събират съгласно това административно споразумение, могат за в бъдеще да не бъдат на разположение, тъй като правното основание за тяхното събиране е подложено под съмнение от няколко ДЧ. В този случай броят на неразкритите измами ще нарасне.

В близко бъдеще не се очаква подобрене по отношение на забавяннията при разследванията на OLAF, освен ако не се внесе изменение в съществуващата процедура. Малко вероятно е ситуацията да се промени, без да бъдат предприети действия.

## **2 Анализ на субсидиарността и пропорционалността**

Необходимостта от действие на равнище ЕС се основава на факта, че ДЧ не могат ефективно да установят и намалят рисковете от нарушение на митническото законодателство и не са в състояние да водят надлежно разследвания по случаи на трансграничен трансфер на стоки. Следователно борбата срещу измамите, свързани с митниците, изисква по-широк европейски подход. Важно е да се отбележи, че ЕС разполага с изключителна компетентност в областта на предотвратяването на измами и защитата на своите финансови ресурси по митнически въпроси. Може да се твърди, че ЕС е в най-добро положение да действа като движеща сила зад тази инициатива, тъй като той вече притежава необходимите опит и системи.

**Добавена стойност:** Действието на равнище ЕС би довело до значително подобряване на борбата с измамите, свързани с митниците, чрез увеличаване на наличните доказателства, подобряване на възможностите за откриване и възпиране на измами и придаване на повече ефикасност и ефективност на мерките.

### 3 Цели

**Общите цели** на тази инициатива са : i) да укрепи защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (разкриване на измами и разследване) и ii) да засили митническото сътрудничество между ДЧ и между последните и Комисията посредством гарантиране на правилното прилагане на митническото законодателство.

**Специфичните цели** на инициативата са да увеличи **разкриваемостта, предотвратяването и наказателното преследване** на митническите измами чрез **засилено сътрудничество** както между ДЧ, така и между последните и Комисията в борбата срещу измамите, свързани с митниците, и да подобри процеса, свързан с разследванията на OLAF.

**Оперативните цели** на действието, което ще бъде предприето, съответстват на установените проблеми и на специфичните цели. За да се увеличат разкриваемостта, предотвратяването и наказателното преследване на митническите измами, е необходимо да се създадат условия за по-добро водене на борба с митническите измами. За да бъде разрешен проблемът със забавянията при разследванията на OLAF, трябва да се предприемат мерки за ускоряване на процеса.

Таблицата по-долу свързва установените проблеми с целите.

Проблем	Специфична цел	Оперативна цел
<b>Невярно деклариране на произход</b> и свързани с него финансови загуби	Повишаване разкриваемостта, предотвратяването и наказателното преследване на митнически измами чрез засилено сътрудничество както между ДЧ, така и между ДЧ и Комисията (при борбата с измамите, свързани с невярно деклариране на произхода на стоки , невярно описание на стоки и злоупотреба със системата за транзит)	1. Създаване на условия за по-добро водене на борба с митническите измами, свързани с <b>невярно деклариране на произхода на стоки</b>
<b>Невярно описание на стоки</b> и свързани с него финансови загуби		2. Създаване на условия за по-добро водене на борба с митническите измами, свързани с <b>невярно описание на стоки</b>
<b>Злоупотреба със системата за транзит</b> и свързани с нея финансови загуби		3. Създаване на условия за по-добро водене на борба с митническите измами, свързани с <b>злоупотреба със системата за транзит</b>
Забавяния при разследванията на OLAF и (изтичане на давност)	Подобряване на процеса, свързан с разследванията на OLAF	4. Ускоряване на разследванията на OLAF

## 4 Варианти на политиката

### 4.1 Варианти по отношение на централния проблем (оперативни цели 1, 2 и 3)

- **Вариант 0: запазване на съществуващото положение**

Този вариант следва описание на основния сценарий.

- **Вариант 1: Актове с незадължителна юридическа сила — увеличаване на разкриваемостта на митническите измами, свързани с невярно деклариране на произхода на стоки, невярно описание на стоки и злоупотреба със системата за транзит, посредством подходящи препоръки**

По отношение на **цел 1**, препоръката ще прикани ДЧ да подкрепят Комисията при опитите ѝ да получава ССК от икономическите оператори.

По отношение на **цели 2 и 3** препоръката ще прикани ДЧ да предоставят разрешение на Комисията за достъп или за копиране на данните, които понастоящем са налични в платформа на Комисията, и също така да се представят допълнителни данни за транзита.<sup>1</sup>

- **Вариант 2: Отговорността за повишаване разкриваемостта на митническите измами, свързани с невярно деклариране на произхода на стоки, невярно описание на стоки и злоупотреба със системата за транзит, се възлага на Комисията**

Този вариант включва създаването на централна база данни на ЕС за ССК и данни, свързани с вноса, износа и транзита. Тази база данни ще използва опита, придобит от ConTraffic и ATIS. Информацията за националния транзит и друг последващ транзит, като напр. промени в планирания маршрут или резултати от контрол, ще бъде включена и в централна база данни на ЕС.

