



Брюксел, 13.12.2013 г.
SWD(2013) 513 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета
относно законодателната рамка на Съюза в областта на митническите нарушения
и наказания**

{COM(2013) 884 final}

{SWD(2013) 514 final}

{SWD(2013) 515 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета

относно законодателната рамка на Съюза в областта на митническите нарушения и наказания

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Митническото законодателство, отнасящо се до търговията със стоки между митническата територия на Съюза и трети държави, е напълно хармонизирано и е кодифицирано в Митнически кодекс на Общността (МКО) от 1992 г. насам. Посоченият кодекс беше основно изменен с Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. за създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс), който понастоящем следва да бъде преработен като Митнически кодекс на Съюза (МКС), с цел адаптиране на митническото законодателство към електронната среда на митниците и търговията, за насърчаване на по-нататъшното хармонизиране и еднакво прилагане на митническото законодателство, както и за предоставяне, на икономическите оператори от Съюза, на подходящите инструменти за развиване на тяхната дейност в една глобална бизнессреда.

Независимо от това, въпреки факта, че митническото законодателство е напълно хармонизирано, правоприлагането в тази област, което гарантира спазването на митническите разпоредби и правомерното налагане на наказания, попада в обхвата на националните законодателства на държавите членки. Вследствие на това правоприлагането в областта на митническото законодателство се подчинява на 27 различни групи разпоредби в областта на наказанията и различни административни или съдебни традиции. Това означава, че нарушенията на определени задължения, произтичащи от хармонизираното митническо законодателство на ЕС, се наказват с наказания, които се различават по своя характер и тежест в зависимост от държавата членка, разполагаща с компетентност да ги налага.

Ефективното управление на митническия съюз, постигането на равнопоставени условия на конкуренция за икономическите оператори, действащи на вътрешния пазар, и подходящото прилагане на някои политики на Съюза (в областта на опазването на околната среда, селското стопанство и т.н.) зависи до голяма степен от еднаквото правоприлагане в областта на митническото законодателство от страна на държавите членки. Понастоящем това изпълнение се основава на сложна структура от 27 различни правни системи и административни или съдебни традиции.

На международно равнище в миналото това е пораждало някои въпроси относно спазването от страна на Европейския съюз на правилата на СТО по отношение на единното прилагане на митническите разпоредби.

Освен това общото прилагане и правоприлагане на митническото законодателство е важно с цел да се осигури равно третиране на икономическите оператори. Това има практическо въздействие върху достъпа до митнически опростявания чрез статута на одобрен икономически оператор и равностойните опростявания, тъй като те до голяма степен зависят от „профила на съответствие“ на икономическия оператор. Ако този профил е различен единствено поради националното митническо законодателство, равният достъп до тези опростявания може да бъде застрашен.

2. КОЙ Е ЗАСЕГНАТ ОТ УСТАНОВЕНИЯ ПРОБЛЕМ?

Икономическите оператори от Съюза, които взаимодействат с митническите органи в своята текуща стопанска дейност, са основните засегнати страни от наличието на 27 различни системи за правоприлагане в областта на митническото право на Съюза. Те са онези, които се сблъскват с липсата на правна сигурност, която възниква от различията в правните системи на държавите членки по отношение на третирането на нарушенията на митническото законодателство на Съюза.

Митническите администрации на държавите членки могат да бъдат възпрепятствани да „действат като единно цяло“ поради липсата на подход на равнището на Съюза във връзка с третирането на митническите нарушения и наказания. Такава разлика е в състояние да породи липса на доверие между тези митнически администрации.

3. СУБСИДИАРНОСТ

Доколкото Съюзът има изключителна компетентност, принципът на субсидиарност не се прилага, в съответствие с член 5, параграф 3 от ДЕС.

Ако вследствие на резултатите от оценката на въздействието бъдат предложени законодателни действия в областта на наказателното право, те ще попаднат в обхвата на член 83, параграф 2 от ДФЕС. Тъй като посоченият член се отнася за споделена компетентност (в съответствие с член 4, параграф 2, буква й) от ДФЕС), трябва да се обърне специално внимание на принципа на субсидиарност, съгласно който Съюзът следва да приема законодателство единствено когато обхватът или последиците от предлаганата мярка могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза. Тъй като целта на предложеното действие е сближаване на митническото законодателство за налагане на наказания в държавите членки, единствено Съюзът е в състояние да го разработи посредством задължително законодателство. Освен това, в конкретния случай сме в рамките на напълно хармонизирана област на политиката (митнически съюз) с напълно хармонизирани разпоредби, чието ефективно прилагане определя самото съществуване на митническия съюз.

4. ЦЕЛИ

Общата цел на настоящата инициатива е да се гарантира ефективното прилагане и правоприлагане в областта на митническия съюз в рамките на Съюза. По-специално, инициативата си поставя следните **специфични цели**:

- (1) Гарантиране на по-нататъшното спазване на международните задължения на Съюза.

