



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.1.8.
COM(2012) 793 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

a vámügyi kockázatkezelésről és az ellátási lánc biztonságáról

TARTALOMJEGYZÉK

1.	BEVEZETÉS	3
2.	UNIÓS VÁMÜGYI KOCKÁZATKEZELÉS ÉS AZ ELLÁTÁSI LÁNC BIZTONSÁGA	3
2.1	A vámügyek szerepe a biztonság szempontjából.....	3
2.2	A vámügyi kockázatok uniós keretei	4
2.3	A kockázatkezelési folyamat.....	4
2.4	A jelenlegi megközelítés hiányosságai	5
2.4.1	<i>Adatminőség és a gazdasági szereplők szerepe</i>	<i>5</i>
2.4.2	<i>Biztonságos ellátási láncok és a gazdasági szereplők</i>	<i>6</i>
2.4.3	<i>Operatív módszertanok</i>	<i>6</i>
3.	AZ ELLÁTÁSI LÁNC KOCKÁZATKEZELÉSE - A TÁGABB NÉZŐPONT	8
3.1	A kihívás nagyságrendje: a kereskedelem növekedése és az ellátási lánc összetettsége	8
3.2	A kockázatok terjedelme és a vámhatóságok összekapcsolása más hatóságokkal	9
3.3	A vámügyi kockázatkezelés előtt álló kihívás: többretegű megközelítés	9
4.	UNIÓS VÁMÜGYI KOCKÁZATKEZELÉS: TOVÁBBI LÉPÉSEK	12
4.1	A kereskedelmi adatok minőségének, elérhetőségének és egyesítésének biztosítása	12
4.1.1	<i>Az adatok („ki mozgat mit, kihez”) minősége.....</i>	<i>12</i>
4.1.2	<i>Az adatok rendelkezésre állása valamennyi érintett vámhatóság számára</i>	<i>12</i>
4.2	A gazdasági szereplők bevonása.....	12
4.2.1	<i>Az uniós engedélyezett gazdálkodó program</i>	<i>13</i>
4.2.2	<i>Együttműködés a jogszerű vállalkozásokkal a jogellenes kereskedelem célba vétele érdekében</i>	<i>13</i>
4.3	A kockázatkezelési kapacitások különbségeinek kezelése	13
4.3.1	<i>A tagállami szint.....</i>	<i>13</i>
4.3.2	<i>Az uniós szint.....</i>	<i>13</i>
4.4	Koordináció más hatóságokkal és ügynökségekkel	14
4.5	Nemzetközi együttműködés	15
5.	KÖVETKEZTETÉS.....	15

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK

a vámügyi kockázatkezelésről és az ellátási lánc biztonságáról

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió gazdasági fejlődéséhez nagy mértékben támaszkodik a nemzetközi kereskedelemre, és ki van téve az e kereskedelemmel együtt járó biztonsági és védelmi kockázatoknak. A jogellenes nemzetközi kereskedelem aláássa továbbá a gazdasági és társadalmi jólétet az Unióban. A nemzetközi ellátási láncokon keresztül történő árumozgással járó kockázatok eredményes kezelése döntő jelentőségű a biztonság és a védelem szempontjából, és nélkülözhetetlen a jogszerű kereskedelem megkönnyítése, valamint az EU és tagállamai pénzügyi és gazdasági érdekeinek védelme szempontjából.

„Szeptember 11.” és az Európában és másutt végrehajtott egyéb terrortámadások óta a biztonság elsőrendű prioritást jelent az európai vámügyek számára. Az Unió, a tagállamok és a polgárok biztonsága szempontjából minden egyes árubeléptetési pont jelentőséggel bír. Ha a vámhatóságok nem járnának el következetesen az EU külső határainál felmerülő kockázatok kezelése érdekében, a vámunió és az uniós egységes piac fenntarthatatlanná válna.

A vámpolitika uniós hatáskör: a tagállamok közös megközelítést követnek. Az EU feladata a tagállamok nemzetközi kereskedelmének felügyelete, valamint a vámügyi kockázatkezelésre és ellenőrzésre vonatkozó minimumkövetelmények érvényesítése. Számos más joghatósághoz hasonlóan és a nemzetközi követelményekkel összhangban az Unió a kockázatok kezelésére és a jogszerű kereskedelem felgyorsítására szolgáló közös szakpolitikai kerettel rendelkezik. A vonatkozó jogszabályok elfogadása mellett az uniós vámigazgatási szervek lépéseket tettek az ellenőrzési eljárások, módszerek és erőforrások megújítása érdekében.

A 2010. októberi (jemeni) incidens rávilágított az EU-ban és világszerte a légi áruszállításban alkalmazott biztonsági szabványok és eljárások gyenge pontjaira. Az ennek nyomán kibontakozó vita alátámasztotta a biztonsági eljárások és követelmények átfogóbb, valamennyi szállítási módra kiterjedő felülvizsgálatának szükségességét. Kritikus jelentőségű kihívásokkal nézünk szembe, amelyek nem oldhatók meg teljes mértékben tagállami szinten, hanem uniós intézkedést tesznek szükségessé a nemzeti szintű erőfeszítések kiegészítése és erősítése érdekében.

E közlemény célja:

- a vámügyi kockázatkezelési stratégia végrehajtásának felülvizsgálata;
- stratégiai megközelítés előterjesztése az elkövetkező évekre vonatkozóan;
- intézkedésekre irányuló ajánlások előterjesztése, hangsúlyt helyezve az erőforrások hatékony bevetésére.

2. UNIÓS VÁMÜGYI KOCKÁZATKEZELÉS ÉS AZ ELLÁTÁSI LÁNC BIZTONSÁGA

2.1. A vámügyek szerepe a biztonság szempontjából

A vámügyek ellátási láncban betöltött szerepe folyamatosan fejlődik. Így a bevételek beszedésére irányuló szereptől eljutott a belső piac és más szakpolitikai területek, mint a közegészségügy, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem és a mezőgazdaság öreként betöltött szerepig, majd a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően szerepe természetes módon tovább bővült, hogy kulcsszereplővé váljon az ellátási lánc biztonsága területén.

