



Βρυξέλλες, 8.1.2013
COM(2012) 793 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

για τη διαχείριση τελωνειακών κινδύνων και την ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Εισαγωγή.....	3
2.	Διαχείριση τελωνειακών κινδύνων και ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας της ΕΕ	4
2.1.	Ρόλος των τελωνείων για την ασφάλεια	4
2.2.	Πλαίσιο τελωνειακών κινδύνων της ΕΕ	4
2.3.	Διαδικασία διαχείρισης των κινδύνων	5
2.4.	Κενά στην τρέχουσα προσέγγιση.....	5
2.4.1.	Ποιότητα των δεδομένων και ρόλος των οικονομικών φορέων	5
2.4.2.	Ασφαλείς αλυσίδες εφοδιασμού και οικονομικοί φορείς	6
2.4.3.	Λειτουργικές μεθοδολογίες.....	7
3.	Διαχείριση κινδύνων της αλυσίδας εφοδιασμού — ευρεία άποψη	8
3.1.	Μέγεθος της πρόκλησης: ανάπτυξη του εμπορίου και πολυπλοκότητα της αλυσίδας εφοδιασμού	9
3.2.	Φάσμα κινδύνων και διασύνδεση τελωνείων με άλλες αρχές	9
3.3.	Η πρόκληση για τη διαχείριση των τελωνειακών κινδύνων: μια πολυεπίπεδη προσέγγιση	10
4.	Διαχείριση τελωνειακών κινδύνων της ΕΕ: η πορεία προς το μέλλον	13
4.1.	Διασφάλιση της ποιότητας, της διαθεσιμότητας και της συγχώνευσης των εμπορικών δεδομένων	13
4.1.1.	Ποιότητα δεδομένων («ποιος μεταφέρει τι σε ποιον»).....	13
4.1.2.	Διαθεσιμότητα δεδομένων σε όλες τις ενδιαφερόμενες τελωνειακές αρχές	13
4.2.	Δέσμευση με οικονομικούς φορείς	14
4.2.1.	Πρόγραμμα εξουσιοδοτημένων οικονομικών φορέων (ΕΟΦ) της ΕΕ	14
4.2.2.	Συνεργασία με νόμιμες επιχειρήσεις για την αντιμετώπιση της παράνομης κυκλοφορίας.....	14
4.3.	Αντιμετώπιση των διαφορών όσον αφορά την ικανότητα διαχείρισης των κινδύνων	14
4.3.1.	Επίπεδο κρατών μελών	14
4.3.2.	Επίπεδο ΕΕ.....	14
4.4.	Συντονισμός με άλλες αρχές και φορείς	15
4.5.	Συνεργασία σε διεθνές επίπεδο	16
5.	Συμπέρασμα	16

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

για τη διαχείριση τελωνειακών κινδύνων και την ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ΕΕ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το διεθνές εμπόριο για την οικονομική της ανάπτυξη και εκτίθεται σε απειλές για την ασφάλεια και την προστασία οι οποίες συνοδεύουν τις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές. Το παράνομο διεθνές εμπόριο υπονομεύει επίσης την οικονομική και κοινωνική ευημερία στην ΕΕ. Η αποτελεσματική διαχείριση κινδύνων στην κυκλοφορία των εμπορευμάτων μέσω της διεθνούς αλυσίδας εφοδιασμού είναι ζωτικής σημασίας για την ασφάλεια και την προστασία και είναι ουσιώδης για τη διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου και την προστασία των χρηματοοικονομικών και οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και των κρατών μελών της.

Μετά την 11η Σεπτεμβρίου και άλλες τρομοκρατικές επιθέσεις στην Ευρώπη και αλλού η ασφάλεια έχει καταστεί κορυφαία προτεραιότητα για τα ευρωπαϊκά τελωνεία. Η ασφάλεια της ΕΕ, των κρατών μελών και των πολιτών εξαρτάται από κάθε σημείο εισόδου εμπορευμάτων στην ΕΕ. Αν οι τελωνειακές αρχές δεν προβούν σε ενέργειες προκειμένου να αντιμετωπίσουν με συνέπεια τους κινδύνους κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, η τελωνειακή ένωση και η ενιαία αγορά της ΕΕ θα καταστούν μη βιώσιμες.

Η τελωνειακή πολιτική είναι αρμοδιότητα της ΕΕ: τα κράτη μέλη ακολουθούν κοινή προσέγγιση. Η ΕΕ έχει την ευθύνη για την εποπτεία του διεθνούς εμπορίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την τήρηση ελάχιστων προτύπων διαχείρισης και ελέγχου των τελωνειακών κινδύνων. Όπως πολλές άλλες έννομες τάξεις και σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, η ΕΕ έχει ένα κοινό πλαίσιο πολιτικής που έχει ως σκοπό την αντιμετώπιση των κινδύνων και την επιτάχυνση του νόμιμου εμπορίου. Πέραν της έγκρισης της σχετικής νομοθεσίας, οι τελωνειακές διοικήσεις σε όλη την ΕΕ έχουν λάβει μέτρα για την αναμόρφωση των διαδικασιών, των τεχνικών και των πόρων που αφορούν τον έλεγχο.

Το περιστατικό του Οκτωβρίου 2010 (Υεμένη) κατέδειξε τις αδυναμίες των προτύπων και διαδικασιών ασφαλείας που εφαρμόζονται στις αεροπορικές μεταφορές φορτίων στην ΕΕ και παγκοσμίως. Η συζήτηση που ακολούθησε ανέδειξε την ανάγκη να αναθεωρηθούν οι διαδικασίες και οι απαιτήσεις ασφαλείας γενικότερα για όλους τους τρόπους μεταφοράς. Υπάρχουν σοβαρά προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν και δεν μπορούν να επιλυθούν πλήρως στο επίπεδο των κρατών μελών, αλλά απαιτούν δράση της ΕΕ για να συμπληρωθούν και να ενισχυθούν οι προσπάθειες που καταβάλλονται σε εθνικό επίπεδο.

Ο σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι:

- να επανεξετάσει την εφαρμογή της πολιτικής διαχείρισης των τελωνειακών κινδύνων·
- να προτείνει μια στρατηγική προσέγγιση για τα επόμενα χρόνια·

- να κάνει συστάσεις για την ανάληψη δράσης με επίκεντρο την αποτελεσματική κινητοποίηση των πόρων.

2. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΗΣ ΕΦΟΔΙΑΣΤΙΚΗΣ ΑΛΥΣΙΔΑΣ ΤΗΣ ΕΕ

2.1. Ρόλος των τελωνείων για την ασφάλεια

Ο ρόλος των τελωνείων στην αλυσίδα εφοδιασμού εξελίσσεται συνεχώς. Από εισπράκτορας εσόδων σε θεματοφύλακα της εσωτερικής αγοράς και άλλων τομέων πολιτικής, όπως η δημόσια υγεία, η προστασία των καταναλωτών, το περιβάλλον, η γεωργία, έχει επεκταθεί με φυσικό τρόπο, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, για να καταστεί ένας σημαντικός παράγοντας στον τομέα της ασφάλειας της αλυσίδας εφοδιασμού.

Αυτός ο ρόλος αναγνωρίζεται στη δήλωση αποστολής των τελωνειακών αρχών της ΕΕ¹:

*«Οι τελωνειακές αρχές είναι κατά κύριο λόγο υπεύθυνες για την εποπτεία του διεθνούς εμπορίου της Κοινότητας. Κατ' αυτό τον τρόπο, συμβάλλουν στο δίκαιο και ανοικτό εμπόριο, στην εφαρμογή των εξωτερικών πτυχών της εσωτερικής αγοράς, στην εφαρμογή της κοινής εμπορικής πολιτικής και των λοιπών κοινών πολιτικών της Κοινότητας που έχουν σχέση με το εμπόριο καθώς και στη συνολική ασφάλεια της αλυσίδας εφοδιασμού».*²

Ο ενισχυμένος ρόλος των τελωνείων της ΕΕ όσον αφορά την ασφάλεια κατά την τελευταία δεκαετία είναι σύμφωνος με τις παγκόσμιες εξελίξεις και τα διεθνή πρότυπα, ιδίως το πλαίσιο προτύπων «SAFE» του Παγκόσμιου Οργανισμού Τελωνείων (ΠΟΤ).

