



Bruxelles, 8.1.2013
COM(2012) 793 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

privind gestionarea riscurilor în domeniul vamal și siguranța lanțului de aprovizionare

CUPRINS

1.	INTRODUCERE.....	3
2.	GESTIONAREA RISCURILOR ÎN DOMENIUL VAMAL ȘI SIGURANȚA LANȚULUI DE APROVIZIONARE ÎN UE.....	3
2.1.	Rolul de securitate al vămilor	3
2.2.	Cadrul UE de gestionare a riscurilor în domeniul vamal.....	4
2.3.	Procesul de gestionare a riscurilor	4
2.4.	Lacune în strategia actuală.....	5
2.4.1.	<i>Calitatea datelor și rolul operatorilor economici.....</i>	<i>5</i>
2.4.2.	<i>Siguranța lanțurilor de aprovizionare și operatorii economici.....</i>	<i>6</i>
2.4.3.	<i>Metodologiile operaționale.....</i>	<i>6</i>
3.	GESTIONAREA RISCURILOR LANȚULUI DE APROVIZIONARE — PERSPECTIVA GENERALĂ.....	8
3.1.	Dimensiunea provocării: dezvoltarea comerțului și complexitatea lanțului de aprovizionare.....	8
3.2.	Gama de riscuri și interconexiunea vămilor cu alte autorități.....	9
3.3.	Provocarea pentru gestionarea riscurilor în domeniul vamal: o abordare pe mai multe niveluri	9
4.	GESTIONAREA RISCURILOR ÎN DOMENIUL VAMAL ÎN UE: CALEA DE URMAT	12
4.1.	Asigurarea calității, disponibilității și fuzionării datelor privind comerțul.....	12
4.1.1.	<i>Calitatea datelor („cine transportă ce către cine”)</i>	<i>12</i>
4.1.2.	<i>Disponibilitatea datelor pentru toate autoritățile vamale vizate.....</i>	<i>12</i>
4.2.	Implicarea operatorilor economici	12
4.2.1.	<i>Programul UE pentru operatorii economici autorizați (AEO).....</i>	<i>13</i>
4.2.2.	<i>Cooperarea cu întreprinderile legale pentru combaterea traficului ilegal.....</i>	<i>13</i>
4.3.	Eliminarea diferențelor privind capacitatea de gestionare a riscurilor.....	13
4.3.1.	<i>La nivelul statului membru.....</i>	<i>13</i>
4.3.2.	<i>La nivelul UE</i>	<i>13</i>
4.4.	Coordonarea cu alte autorități și agenții.....	14
4.5.	Cooperarea la nivel internațional	14
5.	CONCLUZIE.....	15

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

privind gestionarea riscurilor în domeniul vamal și siguranța lanțului de aprovizionare

1. INTRODUCERE

UE se bazează în mare măsură pe comerțul internațional pentru dezvoltarea sa economică și este expusă la amenințările privind securitatea și siguranța care însoțesc acest tip de comerț. Comerțul internațional ilegal subminează, de asemenea, bunăstarea economică și socială din cadrul UE. Gestionarea eficientă a riscurilor circulației mărfurilor prin intermediul lanțului de aprovizionare internațional este decisivă pentru securitate și siguranță și esențială pentru facilitarea comerțului legal și protecția intereselor financiare și economice ale UE și ale statelor membre ale acesteia.

După „9/11” și alte atacuri teroriste din Europa și de pretutindeni, securitatea a devenit o prioritate de vârf pentru vămile europene. Securitatea Uniunii Europene, a statelor membre și a cetățenilor depinde de fiecare punct individual de intrare a mărfurilor în UE. Dacă vămile nu reușesc să ia măsuri consecvente de gestionare a riscurilor de-a lungul granițelor externe ale UE, uniunea vamală și piața unică UE ar deveni nesustenabile.

Politica vamală este o competență a Uniunii Europene: statele membre urmează o abordare comună. UE are responsabilitatea de a supraveghea comerțul internațional al Uniunii și de a menține standardele minime de gestionare a riscurilor vamale și de control. Asemeni multor alte jurisdicții și în conformitate cu standardele internaționale, UE deține un cadru politic comun destinat abordării riscurilor și accelerării comerțului legal. Pe lângă adoptarea legislației relevante, administrațiile vamale de la nivelul UE au luat măsuri pentru revizuirea generală a procedurilor, tehnicilor și resurselor de control.

Incidentul din octombrie 2010 (Yemen) a evidențiat punctele slabe ale standardelor și procedurilor de securitate aplicabile mărfurilor destinate transportului aerian în UE și în întreaga lume. Dezbaterile rezultate a subliniat necesitatea de revizuire, la scară mai largă, a procedurilor și cerințelor în materie de siguranță pentru toate tipurile de transport. Există provocări critice care trebuie abordate și care, deși nu pot fi rezolvate integral la nivelul statelor membre, necesită măsuri din partea UE pentru a completa și consolida eforturile făcute la nivel național.