E szerep az uniós vámhatóságok küldetésnyilatkozatában¹ is elismerést nyer:

„A vámhatóságok felelnek elsődlegesen a Közösség nemzetközi kereskedelmének felügyeletéért, hozzájárulva ezáltal a tisztességes és nyitott kereskedelemhez, a belső piac külső vonatkozásainak, a közös kereskedelempolitikának és a kereskedelemmel összefüggő más közös közösségi politikáknak a végrehajtásához, valamint az ellátási lánc átfogó biztonságához.”²

Az uniós vámügyek biztonság terén betöltött szerepének elmúlt évtizedbeli növekedése összhangban áll a világszerte mutakozó fejleményekkel és a nemzetközi szabványokkal, nevezetesen a Vámigazgatások Világszervezetének „SAFE” szabvány-keretrendszerével.

2.2. A vámügyi kockázatok uniós keretei

Az uniós Vámkódex 2005. évi módosítása³ megteremtette a jogalapot az ellátási láncra vonatkozó kockázatkezelés közös keretének kialakításához. Ez a módosítás és a későbbi végrehajtási rendelkezések messzeható változtatásokat iktattak be, amelyek mind a vámhatóságokat, mind a kereskedelmi közösséget érintik.

E közös keretrendszer a következőket foglalja magában: a magas kockázatot jelentő árumozgások azonosítása és ellenőrzése közös kockázati kritériumok alapján; vámügyi-kereskedelmi partnerség keretében az engedélyezett gazdálkodók (AEO) hozzájárulása a jogszerű kereskedelem biztonságossá tételéhez és megkönnyítéséhez; valamint az érkezés előtti/indulás előtti biztonságkockázat-elemzések a kereskedők által az áruk EU-ba érkezését/EU-ból történő indulását megelőzően elektronikus úton benyújtott rakományinformációk alapján.

Operatív szempontból a keretet az EU elektronikus vámügyi kockázatkezelő rendszere (CRMS) támogatja, amely a tagállamok közötti sokrétű kommunikáció és a kockázatokra vonatkozó rendszeres információcsere csatornáját alkotja. A rendszer a tagállamok kockázatelemző központjai, az Unió valamennyi külsőhatár-ellenőrzési pontja és a Bizottság számára hozzáférhető.

¹ A Közösségi Vámkódex létrehozásáról (Modernizált Vámkódex) szóló, 2008. április 23-i 450/2008 tanácsi rendelet 2. cikke.

² Ennek megfelelően a Tanács által 2008-ban elfogadott, a vámunió fejlődése érdekében követendő stratégia megállapítja, hogy az EU vámügyi rendszerének a társadalom és az EU pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló célkitűzéshez kell igazodnia, és e célból „*hatékony intézkedéseket fogantatósít a jogellenes, a korlátozás és a tilalom alá eső árukkal kapcsolatban*” – A Bizottság 2008. április 1-jei közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a vámunió fejlődése érdekében követendő stratégiáról, COM(2008) 169 final, 5. o.

³ A 2005. április 13-i 648/2005/EK tanácsi rendelet.

Alkalmazási köre és hatása miatt e jogi módosítás kialakításához több évre volt szükség, az összes intézkedés teljes végrehajtását 2011-re tervezik.

2.3. A kockázatkezelési folyamat

Az Unióba érkező és onnan távozó rakomány jelentette kockázatot a gazdasági szereplők által az indulást vagy érkezést megelőzően elektronikus úton, egyetlen nyilatkozatban⁴ benyújtott rakományinformációk alapján elemzik. Kivitel esetén (exportellenőrzési rendszer) ezt a kiviteli vámhivatal végzi el. Behozatal esetén (importellenőrzési rendszer) a kockázatelemzést az Unióba belépő minden áru tekintetében az első belépési pont szerinti vámhivatal végzi, az áruk rendeltetési helyétől függetlenül.

A kockázatokat közös kockázati kritériumok, valamint a biztonsági és védelmi kockázatelemzési standardok elektronikus alkalmazása útján értékelik. Az elektronikus értékelés eredményét ezt követően vámügyi kockázatelemzők több információforrás, így többek között más tagállamokból származó információk felhasználásával értékelik. A kockázat komolysága alapján az első belépési pont szerinti vámhatóságok döntenek el, hogy szükség van-e ellenőrzésekre, és ha igen, ezekre a határon vagy a kirakodás helyén kerüljön-e sor. Ha a kockázatelemzés pozitív (ellenőrzéseket kérnek), az eredményt megküldik a kirakodás helye szerinti tagállam vámhatóságainak.

2.4. A jelenlegi megközelítés hiányosságai

Az új jogi szabályozás végrehajtásának kezdeti szakaszára vonatkozó, a tagállamok vámhatóságaival együtt készített előzetes értékelés után a Bizottság mélyrehatóbb tanulmányt rendelt meg az uniós kockázatelemzési és célzott kockázatkezelési képességekről⁵. A tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy több kérdésben sürgős intézkedésre van szükség, így az adatminőség, az ellátási lánc modellezése, valamint az alkalmazott módszertan egyes vonatkozásai területén.

2.4.1. Adatminőség és a gazdasági szereplők szerepe

A kockázatkezelés fő célja az összes jogszabály helyes végrehajtásának biztosítása és az indokolatlan ellenőrzések elkerülése, azokra a területekre helyezve a hangsúlyt, amelyek a legsúlyosabb kockázatokat jelentik. A gazdasági szereplők a rendelkezésükre álló információk és az ellátási láncuk biztonságossá tétele érdekében tett intézkedéseik miatt kulcsszerepet játszanak a kockázatkezelésben.

Ahhoz, hogy a kockázatértékelési módszereket teljes körűen ki tudjuk használni, tudni kell, „ki mozgat mit, kihez, és honnan”. Az ügylet és az árumozgás mögött álló tényleges felekre (vevő és eladó vagy tulajdonos), valamint az érintett pontos árukra vonatkozó adatok ugyanolyan lényegesek, mint az áruk ellátási láncban történő mozgására vonatkozó információk.

E megközelítés alapja a gazdasági szereplők által az Európai Unióba belépő és onnan kilépő áruk mozgásával kapcsolatosan elektronikus úton benyújtott előzetes rakományinformáció. Kritikus jelentőséggel bír, hogy ezek az adatok a lehető leghamarabb rendelkezésre álljanak, relevánsak és jó minőségűek legyenek. Ezzel szemben az adatok minőségének vagy

⁴ Belépési gyűjtő árunyilatkozat.

⁵ Az uniós szintű vámügyi kockázatelemzési és célzott kockázatkezelési képességek bővítésének lehetséges módjairól szóló tanulmány (Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting), PricewaterhouseCoopers, 2012. május 31.

relevanciájának jelentős hiányosságai aláássák a kockázatok későbbi, elektronikus alapú azonosítását és értékelését.

