



Брюксел, 5.7.2018г.
COM(2018) 524 final

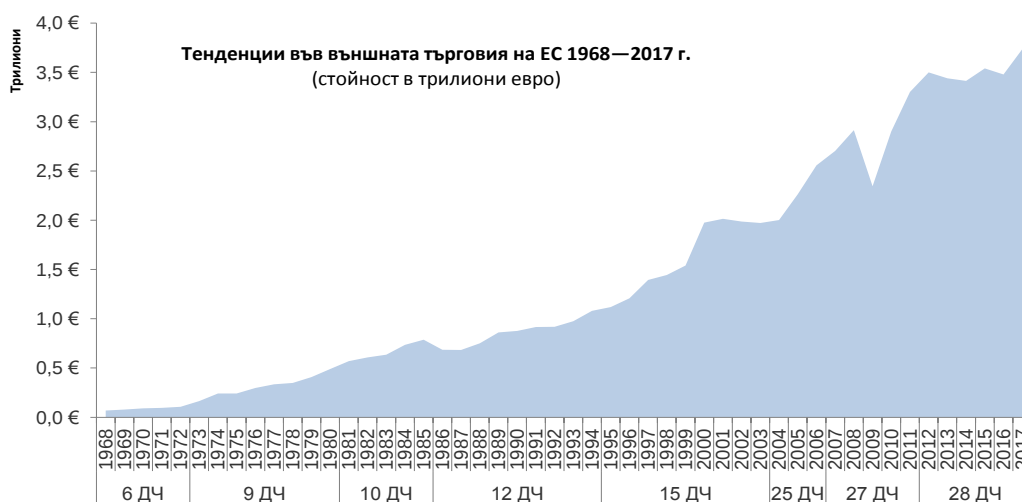
**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**Първи двугодишен доклад за напредъка в развитието на митническия съюз на ЕС
и неговото управление**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Мина малко повече от една година, откакто Комисията поде дебат¹ с пет възможни сценария за начините, по които Европейският съюз (ЕС) би могъл да се развие през следващите години, за да посрещне многобройните предизвикателства, пред които е изправен, като се започне от глобализацията, въздействието на новите технологии върху обществото и се стигне до проблемите със сигурността и надигането на популизма. Според Комисията митническият съюз², който тази година чества 50-годишнината от своето създаване, изпълнява важна роля за справяне с тези предизвикателства и поради това по-нататъшното му развитие е от жизненоважно значение.

Митническият съюз е сред най-ранните постижения на ЕС и може да се определи като един от най-големите му успехи. Той даде възможност на ЕС не само да премахне вътрешните граници, но и да се конкурира с останалия свят. Единният пазар на ЕС, който позволява на всяко предприятие, установено в ЕС, да продава своите стоки и да инвестира на цялата територия на ЕС без каквито и да било вътрешни граници, щеше да бъде невъзможен, ако не беше безмитната среда, създадена от митническия съюз, както и ролята на последния при надзора на вноса и износа. На международно равнище ЕС е понастоящем най-големият търговски блок в света, на който се падат 15 % от световната търговия³, което го поставя в много по-силна позиция при търговските преговори с трети държави, отколкото би имала която и да е от държавите членки, преговаряща самостоятелно.



Митническият съюз претърпя съществено развитие през последните петдесет години и сега митническите органи изпълняват успешно най-различни задачи на границите. Действайки съвместно, митническите органи на държавите членки работят за улесняване на търговията и намаляване на бюрократичните формалности, събират приходи за националните бюджети и бюджета на ЕС⁴ и защитават широката

¹ COM(2017) 2025.

² Митническият съюз се състои от 28-те държави — членки на Европейския съюз, някои територии на Обединеното кралство, които не са част от Европейския съюз, и Монако.

³ Общата статистическа стойност на търговския поток на ЕС-28 е бил 3,5 трилиона евро през 2016 г., или 9,5 милиарда евро на ден (източник: Евростат).

⁴ Митата възлизат на 14 % от общия бюджет на ЕС — 20 милиарда евро през 2016 г. от общо 25 милиарда евро събрани данъци.

общественост от терористични, здравни, екологични и други заплахи. С оглед на тези широки правомощия сега митниците в действителност са водещият орган при контрола на стоките на външните граници на ЕС.

Има обаче още много нерешени проблеми. Новите тенденции и технологии — цифровизацията, свързаността, „интернет на нещата“, анализът на данни, изкуственият интелект и технологията на блоковата верига — предоставят нови възможности, но крият и опасности. Появяват се нови модели на стопанска дейност, като например електронната търговия и веригата на доставки, които трябва да бъдат улеснени. Същевременно публичните финанси са под натиск, обемът на световната търговия се увеличава⁵, измамите и контрабандата будят постоянно и нарастващо безпокойство⁶⁷, а транснационалната престъпност и заплахите за сигурността остават на устойчиви равнища. Стратегиите, приети в други области на политиката, оказват въздействие върху задачите на митниците и ги правят по-многобройни. Необходими са ресурси и финансиране, по-специално за разработване и поддържане на електронните системи, които днес имат решаващо значение за функционирането на митническия съюз. Междувременно трябва да се даде приоритет на работата по големия брой свързани с митниците последици от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС. Всичко това увеличава все повече натиска върху митническите органи на ЕС.

През последните години имаше призови за по-единен подход към митническия съюз и по-ефективно и по-съгласувано общо управление с оглед на посрещането на тези предизвикателства. Европейският парламент⁸ изтъкна риска от това, че различните митнически електронни системи в държавите членки могат да създадат фрагментираност, допълнителни административни тежести и забавяния, възпрепятстващи потока на стоки през границите. Европейската сметна палата⁹ заяви, че неефективното прилагане на процедурите при внос, както и слабостите в нормативната уредба оказват неблагоприятно въздействие върху финансовите интереси на ЕС. Европейският икономически и социален комитет¹⁰ изтъкна, наред с другото, че ефективното прилагане на митническото законодателство изисква усилия за свеждане до минимум на възможността за различни тълкувания от страна на административните органи на държавите членки.