- (2) Създаване на рамка на Съюза за еднакво правоприлагане в областта на митническото законодателство по отношение на нарушенията и наказанията.
- (3) Подобряване на равнопоставените условия на конкуренция за икономическите оператори в митническия съюз.

Специфичните цели, посочени в точки 2) и 3) по-горе, изискват постигането на следните **оперативни цели**:

- Уеднаквяване на елементите, които водят до налагане на наказание, в целия митнически съюз (гарантиране, че един и същ вид деяние, представляващо нарушение на една или повече митнически разпоредби, отговаря на условията за един и същ вид нарушение).
- Постигане на обща за всички държави — членки на ЕС скала от наказания по видове нарушения.
- Намаляване на разходите и пречките, свързани с наличието на различни режими за митнически нарушения и наказания при извършване от дружествата на митнически формалности в други държави членки.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Вариант на политика А – базов сценарий („без предприемане на действие“)

Към настоящия момент митническото законодателство на Съюза е напълно хармонизирано. Въпреки това всяка държава членка в рамките на Съюза има своя собствена система за налагане на наказания за митнически нарушения. Държавите членки ще продължат да гарантират принудителното изпълнение на митническите задължения посредством национални разпоредби, а ръководството за ОИО ще даде някои насоки относно тълкуването на критериите, даващи възможност за достъп до статут на ОИО, но без никаква обвързваща сила.

Вариант на политика Б – Законодателна мярка в рамките на нормативната уредба на ЕС, която е в сила понастоящем

При този вариант Комисията би предложила изменение на митническото законодателство на Съюза, което е в сила, чрез:

- изброяването на видовете административни (нямащи наказателноправен характер) наказания,
- разширено определение на критерия за „предходни данни за спазване на митническите изисквания“, който трябва да бъде изпълнен от лицата, които кандидатстват за статут на ОИО и/или различни митнически опростявания

Вариант на политика В – Законодателна мярка относно хармонизирането на видовете митнически нарушения и видовете наказания, които нямат наказателноправен характер

Тази законодателна мярка би създавала обща номенклатура на митническите нарушения, които нямат наказателноправен характер, въз основа на задълженията, произтичащи от митническото законодателство на Съюза, както

и списък на наказанията в рамките на обща скала, свързани с всяко отделно нарушение.

Вариант на политика Г – Две отделни законодателни мерки, целящи сближаване както на митническите нарушения и наказания, които имат наказателноправен характер, така и на митническите нарушения и наказания, които нямат наказателноправен характер.

Този вариант би отишъл по-далеч от вариант В, доколкото би включвал както законодателната мярка по вариант В, така и друга законодателна мярка за сближаване на митническите престъпления и наказания в областта на наказателното право, като по този начин се разширява обхватът на действието. Следователно той би обхванал всички възможни митнически нарушения и престъпления и би предвиждал сближаване както на наказанията, които имат наказателноправен характер, така и на тези, които нямат такъв характер.

Отхвърлен вариант – сценарий „законодателство с незадължителен характер“: Издаване на насоки относно тълкуването на концепцията за спазване на митническите задължения

Ръководството за ОИО беше издадено през април 2012 г. и е част от мерките по прилагането на действащото митническо законодателство. Следователно то е станало част от базовия сценарий и по тази причина посоченият вариант в последна сметка беше отхвърлен.

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

6.1. Вариант на политика А – Базов сценарий

Всяка държава членка ще продължи да има своя собствена система за налагане на наказания за митнически нарушения. Разликите в правоприлагането в областта на митническото законодателство на цялата митническа територия на Съюза не биха намалели и рискът от ограничаване на равното третиране на икономическите оператори, независимо от държавата членка, в която са установени, ще продължи да съществува.

6.2. Вариант на политика Б – Изменение на съществуващото законодателство в рамките на нормативната уредба на ЕС, която е в сила понастоящем

Различията между системите на държавите членки за налагане на наказания за митнически нарушения ще бъдат смекчени, тъй като наказанията за митнически нарушения, нямащи наказателноправен характер, ще бъдат еднакви в целия Съюз. Също така като тенденция ограниченията при равното третиране на икономическите оператори във връзка с достъпа им до митнически опростявания ще бъдат много по-смекчени, тъй като квалификацията „тежки и повторни нарушения на митническите разпоредби“, както и „маловажни нарушения“, като елементи на „предходните данни за спазване на митническите изисквания“ вече ще бъде давана не от държавите членки, а вместо това — на равнището на Съюза. Въпреки това решението кой вид деяния се считат за нарушения на митническото законодателство и се наказват с наказания за митнически нарушения, които нямат наказателноправен характер, ще остане в сферата на компетентност на държавите членки, като по този начин ще остане диференцираното третиране на икономическите оператори в зависимост от разполагащата с компетентност държава членка, което означава, че с този вариант не могат да бъдат

преодолени всички установени проблеми (международни задължения, прилагане на други политики и др.).