A releváns, jó minőségű adatok alapvető jelentőségűek az elektronikus adatokon alapuló kockázatkezelés szempontjából, a tanulmány szerint azonban a jelenlegi adatbevitel nem felel meg az alapvető követelményeknek. Emellett rendszerszerű hiányosság mutatkozik az ügylet mögött álló felekre vonatkozó információszolgáltatásban, egyes további adatelemek pedig gyenge minőségűek. A belépési gyűjtő árunyilatkozatban rendelkezésre álló adatok sok esetben nem elég pontosak ahhoz, hogy eredményes kockázatelemzést lehessen lefolytatni. Továbbá a gazdasági szereplők rendelkezésére álló értékes adatokat a hatóságoknak teljesebb mértékben ki kellene használniuk a kockázatelemzés céljára.

2.4.2. Biztonságos ellátási láncok és a gazdasági szereplők

Az ellátási lánc biztonságossá tétele és integritásának megőrzése a polgárok, a vállalkozások és a kormányok közös érdeke, amely magas szintű partnerséget tesz szükségessé a vámhatóságok és a kereskedelmi közösség között.

A jogszerű és alacsony kockázatot jelentő kereskedelem azonosítása megkönnyíti a vámhatóságok számára, hogy a magasabb kockázatokra összpontosítsanak és felgyorsítsák a jogszerű kereskedelem mozgását az ellátási láncban.

Az Unió már szilárd engedélyezett gazdálkodói programmal rendelkezik (2012. júliusában több mint 11 000 tanúsítvány volt használatban), amelyet néhány fontos kereskedelmi partner formálisan is elismer. A programot uniós szinten szorosan nyomon követjük.

Az engedélyezett gazdálkodók jelentős intézkedéseket tesznek az ellátási láncuk biztonságossá tétele érdekében, és a vámhatóságok ezt formálisan is elismerik. Ezek az intézkedések a fizikai ellenőrzésbe és a belső ellenőrzési rendszerekbe történő beruházásokhoz, a pénzügyi fizetőképességhez, a vállalkozás kockázatelemzéséhez és az üzleti partnerek megbízhatóságához kapcsolódnak. Az Unióban ezeket az intézkedéseket a vámhatóságokon kívüli hatóságoknak és az ellátási láncban kapcsolódó kockázatelemzéssel és a kockázatok enyhítésével foglalkozó szabályozóknak is el kellene ismerniük.

Ugyanakkor jelenleg az engedélyezett gazdálkodói programhoz nem kapcsolódnak más közpolitikai területekre vonatkozó hasonló kezdeményezések. Ez olyan helyzetekhez vezethet, amikor egy gazdasági szereplőt két különböző közigazgatási szerv kétszer értékeli ugyanazon szempontok alapján.

Összehangoltabb erőfeszítésre van szükség, hogy – kockázatelemzési célokra – további szakpolitikai területekre is kiterjesszük az engedélyezett gazdálkodói program formális elismerését, és biztosítsuk a szabálykövető vállalkozások által élvezett előnyök maximalizálását. Ennek egyik példája lehet az engedélyezett gazdálkodói program összehangolása a biztonságos kereskedői programmal a légi közlekedés biztonsága területén.

2.4.3. Operatív módszertanok

Az uniós közös kockázatkezelési keret működtetésének megkezdése jelentős kihívásokkal jár. A tagállamok által végzett kockázatelemzések szintjei és a kapcsolódó ellenintézkedések

tekintetében mutatkozó lényeges különbségek valós és nemkívánatos következményekkel járnak.

A végrehajtás egyenetlen és a vártnál kevésbé eredményes, több okból:

- Kapacitásbeli különbségek

A nemzeti elektronikus kockázatelemző rendszerek fejlesztése, kapacitása és műszaki képességei közötti eltérések következtében még nem sikerült elérni a biztonsági és védelmi célú automatizált kockázatelemzés közös minimális szintjét.

Ez azt jelenti, hogy a közös kockázati kritériumok nem kerülnek teljes mértékben végrehajtásra valamennyi tagállamban, így uniós szinten nem lehet ezeket megfelelően nyomon követni és eredményességüket értékelni. A napi 24 órás, heti 7 napos kapacitás és támogatás hiánya egyes tagállamokban szintén gátolja a közös uniós követelmények elérését.

Ez korlátozza a közös kockázatokhoz történő alkalmazkodásra és reagálásra való uniós képességet, és akadályozza az innovációt a kockázatkezelés terén.

- Eltérő munkateher

A kockázatok szempontjából értékelendő kereskedelem volumenében mutatkozó különbségek azt jelentik, hogy az egyes tagállamok munkaterhe is eltérően alakul. Ez főként a földrajzi elhelyezkedésből és az ellátási láncbeli logisztika jellegéből adódik. Emellett az időtől és helytől függően a fenyegetések is eltérően alakulhatnak.

Az importellenőrzési rendszer adatainak, valamint a tagállamokban rendelkezésre álló kockázatértékelési forrásoknak az elemzése azt mutatja, hogy a vámügyi kockázatelemzést és célzott kockázatkezelést végző tisztviselők munkaterhelésében jelentős eltérések mutatkoznak. Egyes esetekben ez a légi rakományra vonatkozó uniós átlag kilencszeresétől a tengeri áruszállításra vonatkozó uniós átlag több mint ötvenszereséig terjed.

- Operatív koordináció és információcsere

Mivel az előzetes rakományinformációt az első uniós belépési pontnak küldik meg, a „ki mozgat mit, kihez, és honnan” kockázatértékelése jelentette kihívás még összetettebbé válik, mivel az Unióba belépő kereskedelmi forgalmon belül jelentős az olyan forgalom aránya⁶, amely az első belépés tagállamától eltérő tagállamba irányul, vagy áthalad az EU-n. Az első belépési pontba érkező forgalom gyakran más tagállamokba tartó rakományt, valamint útban harmadik országok felé az EU-n áthaladó rakományt is tartalmaz.

Ez azt jelenti, hogy a rendeltetési tagállamban nemzeti és helyi szinten rendelkezésre álló ismeretek és információk kulcsfontosságúak az első belépési pontokon történő eredményes kockázatelemzés és kockázatenyhítés szempontjából. Emellett a felekre és jellemzőikre vonatkozó információk, ideértve az ellátási lánc Unión kívüli részeinek gyenge pontjaira vonatkozó információkat is, a kockázatelemzés szempontjából nyilvánvalóan közös relevanciával és jelentőséggel bírnak a külső határ mentén mindenütt.