2.2. Πλαίσιο τελωνειακών κινδύνων της ΕΕ

Η τροποποίηση του 2005 του Τελωνειακού Κώδικα της ΕΕ³ παρέσχε τη νομική βάση για την ανάπτυξη ενός κοινού πλαισίου για τη διαχείριση των κινδύνων της εφοδιαστικής αλυσίδας. Αυτή η τροποποίηση και οι μεταγενέστερες διατάξεις εφαρμογής επέφεραν μεγάλης κλίμακας αλλαγές που επηρεάζουν τόσο τα τελωνεία όσο και τον τομέα του εμπορίου.

Αυτό το κοινό πλαίσιο περιλαμβάνει: την αναγνώριση και τον έλεγχο των κινήσεων εμπορευμάτων υψηλού κινδύνου με χρήση κοινών κριτηρίων κινδύνου, τη συμβολή εξουσιοδοτημένων οικονομικών φορέων (ΑΕΟ) στο πλαίσιο της συνεργασίας τελωνείων-εμπορίου για τη διασφάλιση και τη διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου, ανάλυση κινδύνων για την ασφάλεια πριν από την άφιξη/πριν από την αναχώρηση με βάση τις πληροφορίες για το φορτίο που υποβάλλονται ηλεκτρονικά από τους εμπόρους πριν από την άφιξη ή την αναχώρηση των εμπορευμάτων σε/από την ΕΕ.

¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 450/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2008, για τη θέσπιση του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα (εκσυγχρονισμένος τελωνειακός κώδικας), άρθρο 2.

² Ως εκ τούτου, η στρατηγική για την εξέλιξη της τελωνειακής ένωσης, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το 2008, ζητεί από τα τελωνεία της ΕΕ να εκπληρώσουν τον στόχο της προστασίας της κοινωνίας και των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ μέσω «εφαρμογής αποτελεσματικών μέτρων κατά της κυκλοφορίας παράνομων, περιορισμένων και απαγορευμένων εμπορευμάτων»- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, της 1ης Απριλίου 2008, με τίτλο Στρατηγική για την εξέλιξη της τελωνειακής ένωσης [COM (2008) 169 τελικό, σ. 5.]

³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 648/2005 του Συμβουλίου της 13ης Απριλίου 2005.

Όσον αφορά τη χρήση του, το πλαίσιο υποστηρίζεται από το ηλεκτρονικό Σύστημα Διαχείρισης Τελωνειακού Κινδύνου της ΕΕ (CRMS). Αυτό είναι το κανάλι για εκτεταμένη επικοινωνία μεταξύ των κρατών μελών και συστηματική ανταλλαγή πληροφοριών για τους κινδύνους. Είναι διαθέσιμο στα κέντρα ανάλυσης κινδύνων των κρατών μελών, σε όλα τα σημεία ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και στην Επιτροπή.

Λόγω του πεδίου εφαρμογής και του αντικτύπου της, χρειάστηκαν κάποια χρόνια για να γίνει αυτή η νομική τροποποίηση και η πλήρης εφαρμογή όλων των μέτρων είχε προγραμματιστεί για το 2011.

2.3. Διαδικασία διαχείρισης των κινδύνων

Ο κίνδυνος που προκαλείται από το φορτίο που εισέρχεται και εξέρχεται από την ΕΕ αναλύεται με βάση τις πληροφορίες για το φορτίο που υποβάλλονται ηλεκτρονικά με μία και μοναδική διασάφηση⁴ από τους φορείς πριν από την αναχώρηση ή την άφιξη. Για τις εξαγωγές (Σύστημα Ελέγχου Εξαγωγών) αυτή πραγματοποιείται από τα τελωνεία στο τελωνείο εξαγωγής. Για τις εισαγωγές (Σύστημα Ελέγχου Εισαγωγών) η ανάλυση κινδύνων πραγματοποιείται από τα τελωνεία στο πρώτο σημείο εισόδου για όλα τα εμπορεύματα που εισέρχονται στην ΕΕ, ανεξάρτητα από τον προορισμό.

Οι κίνδυνοι αξιολογούνται μέσω της ηλεκτρονικής εφαρμογής κοινών κριτηρίων κινδύνου και προτύπων για την ανάλυση κινδύνων για την ασφάλεια και την προστασία. Στη συνέχεια η ηλεκτρονική έξοδος αξιολογείται από αναλυτές τελωνειακών κινδύνων με χρήση πολλαπλών πηγών πληροφοριών, περιλαμβανομένων των πληροφοριών που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη. Οι τελωνειακές αρχές στο πρώτο σημείο εισόδου αποφασίζουν, με βάση τη σοβαρότητα του κινδύνου που παρουσιάζεται, αν απαιτούνται έλεγχοι και, αν ναι, κατά πόσον απαιτούνται στα σύνορα ή στον τόπο εκφόρτωσης. Αν η ανάλυση κινδύνων είναι θετική (απαιτούνται έλεγχοι), τα αποτελέσματα αποστέλλονται στις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών όπου γίνεται η εκφόρτωση.

2.4. Κενά στην τρέχουσα προσέγγιση

Μετά από μια προκαταρκτική εκτίμηση της αρχικής εφαρμογής της νέας νομοθεσίας που διεξήχθη σε συνεργασία με τις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών, η Επιτροπή ανέθεσε μια πιο διεξοδική μελέτη της ανάλυσης κινδύνων για την ΕΕ και των δυνατοτήτων στόχευσης⁵. Η μελέτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι πολλά ζητήματα απαιτούν επείγουσα δράση, που περιλαμβάνει την ποιότητα των δεδομένων, τη μοντελοποίηση της αλυσίδας εφοδιασμού και ορισμένες πτυχές της εφαρμοζόμενης μεθοδολογίας.

2.4.1. Ποιότητα των δεδομένων και ρόλος των οικονομικών φορέων

Ο κύριος στόχος της διαχείρισης κινδύνων είναι να διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή του συνόλου της νομοθεσίας και να αποτρέπει τους αδικαιολόγητους ελέγχους, εστιάζοντας ταυτόχρονα σε τομείς που παρουσιάζουν τους πιο σοβαρούς κινδύνους. Οι οικονομικοί φορείς είναι ζωτικής σημασίας για τη διαχείριση κινδύνων, λόγω των πληροφοριών που έχουν στη διάθεσή τους και των μέτρων που λαμβάνουν για τη διασφάλιση της αλυσίδας εφοδιασμού τους.

⁴ ENS: Συνοπτική Διασάφηση Εισόδου.

⁵ Μελέτη σχετικά με τους πιθανούς τρόπους για την ενίσχυση των δυνατοτήτων σε επίπεδο ΕΕ για την ανάλυση και στόχευση των τελωνειακών κινδύνων, PricewaterhouseCoopers, 31 Μαΐου 2012.

Για να γίνει πλήρης χρήση των μεθόδων εκτίμησης των κινδύνων, πρέπει να είναι γνωστό «ποιος μεταφέρει τι, σε ποιον, από πού». Τα δεδομένα για τα πραγματικά συμβαλλόμενα μέρη που βρίσκονται πίσω από τη συναλλαγή και την κυκλοφορία των εμπορευμάτων (αγοραστής και πωλητής ή ιδιοκτήτης) και για τα ακριβή εμπορεύματα που εμπλέκονται είναι θεμελιώδους σημασίας, όπως είναι και οι πληροφορίες σχετικά με τη δρομολόγηση των εμπορευμάτων σε ολόκληρη την αλυσίδα εφοδιασμού.

Η βάση αυτής της προσέγγισης είναι οι εκ των προτέρων πληροφορίες για το φορτίο που υποβάλλονται ηλεκτρονικά από τους οικονομικούς φορείς σε σχέση με τις κινήσεις εμπορευμάτων που εισέρχονται και εξέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα δεδομένα αυτά πρέπει να είναι διαθέσιμα όσο το δυνατόν νωρίτερα, να είναι συναφή και να είναι υψηλής ποιότητας. Αντίθετα, σημαντικές αδυναμίες όσον αφορά το πρότυπο ή τη συνάφεια των δεδομένων θα υπονομεύσουν αργότερα τον εντοπισμό και την εκτίμηση κινδύνου που βασίζονται στην ηλεκτρονική τεχνολογία.