6.3. Вариант на политика В – Законодателна мярка относно хармонизирането на видовете митнически нарушения и наказания, които нямат наказателноправен характер

Този вариант би осигурил общо и опростено законодателство (доколкото основните задължения и списъкът на нарушенията ще бъдат общи, както и видът и размерът на митнически санкции), улеснено прилагане от държавите членки и подобро правоприлагане в областта на митническото законодателство. Ще бъде постигнато допълнително изясняване на „пропорционалността“ на наказанието, в смисъл, че редица нарушения ще бъдат наказвани с наказания, които нямат наказателноправен характер.

Своевременното събиране на приходите (собствени ресурси) ще бъде подобро като пряк резултат от предходното (разкриване на нарушенията), а също и в резултат на подобряването на степента на съответствие в декларациите, тъй като рискът от пропуски, породени от различията в националните законодателства, ще бъде ограничен.

Спазването на задълженията по СТО от страна на Съюза би се подобрило със съществуването на правен инструмент, с който се установява общ набор от наказания за нарушение на митническите разпоредби на ЕС.

Ще бъде гарантирано равното третиране на икономическите оператори по отношение на достъпа им до статут на ОИО и до митнически опростявания, тъй като би имало по-малко различия между държавите членки по отношение на третирането на тежките нарушения. По този начин тълкуването на критерия „спазване на митническото законодателство“ ще бъде уеднаквено в по-голяма степен.

6.4. Вариант на политика Г – Две отделни законодателни мерки, целящи сближаване, от една страна, на митническите нарушения и наказания, които нямат наказателноправен характер, и от друга страна, на митническите нарушения и наказания, които имат наказателноправен характер

Този вариант отчасти се основава на предходния, като по този начин се запазват всички вече описани ползи от вариант В, към които може да се добави предимството от наличието на действия на равнище ЕС при налагането на двете групи наказания: тези, които имат наказателноправен характер, и тези, които нямат такъв характер.

Ако обаче се изисква действие на равнището на Съюза, законодателят на Съюза следва да реши дали са необходими наказания, които имат наказателноправен характер, или ще бъдат достатъчни общите административни наказания. Правното основание за законодателната мярка в областта на наказателното право — член 83, параграф 2 от ДФЕС — се основава на понятието за наказателното право като инструмент, представляващ *ultima ratio*. Като такива, предложенията в областта на наказателното право, основаващи се на посочения правен член, обичайно ще бъдат насочени към области, в които в рамките на Съюза вече съществуват режими на наказания, които нямат наказателноправен характер. На този етап и в този конкретен случай ние сме в област, в която на равнището на ЕС все още не са определени

никакви наказания. Следователно няма достатъчно доказателства за заключението, че наказателноправната област е необходима. Освен това, неотдашното предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на финансовите интереси на Съюза по наказателноправен ред¹ частично обхваща някои от митническите нарушения, оказващи въздействие върху събирането на собствените ресурси. Вследствие на това подходящото време да бъде направена оценка дали е необходимо законодателно действие за митническите нарушения в областта на наказателното право ще бъде след въвеждането на законодателната мярка относно наказанията, които нямат наказателноправен характер, и след прилагането на директивата за защитата на финансовите интереси на Съюза по наказателноправен ред.

7. СРАВНИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВАРИАНТИТЕ

Таблицата по-долу е изготвена, за да се покаже ефективността на всеки вариант, с което се допринася за анализа за определяне на най-предпочитания вариант

Вариант и	Икономически последици	Въздействие върху околната среда	Допълнителни административни разходи за държавите членки	Съгласуваност на политиките	Основни права	Обща оценка
А	0	0	0	0	0	0
Б	+	+	++	0	0	+
В	+++	++	++	+++	++	+++
Г	++	++	+	+	++	++

Степен на въздействие в сравнение с базовия сценарий (последният е посочен като 0): 0, не се очаква промяна в сравнение с базовия сценарий; + до +++, очаквано положително въздействие, чиято степен е отразена в броя на знаците „плюс“.

8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

- Държавите членки

ще предоставят на Комисията отговори на същите казуси, които са представени в рамките на проектната група по митнически санкции, с цел да се оцени ефективността на тази инициатива. Освен това държавите членки ще предоставят информация за това как третират предходните данни за спазване на митническите изисквания от страна на икономическите оператори при предоставяне на достъп до митнически опростявания и статут на ОИО, и други общи данни, като например относно броя на подадените декларации, броя на наложените наказания и техния среден размер.

- Икономическите оператори

ще отговорят на въпросник, съдържащ същите въпроси като тези във втория въпросник, използван за изготвяне на настоящия доклад, и на някои

¹ COM (2012)363/3

допълнителни въпроси за оценка на това как тази инициатива може да е оказала въздействие за потенциално подобряване на конкурентоспособността.