Az információk, ismeretek és szakértelem rendszerszerű, valós idejű megosztása vagy összevonása elengedhetetlen annak biztosításához, hogy közös, egyenértékű

⁶

Például a Rotterdamban, egy jelentős tengeri csomóponton keresztül érkező áruk több mint 50 %-a más tagállamba irányul.

minimumkövetelmények érvényesüljenek, és az ellátási láncához kapcsolódó kockázatokat érintő fontos információk rendelkezésére álljanak azok számára, akiknek azokra szüksége van. Ezzel szemben az információmegosztásban mutatkozó bármely lényeges hiányosság aláássa a kockázatkezelés eredményességét az egyes belépési pontokon, és az EU egésze tekintetében is.

Az információmegosztásról egy 12 hónapos időszakra vonatkozóan rendelkezésre álló adatok arra utalnak, hogy a jelenlegi operatív módszerek és struktúrák keretében nem tesznek elég kockázati információt hozzáférhetővé⁷. Mivel az első belépési pont szerinti vámhivatalok és más releváns tagállami vámhivatalok közötti információcsere nem működik megfelelően, előfordul, hogy az uniós szinten a kockázatértékelés szempontjából releváns információkat nem észlelnek.

A jemeni incidens nyomán a magas szintű munkacsoport légiáru-védelem erősítéséről szóló jelentése az uniós szintű koordinációval és információcserével is foglalkozott:

„A terrorista fenyegetésekre adott megfelelő válasznak magában kell foglalnia a szállítási ágazat, a bel-és igazságügyek területe, valamint különböző kormányzati ügynökségek közötti áramvonalasított uniós szintű koordinációt és együttműködést, továbbá az uniós tagállamok hatóságai közötti gyors információcserét. Ez az alapelv túlterjed az e jelentés okául szolgáló konkrét fenyegetésen, és részét képezi az arról való tágabb gondolkodási folyamatnak, hogy az EU-nak hogyan kellene reagálnia az incidensekre, amelyek más területeken is előfordulnak.”

A vámhatóságok és más hatóságok közötti információcsere azonban nemzeti szinten jelentős eltéréseket mutat, és uniós szinten néha hiányzik (mint például a fukusimai válság során). A jelenlegi helyzet nem kielégítő, annak orvoslására van szükség⁸.

3. AZ ELLÁTÁSI LÁNC KOCKÁZATKEZELÉSE - A TÁGABB NÉZŐPONT

A kockázatkezelés állandó folyamat, amely a fenyegetések és a kockázat azonosításából, értékeléséből és elemzéséből, valamint a megfelelő ellenintézkedések kialakításából áll. Időben korlátozott, és a logisztikára és az ellátási láncokra vonatkozó ismeretek szükségessége, valamint számos információ- és hírszerzési információáramlás kezelése és integrálása jellemzi. A kockázatkezelés megköveteli az információk minőségének és megbízhatóságának értékelését, ideértve azon kockázat figyelembevételét is, hogy az adatok – téves tájékoztatás, manipuláció vagy meghamisítás következtében – tévesek is lehetnek. Eredményessége rugalmasságának, alkalmazkodóképességének és reakcióképességének köszönhető, nem csupán az előre látható következményekkel járó események, hanem a kevésbé kiszámítható hatásúak tekintetében is. A felmerülő kockázatok következményeinek és utóhatásainak kezelése szintén alapvető jelentőséggel bír.

⁷

A gazdasági szereplők több mint 36 millió belépési gyűjtő áru nyilatkozatot nyújtottak be, de az uniós első belépési pontoktól származó, más tagállamokhoz intézett információkérések száma 382-t tett ki. Ez nem összeegyeztethető a külső határokat átlépő árukra vonatkozó proaktív kockázatértékeléssel és a hiteles kockázatelemzéssel és -enyhítéssel.

⁸

E témában a PWC-tanulmány megállapította, hogy „... az információk és hírszerzési információk cseréjét terén minden szinten (az egyes szervezetek között nemzeti szinten, a nemzeti és az uniós szint között, és az uniós szintű szervezetek között) lehet még javítani.”

3.1. A kihívás nagyságrendje: a kereskedelem növekedése és az ellátási lánc összetettsége

A kihívás nagyságrendje a kereskedelmi mozgások volumenének és sebességének, valamint a modern logisztika profiljának vizsgálata útján becsülhető meg. Ez utóbbiak mellett azonban tekintetbe kell venni az ellenőrzési környezet korlátait, amelyeket egyrészt az erőforráskapacitás, másrészt a jogszerű ellátási lánc szükségtelen megzavarása elkerülésének szükségessége jelent.

2004 és 2010 között a pénzügyi válság hatása ellenére az uniós külkereskedelem értéke közel 50 %-kal nőtt⁹. Az EU a világkereskedelem és az ellátási lánc logisztikájának középpontjában áll. Az Egyesült Államok, Kína és Oroszország első számú kereskedelmi partnere. A világkereskedelmi áruforgalom több mint 90%-át (éves szinten 8,4 Mrd tonna árut) szállítanak tengeren, több mint 25 800 globális kereskedelmi útvonalon.. E tengeri kereskedelem több mint 20%-át Európában rakodják ki. A légi úton történő áruszállítást és utasszállítást világszerte 25 400 közlekedési csomópont szolgálja ki, és ezek jelentős része összeköttetésben áll az Unióban található több mint 250 nemzetközi repülőtérrel. Az e kereskedelmi útvonalak kezelésében részt vevő számos érdekelt tovább fokozza az ellátási lánc logisztikájának összetettségét. A keleti szárazföldi határ 9 890 km hosszú, és 133 kereskedelmi közúti és vasúti belépési ponttal rendelkezik. Az EU külső határának teljes szakaszán több mint 1 000 belépési vámhivatal található.

2011-ben az uniós vámhivatalok 36 millió érkezés előtti rakomány-nyilatkozatot (belépési gyűjtő árunyilatkozatot), 140 millió behozatali nyilatkozatot, 96 millió kiviteli nyilatkozatot és 9 millió árutovábbítási nyilatkozatot dolgoztak fel. Ezek a számok azt jelentik, hogy a tagállamok vámhatóságai másodpercenként átlagosan 8,9 nyilatkozatot kezelnek.