Scopul acestei comunicări este de a:

- revizui implementarea politicii de gestionare a riscurilor în domeniul vamal;
- prezenta o abordare strategică pentru anii viitori;
- formula recomandări pentru luarea de măsuri cu accent pe utilizarea eficientă a resurselor.

2. GESTIONAREA RISCURILOR ÎN DOMENIUL VAMAL ȘI SIGURANȚA LANȚULUI DE APROVIZIONARE ÎN UE

2.1. Rolul de securitate al vămilor

Rolul vămilor în cadrul lanțului de aprovizionare evoluează în permanență. De la rolul de colector de venituri la rolul de protector al pieței interne și al altor domenii politice precum sănătatea publică, protecția consumatorului, mediul, agricultura, rolul vămii s-a extins în mod firesc, în urma atacurilor teroriste de la 11 septembrie 2001, pentru a deveni un actor important în domeniul securității lanțului de aprovizionare.

Acest rol este recunoscut în declarația de misiune a autorităților vamale europene¹:

„Autoritățile vamale sunt responsabile în primul rând de supravegherea comerțului internațional al Comunității, contribuind astfel la un comerț echitabil și deschis, la punerea în aplicare a dimensiunii exterioare a pieței interne, a politicii comerciale comune a Comunității și a celorlalte politici comunitare comune cu un impact asupra comerțului, precum și la securitatea de ansamblu a lanțului de aprovizionare.”²

Rolul de securitate al vămilor UE din ce în ce mai important în ultimul deceniu este în conformitate cu evoluțiile pe plan mondial și cu standardele internaționale, în special cu standardele „SAFE” ale Organizației Mondiale a Vămilor (OMV).

2.2. Cadrul UE de gestionare a riscurilor în domeniul vamal

Modificarea din 2005 adusă Codului Vamal Comunitar³ a oferit temeiul juridic pentru dezvoltarea unui cadru comun de gestionare a riscurilor lanțului de aprovizionare. Această modificare și dispozițiile de punere în aplicare ulterioare au introdus modificări semnificative cu impact atât asupra vămilor, cât și asupra comunității comerciale.

Acest cadru comun include: identificarea și controlul circulației mărfurilor cu risc ridicat folosind criteriile comune de risc; contribuția operatorilor economici autorizați (AEO) în cadrul unui parteneriat vămi-comerț în vederea securizării și facilitării comerțului legal; și o analiză a riscurilor privind securitatea înainte de sosire/ieșire pe baza informațiilor privind transportul de mărfuri furnizate electronic de către comercianți anterior sosirii mărfurilor în UE sau a ieșirii lor din UE.

Din punct de vedere operațional, cadrul se bazează pe sistemul electronic de gestionare a riscurilor în domeniul vamal al UE (CRMS). Acesta este canalul pentru comunicarea la scară largă între statele membre și schimbul sistematic de informații privind riscurile. Acesta este disponibil centrelor de analiză a riscurilor din statele membre, tuturor punctelor de control de la frontierele externe din UE și Comisiei.

¹ Regulamentul (CE) nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2008 de stabilire a Codului Vamal Comunitar (Codul Vamal Modernizat), articolul 2.

² Prin urmare, strategia privind evoluția uniunii vamale adoptată de Consiliu în 2008 solicită vămilor UE să îndeplinească obiectivul de protecție a societății și a intereselor financiare ale UE prin „punerea în aplicare a unor măsuri eficiente destinate împiedicării circulației mărfurilor ilegale, a celor supuse restricțiilor sau a celor interzise” — Comunicare a Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European din 1 aprilie 2008 intitulată Strategie privind evoluția uniunii vamale [COM(2008) 169 final, p. 5.]

³ Regulamentul (CE) nr. 648/2005 din 13 aprilie 2005.

Ca urmare a sferei de aplicare și a impactului său, această modificare juridică a impus dezvoltarea pe parcursul unui număr de ani și punerea în aplicare integrală a tuturor măsurilor programate în 2011.

2.3. Procesul de gestionare a riscurilor

Riscul prezentat de transporturile de mărfuri care intră în UE și care ies din UE este analizat pe baza informațiilor privind transporturile de mărfuri furnizate electronic printr-o singură declarație⁴ de către operatori anterior ieșirii sau sosirii. Pentru exporturi (sistemul de control al exporturilor) acest lucru este realizat de vămi la biroul de export. Pentru importuri (sistemul de control al importurilor) analiza riscurilor este realizată de vămi la primul punct de intrare pentru toate mărfurile care intră în UE indiferent de destinație.