В своето съобщение от 2016 г. „Развитие на митническия съюз в ЕС и на неговото управление“ („Съобщение за управлението“)¹¹ Комисията предложи решения за справяне с тези предизвикателства, включващи по-съгласувано и по-единно прилагане на общите митнически правила с помощта на засилени политически и оперативни

⁵ Световната търговия започна да се възстановява интензивно и устойчиво през втората половина на 2016 г. с годишен ръст на търговията от 4,5 % през 2017 г. спрямо само 1,5 % през 2016 г. — прогноза от пролетта на 2018 г., бележка № 1: Документ за изразяване на позиция (Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, Европейска комисия).

⁶ В доклада на Съвета относно напредъка в борбата срещу измамите с акцизи (11760/17, 8 септември 2017 г.) се отбелязва, че „според консервативни оценки контрабандата с тютюневи изделия струва на националните бюджети и на бюджета на ЕС повече от 10 200 милиона евро загуба на публични приходи годишно“. Същевременно митническите гранично-пропускателни пунктове на Европейския съюз изпитват остър недостиг на оборудване и системи за контрол.

⁷ Числени данни от проучвания, извършени от Европол и Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост, показват, че фалшифицираните и пиратските продукти представляват до 5 % от целия внос в Европейския съюз, което се равнява на близо 85 000 милиона евро. Марките, понасящи най-големи щети от нарушаването на права върху интелектуалната собственост, са регистрирани основно в Европейския съюз (*Situation Report on Counterfeiting and Piracy in the European Union, Europol and European Union, June 2017, Intellectual Property Office* („Доклад относно състоянието на фалшифицирането и пиратството в Европейския съюз“, Европол и Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост, юни 2017 г.).

⁸ Резолюция за справяне с предизвикателствата при прилагането на Митнически кодекс на ЕС — 2016/3024.

⁹ Специален доклад № 19/2017 на Европейската сметна палата.

¹⁰ INT/814

¹¹ COM(2016) 813 final.

структури на базата на партньорство; по-добро сътрудничество на митниците с другите органи за управление на границите и сигурността; по-всеобхватна дългосрочна стратегия за разработването и поддържането на митническите електронни системи. През март 2017 г. Съветът на Европейския съюз приветства¹² Съобщението за управлението и прикани Комисията да представи актуализация в двугодишен доклад, по-специално в някои области, които Съветът определи като изискващи особено внимание.

В този контекст в настоящото съобщение се прави преглед на функционирането на митническия съюз към днешна дата и се определят приоритетните въпроси за бъдещето. Съобщението следва да послужи за задълбочаване на диалога с всички заинтересовани страни, включително гражданите, предприятията, държавите членки, Европейския парламент и другите европейски институции, чийто принос е от жизненоважно значение за трайния успех на митническия съюз.

2. КОНТЕКСТ

Роля на митниците

В течение на петдесетте години на съществуване на митническия съюз светът се промени много, а така също и ролята на митническите органи на държавите членки. През това време освен че продължиха да защитават финансовите интереси на ЕС и неговите държави членки, митническите органи поеха със значителен успех отговорността за прилагане на граничните аспекти на няколко други общи политики на ЕС. Всички стоки, които влизат в ЕС или излизат от него, подлежат на митнически надзор и могат да бъдат подложени на митнически контрол.

По-специално митниците застанаха на първата линия в борбата срещу тероризма и организираната престъпност. Веднага след нападението през 2001 г. на Световния търговски център в Ню Йорк ЕС отговори с въвеждане на изменение в областта на сигурността на митническото законодателство¹³. Това създаде възможност за общоевропейско прилагане на общи критерии за риск при предварителния анализ на риска, свързан с превоз на товари, и обща рамка за управление на риска¹⁴ с оглед да се помогне на митниците да обменят информация и резултати за оперативния риск в подкрепа на бързо реагиране при всеки случай на криза във веригата на доставки. Освен това митниците упражняват контрол върху големи суми парични средства при влизане в ЕС и излизане от него на отделни пътници, като неразделна част от мерките

¹² Заклучения на Съвета относно развитието на митническия съюз в ЕС и на неговото управление (док. 7585/1/17 REV 1).

¹³ Митнически кодекс на Общността, заменен сега с Митническият кодекс на Съюза. Митническият кодекс на Съюза дава възможност за извършване на контрол въз основа на риска при редица заплахи (включително рискове за безопасността, сигурността и опазването на околната среда, здравето и потребителите) и подкрепя приноса на митниците за разкриването и предотвратяването на тежки престъпления и тероризъм във връзка с движението на стоки, независимо от това дали има „митническо“ нарушение.

¹⁴ Общата рамка за управление на риска предостави на митниците нови общи инструменти, сред които система за управление на риска в областта на митниците, за обмен на информация и резултати за операционния риск, помощ за идентифициране и реагиране на силно мобилната транснационална престъпност и бърз отговор на всеки случай на криза във веригата на доставки. Въз основа на опита със системата за управление на риска в областта на митниците бяха установени ключови области за подобряване, като документът „Стратегия и план за действие на Европейския съюз“, одобрен от Съвета през декември 2014 г., представлява всеобхватна програма за укрепване на управлението на риска в седем области.

на ЕС за борба с прането на пари и финансирането на тероризма, и си сътрудничат тясно с други органи за граничен контрол и сигурност при борбата срещу тези заплахи.

Митниците в цифри¹⁵

Събиране на приходи

- През 2016 г. националните митнически органи разкриха неплатени данъци в размер на 537 милиона евро¹⁶, които трябва да бъдат върнати в бюджета на ЕС.

Борба срещу тероризма и организираната престъпност

- През 2016 г. митниците на ЕС са иззели близо 6 300 огнестрелни оръжия, над 1 милион боеприпаси и повече от 1 500 експлозива в ЕС.
- През същата година митниците са иззели близо 300 тона наркотични вещества (при ръст на иззетите количества кокаин и синтетични наркотици); количеството наркотични вещества, иззети от митниците в експресни и пощенски пратки, е нараснало с 23 % спрямо 2015 г., възлизайки на общо 13 тона.
- Средно годишно митниците обработват 100 хиляди декларации за парични средства на обща декларирана сума от 60 до 70 милиарда евро, като същевременно средно годишно разкриват недекларирани или неправилно декларирани парични средства в размер на приблизително 300 милиона евро¹⁷.