Bár a kereskedelem nagy része legális, a Világgazdasági Fórum által a közelmúltban készített tanulmány a jogellenes kereskedelem arányát a világ gazdaság 7 és 10 %-a közöttre becsüli¹⁰.

3.2. A kockázatok terjedelme és a vámhatóságok összekapcsolása más hatóságokkal

A vámhatóságoktól eltérő ügynökségek és hatóságok szakpolitikái és szerepe szintén alapvető jelentőségű. Az ellátási lánc biztonsága kezelésének állandó és lényegi eleme a különböző hatóságok által hozott intézkedések összehangolásának és egymást kiegészítő jellege biztosításának szükségessége, kellő figyelemmel az egyes hatóságok hatásköreire. A szállítás biztonságának fokozására irányuló intézkedések például nyilvánvalóan relevánsak az árumozgások kockázatértékelése szempontjából, a legnyilvánvalóbb módon a légi úton szállított áruk tekintetében, amelyet jelenleg a terrorcselekmények nagyfokú kockázatának kitett szállítási módnak tekintenek. Hasonlóképpen, a veszélyes áruk szállításának biztosításához szükséges biztonsági intézkedések szintén jelentős figyelembe veendő tényezőt jelentenek.

Általánosabban véve, amikor a vámhatóságok más hatóságokkal együtt vagy más hatóságok megbízásából járnak el, rendszeres kommunikációra és a kockázatokkal kapcsolatos információk cseréjére van szükség¹¹. A közegészségügyre és a környezetre vagy az

⁹ Az EU-n kívül és az EU-n belüli kereskedelem: statisztikai évkönyv – 1985–2010. közötti adatok, 16. o.

¹⁰ Világgazdasági Fórum, Új modellek az ellátási lánc és a szállítás kockázatainak kezelésére, a Kockázatkezelési Hálózat kezdeményezése (New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk, An initiative of the Risk Response Network), 2012, 9. o.

¹¹ „A biztonság fogalmát itt a legtágabb értelemben használjuk. Nem csupán az árumozgásból eredő, a közbiztonságot érintő fenyegetésekre (például bűnözők, terroristák vagy más személyek általi jogellenes kereskedelem löfgyverekkel, biológiai

állampolgárok biztonságára és védelmére nézve súlyos kockázatot jelentő kérdésekben az ilyen kommunikáció alapvető fontosságú annak érdekében, hogy biztosítható legyen a megfelelő hatóság megfelelő időben történő beavatkozása a kockázat enyhítése és ellenőrzése céljából. Ez különösen fontos azokban az esetekben, amikor valószínű, hogy az áruk Uniósba történő belépésekor megkísérlik az ilyen áruk elrejtését vagy hamis színben feltüntetését. A célkitűzésnek annak biztosítására kell irányulnia, hogy a különböző nemzeti és uniós szintű ügynökségeknél található kulcsfontosságú információkat az eredményesség javítása érdekében bevonjuk a kockázatértékelésbe.

3.3. A vámügyi kockázatkezelés előtt álló kihívás: többrétegű megközelítés

A jelenlegi kockázatkezelési keret nem elegendő a biztonsági és védelmi kockázatok külső határnál történő egységes kezeléséhez. A fennálló hiányosságok orvoslásához intézkedésre, valamint az uniós kockázatkezelés új megközelítésére van szükség.

A kockázat jellege és a bekövetkezése esetén várható hatás értékelésének kell meghatároznia az arról való döntést, hogy helyénvaló-e az intézkedés, és ha igen, az ellenőrzések vagy meghozandó ellenintézkedések helyére, típusára és időzítésére vonatkozó döntést.

A különböző kockázatok különböző válaszokat igényelnek: az azonosítottan biztonságos kereskedők közötti kereskedelmet a más kereskedelemnél kisebb kockázattal járóknak tekintik, míg egyes árumozgások könnyen azonosíthatók nagy kockázattal járóként. Ezért az EU nem támogatja a 100%-os átvizsgálást vagy ellenőrzést, hanem úgy véli, hogy az ellenőrzési intézkedéseknek arányban kell állniuk a kockázatértékeléssel.

A jemeni incidens nagyon nyilvánvalóan rávilágított több kulcsfontosságú tényezőre, amelyeket az ellátási lánc biztonságára vonatkozó uniós vámügyi szakpolitika kialakítása során figyelembe kell venni. Ezek között szerepel a kockázatenyhítési intézkedések időhöz kötött jellege, több tagállam részvétele egyetlen tranzakcióban és egymástól való kölcsönös függésük, a kérdés több ügynökséget érintő és nemzetközi vetülete, valamint az ágazat és az érdekelték alapvető érdekeltisége a kereskedelem és az ellátási lánc nemzetközi rendszerében. Ezek az egymáshoz kapcsolódó elemek hangsúlyozzák a több szereplő részvételével megvalósuló kockázatkezelés proaktív, összekötött megközelítésének szükségességét.

Egy robbanószerkezet légi rakománnyal együtt történő berakodása jelentette kockázat értékelése egy harmadik országban a berakodás előtti intézkedést tesz szükségessé, míg más kockázatok, ideértve a biztonsági és pénzügyi vonzatokkal járó kockázatokat, mint a bűnöző vagy terrorista célok finanszírozására szolgáló jogellenes kereskedelem, az ellátási lánc későbbi szakaszában kerülhetnek ellenőrzésre. Egyes további kockázatokat adott esetben a kereskedő helyiségeiben lehet a legeredményesebben és a legkisebb zavart okozó módon kezelni. Számos pénzügyi és kereskedelempolitikai kockázatot továbbra is a vámkezelés időpontjában és utólagos ellenőrzések útján lehet a legeredményesebben ellenőrizni, amikor részletesebb adatok és dokumentáció áll rendelkezésre. Az eredményes kockázatelemzés nélkülözhetetlen az ilyen ellenőrzések célzottá tételéhez.