Τα συναφή και υψηλής ποιότητας δεδομένα είναι θεμελιώδη για τη βασιζόμενη σε ηλεκτρονικά δεδομένα διαχείριση του κινδύνου, αλλά η μελέτη δείχνει ότι τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται προς το παρόν δεν πληρούν τις ελάχιστες απαιτήσεις. Επιπλέον, υπάρχει ένα συστημικό κενό στην παροχή πληροφοριών σχετικά με τα συμβαλλόμενα μέρη που βρίσκονται πίσω από τη συναλλαγή και ορισμένα άλλα στοιχεία των παρεχόμενων δεδομένων είναι χαμηλής ποιότητας. Σε πολλές περιπτώσεις οι πληροφορίες που είναι διαθέσιμες στη συνοπτική διασάφηση εισόδου (ENS) δεν είναι αρκετά ακριβείς για να διεξαχθεί αποτελεσματική ανάλυση κινδύνων. Επιπλέον, τα πολύτιμα δεδομένα που είναι στη διάθεση των φορέων πρέπει να αξιοποιηθούν πλήρως από τις αρχές για τους σκοπούς της ανάλυσης κινδύνων.

2.4.2. Ασφαλείς αλυσίδες εφοδιασμού και οικονομικοί φορείς

Η διασφάλιση και η διαφύλαξη της ακεραιότητας της αλυσίδας εφοδιασμού αποτελεί κοινό συμφέρον των πολιτών, των επιχειρήσεων και της κυβέρνησης. Απαιτεί υψηλά επίπεδα συνεργασίας μεταξύ των τελωνείων και της εμπορικής κοινότητας.

Ο προσδιορισμός του νόμιμου εμπορίου χαμηλού κινδύνου καθιστά ευκολότερο για τις τελωνειακές αρχές να επικεντρώνονται στους υψηλότερους κινδύνους και να επιταχύνουν την κίνηση του νόμιμου εμπορίου μέσω της αλυσίδας εφοδιασμού.

Ένα αποτελεσματικό πρόγραμμα εξουσιοδοτημένων οικονομικών φορέων (AEO) έχει τώρα εδραιωθεί στην ΕΕ (με περισσότερα από 11.000 πιστοποιητικά σε χρήση τον Ιούλιο του 2012) και έχει αναγνωριστεί επισήμως από ορισμένους σημαντικούς εμπορικούς εταίρους. Το πρόγραμμα παρακολουθείται προσεκτικά σε επίπεδο ΕΕ.

Οι εξουσιοδοτημένοι οικονομικοί φορείς λαμβάνουν σημαντικά μέτρα για να διασφαλίσουν την αλυσίδα εφοδιασμού τους, τα οποία επικυρώνονται επίσημα από τις τελωνειακές αρχές. Αυτά τα μέτρα αφορούν επενδύσεις την υλική ασφάλεια και τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου, την οικονομική φερεγγυότητα, την εκτίμηση του κινδύνου της επιχείρησης και την αξιοπιστία των επιχειρηματικών συνεργατών. Στην ΕΕ τα εν λόγω μέτρα πρέπει να αναγνωριστούν από τις μη τελωνειακές αρχές καθώς και τις ρυθμιστικές αρχές που ασχολούνται με την αξιολόγηση και τη μείωση των κινδύνων της αλυσίδας εφοδιασμού.

Ωστόσο, επί του παρόντος, παρόμοιες πρωτοβουλίες σε άλλους τομείς δημόσιας πολιτικής δεν συνδέονται με το πρόγραμμα ΑΕΟ. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε καταστάσεις όπου ένας οικονομικός φορέας αξιολογείται δύο φορές για τα ίδια κριτήρια από δύο διαφορετικές δημόσιες υπηρεσίες.

Απαιτείται συντονισμένη προσπάθεια ώστε να διευρυνθεί η επίσημη αναγνώριση του προγράμματος ΑΕΟ σε όλους τους τομείς πολιτικής για τους σκοπούς της διαχείρισης του κινδύνου και για να διασφαλιστεί η μεγιστοποίηση των οφελών που προκύπτουν για τις επιχειρήσεις που συμμορφώνονται. Ένα παράδειγμα είναι η εναρμόνιση του προγράμματος εξουσιοδοτημένου οικονομικού φορέα για τα τελωνεία με το πρόγραμμα ασφαλούς εμπόρου στην ασφάλεια των αερομεταφορών.

2.4.3. Λειτουργικές μεθοδολογίες

Η εφαρμογή του κοινού πλαισίου για τη διαχείριση των κινδύνων της ΕΕ δημιουργεί σημαντικά προβλήματα. Η σημαντική διακύμανση στα επίπεδα της ανάλυσης κινδύνων που διενεργείται από τα κράτη μέλη και τα σχετικά αντίμετρα έχει πραγματικές και ανεπιθύμητες συνέπειες.

Η εφαρμογή είναι ανομοιόμορφη και δεν είναι τόσο αποτελεσματική όσο αναμενόταν, για διάφορους λόγους:

- Διαφορές όσον αφορά την ικανότητα

Δεν έχει ακόμη επιτευχθεί ένα κοινό ελάχιστο πρότυπο αυτοματοποιημένης ανάλυσης κινδύνων για την ασφάλεια και την προστασία, λόγω των διαφορών όσον αφορά την ανάπτυξη, τη διοικητική και την τεχνική ικανότητα των εθνικών ηλεκτρονικών συστημάτων ανάλυσης κινδύνων.

Αυτό σημαίνει ότι τα κοινά κριτήρια κινδύνου δεν εφαρμόζονται πλήρως σε όλα τα κράτη μέλη και δεν μπορούν να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται ως προς την αποτελεσματικότητά τους σε επίπεδο ΕΕ. Η απουσία διοικητικής ικανότητας και υποστήριξης 24 ωρών/7 ημερών την εβδομάδα (24/7) σε ορισμένα κράτη μέλη παρεμποδίζει επίσης την δημιουργία κοινών προτύπων της ΕΕ.

Αυτό περιορίζει την ικανότητα της ΕΕ να προσαρμόζεται και να ανταποκρίνεται σε κοινούς κινδύνους και εμποδίζει την καινοτομία στον τομέα της διαχείρισης κινδύνων.

- Άνιση κατανομή του φόρτου

Οι διαφορές στον όγκο των εμπορικών συναλλαγών που πρόκειται να αξιολογούνται ως προς τον κίνδυνο σημαίνει ότι ο φόρτος της εργασίας ποικίλλει επίσης μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό οφείλεται κυρίως στη γεωγραφική θέση και στη φύση της οργάνωσης της αλυσίδας εφοδιασμού. Επιπλέον, οι απειλές ενδέχεται να διαφέρουν ανάλογα με τον χρόνο και τον τόπο.

Η ανάλυση των δεδομένων του συστήματος ελέγχου εισαγωγών και οι πόροι αξιολόγησης κινδύνων που είναι διαθέσιμοι στα κράτη μέλη εμφανίζουν μεγάλες διαφορές όσον αφορά τον φόρτο εργασίας των τελωνειακών υπαλλήλων που ασχολούνται με την ανάλυση και στόχευση κινδύνων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτό κυμαίνεται από το εννεαπλάσιο του

μέσου όρου της ΕΕ για τις αεροπορικές μεταφορές φορτίου έως πάνω από το πενήνταπλάσιο του μέσου όρου της ΕΕ για τη θαλάσσια κυκλοφορία.

- Λειτουργικός συντονισμός και ανταλλαγή πληροφοριών

Επειδή οι κοινοποιούμενες πληροφορίες για το φορτίο αποστέλλονται στο πρώτο σημείο εισόδου στην ΕΕ, το πρόβλημα της αξιολόγησης του κινδύνου «ποιος μεταφέρει τι, σε ποιον, από πού» γίνεται ακόμη πιο περίπλοκο, διότι το ποσοστό των εμπορευμάτων που εισέρχεται στην ΕΕ και προορίζεται για ένα κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο της πρώτης εισόδου ή διαμετακομίζεται μέσω της ΕΕ είναι σημαντικό⁶. Τα φορτία που φθάνουν στα σημεία της αρχικής εισόδου συχνά περιλαμβάνουν φορτία που προορίζεται για άλλα κράτη μέλη καθώς και φορτία που διαμετακομίζονται μέσω της ΕΕ καθ' οδόν προς κάποιον τελικό προορισμό σε τρίτες χώρες.

Αυτό σημαίνει ότι η γνώση και οι πληροφορίες που διατίθενται σε εθνικό και τοπικό επίπεδο στο κράτος μέλος προορισμού είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική ανάλυση και άμβλυνση των κινδύνων στα σημεία πρώτης εισόδου. Επιπλέον, οι πληροφορίες σχετικά με τα συμβαλλόμενα μέρη και τα χαρακτηριστικά τους, περιλαμβανομένων των τρωτών σημείων που σχετίζονται με τα συμβαλλόμενα μέρη της αλυσίδας εφοδιασμού εκτός της ΕΕ, είναι χρήσιμες και σημαντικές για την ανάλυση των κινδύνων σε όλο το μήκος των εξωτερικών συνόρων.