Защита на правата върху интелектуална собственост — изземвания на фалшифицирани стоки и културни ценности

- През 2016 г. митниците са успели да задържат над 41 милиона единици фалшифицирани стоки, представляващи нарушение на права върху интелектуалната собственост, с ориентировъчна стойност от почти 672 милиона евро (главно цигари, играчки и хранителни продукти).
- През същата година митниците са разкрили 96 случая, при които извършители на измами са се опитвали да изнесат контрабандно европейски съкровища от ЕС.

Управление на търговските потоци през границите на ЕС

- В целия ЕС митниците обработват повече от 9 митнически декларации и средства на стойност над 100 000 EUR на секунда и събират данъци в размер на 25 милиарда евро годишно.
- Днес търговците от ЕС подават 99 % от митническите декларации електронно и скоро ще имат възможност да използват митническите електронни системи за други елементи на своята икономическа дейност, успоредно с текущото въвеждане в експлоатация на електронните системи съгласно Митническия кодекс на Съюза.
- Понастоящем скоростта на процеса на митническо оформяне е много висока: дори митническите декларации, подадени по стандартната процедура (т.е. когато не се използват опростени процедури), обикновено се оформят в рамките на 1 час (93 % през 2016 г.).

Правна уредба

Митническото законодателство се приема на равнището на ЕС, въпреки че за неговото

¹⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/facts_figures_en.pdf

¹⁶ „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – Годишен доклад за 2016 г. относно борбата с измамите“, SWD(2017)266 final от 21.7.2017 г.

¹⁷ Работен документ на службите на Комисията — оценка на въздействието, придружаващ документа „Предложение за Регламент на Европейския парламент и Съвета относно контрола на паричните средства, които се въвеждат в Съюза или се извеждат от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005“, SWD(2016)470 final.

прилагане са отговорни държавите членки чрез своите национални митнически администрации. От 2016 г. насам Митническият кодекс на Съюза осигурява обновена и всеобхватна правна уредба за митническите правила и процедури на митническата територия на ЕС, която е съобразена със съвременните реалности в областта на търговията и със световните стандарти, така че да се улеснят предприятията на ЕС при техните международни дейности. Постигнат е решителен напредък за пълното електронизиране на всички митнически процеси, както се изисква съгласно този нов Кодекс¹⁸. Митниците прилагат освен това над 60 акта немитническо законодателство като част от своята задача да осъществяват граничните аспекти на други общи политики на ЕС. В допълнение законодателни и незаконодателни инструменти дават възможност на митническите органи на ЕС да си сътрудничат помежду си за борба с рисковете за сигурността и финансите, а има и влезли в сила споразумения за международно сътрудничество с много трети държави.

Електронни системи

От 2008 г. Комисията и държавите членки работят съвместно за разработването и експлоатацията на електронни системи в помощ на митническите операции¹⁹. С тези системи се подпомагат различните митнически процеси, сред които митническите декларации, движението на стоки, включително транзит във или извън ЕС, и информационните потоци между административните органи и с Комисията²⁰. Те освен това включват някои общи бази данни, като тези за тарифите. Разработването на седемнадесет електронни системи²¹ за управление на процесите, установени в Митническият кодекс на Съюза, е голяма стъпка напред в стратегията за електронните митници, която е жизненоважна, за да могат митническите администрации да изпълняват своите задачи при същевременно улесняване на търговските потоци.

Улесняване на търговията

Мисията на митниците²² се основава на един прост, общ принцип, според който митниците трябва да търсят равновесието между митническия контрол и улесняването на законната търговия, за да се даде възможност на ЕС да просперира и да развива конкурентоспособни предприятия. Митническият кодекс на Съюза има за цел постигането на това равновесие, като опростява правилата и процедурите, въвеждайки същевременно елементи, като например задължителните обезпечения и засилените правила за безопасност и сигурност.

Важен инструмент както за митническия контрол, така и за улесняването на търговията, който бе въведен като част от изменението в областта на сигурността, е режимът на „одобрен икономически оператор“²³. Одобрените икономически оператори получават някои предимства (като по-малко гранични проверки, по-лесно отчитане,

¹⁸ Отчет за прилагането на МКС — COM(2018) 39 final.

¹⁹ Решение № 70/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 януари 2008 г. относно безплатна среда в митниците и търговията (ОВ L 23, 26.1.2008 г., стр. 21).

²⁰ Включително например интерфейс с информационната система за борба с измамите (AFIS) — сборник от приложения, даващи възможност на митническите органи на държавите членки да разкриват и да се борят с митнически измами.

²¹ Решение за изпълнение (ЕС) 2016/578 на Комисията от 11 април 2016 г. за създаване на работна програма относно разработването и въвеждането на електронните системи, предвидени в Митническият кодекс на Съюза.

²² Член 3 от МКС.

²³ Въведено чрез рамката от стандарти SAFE на Световната митническа организация (СМО) през 2005 г. и международно признато като ефективен инструмент за сигурността на веригата на доставки, който има още за цел да улесни международната търговия, понятието за одобрен икономически оператор (ОИО) се използва все по-често като критерий за установяване на програми за ползващи се с доверие търговци в други области, по-специално в сигурността на гражданското въздухоплаване, морската сигурност, контрола на износа на стоки с двойна употреба и данъчното облагане.

намалена степен на риска и пр.) в замяна на тясно сътрудничество с митническите органи за обезпечаване на сигурността на веригата на доставки. Дружествата, които искат да се ползват от този режим, трябва да преминат през стриктен процес на сертифициране, предвиден в правото на ЕС, и да имат готовност да предприемат допълнителни стъпки, като доказват постоянно на митническите органи, че могат да изпълняват изцяло своите задължения и да допринасят активно за безопасността и сигурността на международните вериги на доставки. Митническият кодекс на Съюза засили предимствата на този режим, изисквайки същевременно от бъдещите одобрени икономически оператори да спазват допълнителни стриктни условия. Към края на 2016 г. броят на тези оператори възлезе на почти 16 000, като тяхното участие във веригата на доставки стигна до 77 % през същата година.