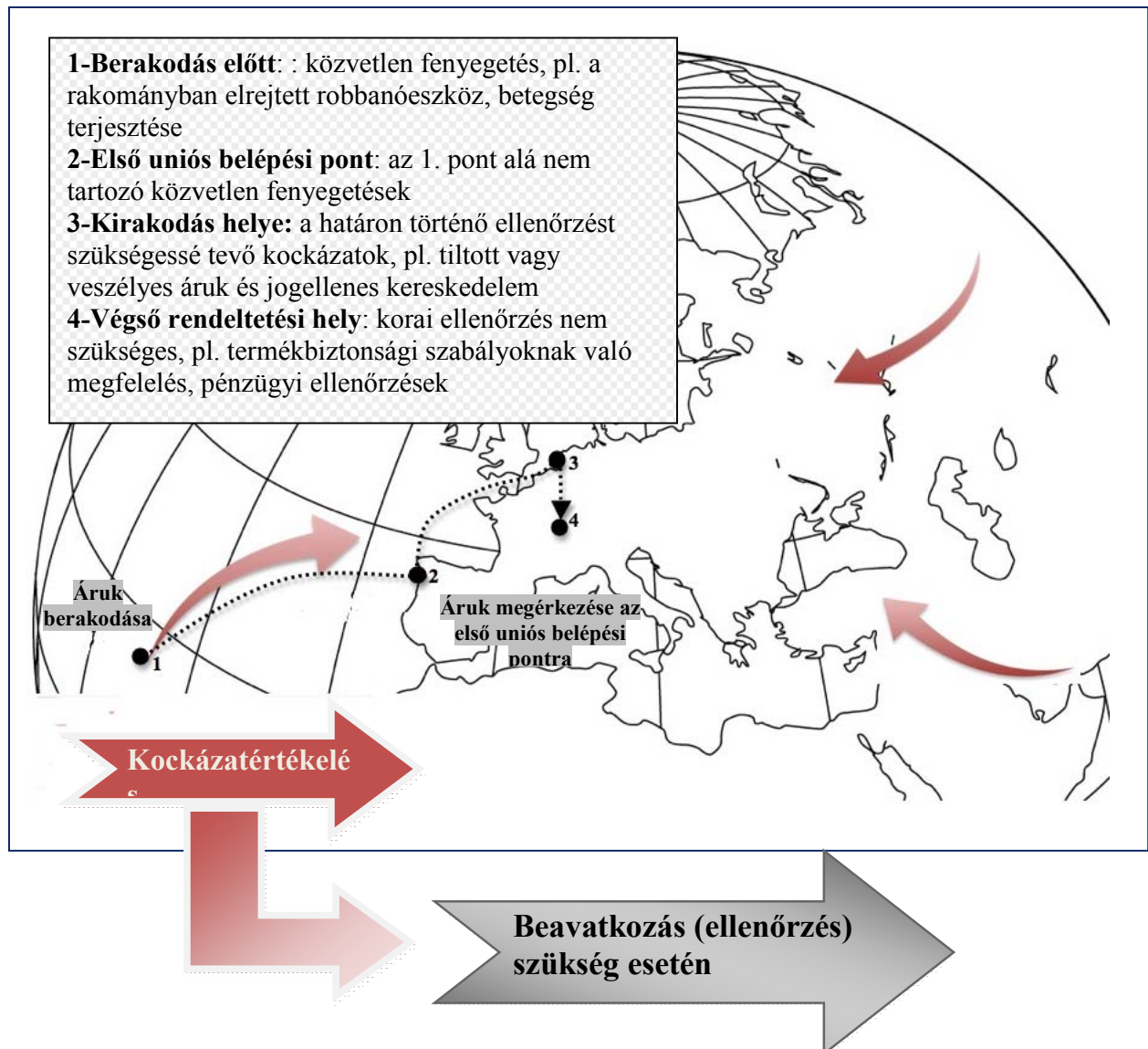
A korai kockázatértékelés lefolytatása kulcsfontosságú a kockázat típusának és szintjének, valamint a lehetséges válaszok körének azonosítása szempontjából. A kockázatok értékelése az áruk érkezése (sőt, berakodása) előtt lehetővé teszi a vámhatóságok és más bűnüldöző

termékekkel vagy robbanóanyagokkal) terjed ki, hanem a közegészségügy, a környezet és a fogyasztók számára kockázatot jelentő, az árukereskedelemből eredő, a társadalom biztonságát érintő fenyegetésekre is.” A vámnak a külső határok integrált őrzésében játszott szerepe, COM(2003) 452.

hatóságok számára, hogy a kockázatokra többrétegű választ adjanak, mivel lehetővé teszi számukra annak eldöntését, hogy a logisztikai láncban hol lehet a legjobban kezelni a kockázatot az uniós tagállamok és polgárok biztonságának veszélyeztetése nélkül. A kockázatkezelés ezen optimális képét az alábbi ábra szemlélteti.

1. ábra: Az optimális kockázatkezelési folyamat:

Előzetes értékelés - beavatkozás szükség esetén



Ez a proaktív kockázatkezelés az ellátási lánc napi 24 órás, heti 7 napos valós idejű megfigyelését teszi szükségessé az év 365 napján. Megköveteli az ellátási lánc integritásának biztosításában közösen érdekelt valamennyi szereplő közreműködését. A folyamat emellett kereteket igényel. A jogszerű üzleti érdekekkel rendelkező feleknek az ellátási láncra vonatkozó releváns információkat kell szolgáltatniuk a kockázatelemzés céljára. Az Unióban szükséges, több ügynökség közötti koordináció és információmegosztás struktúrájának létrehozása is elképzelhető. Figyelembe kell venni továbbá a harmadik országtól történő információszerezés módjait is.

Az ilyen megközelítés alátámasztja a vámhatóságok által a kockázatok azonosítása és kereskedelmi ellátási láncok mozgásainak elemzése céljára használt információk, adatforrások, eszközök és módszerek alkalmazása terén a sokkal nagyobb mértékű konvergencia szükségességét. A megkülönböztetések, mint például a polgárok biztonsági és védelmi kockázatokkal szembeni védelmét szolgáló kockázatkezelés és az általánosabb csalásellenes megfontolások (az árucsempészt is ideértve) közötti megkülönböztetés, kontraproduktívnak és nem hatékonynak tűnnek.

Az egységes megközelítés hiánya akadályozza a tervezést és a korlátozott erőforrások célzott bevetését, egyúttal uniós szintű sebezhetőséget jelent.

4. UNIÓS VÁMÜGYI KOCKÁZATKEZELÉS: TOVÁBBI LÉPÉSEK

Az EU határait átlépő árumozgások jelentette kockázatok kezelésének eredményessége és hatékonysága döntő jelentőségű a polgárok biztonsága, egészsége és jóléte, valamint az EU és tagállamai kereskedelme, gazdasági és pénzügyi érdekei szempontjából. Az eltérő kihívások eltérő integrált megoldásokat tesznek szükségessé a jelenlegi megközelítés feltárt hiányosságainak orvoslása érdekében.