- **Вариант 3: Отговорността за повишаване разкриваемостта на митническите измами, свързани с невярно деклариране на произхода на стоки, невярно описание на стоки и злоупотреба със системата за транзит, се възлага на ДЧ**

Обратно на гореизложеното този вариант включва възлагане на отговорността за събиране и анализ на съответните данни на ДЧ. Поради тази причина всяка ДЧ ще създаде своя национална база данни за ССК и данни относно вноса, износа и транзита. Редовен обмен и открит достъп следва да дадат възможност на ДЧ да предават и обменят данни и да изготвят редовни анализи.

- **Вариант 4: Споделена отговорност между Комисията и ДЧ за увеличаване на разкриваемостта на митническите измами, свързани с невярно деклариране на произхода на стоки, невярно описание на стоки и злоупотреба със системата за транзит**

При този вариант ССК и данните за транзита ще бъдат събирани на равнище ЕС, докато на ДЧ ще бъде възложена отговорността за данните, свързани с вноса и износа. Това

---

<sup>1</sup> Данни за национален транзит и информация за друг последващ транзит, като напр. промени в планирания маршрут или резултати от контрол.

може да е най-приемливата комбинация, тъй като тя взема предвид настоящата схема (Комисията управлява ConTraffic и ATIS) и разделя отговорността в съответствие с нея.

- **Вариант 5: Основен сценарий плюс**

Този вариант предполага увеличаване на броя на кадрите, които отговарят за разкриване и предотвратяване на съответните митнически измами. Очаква се, че благодарение на по-голям брой служители по контрола и следователи ще бъдат разкрити и евентуално предотвратени повече измами. Предложеното удвояване на ресурсите може да се отнася както до държавите членки, така и до Комисията (OLAF). Вследствие на извършен задълбочен анализ този вариант следва да бъде изключен на този етап.

#### ***4.2 Варианти по отношение на забавянията при разследванията на OLAF и свързаните с тях финансови загуби (Цел 4)***

- **Вариант 0: запазване на съществуващото положение**

Този вариант предвижда запазване на съществуващото положение. При този вариант няма да бъдат предприети допълнителни мерки за подпомагане на по-бързи разследвания в OLAF.

- **Вариант 1: Актове с незадължителен характер — издаване на препоръка с цел ускоряване на процедурата**

Този вариант предполага издаване на препоръка, приканваща държавите членки да допринасят за по-бърза процедура. Препоръката е инструмент с незадължителен характер, която може да се разбира като призив към ДЧ да подобрят настоящата практика и да допринесат за процеса на ускоряване на разследванията и разкриването на измами.

- **Вариант 2: Ускоряване на процедура за разследване, като се даде правомощие на Комисията да изисква директно от икономическите оператори придружаващи документи**

Комисията ще бъде оправомощена да изисква придружаващи документи директно от икономическите оператори. Този вариант предполага, че ДЧ ще бъдат информирани, но няма да играят активна роля.

- **Вариант 3: Увеличаване на броя на следователите в Комисията/OLAF**

Този вариант предполага подобряване на работата на OLAF чрез увеличаване на броя на разследващите служители, наети от OLAF. По този начин времето, прекарано в разследване следва да се съкрати, което ще облекчи проблема с продължителните разследвания.

- **Вариант 4: Предвиждане чрез разпоредба в съответното законодателство на ЕС на изискването икономическите оператори да предоставят допълнителна информация на национално равнище**

Този вариант предполага връщане към състоянието преди 2010 г (т.е. преди въвеждането на електронните митници). Икономически оператори ще бъдат задължени да предоставят информация относно всички придружаващи документи до съответните

национални органи, които след това следва да бъдат в състояние да предоставят веднага исканата информация.

• **Вариант 5: Налагане на краен срок за предоставяне на подкрепящите документи**

Този вариант предполага налагане на определен краен срок за ДЧ да предоставят на Комисията съответната документация. Този вариант обаче се счита, че води до твърде голяма намеса и че е непрактичен, тъй като един единствен краен срок за всички случаи не взема предвид разликите в сложността на разследванията.

## 5 Анализ на въздействието

### 5.1 Обобщение на въздействието

Въздействие на вариантите, свързани с цели 1, 2 и 3

Критерии	Ефективност			Ефикасност (всички цели)	Икономическо въздействие (всички цели)	Опростяване			Съгласуваност (всички цели)	Цялостна оценка
	Цел 1	Цел 2	Цел 3			Цел 1	Цел 2	Цел 3		
Вариант										
Вариант 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Вариант 1	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
				(Общо разходи: незначителни)						
Вариант 2	++ +	++ +	++ +	++	+++	++ +	++ +	++ +	+++	+++
				Общо разходи за Комисията: 850 000 EUR – създаване; 200 000 EUR – годишна поддръжка						
				При предоставяне на цялата налична информация (global dump) — без разходи за икономическите оператори; при селективно докладване — 3 000 EUR до 200 000 EUR)						