Η συστηματική ανταλλαγή ή συγκέντρωση πληροφοριών, γνώσεων και εμπειρίας σε πραγματικό χρόνο είναι ουσιώδης για να διασφαλιστεί ότι θα εφαρμόζονται κοινά ισοδύναμα ελάχιστα πρότυπα και ότι οι σημαντικές πληροφορίες που επηρεάζουν τον κίνδυνο της αλυσίδας εφοδιασμού θα είναι διαθέσιμες σε εκείνους που τις χρειάζονται. Αντίθετα, οι τυχόν σημαντικές αδυναμίες στην ανταλλαγή πληροφοριών υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των κινδύνων όσον αφορά τα διαφορετικά σημεία εισόδου και την ΕΕ στο σύνολό της.

Τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών κατά τη διάρκεια μιας δωδεκάμηνης περιόδου δείχνει ότι δεν έχουν καταστεί διαθέσιμες αρκετές πληροφορίες που σχετίζονται με τον κίνδυνο σύμφωνα με τις ισχύουσες λειτουργικές μεθοδολογίες και δομές⁷. Δεδομένου ότι η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των τελωνείων στο πρώτο σημείο εισόδου και τα άλλα σχετικά κράτη μέλη δεν λειτουργεί σωστά, υπάρχουν πληροφορίες σχετικά με την εκτίμηση των κινδύνων σε επίπεδο ΕΕ που δεν αξιοποιούνται.

Στον απόηχο του περιστατικού της Υεμένης, η έκθεση της ομάδας εργασίας υψηλού επιπέδου για την ενίσχυση της ασφάλειας της αεροπορικής μεταφοράς φορτίων εξέτασε επίσης τον συντονισμό της ΕΕ και την ανταλλαγή πληροφοριών:

«Μια κατάλληλη απάντηση στις τρομοκρατικές απειλές πρέπει να περιλαμβάνει βελτιωμένο συντονισμό και συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ μεταξύ του τομέα των μεταφορών και των τομέων της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων όπως και των διάφορων κυβερνητικών οργανισμών, καθώς και την ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών των κρατών

⁶ Π.χ. πάνω από το 50% των εμπορευμάτων που εισέρχονται μέσω του Ρότερνταμ — ενός σημαντικού θαλάσσιου κόμβου — προορίζονται για άλλο κράτος μέλος.

⁷ Υποβλήθηκαν περισσότερα από 36 εκατομμύρια ENS, αλλά ο αριθμός των αιτήσεων από τα πρώτα σημεία εισόδου στην ΕΕ για πληροφορίες από άλλα κράτη μέλη ήταν 382. Αυτό δεν είναι σύμφωνο με την προληπτική αξιολόγηση των κινδύνων και την αξιόπιστη ανάλυση και άμβλυνση των κινδύνων για τα εμπορεύματα που διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα.

μελών της ΕΕ. Αυτή η αρχή υπερβαίνει τη συγκεκριμένη απειλή που έδωσε την αφορμή για την παρούσα έκθεση και αποτελεί μέρος του ευρύτερου προβληματισμού για το πώς η ΕΕ θα πρέπει να μπορεί να ανταποκρίνεται σε περιστατικά που θα μπορούσαν επίσης να προκύψουν σε άλλους τομείς».

Ωστόσο, οι ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ των τελωνείων και άλλων αρχών ποικίλλουν σημαντικά σε εθνικό επίπεδο και μερικές φορές απουσιάζουν σε επίπεδο ΕΕ (π.χ. κατά τη διάρκεια της κρίσης της Φουκουσίμα). Η τρέχουσα κατάσταση δεν είναι ικανοποιητική και απαιτεί διορθωτικά μέτρα⁸.

3. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΤΗΣ ΑΛΥΣΙΔΑΣ ΕΦΟΔΙΑΣΜΟΥ — ΕΥΡΕΙΑ ΑΠΟΨΗ

Η διαχείριση κινδύνων είναι μια συνεχής διαδικασία που περιλαμβάνει τον εντοπισμό των απειλών και των κινδύνων, την αξιολόγηση και την ανάλυσή τους και την επινόηση των κατάλληλων αντιμέτρων. Είναι χρονικά περιορισμένη και χαρακτηρίζεται από την ανάγκη για γνώση των αλυσίδων εφοδιαστικής και εφοδιασμού και τη διαχείριση και ενσωμάτωση πολλαπλών πληροφοριών και ροών πληροφοριών. Απαιτεί αξιολόγηση της ποιότητας και της αξιοπιστίας των πληροφοριών, λαμβανομένου υπόψη ότι η αξιοπιστία των δεδομένων διατρέχει τον κίνδυνο παραπληροφόρησης, χειραγώγησης ή παραποίησης. Η αποτελεσματικότητά της έγκειται στην ευελιξία, την προσαρμοστικότητα και την ικανότητα αντιμετώπισης όχι μόνο γεγονότων με γνωστές συνέπειες αλλά και γεγονότων με λιγότερο υπολογίσιμα αποτελέσματα. Είναι επίσης ζωτικής σημασίας η αντιμετώπιση των συνεπειών και των επακόλουθων των κινδύνων που εμφανίζονται.

3.1. Μέγεθος της πρόκλησης: ανάπτυξη του εμπορίου και πολυπλοκότητα της αλυσίδας εφοδιασμού

Το μέγεθος της πρόκλησης μπορεί να εκτιμηθεί αν ληφθούν υπόψη ο όγκος και ο ρυθμός των κινήσεων του εμπορίου και το προφίλ της σύγχρονης εφοδιαστικής. Αυτό πρέπει να εξισορροπηθεί με τους περιορισμούς στο περιβάλλον ελέγχου, από την άποψη τόσο της επάρκειας των πόρων όσο και της ανάγκης να αποφεύγεται η αδικαιολόγητη διακοπή της νόμιμης αλυσίδας εφοδιασμού.

Από το 2004 έως το 2010, παρά τον αντίκτυπο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η αξία του εξωτερικού εμπορίου της ΕΕ αυξήθηκε κατά σχεδόν 50%⁹. Η ΕΕ βρίσκεται στο επίκεντρο του παγκόσμιου εμπορίου και της οργάνωσης της αλυσίδας εφοδιασμού. Είναι ο υπ' αριθμόν ένα εμπορικός εταίρος των Ηνωμένων Πολιτειών, της Κίνας και της Ρωσίας. Πάνω από το 90% του παγκόσμιου εμπορίου (8,4 δισεκατομμύρια τόνοι εμπορευμάτων) διεξάγεται ετησίως δια θαλάσσης κατά μήκος πάνω από 25 800 παγκόσμιων εμπορικών γραμμών. Πάνω από το 20% αυτού του θαλάσσιου εμπορίου εκφορτώνεται στην Ευρώπη. Παγκοσμίως υπάρχουν 25.400 κόμβοι μεταφορών για φορτίο και επιβάτες που μεταφέρονται αεροπορικώς, ένα σημαντικό ποσοστό των οποίων συνδέεται με πάνω από 250 διεθνή αεροδρόμια στην ΕΕ. Τα πολυάριθμα συμβαλλόμενα μέρη που εμπλέκονται στη διαχείριση των εν λόγω εμπορικών γραμμών αυξάνουν την πολυπλοκότητα της εφοδιαστικής της αλυσίδας εφοδιασμού. Τα ανατολικά χερσαία σύνορα εκτείνονται σε 9.890 km, με 133

⁸ Σε αυτό το θέμα η μελέτη της PWC κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «... υπάρχουν περιθώρια για βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών, μυστικών και μη, σε όλα τα επίπεδα (μεταξύ των οργανώσεων σε εθνικό επίπεδο, μεταξύ του εθνικού επιπέδου και του επιπέδου ΕΕ και μεταξύ των οργανώσεων σε επίπεδο ΕΕ)».

⁹ Εξωτερικό εμπόριο και εμπόριο εντός της ΕΕ: Στατιστική επετηρίδα - Δεδομένα 1958-2010, σ. 16.

εμπορικά οδικά και σιδηροδρομικά σημεία εισόδου. Κατά μήκος ολόκληρων των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ υπάρχουν περισσότερα από 1.000 τελωνεία εισόδου.