4.1. A kereskedelmi adatok minőségének, elérhetőségének és egyesítésének biztosítása

Az egyik legfontosabb prioritást az jelenti, hogy a kereskedők jó minőségű adatokat szolgáltatassanak, és ezek az adatok a megfelelő szinten elérhetőek legyenek a kockázatkezelésben részt vevő hatóságok számára.

4.1.1. Az adatok („ki mozgat mit, kihez”) minősége

A légiáru-biztonság erősítésével foglalkozó magas szintű munkacsoport munkája alapján az uniós jogszabályokat és az előzetes rakományinformációs rendszereket módosítani kell annak biztosítása érdekében, hogy az eredményes kockázatelemzéshez szükséges adatok elérhetővé váljanak.

Ez magában foglalja az ügyletek és árumozgások mögött álló tényleges feleket és az áruk megfelelő leírását az azonosítás és elektronikus kockázatelemzés céljára; emellett szükség van a harmonizált rendszerhez kapcsolódó kötelező kód bevezetésére legalább a kereskedelmi szállítmányok esetében.

Az ezen adatok fuvarozóktól és más felektől történő megszerzéséhez szükséges benyújtási szabályokat sürgősen el kell fogadni. Bizonyos fokú megkülönböztetésre van szükség a különböző kereskedelmi üzleti modellek (például tengeri konténeres szállítás, expressz légi áruszállítás, posta) figyelembevételére érdekében. Az uniós szabályok megalkotása során tekintetbe kell venni a gazdasági szereplőkre és a kis- és középvállalkozásokra háruló adminisztratív terheket. Figyelembe kell venni továbbá a nemzetközi szabványok kialakításának és előmozdításának szükségességét.

4.1.2. Az adatok rendelkezésre állása valamennyi érintett vámhatóság számára

Minél előbb elvégezhető az ellátási láncbeli árumozgások kockázatértékelése, annál jobban lehet az ellenőrzési követelményeket az azonosított kockázat típusához igazítani és a logisztikai folyamatba illeszteni. A kereskedelmi adatokat a lehető leghamarabb rögzíteni kell, oly módon, amely megkönnyíti az eredményes kockázatelemzést és -kezelést.

Az adatoknak egy időben több tagállam számára kell hozzáférhetőnek lenniük a rugalmas használat, adatkezelés és lekérdezések támogatása érdekében. A benyújtási szabályok módosítása lehetővé teheti a különböző felektől több tagállamban szerzett adatok egyesítését. Meg kell vizsgálni az ennek elérését biztosító költséghatékony módszereket.

4.2. A gazdasági szereplők bevonása

Az ellátási lánc biztonságossá tétele és integritásának megőrzése az üzleti szféra és a kormányzati hatóságok közös érdeke.

4.2.1. Az uniós engedélyezett gazdálkodó program

Az engedélyezett gazdálkodó (AEO) program sikeres végrehajtása az Unióban létfontosságú az e gazdasági szereplők által eszközölt beruházások elismeréséhez és annak biztosításához, hogy jelentős előnyöket lehessen elérni.

Az engedélyezett gazdálkodói jogállás elismerése a vámhatóságon kívüli hatóságok, valamint az ellátási lánc kockázatértékelésével és -enyhítésével foglalkozó szabályozók részéről a gazdasági szereplők számára a megtakarítások és előnyök fontos forrása lehetne. Hasonlóképpen, egy más területen kialakított hasonló uniós jogállás (például a meghatalmazott ügynök a légi közlekedésre vonatkozó jogszabályokban) vámhatóságok általi (teljes vagy részleges) elismerése javíthatná a célzott kockázatkezelés eredményességét.

Az uniós engedélyezett gazdálkodók által élvezett előnyök körének nemzetközi kiterjesztését és a harmadik országok által létrehozott hasonló programok kölcsönös elismerését szintén prioritásként kell kezelni.

4.2.2. Együttműködés a jogszerű vállalkozásokkal a jogellenes kereskedelem célba vétele érdekében

A gazdasági szereplőkkel való teljes együttműködés a kockázatkezelés szempontjából további jelentős előnyöket kínál, mivel fokozza a kereskedők tudatosságát a szolgáltatandó adatok minőségének fontosságát illetően, és növeli az ellátási láncra vonatkozó ismereteket a sebezhetőségek és fenyegetések jobb azonosítása érdekében.

A gazdasági szereplők rendelkezésére álló értékes adatokat a hatóságoknak ki kell használniuk a kockázatelemzés céljára.

4.3. A kockázatkezelési kapacitások különbségeinek kezelése

Nem csupán az információelemzési kapacitások különbségeit kell meghaladnunk, hanem a különböző tagállamokban rendelkezésre álló információk szintjében mutatkozó eltéréseket is. Meg kell fontolni a tagállami és uniós szintű fellépés kombinációját.

4.3.1. A tagállami szint

Bővíteni kell a kapacitásokat az egyes tagállamokban fennálló hiányosságok orvoslása érdekében. Ez magában foglalja a nemzeti elektronikus kockázati motorok közös műszaki előírásokhoz történő hozzáigazítását az előírt standardok végrehajtásának biztosítása érdekében. Magában foglalja továbbá megfelelő erőforrások lekötését a napi 24 órás, heti 7 napos kockázatkezelés céljára, valamint a célzott kockázatkezeléshez és kockázatenyhítéshez magas szintű szakértelem biztosítását (például képzésen keresztül).

4.3.2. Az uniós szint

A tagállami fellépés hozzájárulhat a kockázatelemzési kapacitás nemzeti szintű hiányosságainak orvoslásához. Ez azonban önmagában nem elegendő a közös, az Unió egészét érintő kockázatkezelési problémák megoldásához, amelyek az információáramlások

földrajzi elhelyezkedésből és a nemzetközi logisztikai láncok jellegéből adódó széttöredezettségével kapcsolatosak.