Предприемат се постоянно мерки за по-нататъшно укрепване на общото управление на режима и гарантиране на единен подход в рамките на митническия съюз. Този режим може обаче да бъде надежден и резултатен само ако държавите членки направят необходимото за осигуряване на ефективен контрол, по-специално като предприемат бързи действия при откриване на трудности или неспазване на изискванията. В този контекст държавите членки обменят постоянно информация за специфичните рискове, свързани с всички етапи на процеса за предоставяне на статус на одобрен икономически оператор.

3. ПРЕГЛЕД НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА МИТНИЧЕСКИЯ СЪЮЗ В ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ

Въпреки многобройните постижения през последните петдесет години Комисията изразява своето съгласие с Европейския парламент, Сметната палата и Съвета, че е необходимо да се направи повече, за да се гарантира, че митническият съюз ще може да продължи да се справи с предстоящите предизвикателства. В настоящата глава се прави преглед на новите моменти през последните години за подобряване на функционирането на митническия съюз, както е предложено от Комисията в нейното Съобщение за управлението и съгласно одобрението на Съвета в неговите заключения от март 2017 г. В главата ударението е поставено върху приоритетните области, установени от Съвета в тези заключения. Става дума също така за продължаващата работа за постигане на по-нататъшен напредък във всяка от проучените специфични области.

i. Прилагане на Митническия кодекс на Съюза

Пълното прилагане на една съвременна и ефективна правна уредба е от решаващо значение за успешното функциониране на митническия съюз. Неотдавна Комисията докладва²⁴ за текущото състояние по прилагането на Митническия кодекс на Съюза, влязъл в сила на 1 май 2016 г. Законодателните разпоредби действат безпроблемно, като редовно се провеждат обсъждания между търговския сектор и държавите членки за решаване на евентуални проблеми с тълкуването или прилагането. Освен това през 2016 г. Комисията осигури петнадесет модула за електронно обучение по Кодекса в подкрепа на въвеждането и единното прилагане на това законодателство. Ръководствата с обяснения за практическите аспекти на прилагането на правилата имат

²⁴ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Митническия кодекс на Съюза и упражняването на правомощието за приемане на делегирани актове съгласно член 284 от него — COM(2018) 39 final.

също важна роля за правилното прилагане на Кодекса. Представители на държавите членки и на търговския сектор работиха в сътрудничество с Комисията за завършване на всички необходими указания от този характер и продължават да си сътрудничат за актуализиране на тези документи, когато възникне необходимост от това.

По-голямата част от работата по осъвременяването или създаването на електронни системи (общо седемнадесет), предвидени от Митническия кодекс на Съюза, ще бъде завършена до 2020 г. Някои системи обаче ще бъдат въведени по-постепенно до 2025 г.²⁵ в зависимост от финансовите средства по следващото поколение програми за финансиране на митниците на ЕС. Привеждането на всички електронни системи в готовност е жизненоважно, за да се даде възможност на митническите администрации да управляват рисковете за финансите и сигурността, като същевременно улесняват търговията.

Важна предстояща задача за митническите администрации на държавите членки, която трябва да бъде приключена до май 2019 г., е преразглеждането на много от разрешенията, предоставени съгласно предходната правна уредба в областта на митниците (Митническия кодекс на Общността). Разрешения се предоставят на икономическите оператори за различни цели, на първо място с оглед да им се даде възможност да прилагат някои опростени и по-малко обременителни митнически процедури. Добър пример е разрешението за предоставяне на статус на одобрен икономически оператор. Тъй като условията за даване на разрешенията може да са се променили съгласно Митническия кодекс на Съюза и да са станали по-строги и по-единни в някои случаи, съществуващите разрешения трябва да бъдат преоценени, за да се осигури стриктното прилагане на новите правила.

Комисията подпомага представителите на държавите членки и на търговския сектор, като организира форуми за обсъждане на въпроси, възникващи при този процес на преразглеждане на разрешенията в периода до май 2019 г. Процесът на прилагане на Митническия кодекс на Съюза и на задействане на новите разпоредби и новите информационнотехнологични системи трябва да остане приоритетен за следващите години.

ii. Разработване на цялостна средносрочна и дългосрочна стратегия за митнически информационнотехнологични системи

Както Комисията отбеляза в своето Съобщение за управлението, разходите за поддържането на все по-сложните общоевропейски митнически електронни системи през следващите години ще бъдат значителни, така че са необходими решения за справяне с това предизвикателство. Освен това има по-дългосрочни проблеми, свързани с необходимостта да се избегне дублиране на усилията и ресурсите при актуализирането на старите електронни системи във всяка една от държавите членки. Същевременно електронните системи са крайно необходими за ефикасното и модернизирано функциониране на митническия съюз.

Оттогава държавите членки и Комисията провеждат широкообхватни обсъждания на опитите за възприемане на по-ефикасен, икономически ефективен и опростен подход към управлението на електронните системи. Постигнат е известен напредък за

²⁵ COM(2018) 85 final, 2 март 2018 г.

намиране на възможни решения с оглед на програмата в областта на цифровите технологии, възможността за междусекторни, оперативно съвместими подходи, и последиците от технологичните нововъведения през следващите години.

Неотдавна Комисията прие доклад за напредъка²⁶ относно информационно-технологична стратегия за митниците с цел да помогне за насочване на необходимия дебат през следващите години. Приоритет е създаването на експертна група за насърчаване на ИТ решенията (т.нар. „catalyst group“) от заинтересовани държави членки и Комисията, която да проучи конкретните въпроси, поставени в доклада за напредъка. Целта на групата, както е посочено в доклада за напредъка, ще бъде да състави изпълним дългосрочен сценарий и път за изпълнението му, в това число посредством бъдещи пилотни проекти и работа по извършване на надлежна проверка във връзка с полезни взаимодействия с други участници, както и с помощта на подходящи правни анализи и проучвания на разходите и ползите. Комисията е готова да участва активно в тази дейност.

iii. Развитие на управлението на митническия съюз

Съветът и Комисията изразяват съгласието си, че е необходима дългосрочна всеобхватна политика и споделена визия за оперативното управление на митническия съюз. Това ще даде възможност за вземане на необходимите решения по приобщаващ и партньорски начин в областите на различните политики с различни заинтересовани страни, като се вземат под внимание нуждите на всички.