Το 2011 τα τελωνεία της ΕΕ διεκπεραίωσαν 36 εκατομμύρια διασαφήσεις φορτίου πριν από την άφιξη (συνοπτικές διασαφήσεις εισόδου), 140 εκατομμύρια διασαφήσεις εισαγωγής, 96 εκατομμύρια διασαφήσεις εξαγωγής και 9 εκατομμύρια διασαφήσεις διαμετακόμισης. Αυτοί οι αριθμοί αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο 8,9 διασαφήσεις ανά δευτερόλεπτο, που διεκπεραιώνονται από τις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών.

Παρά το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος του εμπορίου είναι νόμιμο, μια πρόσφατη μελέτη από το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ εκτιμά το παράνομο εμπόριο σε 7% έως 10% της παγκόσμιας οικονομίας¹⁰.

3.2. Φάσμα κινδύνων και διασύνδεση τελωνείων με άλλες αρχές

Οι πολιτικές και ο ρόλος των οργανισμών και των αρχών εκτός των τελωνείων βρίσκονται στο επίκεντρο των ανησυχιών. Η ανάγκη εναρμόνισης και διασφάλισης της συμπληρωματικότητας μεταξύ των μέτρων που λαμβάνονται από διαφορετικές αρχές, με τον αρμόζοντα σεβασμό στις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους, είναι ένα σταθερό και πολύ ουσιαώδες χαρακτηριστικό της διαχείρισης της ασφάλειας της αλυσίδας εφοδιασμού. Τα μέτρα για τη βελτίωση της ασφάλειας των μεταφορών, για παράδειγμα, αφορούν σαφώς την αξιολόγηση των κινδύνων της διακίνησης των εμπορευμάτων, κυρίως σε σχέση με φορτία που μεταφέρονται αεροπορικώς, έναν τρόπο μεταφοράς που τώρα θεωρείται ότι διατρέχει υψηλό κίνδυνο τρομοκρατικών ενεργειών. Παρομοίως, τα μέτρα ασφαλείας που απαιτούνται για τη διασφάλιση της μεταφοράς επικίνδυνων εμπορευμάτων είναι σημαντικοί παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη.

Γενικότερα, όταν τα τελωνεία ενεργούν σε συνδυασμό με άλλες αρχές ή για λογαριασμό αυτών, απαιτείται συστηματική επικοινωνία και ανταλλαγή πληροφοριών σχετικών με τους κινδύνους¹¹. Σε θέματα που παρουσιάζουν σοβαρούς κινδύνους για τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον ή για την ασφάλεια και την προστασία των πολιτών η εν λόγω επικοινωνία είναι ζωτικής σημασίας για τη διασφάλιση της έγκαιρης παρέμβασης της αρμόδιας αρχής για την άμβλυνση και τον έλεγχο του κινδύνου. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν είναι πιθανό να υπάρξουν απόπειρες απόκρυψης ή παραποίησης των εν λόγω εμπορευμάτων κατά την είσοδό τους στην ΕΕ. Ο στόχος πρέπει να είναι να διασφαλιστεί ότι οι βασικές πληροφορίες τις οποίες διαθέτουν διαφορετικοί φορείς σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ έχουν ενσωματωθεί στην αξιολόγηση των κινδύνων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της.

3.3. Η πρόκληση για τη διαχείριση των τελωνειακών κινδύνων: μια πολυεπίπεδη προσέγγιση

Το τρέχον πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων δεν είναι επαρκές ώστε να αντιμετωπίζει ομοιόμορφα τους κινδύνους για την ασφάλεια και την προστασία στα εξωτερικά σύνορα.

¹⁰ Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, νέα μοντέλα για την Αντιμετώπιση του Κινδύνου της Εφοδιαστικής Αλυσίδας και των Μεταφορών, μια πρωτοβουλία του Δικτύου Απόκρισης Κινδύνων, 2012. σ. 9.

¹¹ «Ο όρος ασφάλεια χρησιμοποιείται κατά την ευρεία έννοια στο παρόν έγγραφο. Καλύπτει τις απειλές κατά της δημόσιας ασφάλειας (εγκληματικές προθέσεις, κίνδυνος τρομοκρατικών επιθέσεων ή άλλα) που προϋποθέτουν τη μετακίνηση εμπορευμάτων (παράνομη κυκλοφορία ή εμπόριο όπλων, βιολογικών προϊόντων ή εκρηκτικών, για παράδειγμα), καθώς και τις απειλές για την προστασία του κοινωνικού συνόλου από το εμπόριο εμπορευμάτων που είναι επικίνδυνα για την υγεία, το περιβάλλον και τους καταναλωτές». Ο ρόλος των τελωνείων στην ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, COM(2003) 452. .

Απαιτούνται μέτρα για την κάλυψη των υφιστάμενων κενών και χρειάζεται μια νέα προσέγγιση της διαχείρισης των κινδύνων στην ΕΕ.

Η αξιολόγηση της φύσης του κινδύνου και του πιθανού αντικτύπου σε περίπτωση που επαληθευθεί ο κίνδυνος πρέπει να καθοδηγεί τις αποφάσεις σχετικά με το αν κρίνεται σκόπιμη η ανάληψη δράσης και, αν ναι, την τοποθεσία, το είδος και το χρονοδιάγραμμα των ελέγχων ή των αντιμέτρων που πρέπει να εφαρμοστούν.

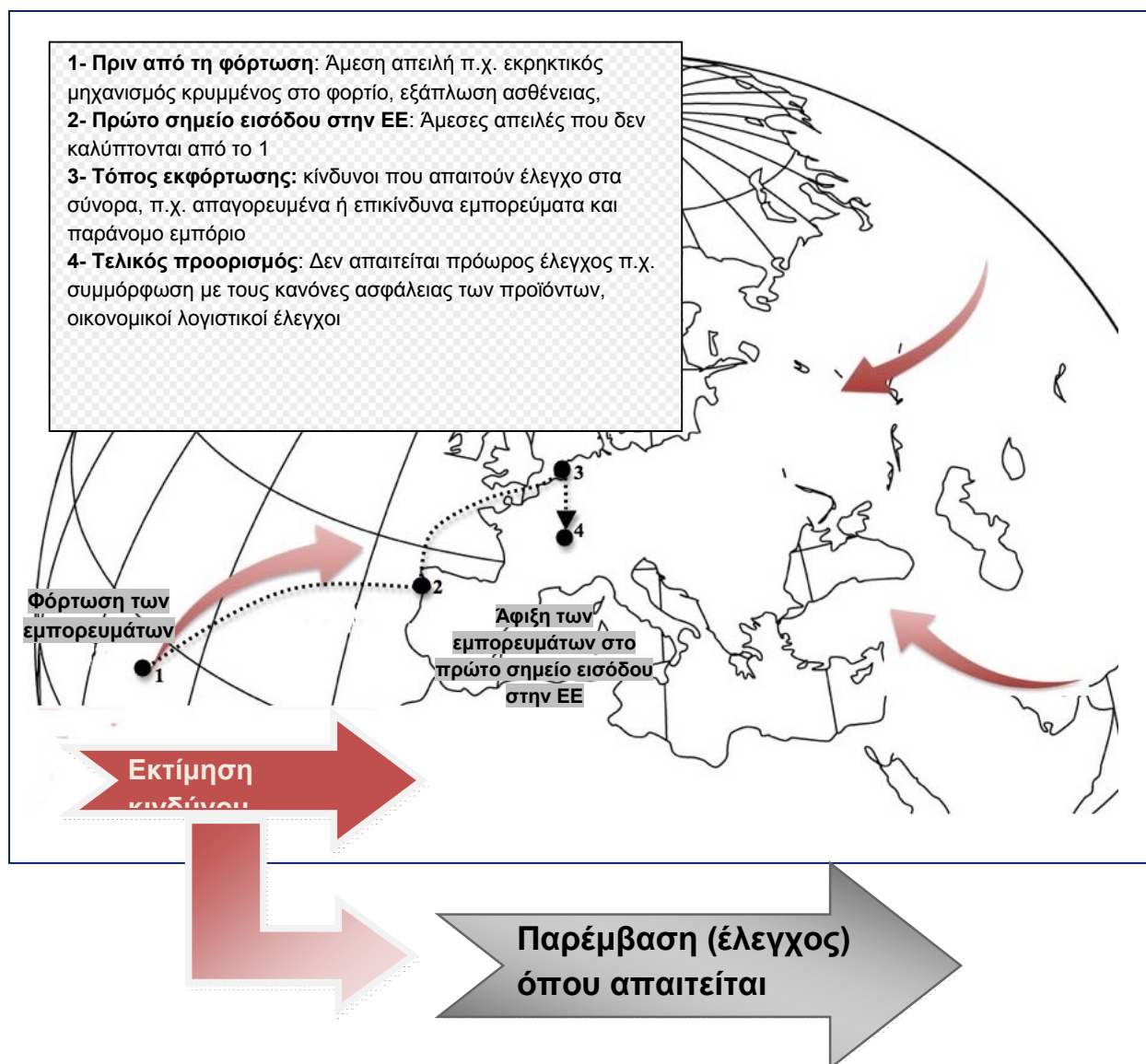
Διαφορετικοί κίνδυνοι απαιτούν διαφορετικές δράσεις: το εμπόριο μεταξύ αναγνωρίσιμα ασφαλών εμπορών θεωρείται ότι ενέχει μικρότερο κίνδυνο από το άλλο εμπόριο· ορισμένες κινήσεις εμπορευμάτων είναι εύκολα αναγνωρίσιμες ως υψηλού κινδύνου. Για το λόγο αυτό, η ΕΕ δεν είναι υπέρ της 100% σάρωσης ή του 100%ελέγχου, αλλά θεωρεί ότι τα μέτρα ελέγχου πρέπει να είναι ανάλογα με την εκτίμηση του κινδύνου.