Unió szinten a tagállamok kapacitásainak és erőforrásainak jobb összevonására van szükség ahhoz, hogy a külső határ minden pontján eredményesebben teljesítsük az uniós kockázatkezelési célkitűzéseket. A különleges helyi, regionális és nemzeti kockázatkezelési jellegzetességek elismerése és tiszteletben tartása mellett a további uniós szintű kapacitás dinamikus és költséghatékony kiegészítését jelentené a nemzeti szintű fellépésnek. Ez magában foglalhatná egy elektronikus kockázati motor valós idejű alkalmazását a nemzeti műszaki kapacitások kiegészítése céljából, valamint erőforrás-kapacitás kifejlesztését a tagállamokat érintő közös fenyegetések és kockázatok kezelése érdekében. Egy uniós szinten szervezett kapacitás:

- válság esetén és más helyzetekben lehetővé tenné megfelelő közös kockázati kritériumok vagy uniós szintű kockázati profilok közvetlen alkalmazását az uniós szintű adatokra ahelyett, hogy erre 27 nemzeti rendszeren keresztül kerülne sor;
- erősítené a közös kockázatok azonosítására való képességet és biztosítaná, hogy ezeket a külső határ mentén mindenütt azonos módon kezeljék;
- növelné a nemzetközi ellátási láncok láthatóságát és biztosítaná, hogy a kockázatokra vonatkozó fontos információk ne maradjanak figyelmen kívül a külső határ szintjén;
- javítaná a nemzeti határokat átlépő módon működő jogellenes kereskedelmi hálózatok gyorsabb azonosítására való képességet, és lehetővé tenné az eltérítés és a kedvezőbb kikötő választása („port shopping”) kockázatának rendszerszerűbb kezelését;
- a külső határoknál lehetővé tenné az adatok minőségének eredményesebb biztosítását, eredményesebb kockázatértékelést és felülvizsgálatot;
- platformot teremtené a más hatóságokkal és harmadik országokkal történő információmegosztáshoz.

A jövőbeli Vám 2020 program kínálja lehetőségeket, például a tagállami szakértők állandó helyen történő állomásoztatását szakértői csoportok formájában, teljes mértékben ki kell aknázni. Az ilyen erőforrások uniós szinten történő összevonása hozzájárulna az információáramlások széttöredezettségének kezeléséhez, a tagállamok kockázatkezelési kapacitásai közötti különbségekből eredő nehézségek legyőzéséhez és egységes szabványt biztosítana az elektronikus kockázatelemzésre és -kezelésre vonatkozóan.

4.4. Koordináció más hatóságokkal és ügynökségekkel

A jemeni ügyből levonható egyik fő következtetés, hogy strukturáltabb és rendszeresebb együttműködésre és koordinációra van szükség a vámhatóságok és más hatóságok között, különösen olyan helyzetekben, amikor a kockázat jobban kezelhető uniós szinten. Így különösen:

- Áramvonalasítani kell és hozzáférhetővé kell tenni a különböző ügynökségektől származó, rakománymozgásokhoz kapcsolódó súlyos fenyegetésekre vonatkozó kockázati információkat és hírszerzési információkat, és az előzetes

rakományinformációs rendszer felhasználásával biztosítani kell, hogy ezek alapján haladéktalanul intézkedésre kerüljön sor. Az információk típusa és az oly módon történő továbbításukra vonatkozó eljárások, amely optimalizálja az eredményeket a közös kockázatkezelés szempontjából, az érintett hatóságok (ideértve a vámhatóságokat is) felépítésétől és szervezeti rendszerétől függ, és azt e hatóságokkal együtt kell megállapítani és elfogadni.

- A vámhatóságoknak részt kell venniük az ellátási lánc biztonságát érintő fenyegetések és kockázatok uniós szintű értékelésében, és biztosítaniuk kell ennek beépítését a vámügyi kockázatkezelésbe.

Az ilyen megoldás nyújtotta hozzáadott értéket növelné, ha ezeket az információkat uniós szinten valós időben, egységesen és azonnali módon alkalmaznák, mivel ez biztosítaná a lehető legkorábbi reagálást a közös fenyegetésekre és kockázatokra, valamint a fentiekben azonosított hiányosságok orvoslását.

4.5. Nemzetközi együttműködés

Az eredményes kockázatkezelés emellett az erős – mind a kétoldalú, mind a többoldalú – nemzetközi együttműködéstől is függ. A főbb kereskedelmi partnereinkkel való szoros együttműködés bővíteni fogja az ismeretek és információk körét. Ezenkívül hozzájárul a kockázatkezelési módszerekre és technikákra vonatkozó ismeretek nemzetközi terjesztéséhez.

Az Uniónak kezdeményezéseket kell tennie a főbb kereskedelmi partnerekkel és a szomszédos országokkal történő információcsere kialakítása, a kereskedelmi partnerségi programok kölcsönös elismerésének előmozdítása és a tisztviselők cseréjén és közös standardok kidolgozásán keresztül a személyzet közös képzésének támogatása érdekében; be kell fejeznie az uniós vámügyi biztonsági térségben részt vevő partnerekkel a kockázatkezelés közös keretrendszerére vonatkozóan végzett, folyamatban levő munkát; és végül, továbbra is támogatnia kell a multilaterális nemzetközi szervezetekben, így például a Vámigazgatások Világszervezete, az ICAO, az IMO és az UPU keretében folyó, standardokra vonatkozó nemzetközi munkát (pl. a „SAFE” keretében) a kockázatkezelésre és az ellátási lánc biztonságára figyelemmel, ideértve az indulás előtti információkat minden rakomány esetében, az információcserét, a kereskedelmi partnerségi programokat és a felderítési technológiákat.

5. KÖVETKEZTETÉS

Az uniós kereskedőknek, tagállamoknak és polgároknak egyaránt érdeke fűződik az eredményes kockázatkezeléshez. A gazdasági szereplőkkel való szorosabb együttműködésre van szükség ahhoz, hogy elérjük az adatok kívánt minőségét a kockázatelemzés céljára, megkönnyítsük a jogszerű kereskedelemi forgalom hatékony áramlását, és eredményesebben küzdjünk a jogellenes kereskedelem ellen. Ez a kockázati információk rendszeresebb cseréjével, a vámhatóságok és más hatóságok vagy ügynökségek közötti koordinációval és a szorosabb nemzetközi együttműködéssel együtt erősíteni fogja az ellátási lánc biztonságát és integritását.

A vámügyi kockázatkezelés erősítésére irányuló konkrét intézkedésekre vonatkozó kezdeményezések előterjesztése előtt a Bizottság felkéri a Tanácsot, az Európai Parlamentet és a Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy vegye fontolóra az e közleményben bemutatott megközelítést.