Една от групите, които ще бъдат използвани за целите на това споделено управление на митническия съюз, е консултативната група на Комисията, състояща се от генералните директори в областта на митниците (Групата за митническа политика). Участието на Групата за митническа политика в прегледа на датите на въвеждане на електронните системи, предвиден в Митническия кодекс на Съюза, е неотдавнашен пример за това как засиленото партньорство между Комисията и държавите членки може да помогне за ефективното управление на приоритетите в областта на митниците. Комисията предлага на тази група да се даде по-ясна и по-конкретна роля във връзка с работата по митническия съюз.

Комисията започна процеса за превръщане на Групата за митническа политика във формална експертна група с ясни задачи и процедурен правилник²⁷.

iv. Продължаване на работата по развитие на инструмента за отчитане на резултатите на митническия съюз

Непрекъснатото наблюдение на политиките, анализът и оценката на възможното въздействие са важни елементи от управлението на митническия съюз. За тази цел Комисията работи по развитие на инструмента за отчитане на резултатите на митническия съюз, който да помогне за насочването на политиките и вземането на стратегически решения. Този инструмент следва да даде възможност за систематична оценка на резултатите на митническия съюз, съпоставени със стратегическите му цели за ефикасност, ефективност и хармонизация, чрез извършване на анализ на ключовите

²⁶ COM(2018) 178 final.

²⁷ Да се посочи препратка, ако този процес завърши преди приемането на доклада.

тенденции и установяване на областите, които се нуждаят от подобряване. Инструментът е крайно необходим за повишаване на осведомеността относно постиженията и добавената стойност на митническия съюз сред главните заинтересовани страни и по-широката общественост.

Инструментът за отчитане на резултатите на митническия съюз работи, като извършва оценка на функционирането на митническия съюз въз основа на ключови показатели за ефективност в редица области, сред които защитата на финансовите интереси, обезпечаването на безопасността и сигурността на гражданите на ЕС и оценката на значението на приноса на митниците за растежа и конкурентоспособността в ЕС. Макар инструментът за отчитане на резултатите на митническия съюз вече да е доказал своята ценност, работата по него трябва да продължи с оглед да се засили изготвянето на политиките, основани на данните, в това число чрез разработване на ключови показатели за ефективност и разширено използване на системата от референтни стойности, както и съвременни аналитични методи и инструменти. Важно е при тази работа да се използват полезните взаимодействия между митническите органи, Комисията, други органи с отговорности в областта на управлението на границите и международни организации, с оглед да се създаде възможност за повторно използване на източници на данни и избягване на евентуално дублиране.

Предстоящото австрийско председателство се ангажира да подпомогне тази дейност и да укрепи стратегическото измерение на резултатите на митническия съюз, като организира семинар на високо равнище по този въпрос през есента на 2018 г. Комисията продължава да се консултира със заинтересованите страни и да проучва необходимостта и осъществимостта на правно основание в подкрепа на проекта за инструмент за отчитане на резултатите на митническия съюз, както вече е посочено в Съобщението за управлението.

v. Обслужване на едно гише

Комисията продължава да работи за създаване на среда за обслужване на едно гише на митниците на ЕС, което ще даде възможност на икономическите оператори да предоставят данни, изисквани за широка гама регулаторни цели (напр. ветеринарни, санитарни, екологични и пр.), в стандартизиран формат до многобройни получатели и чрез хармонизирани точки за достъп. Обслужването на едно гише на митниците на ЕС може да доведе до многобройни ползи както за търговската общност, така и за регулаторните органи. Това е сложна област, изискваща внимателен подход за избягване на дублирането на усилията и ненужните разходи. С оглед на гореизложеното Комисията и държавите членки се договориха да внедрят средата за обслужване на едно гише на митниците на ЕС чрез поетапен подход. Първият етап се състои в предоставяне на инструменти за свързване на системите за сертификати на ЕС с националните системи, с цел да се даде възможност за автоматично приемане от митническите органи на държавите членки на електронни сертификати, издадени от други органи, за които е създадена база данни на равнището на ЕС. Целта на евентуален следващ етап може да бъде да се предостави рамка в подкрепа на създаването на интегрирана и съгласувана среда за митническо обслужване на едно гише в ЕС.

Комисията продължава да работи за създаване на среда за обслужване на едно гише на митниците на ЕС и, на тази база, ще обсъди евентуални допълнителни етапи.

vi. Подобрения в митническото и данъчното сътрудничество

Необходимостта от подобрения в сътрудничеството между митническите и данъчните органи е от решаващо значение, по-специално като се има предвид, че митниците гарантират правилното прилагане на ДДС и акцизите при вноса на стоки. Сред ползите от сътрудничеството, изтъквани множество пъти от Съвета, Европейския парламент, Европейската сметна палата и Комисията, са: постигане на по-добър баланс между контрола и улесняването на търговията, отстраняване на несъответствията между правилата, подпомагане на борбата с измамите и оптимизирани администрации. През последната година имаше важни нови моменти в това отношение.

През декември 2017 г. държавите членки се споразумяха²⁸ да предоставят по-прости и по-ефикасни правила относно ДДС за предприятията, които продават стоки онлайн на потребители, както и да премахнат настоящото освобождаване от ДДС на вноса на малки пратки от държави извън ЕС, което води до нелоялност и нарушаване на конкуренцията във вреда на предприятията от ЕС. Продължават обсъжданията с митническите и данъчните органи, тъй като на митниците ще бъдат възложени важни отговорности за управление на облагането с ДДС на вноса в съответствие с новите правила.