Το περιστατικό της Υεμένης κατέδειξε πολλά βασικά σημεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής ασφαλείας της αλυσίδας εφοδιασμού των τελωνείων της ΕΕ. Πρόκειται για τα χρονικά περιθώρια που επηρεάζουν τη φύση των μέτρων άμβλυνσης του κινδύνου, την ταυτόχρονη συμμετοχή πολλών κρατών μελών σε μια ενιαία συναλλαγή και την αλληλεξάρτησή τους, τη διεθνή διάσταση του θέματος η οποία αφορά πολλούς οργανισμούς και το κεντρικό ενδιαφέρον του κλάδου και των εμπλεκόμενων μερών στο σύστημα διεθνούς εμπορίου και αλυσίδας εφοδιασμού. Αυτά τα αλληλένδετα στοιχεία υπογραμμίζουν την ανάγκη για έγκαιρες και συντονισμένες ενέργειες διαχείρισης των κινδύνων λόγω της συμμετοχής πολλών παραγόντων.

Η αντιμετώπιση του κινδύνου ενός εκρηκτικού μηχανισμού που φορτώνεται μαζί με κάποιο φορτίο σε αεροπλάνο απαιτεί την ανάληψη δράσης πριν από τη φόρτωση σε τρίτη χώρα, ενώ άλλοι κίνδυνοι, περιλαμβανομένων εκείνων με επιπτώσεις στην ασφάλεια και στην οικονομία, όπως το παράνομο εμπόριο που χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση εγκληματικών ή τρομοκρατικών ενεργειών, μπορούν να υποβάλλονται σε έλεγχο σε μεταγενέστερο στάδιο στην αλυσίδα εφοδιασμού. Ωστόσο, άλλοι κίνδυνοι μπορούν να αντιμετωπιστούν πιο αποτελεσματικά και χωρίς μεγάλη αναστάτωση στις εγκαταστάσεις των εμπορών. Πολλοί κίνδυνοι οικονομικής και εμπορικής πολιτικής θα εξακολουθήσουν να ελέγχονται πιο αποτελεσματικά τη στιγμή του εκτελωνισμού και με τη βοήθεια ελέγχων μετά τον εκτελωνισμό, όταν θα είναι διαθέσιμα λεπτομερέστερα στοιχεία και έγγραφα. Η αποτελεσματική ανάλυση κινδύνων είναι θεμελιώδους σημασίας για τη στόχευση των εν λόγω ελέγχων.

Η διεξαγωγή έγκαιρης εκτίμησης κινδύνων είναι βασική για τον προσδιορισμό του τύπου και του επιπέδου του κινδύνου και του εύρους των πιθανών δράσεων. Η εκτίμηση των κινδύνων πριν από την άφιξη (ακόμη και τη φόρτωση) των εμπορευμάτων δίνει τη δυνατότητα στα τελωνεία και τις άλλες αρχές επιβολής του νόμου να προβαίνουν σε πολυεπίπεδη αντιμετώπιση των κινδύνων, επιτρέποντάς τους να κρίνουν σε πιο σημείο της αλυσίδας εφοδιασμού μπορούν να αντιμετωπίσουν καλύτερα τον κίνδυνο, χωρίς να υπονομεύσουν την ασφάλεια των κρατών μελών της ΕΕ και των πολιτών. Αυτός ο τρόπος βέλτιστης διαχείρισης των κινδύνων παρουσιάζεται κατωτέρω.

**Σχήμα 2: Τρόπος βέλτιστης διαχείρισης των κινδύνων:
Εκτίμηση εκ των προτέρων — παρέμβαση όπου απαιτείται**



Αυτή η έγκαιρη διαχείριση των κινδύνων απαιτεί παρακολούθηση της αλυσίδας εφοδιασμού εικοσιτέσσερις ώρες την ημέρα και επτά ημέρες την εβδομάδα επί 365 ημέρες το χρόνο. Απαιτεί από όλους τους φορείς που έχουν κοινό συμφέρον στη διασφάλιση της ακεραιότητας της αλυσίδας εφοδιασμού να διαδραματίσουν τον ρόλο τους και να θεσπίσουν ένα θεσμικό πλαίσιο για τη διαδικασία αυτή. Τα νόμιμα επιχειρηματικά συμφέροντα πρέπει να παρέχουν τις σχετικές πληροφορίες σχετικά με την αλυσίδα εφοδιασμού για την ανάλυση κινδύνων. Μπορεί να εξεταστεί μια δομή που θα εξυπηρετεί τον συντονισμό πολλών οργανισμών και την ανταλλαγή πληροφοριών που απαιτούνται στην ΕΕ. Πρέπει επίσης να εξεταστούν οι τρόποι με τους οποίους θα λαμβάνονται υπόψη οι πληροφορίες από τρίτες χώρες.

Μια τέτοια προσέγγιση υπογραμμίζει την ανάγκη για μεγαλύτερη εναρμόνιση όσον αφορά τη χρήση των πληροφοριών, των πηγών δεδομένων, των εργαλείων και των μεθόδων που χρησιμοποιούνται από τα τελωνεία για να εντοπίζουν τους κινδύνους και να αναλύουν τις εμπορικές κινήσεις της αλυσίδας εφοδιασμού. Ο διαχωρισμός, π.χ. των δράσεων για την προστασία των πολιτών από τους κινδύνους για την ασφάλεια και την προστασία από τις

γενικότερες δράσεις σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης, περιλαμβανομένης της λαθραίας διακίνησης εμπορευμάτων, θεωρείται αντιπαραγωγικός και αναποτελεσματικός.

Η έλλειψη ενιαίας προσέγγισης δυσχεραίνει τον προγραμματισμό και τη στοχευόμενη χρήση των περιορισμένων πόρων και αποτελεί ένα ευάλωτο σημείο σε επίπεδο ΕΕ.

4. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΤΗΣ ΕΕ: Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της διαχείρισης κινδύνων όσον αφορά την κυκλοφορία εμπορευμάτων μέσω των συνόρων της ΕΕ είναι ζωτικής σημασίας για την ασφάλεια, την υγεία και την ευημερία των πολιτών, καθώς και για τα εμπορικά, οικονομικά και χρηματοοικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και των κρατών μελών της. Οι πολλαπλές προκλήσεις απαιτούν πολλαπλές και ολοκληρωμένες λύσεις για τις ελλείψεις που διαπιστώθηκαν σε σχέση με την τρέχουσα προσέγγιση.

4.1. Διασφάλιση της ποιότητας, της διαθεσιμότητας και της συγχώνευσης των εμπορικών δεδομένων

Αποτελεί βασική προτεραιότητα η παροχή δεδομένων ποιότητας από τους εμπόρους και η διαθεσιμότητά τους στις αρχές που ασχολούνται με τη διαχείριση των κινδύνων στο κατάλληλο επίπεδο.