Вариант 3	++	++	++	--- (Общо разходи за ДЧ: 850 000 EUR — създаване 200 000 EUR — годишна поддръжка Общи разходи за икономическите оператори: съгласно вариант 2	+++	++	++	++	-	+
Вариант 4	++ +	++	++ +	- (Общо разходи за ДЧ: 320,000 EUR — създаване 80,000 EUR — годишна поддръжка Общо разходи за Комисията: 530,000 EUR – създаване; 120,000 EUR – годишна поддръжка Общи разходи за икономическите оператори: съгласно вариант 2	++	++ +	++	++ +	+	+

#### Въздействие на вариантите, свързани с цел 4

Критери и	Ефективност при постигането на цел	Ефикасност	Икономическо въздействие	Съгласуваност	Опростяване
Вариант 0	0	0	0	0	0
Вариант 1	+	+	+/-	+	++
Вариант 2	+++	++	+++	+	++
Вариант 3	++	--	+	-	0

Вариант 4	+++	---	-	-	--
--------------	-----	-----	---	---	----

## 6 Сравняване на вариантите

### 6.1 Варианти по отношение на цели 1, 2 и 3

Както се вижда от основния сценарий, вариант 0 не само не може да постигне целите, но той може и да влоши сегашната ситуация.

Доброволният характер на вариант 1 неминуемо ще създаде риск от непълнота на данните и макар че ситуацията може да се подобри в сравнение със запазването на съществуващото положение, ясно е, че това все още не е достатъчно и затова този вариант се счита за отрицателен. Вариант 2, от друга страна, се счита за силно положителен, тъй като Комисията вече разполага с необходимите системи и опит, за да управлява успешно въпросните бази данни. Освен това вариант 2 е предпочитаният вариант не само от ДЧ, но и от икономическите оператори, тъй като той предлага икономически ефективно и ефикасно решение на проблема с митническите измами. Вариант 3 се счита за положителен, но за разлика от вариант 2 създаването на отделни национални бази данни ще доведе до припокривания и допълнителни усложнения, тъй като същите данни ще бъдат събирани, обработвани и тълкувани от няколко ДЧ. Важно е да се подчертае, че с него се налага съществена финансова тежест на ДЧ. В този смисъл вариант 4 изглежда предлага по-добро разрешение от вариант 3, защото той избягва налагането на прекомерна финансова тежест на ДЧ чрез споделяне на всички свързани разноски и отговорности между ДЧ и Комисията. В сравнение с вариант 2 обаче при него съществува риск да се отдели недостатъчно внимание на значението на трансграничния елемент в контекста на събирането и използването на данните за вноса и износа. Също така, подобно на вариант 3, вариант 4 води до потенциално дублиране на данни, свързани с внос и износ, в множество национални бази данни. Въз основа на горното сравнение **вариант 2** е предпочитаният вариант.

### 6.2 Варианти по отношение на цел 4

Вариант 1 се счита за доста отрицателен, тъй като твърде малко вероятно е той да постигне преследваната цел. Вариант 2 се счита за по-ефективен от вариант 1, тъй като той предполага, че единственото време, изразходвано за получаване на необходимите документи, ще бъде времето, необходимо на икономическите оператори да предоставят тази информация на OLAF. Това предлага реална възможност за значително съкращаване на срока за получаване на съответните документи. Така също проблемът, пред който OLAF е изправен понастоящем (а именно случаите, когато ДЧ не са в състояние да съдействат на OLAF при получаването на тези документи), ще бъде отстранен, като исканията се отправят директно до тези, които притежават въпросните документи. Поради тези причини вариант 2 се разглежда като силно положителен. Вариант 3 е оценен като доста положителен, тъй като съдържа потенциал за решаване на проблема. Той обаче е по-малко изгоден отколкото вариант 2 поради значителната финансова тежест. Въз основа на горното сравнение **вариант 2** е предпочитаният вариант.

## 7 Мониторинг и оценка

### 7.1 Мониторинг

В таблицата по-долу е представен преглед на показатели.

Цел	Показател
1, 2 и 3	<ul style="list-style-type: none"><li>- Износ/внос/данни за транзита /ССК:</li><li>- брой на разкрити нарушения на законодателството,</li><li>- брой на разследвания, започнати въз основа на тези данни,</li><li>- брой на исканията от следователи за ползване на данни,</li><li>- възстановени суми въз основа на такава информация</li></ul>
4	Продължителност на свързаните разследвания на OLAF (дали промяната води до по-бързи процедури; дали вследствие от нея има увеличаване на броя на разследванията и на възстановените суми).

### 7.2 Оценка

По отношение на оперативните цели отговорните служби на Комисията ще осигурят извършване на оценка на всеки пет години. Тя ще обхване резултатите и въздействията, свързани с увеличаване на разкриваемостта на измами благодарение на базата данни и анализа, проведен въз основа на наличните данни и информация, както и ефикасността и уместността на въведените мерки. Оценката ще бъде под формата на представяне на резултатите от Комисията/OLAF в Комитета за взаимопомощ.