През ноември 2017 г. Комисията прие предложение²⁹, имащо за цел да направи системата на ДДС по-добре защитена срещу измами и способна да се противопостави на широкомащабни измами с ДДС. Предложението е насочено към подобряване на сътрудничеството между митническите и данъчните органи във връзка със събирането на ДДС при вноса от държави извън ЕС, така че да се предотвратят злоупотребите с мярката за улесняване на търговията, известна като режим 42. С това предложение се цели да се отстранят слабостите във връзка с прилагането на този митнически режим, разкрити от Европейската сметна палата и в резултат на разследванията, извършени от Европейската служба за борба с измамите.

Преговорите в Съвета продължават и постигането на споразумение по тази инициатива е важна част от програмата по митническите въпроси за следващите години. Законодателната мярка следва да бъде съпътствана от конкретна ангажираност от страна на данъчните и митническите органи на държавите членки за изграждане на необходимите канали на сътрудничество.

Освен това бъдещата Европейска прокуратура³⁰ ще получи правомощия да разследва и преследва по съдебен ред измамите, свързани с ЕС, и други престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, в това число митническите измами и крупните измами с ДДС. С Директивата за защита на финансовите интереси³¹, приета на 5 юли 2017 г., се хармонизират определенията, санкциите и давността за тези престъпления.

Митническите органи на Комисията и държавите членки трябва да продължат да

²⁸ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/12/05/vat-on-electronic-commerce-new-rules-adopted/>

²⁹ COM(2017) 706 final.

³⁰ Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета, ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1.

³¹ Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29).

работят усилено, за да са в готовност през 2021 г., когато ще бъде прекратено настоящото освобождаване от ДДС³² за стоки на стойност под 22 EUR, идващи от държави извън ЕС, и в резултат на това е възможно на митниците да се наложи да събират ДДС от по-голям брой вносни стоки.

vii. Поддържане на участието на търговския сектор в разработването на митническото законодателство на ЕС

Търговският сектор продължава да има решаващ принос за осигуряване на работещи митнически процедури и правила и за намиране на подходящо равновесие между изискванията към изрядните търговци и ефективния контрол. Комисията продължава работата си върху механизма за засилване на приноса на търговския сектор на различните етапи от процедурите, като преразглежда мандата на основния консултативен орган — Контактната група по търговията. В допълнение на основната платформа Комисията насърчава и съвместните обсъждания между митниците и представители на търговския сектор на различните етапи от разработването и прилагането на законодателството.

През 2017 г. бе приет и публикуван преразгледан мандат на Контактната група по търговията³³. Ще има нужда от проактивен подход от страна на търговския сектор, за да се гарантира постигането на максимална добавена стойност от тези споразумения за по-тясно сътрудничество. Комисията, от своя страна, ще продължи да организира редовни консултации с представители на търговския сектор, работещи по тези нови споразумения.

viii. Повишена интеграция на функциите и управлението между митническите органи

Комисията смята, че задълбочаването на сътрудничество между националните митнически органи е от решаващо значение. По-специално, от гледна точка на общата рамка на ЕС за управление на риска при митническия контрол, особено внимание трябва да се отдели на организационните възможности за сътрудничество с оглед да се постигне възможно най-добра възвращаемост от инвестициите в нови данни, системи и правила.

За прилагането на митническото законодателство отговарят отделните държави членки, но единното прилагане е задача и отговорност на митническия съюз като цяло. Програма „Митници 2020“ предоставя организационната, методологичната и бюджетната рамка за сътрудничество между националните митнически органи, насочена към създаване на възможност за по-задълбочена интеграция на оперативното равнище. Добавената стойност е най-вече налице в областта на електронните системи, където програмата дава възможност за разработването и използването на трансевропейски системи. Програмата обаче има и значителна добавена стойност, изразяваща се в дейности по сътрудничеството, като например работата на проектните групи, много от които стигнаха до ценни резултати за митническия съюз³⁴.

³² Директива (ЕС) 2017/2455 от 5 декември 2017 г.

³³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-trade-consultations_en

³⁴ - анализи на движението, заплахите и ресурсите през външните сухопътни граници;

- създаване на мрежи от експерти, напр. за въздушния, морския и сухопътния транспорт, които си обменят добри практики и извършват преглед на оперативни/технологични въпроси, на които се основава анализът на риска;

Новост по програмата „Митници 2020“ са експертните екипи със задача да постигнат резултати чрез по-интензивно сътрудничество между ограничен брой държави по конкретен въпрос. Няколко експертни екипа, сформирани през 2016 г., стигнаха до обещаващи резултати през 2017 г., сред които национални митнически лаборатории, съсредоточаващи експертен опит и апаратура за анализ на проби и обмен на резултати, и CELBET — вж. таблицата по-долу. Въпреки тези насърчителни резултати някои от експертните екипи не бяха използвани в пълния си потенциал. Проучване, проведено през лятото на 2017 г., показва, че една от причините може да е голямата административна тежест при сформирането и управлението на експертните екипи.

CELBET (Митнически експертен екип за източната и югоизточната сухопътна граница³⁵)

В тази експертна група в продължение на 18 месеца са обединени усилията на 11 държави членки на източната и югоизточната сухопътна граница³⁶ при съфинансиране от ЕС в размер на 927 000 EUR. Сред обещаващите резултати са, както следва:

- Управление на риска: съвместно създаване на рискови профили и оценяването им след използване
- Оперативен контрол: съставяне на карта на нетърговските гранични контролно-пропускателни пунктове; извършване на съвместни засилени действия в подбрани пунктове на сухопътната граница
- Оборудване и обществени поръчки: извършен опис на цялото оборудване за контрол и откриване, налично в граничните пунктове, установени типология и анализ на несъответствията
- Обучение: извършен анализ на различията в обучението и подготовка на учебен материал за граничните служители и митничарите.
- Оценка/измерване на резултатите: работа върху ключови показатели за ефективност на граничните контролно-пропускателни пунктове.
- Сътрудничество с граничната охрана и съседните държави: препоръки за подобряване на обмена на информация при работа на сухопътни гранично-пропускателни пунктове.