4.1.1. Ποιότητα δεδομένων («ποιος μεταφέρει τι σε ποιον»)

Με βάση τις εργασίες που εκτελέστηκαν από ομάδα εργασίας υψηλού επιπέδου για την ενίσχυση της ασφάλειας του αεροπορικού φορτίου, η νομοθεσία της ΕΕ και τα συστήματα της εκ των προτέρων πληροφόρησης για το φορτίο πρέπει να προσαρμοστούν για να εξασφαλιστεί ότι θα διατίθενται τα δεδομένα που απαιτούνται για την αποτελεσματική ανάλυση των κινδύνων.

Πρόκειται για στοιχεία των συμβαλλόμενων μερών που βρίσκονται πίσω από τις συναλλαγές και τις κινήσεις εμπορευμάτων και μια επαρκή περιγραφή των εμπορευμάτων για τους σκοπούς της ταυτοποίησης και της ηλεκτρονικής ανάλυσης των κινδύνων· η καθιέρωση ενός υποχρεωτικού κωδικού ΕΣ χρειάζεται τουλάχιστον για τις εμπορικές αποστολές.

Πρέπει να καθορισθούν επειγόντως οι τρόποι διαβίβασης, που είναι απαραίτητοι για την απόκτηση αυτού του ευρέος φάσματος δεδομένων που κατέχουν οι μεταφορείς και οι άλλοι ενδιαφερόμενοι. Είναι αναγκαίος ένας ορισμένος βαθμός διαφοροποίησης για να ληφθούν υπόψη τα διαφορετικά επιχειρηματικά μοντέλα εμπορίου (π.χ. μεταφορά εμπορευματοκιβωτίων δια θαλάσσης· επείγον αεροπορικό φορτίο· ταχυδρομείο). Η θέσπιση κανόνων από την ΕΕ πρέπει να λαμβάνει υπόψη τον διοικητικό φόρτο που ενδέχεται να συνεπάγεται για τους οικονομικούς φορείς και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη την ανάγκη να αναπτυχθούν και να προωθηθούν τα διεθνή πρότυπα.

4.1.2. Διαθεσιμότητα δεδομένων σε όλες τις ενδιαφερόμενες τελωνειακές αρχές

Όσο πιο γρήγορα ξεκινήσει η εκτίμηση των κινδύνων σχετικά με τις κινήσεις των εμπορευμάτων της αλυσίδας εφοδιασμού, τόσο πιο εύκολα θα μπορέσουν να προσαρμοστούν οι απαιτήσεις ελέγχου στο είδος κινδύνου που έχει εντοπιστεί και προσαρμοστεί στη διαδικασία εφοδιαστικής. Τα εμπορικά δεδομένα πρέπει να καταγράφονται το συντομότερο δυνατό με τρόπο που να διευκολύνει την αποτελεσματική ανάλυση και διαχείριση των κινδύνων.

Τα δεδομένα πρέπει να είναι προσβάσιμα ταυτόχρονα σε πολλά κράτη μέλη ώστε να επιτρέπουν την ευέλικτη χρήση, διαχείριση και εκμετάλλευση. Η αλλαγή όσον αφορά τους τρόπους διαβίβασης μπορεί να επιτρέψει να συγχωνεύονται δεδομένα από διάφορα συμβαλλόμενα μέρη που αποκτώνται σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη. Πρέπει να διερευνηθούν μη δαπανηρές μέθοδοι προς το σκοπό αυτό.

4.2. Δέσμευση με οικονομικούς φορείς

Η διασφάλιση και η διαφύλαξη της ακεραιότητας της αλυσίδας εφοδιασμού αποτελεί κοινό συμφέρον των επιχειρήσεων και των κυβερνητικών αρχών.

4.2.1. Πρόγραμμα εξουσιοδοτημένων οικονομικών φορέων (ΕΟΦ) της ΕΕ

Η επιτυχής εφαρμογή του προγράμματος εξουσιοδοτημένων οικονομικών φορέων (ΕΟΦ) στην ΕΕ είναι ζωτικής σημασίας προκειμένου να αναγνωριστεί η επένδυση που έγινε από αυτούς τους φορείς και να διασφαλιστεί ότι προκύπτουν σημαντικά οφέλη.

Η αναγνώριση του καθεστώτος του ΕΟΦ εντός της ΕΕ από άλλες μη τελωνειακές αρχές και ρυθμιστικές αρχές που ασχολούνται με την εκτίμηση και την άμβλυνση των κινδύνων της εφοδιαστικής αλυσίδας θα μπορούσε να συμβάλει σημαντικά στην εξοικονόμηση πόρων και για να αποφέρει σημαντικά οφέλη στους φορείς. Παρομοίως, η (πλήρης ή μερική) αναγνώριση παρόμοιου καθεστώτος ΕΕ σε άλλους τομείς (π.χ. του εξουσιοδοτημένου πράκτορα, που προβλέπεται από τη νομοθεσία για τις αερομεταφορές) θα μπορούσε να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της στοχοθέτησης των κινδύνων.

Πρέπει επίσης να αποτελέσουν προτεραιότητα η διεύρυνση των οφελών που προκύπτουν για τους ΕΟΦ της ΕΕ διεθνώς και η αμοιβαία αναγνώριση παρόμοιων προγραμμάτων που έχουν δημιουργηθεί από τρίτες χώρες.

4.2.2. Συνεργασία με νόμιμες επιχειρήσεις για την αντιμετώπιση της παράνομης κυκλοφορίας

Η αμέριστη εμπλοκή των οικονομικών φορέων προσφέρει την προοπτική περαιτέρω σημαντικών οφελών για τη διαχείριση κινδύνων χάρις στην ευαισθητοποίηση των εμπορευομένων όσον αφορά τη σημασία της ποιότητας των δεδομένων που πρέπει να διαβιβάζονται και της βελτίωσης των γνώσεων της αλυσίδας εφοδιασμού, προκειμένου να προσδιοριστούν καλύτερα τα τρωτά σημεία και οι απειλές.

Τα πολύτιμα δεδομένα που είναι στη διάθεση των φορέων πρέπει να αξιοποιηθούν από τις αρχές για τους σκοπούς της ανάλυσης των κινδύνων.

4.3. Αντιμετώπιση των διαφορών όσον αφορά την ικανότητα διαχείρισης των κινδύνων

Υπάρχει ανάγκη να γεφυρωθούν όχι μόνο οι διαφορές όσον αφορά την ικανότητα ανάλυσης των πληροφοριών, αλλά και τα διαφορετικά επίπεδα πληροφοριών στα διάφορα κράτη μέλη. Πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα συνδυασμένης δράσης σε επίπεδο κρατών μελών και σε επίπεδο ΕΕ.

4.3.1. Επίπεδο κρατών μελών

Είναι απαραίτητο να δημιουργηθεί η ικανότητα για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που διαπιστώνονται σε κάθε κράτος μέλος. Αυτό απαιτεί την προσαρμογή των εθνικών

ηλεκτρονικών μηχανών εκτίμησης κινδύνου στις κοινές τεχνικές προδιαγραφές, προκειμένου να διασφαλιστεί η εφαρμογή των απαιτούμενων προτύπων. Απαιτεί επίσης, τη διάθεση επαρκών πόρων για τη διαχείριση των κινδύνων εικοσιτέσσερις ώρες την ημέρα και επτά ημέρες την εβδομάδα και τη διασφάλιση τεχνογνωσίας υψηλής ποιότητας για τη στόχευση και την άμβλυνση των κινδύνων (π.χ. μέσω της εκπαίδευσης).

4.3.2. Επίπεδο ΕΕ

Η δράση των κρατών μελών μπορεί να βοηθήσει να καλυφθούν τα κενά όσον αφορά τη δυνατότητα ανάλυσης των κινδύνων σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, αυτό από μόνο του δεν επαρκεί για να αντιμετωπιστούν συλλογικά ζητήματα διαχείρισης κινδύνων σε επίπεδο ΕΕ τα οποία σχετίζονται με τον κατακερματισμό των ροών πληροφοριών λόγω της γεωγραφικής θέσης και της φύσης των διεθνών αλυσίδων εφοδιαστικής.