Функционирането на митническия съюз и по-нататъшната интеграция на националните митническите органи, които го осъществяват, остават изцяло зависими от програмата „Митници“. С оглед на предизвикателствата, пред които са изправени светът, Европейският съюз и митническият съюз, от решаващо значение е тази програма да продължи и след 2020 г.

- прототипна споделена служба за подпомагане на целеви митнически проверки на морски контейнери;

- програмата за реформиране на системата за контрол върху вноса, която предоставя нова платформа за сътрудничество между митниците и други органи с правоприсащащи функции при предварителния анализ на риска, свързан с превоза на товари, имаща за цел подобряване на декларираните данни и възможност за обмен в реално време на декларираните данни и информация за риска (включително резултати от контрола).

³⁵ В доклада от 26.9.2017 г. за проекта CELBET по работен пакет 3.1 „Изготвяне на опис на използваното понастоящем оборудване за контрол и откриване“ бяха отчетени резултати по подзадача 3.2.1 „Анализ на несъответствията за всеки един от граничните контролно-пропускателни пунктове (ГКПП)“. Заключение беше, както следва (стр. 15 от доклада): „Основната констатация от опис [в 174 сухопътни гранично-пропускателни пункта на външната граница на ЕС] е, че положението с оборудването и инфраструктурата не отговаря на изискванията. Най-тревожният аспект на анализа е, че в 53 % от ГКПП липсват системи за автоматично разпознаване на регистрационните номера на превозни средства (ANPRS), които биха представлявали солидна основа и ефективен инструмент за управление на риска. Освен това в 46 % от ГКПП липсват скенери за проверки на товари и превозни средства (камиони и вагони), а в 51 % от граничните контролно-пропускателни пунктове няма дори и лични инструменти за ръчна проверка.“

³⁶ Естония (координатор), Финландия, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Унгария, Румъния, България, Гърция и Хърватия.

Комисията представи неотдавна предложения за създаване на: i) нова програма „Митници“ с цел осигуряване на солидна основа за посрещане на предизвикателствата пред митническия съюз, по-специално чрез задълбочаване на настоящите механизми за сътрудничество и на характеристиките за изграждане на капацитет; и ii) фонд „Оборудване за митнически контрол“ с цел подпомагане на равностоен митнически контрол.

4. ПРИОРИТЕТНИ ВЪПРОСИ ЗА БЪДЕЩОТО РАЗВИТИЕ

Митническият съюз не може да остане в статично състояние. Пазарите, търговията и технологиите са динамични и митническият съюз трябва да подкрепя тези аспекти на развитието. За тази цел митническите администрации на държавите членки трябва не само да осъществяват напредък в областите, посочени в предходната глава, но и да обсъдят стратегии за бъдещо развитие, нови подходи и различни методи на работа, като се имат предвид също така натискът от ограничените ресурси и възможността за нарастване на отговорностите в бъдеще. В този дух Комисията предлага следния списък с приоритетни въпроси за обсъждане в близкото бъдеще на форуми, посветени на митническата политика:

а) Управление на Брексит. Оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза и неговия митнически съюз и следващата от това промяна на статута му като трета държава ще имат съществено въздействие върху всички митнически процеси. Осигуряването на организирано оттегляне и въвеждането на промени, като например изменения на митническите процеси, ще окажат въздействие върху ресурсите на Комисията и на държавите членки, по-специално поради значителната несигурност, свързана със самото оттегляне. Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите членки при проучването на митническите процеси и процедури с цел да бъдат установени аспекти на правото, информационните технологии и други, които трябва да бъдат уредени с оглед на оттеглянето. Ясно е, че тези мерки ще наложат промени в митническите информационнотехнологични системи, което може да доведе до допълнителни разходи и повишена нужда от ресурси и сътрудничество между държавите членки и Комисията, както и между самите държави членки. Промени ще се наложат също така и от страна на икономическите оператори. Като първа стъпка за информиране на заинтересованите страни е публикувано известие относно последиците от оттеглянето на Обединеното кралство в областта на митниците и относимите аспекти на косвеното данъчно облагане (ДДС и акцизи).

б) Засилване на контрола и борбата с измамите. Тъй като отклонението от плащане на мита и ДДС трябва да бъде компенсирано с увеличени вноски от държавите членки в бюджета на ЕС и по този начин се поема в крайна сметка от данъкоплатците на ЕС, жизненоважно за държавите членки е да намерят начини за подобряване на ефикасността на контрола. С цел да се осигури общ подход към управлението на митническия финансов риск в целия ЕС, Комисията прие неотдавна Решение за общите критерии и стандарти относно финансовия риск³⁷. Като се има предвид обемът на трансграничната дейност, може да се наложи успешното справяне с измамите да

³⁷ Да се посочи препратка, ако този процес завърши преди приемането на доклада.

включва нови и различни начини за контрол на стоките, например чрез оптимално използване на информационно-технологичните системи за по-добро насочване на контрола към рисковите сделки и разчитане в по-голяма степен на ползващи се с доверие търговци и техните данни, без да се пренебрегват изпитаните и заслужили доверие методи за контрол в ситуации, където са уместни.

в) Разширено използване на мониторинг на прилагането на митническото право на ЕС. Единното прилагане на митническото законодателство от държавите членки е от решаващо значение, тъй като извършителите на измами могат да използват слабостите на една външна граница за създаване на проблеми за целия митнически съюз. Очаква се Комисията да следи за изпълнението от страна на държавите членки на общите митнически правила и да предприеме, ако е необходимо, действия за осигуряване на тяхното спазване. Въпреки че процедурите за установяване на нарушения са важен инструмент за тази цел, на тях трябва да се гледа като на крайна мярка. Именно затова Комисията организира също така дейности за сътрудничество и изграждане на капацитет сред държавите членки, включително партньорски мониторинг за насърчаване на най-добрите практики и повишаване на общата осведоменост относно митническите правила. Настоящата политика на Комисията за мониторинг на митническия съюз се преразглежда с цел по-добро разбиране на процеса от всички страни и по-добро използване на ресурсите.

г) Подобряване на ефективността на митническите администрации. Засиленото сътрудничество между оперативните служби на място, в това число между данъчните и митническите администрации, може да създаде възможност за по-ефикасно използване на ограничените ресурси. Поуките от настоящите проекти по програмата „Митници 2020“ са, че сътрудничеството между държавите членки и Комисията в тази област носи голяма добавена стойност, така че то следва да се прилага, например с цел проучване на нови техники за анализ на данни, изпитване на методи на съвместна работа и установяване на евентуална необходимост от допълнителен капацитет в подкрепа на усилията на държавите членки да откриват транснационалните рискове в своята работа по оформяне и последващ контрол.

д) Използване на нововъведенията. Новата цифрова реалност с новите си модели на стопанска дейност, начини на работа, автоматизация, фрагментираност и промени във веригата на стойността оказва въздействие върху конкурентоспособността на ЕС, справедливите условия, които Съюзът се стреми да постигне, както и върху неговата безопасност и сигурност. От решаващо значение е да бъдем в крак с развиващите се технологии и да ги използваме, в това число по-специално анализа на данни и очаквания подход на блоковата верига, както беше вече обсъждано с държавите членки в редица случаи. Междусекторното сътрудничество и оперативната съвместимост са ключови изисквания в основата на всяко технологично развитие. Може да възникне необходимост и от нови европейски и международни стандарти.

е) Оптимизиране на митническите електронни системи и тяхното използване. Засиленото сътрудничество между държавите членки в областта на електронните системи е от жизненоважно значение за намаляване на общите разходи и избягване на дублирането на разходи за развитието, поддръжката и функционирането на системите.

Вече е налице силен стремеж на държавите членки към по-голяма централизация на системите и към решения, основаващи се на сътрудничество, както е описано в доклада на Комисията относно информационнотехнологичната стратегия за митниците³⁸. Въз основа на този доклад в краткосрочен план Комисията ще се заеме активно с анализа на различни алтернативи в тази област.

ж) Решаване на въпросите, свързани с електронната търговия. Предизвикателствата, пред които електронната търговия изправя митниците, са вече добре известни. Днес митниците трябва да се справят с невероятен ръст на обема на стоки, купувани онлайн от държави извън ЕС, що се отнася до контрола и събирането на приложимите мита. По-конкретно обемът на стоките с малка стойност, внесени в ЕС, нараства всяка година с 10—15 %. Като прилагат ефективен контрол, чиято най-важна цел е борбата с измамите, и събират приложимите мита при вноса на тези стоки, митниците трябва същевременно да подкрепят и улесняват развитието на тази форма на търговия, която носи големи ползи за предприятията и гражданите. Комисията съдейства активно на търговците да се подготвят за предоставянето на електронна информация преди пристигане на стоките за целите на сигурността и безопасността до 2020 г., както е предвидено съгласно Митническият кодекс на Съюза.

з) Капитализиране на митническия съюз за подобряване на сигурността на ЕС. Действията за подобряване на сигурността на ЕС предполагат обсъждане на това как общите политики в областите на полицията, управлението на границите и митниците да заработят по-добре в помощ на борбата срещу тежката и организираната престъпност и тероризма и по-конкретно за подобряване на защитата на външните граници на ЕС. Следва да продължи проучването и на области за практическо сътрудничество на оперативно равнище с граничната охрана и Европейската агенция за гранична и брегова охрана. Като водещ орган за надзора на движението на стоките през външните граници със специална отговорност за предварителния анализ на риска, свързан с превоза на товари, митниците са ключов партньор на органите в областта на сигурността и правоприлагането в борбата срещу международните заплахи.

и) Продължаване на работата в областта на международните отношения. През 2017 г. вносът от трети държави в ЕС достигна стойност от 1 879 милиарда евро, а износът от ЕС за трети държави — от 1 859 милиарда евро³⁹. Обемът на тази външна търговия нараства непрекъснато. Това налага продължаване и засилване на сътрудничеството между ЕС и третите държави с цел както подобряване на спазването на митническата правна уредба, така и улесняване в същото време на търговията на ЕС с външния свят. Тези усилия трябва да се съпътстват с работа за по-стабилни вериги на доставки на международно равнище във форума на Световната митническа организация чрез по-нататъшно укрепване на статуса на одобрен икономически оператор. Утвърждаването на програмите за взаимно признаване на одобрените икономически оператори с партньорските държави, каквито вече има със САЩ, Китай,

³⁸ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно информационнотехнологичната стратегия за митниците — COM (2018) 178 final.

³⁹ Резултати на митническия съюз — годишен доклад за 2016 г.

Япония, Швейцария и Норвегия, е също от голямо значение за по-широкото възприемане на статуса на одобрен икономически оператор.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Митническият съюз е на кръстопът. Имаме нова правна уредба, нови методи на работа и нови информационнотехнологични инструменти. Тези елементи трябва да се обединят през следващите няколко години за съгласувано прилагане, което насърчава привеждането в съответствие и е насочено към рисковите области, стигайки и до други области на политиката, най-важната от които е сигурността, с цел укрепване на общите политики на ЕС.

Развитието на митническия съюз е динамичен процес и през последните години постигнахме напредък в много области, свързани с по-добро управление на митническия съюз. Работата в тези области трябва да продължи. Същевременно обаче Комисията смята, че митниците на ЕС трябва да разгледат някои нови въпроси от първостепенно значение, за да могат да посрещнат предстоящите предизвикателства. Тези въпроси са, както следва:

- Управление на Брексит
- Засилване на контрола и борбата с измамите
- Разширено използване на мониторинг на прилагането на митническото право на ЕС
- Подобряване на ефикасността на митническите администрации
- Използване на нововъведенията
- Оптимизиране на митническите електронни системи и тяхното използване
- Справяне с предизвикателствата, поставени от електронната търговия
- Капитализиране на митническия съюз за подобряване на сигурността на ЕС
- Продължаване на работата в областта на международните отношения

Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да одобрят настоящия доклад и очаква да работи активно с тези институции по последващи действия.