Σε επίπεδο ΕΕ, απαιτείται καλύτερος συνδυασμός των δυνατοτήτων και των πόρων των κρατών μελών ώστε να είναι πιο αποτελεσματικές οι προσπάθειες της ΕΕ για τη διαχείριση κινδύνων σε όλα τα σημεία των εξωτερικών συνόρων. Ενώ αναγνωρίζονται και γίνονται σεβαστά τα ειδικά τοπικά, περιφερειακά και εθνικά χαρακτηριστικά όσον αφορά τη διαχείριση των κινδύνων, η πρόσθετη δυνατότητα σε επίπεδο ΕΕ θα αποτελούσε ένα αποτελεσματικό και όχι δαπανηρό συμπλήρωμα της εθνικής δράσης. Η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να συνίσταται στην ανάπτυξη σε πραγματικό χρόνο ενός ηλεκτρονικού οργάνου εκτίμησης των κινδύνων για τη συμπλήρωση των εθνικών τεχνικών δυνατοτήτων και στην διάθεση πόρων για την αντιμετώπιση των απειλών και των κινδύνων που είναι κοινά στα κράτη μέλη. Πιο συγκεκριμένα, ένα τέτοιο όργανο σε επίπεδο ΕΕ:

- θα έδινε τη δυνατότητα να καθιερωθούν κατάλληλα κοινά κριτήρια κινδύνου ή προφίλ κινδύνου σε επίπεδο ΕΕ που θα εφαρμόζονται άμεσα σε δεδομένα επιπέδου ΕΕ και όχι μέσω 27 εθνικών συστημάτων, σε περιπτώσεις κρίσης και άλλες·
- θα ενίσχυε τη δυνατότητα εντοπισμού των κοινών κινδύνων και θα διασφάλιζε ότι θα αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο σε όλα τα εξωτερικά σύνορα.
- θα αύξανε την ορατότητα των διεθνών αλυσίδων εφοδιασμού και θα διασφάλιζε ότι οι σημαντικές πληροφορίες σχετικά με τους κινδύνους δεν θα παραμένουν αναξιοποίητες σε επίπεδο εξωτερικών συνόρων·
- θα βελτίωνε τη διοικητική ικανότητα για τον πιο γρήγορο εντοπισμό παράνομων εμπορικών δικτύων που λειτουργούν πέραν των εθνικών συνόρων και θα αντιμετώπιζε πιο συστηματικά τους κινδύνους εκτροπής και άγρας λιμένων.
- θα επέτρεπε την πιο αποτελεσματική διαχείριση της ποιότητας των δεδομένων, την αξιολόγηση των κινδύνων και την επανεξέταση στα εξωτερικά σύνορα·
- θα δημιουργούσε μια βάση για την ανταλλαγή πληροφοριών με άλλες αρχές και τρίτες χώρες.

Πρέπει να αξιοποιηθούν πλήρως οι ευκαιρίες που προκύπτουν από το επικείμενο πρόγραμμα Τελωνεία 2020, για παράδειγμα η τοποθέτηση εμπειρογνομόνων των κρατών μελών σε σταθερές γεωγραφικές θέσεις στο πλαίσιο ομάδων εμπειρογνομόνων. Η συγκέντρωση αυτών των πόρων σε επίπεδο ΕΕ θα μπορούσε να συμβάλει στην αντιμετώπιση του κατακερματισμού των ροών πληροφοριών, στην υπέρβαση των δυσκολιών που σχετίζονται

με τις διαφορές στη δυνατότητα διαχείρισης των κινδύνων μεταξύ των κρατών μελών και θα εξασφάλιζε ένα ομοιόμορφο τρόπο ηλεκτρονικής ανάλυσης και διαχείρισης των κινδύνων.

4.4. Συντονισμός με άλλες αρχές και φορείς

Η ανάγκη για πιο συγκροτημένη και συστηματική συνεργασία και συντονισμό μεταξύ των τελωνειακών και άλλων αρχών, ιδίως σε περιπτώσεις όπου ο κίνδυνος μπορεί να αντιμετωπίζεται καλύτερα σε επίπεδο ΕΕ, είναι ένα από τα κύρια συμπεράσματα που εξάγονται από την υπόθεση της Υεμένης. Συγκεκριμένα:

- Πρέπει να αποτελούν αντικείμενο εξορθολογισμού οι πληροφορίες, από ειδικούς οργανισμούς σχετικά με τις σοβαρές απειλές που συνδέονται με κινήσεις φορτίου, να είναι διαθέσιμες και να αναλαμβάνεται άμεση δράση με τη χρήση του συστήματος της εκ των προτέρων πληροφόρησης σχετικά με το φορτίο. Ο τύπος των πληροφοριών, καθώς και οι διαδικασίες για τη διαβίβασή τους με τρόπο που να βελτιστοποιεί τα αποτελέσματα για την κοινή διαχείριση των κινδύνων, εξαρτώνται από τη δομή και την οργανωτική ρύθμιση των αρμόδιων αρχών (περιλαμβανομένων των τελωνείων) και πρέπει να προσδιοριστούν και να συμφωνηθούν από κοινού με τις εν λόγω αρχές.
- Τα τελωνεία πρέπει να συμμετέχουν σε επίπεδο ΕΕ στην αξιολόγηση των κινδύνων και των απειλών όσον αφορά την ασφάλεια της αλυσίδας εφοδιασμού και να διασφαλίζουν την ενσωμάτωσή της στη διαχείριση τελωνειακών κινδύνων.

Η προστιθέμενη αξία των εν λόγω διευθετήσεων θα αυξανόταν αν γινόταν ομοιόμορφη και άμεση χρήση αυτών των πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ σε πραγματικό χρόνο, αφού με τον τρόπο αυτό θα διασφαλιζόταν η συντομότερη δυνατή αντίδραση σε κοινές απειλές και κινδύνους και θα καλύπτονταν τα κενά που επισημάνθηκαν παραπάνω.

4.5. Συνεργασία σε διεθνές επίπεδο

Η αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου εξαρτάται επίσης από την ισχυρή διεθνή συνεργασία, τόσο σε διμερές όσο και σε πολυμερές επίπεδο. Η στενή συνεργασία με τους κύριους εμπορικούς εταίρους μας θα επεκτείνει τις γνώσεις και τις πληροφορίες. Θα συμβάλει επίσης στη διάδοση της γνώσης για τις μεθόδους τις τεχνικές διαχείρισης των κινδύνων διεθνώς.

Η ΕΕ πρέπει να συνεχίσει τις πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη της ανταλλαγής πληροφοριών με τους κυριότερους εμπορικούς εταίρους και τις γειτονικές χώρες, να προωθήσει την αμοιβαία αναγνώριση των προγραμμάτων εμπορικής συνεργασίας και να υποστηρίξει την κοινή εκπαίδευση του προσωπικού, μέσω της ανταλλαγής υπαλλήλων και της ανάπτυξης κοινών προτύπων· πρέπει να ολοκληρώσει τις τρέχουσες εργασίες σχετικά με ένα κοινό πλαίσιο για τη διαχείριση των κινδύνων με τους εταίρους που συμμετέχουν στον τομέα ασφάλειας τελωνείων της ΕΕ· τέλος, πρέπει να συνεχίσει να υποστηρίζει τη διεθνή εργασία για τα πρότυπα (π.χ. στο πλαίσιο του «SAFE») σε πολυμερείς οργανισμούς όπως ο ΠΟΤ, η ΔΟΠΑ, ο ΔΝΟ και η ΠΤΕ σε σχέση με τη διαχείριση των κινδύνων και την ασφάλεια της αλυσίδας εφοδιασμού, περιλαμβανομένων των πληροφοριών πριν από την αναχώρηση για όλα τα φορτία, ανταλλαγών πληροφοριών, προγραμμάτων εμπορικών συνεργασιών και τεχνολογιών ανίχνευσης.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Είναι προς το συμφέρον των εμπόρων, των κρατών μελών και των πολιτών της ΕΕ η αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων. Απαιτείται στενότερη συνεργασία με τους οικονομικούς φορείς για να αναπτυχθούν τα επιθυμητά πρότυπα δεδομένων για την ανάλυση των κινδύνων, να διευκολυνθεί η αποτελεσματική κίνηση του νόμιμου εμπορίου και η αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου. Αυτό, σε συνδυασμό με την πιο συστηματική ανταλλαγή πληροφοριών για τον κίνδυνο και τον συντονισμό μεταξύ των τελωνειακών και άλλων αρχών ή οργανισμών και τη στενότερη διεθνή συνεργασία, θα ενισχύσει την ασφάλεια και την ακεραιότητα της αλυσίδας εφοδιασμού.

Πριν από την ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών για δράση με στόχο την ενίσχυση της διαχείρισης των τελωνειακών κινδύνων, η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να εξετάσουν την προσέγγιση που παρατίθεται στην παρούσα ανακοίνωση.