Riscurile sunt evaluate cu ajutorul aplicării în mod electronic a criteriilor comune de risc și a standardelor de analiză a riscurilor în materie de securitate și de siguranță. Rezultatul electronic este evaluat ulterior de către analiștii din domeniul riscurilor vamale utilizând surse multiple de informații, inclusiv informații din alte state membre. Autoritățile vamale de la primul punct de intrare decid, în baza importanței riscului prezentat, dacă sunt necesare controale și, în acest caz, dacă se efectuează la frontieră sau la locul de descărcare. Dacă analiza riscurilor este pozitivă (sunt necesare controale), rezultatele sunt trimise autorităților vamale din statele membre în care are loc descărcarea.

2.4. Lacune în strategia actuală

După o evaluare preliminară a punerii în aplicare inițiale a noii legislații realizată împreună cu autoritățile vamale ale statelor membre, Comisia a comandat un studiu mai aprofundat al capacităților de analiză a riscurilor și de stabilire a țintelor la nivelul UE⁵. În urma studiului, s-a concluzionat faptul că sunt necesare măsuri urgente în ceea ce privește o serie de aspecte, inclusiv calitatea datelor, modelarea lanțului de aprovizionare și anumite elemente ale metodologiei aplicate.

2.4.1. Calitatea datelor și rolul operatorilor economici

Obiectivul principal al gestionării riscurilor este asigurarea punerii corecte în aplicare a întregii legislații și evitarea controalelor nejustificate, cu accent asupra domeniilor care prezintă cel mai mare grad de risc. Operatorii economici au un rol esențial în gestionarea riscurilor datorită informațiilor de care dispun și datorită măsurilor pe care le iau pentru securizarea lanțului lor de aprovizionare.

Pentru valorificarea completă a metodelor de evaluare a riscurilor, trebuie să se știe „cine transportă ce, către cine, de unde”. Datele privind părțile reale din spatele tranzacției și al circulației mărfurilor (cumpărător și vânzător sau proprietar) și cele privind mărfurile exacte implicate sunt esențiale asemeni informațiilor privind traseul mărfurilor în cadrul lanțului de aprovizionare.

Fundamentul pentru această abordare este constituit de informațiile prelabile privind încărcătura furnizate electronic de către operatorii economici în legătură cu circulația mărfurilor care intră în Uniunea Europeană și care ies din UE. Este foarte important ca aceste

⁴ ENS: Declarație sumară de intrare.

⁵ *Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting* (Studiu privind modalitățile posibile de îmbunătățire a capacităților de analiză a riscului și de stabilire a țintelor în domeniul vamal la nivelul UE), PricewaterhouseCoopers, 31 mai 2012.

date să fie disponibile cât mai repede cu putință, să fie relevante și de înaltă calitate. În mod contrar, deficiențele semnificative ale standardului sau relevanței datelor vor submina ulterior identificarea și evaluarea riscurilor pe bază electronică.

Datele relevante de înaltă calitate sunt fundamentale pentru gestionarea riscurilor pe baza datelor electronice, dar studiul sugerează că în prezent datele de intrare nu îndeplinesc cerințele minime. Mai mult, există o deficiență sistematică în furnizarea informațiilor privind părțile din spatele tranzacției, iar alte elemente de date furnizate sunt de calitate inferioară. În majoritatea cazurilor, informațiile disponibile în declarația sumară de intrare (ENS) nu sunt suficient de precise pentru realizarea unei analize eficiente a riscurilor. În plus, datele importante disponibile operatorilor ar trebui să fie exploatate mai amplu de către autorități în scopul analizei riscurilor.

2.4.2. Siguranța lanțurilor de aprovizionare și operatorii economici

Securizarea și protejarea integrității lanțului de aprovizionare reprezintă un interes comun în rândul cetățenilor, societăților și administrației. Aceasta necesită parteneriate de nivel înalt între vămi și comunitatea comercială.

Identificarea comerțului legal și cu risc scăzut ajută autoritățile vamale să se concentreze asupra riscurilor mai ridicate și să accelereze dezvoltarea comerțului legal prin intermediul lanțului de aprovizionare.

Un program solid pentru operatorii economici autorizați (AEO) este în prezent puternic implementat în UE (cu mai mult de 11 000 de certificate în uz în iulie 2012) și este recunoscut în mod formal de către principalii partenerii comerciali. Programul este monitorizat îndeaproape la nivelul UE.

Operatorii economici autorizați iau măsuri semnificative pentru securizarea lanțului lor de aprovizionare și sunt validați în mod formal de către autoritățile vamale. Aceste măsuri sunt legate de investițiile în materie de sisteme de control intern și de securitate fizică, de solvabilitatea financiară, de evaluarea riscurilor afacerii și de credibilitatea partenerilor de afaceri. În UE, aceste măsuri ar trebui să fie recunoscute de autoritățile din afara sistemului vamal și de autoritățile de reglementare responsabile cu evaluarea și reducerea riscurilor lanțului de aprovizionare.

Cu toate acestea, în prezent, inițiativele similare în alte domenii politice publice nu sunt legate de programul AEO. Acest fapt poate conduce la situații în care un operator este evaluat de două ori în baza aceluiași criteriu de către două administrații publice diferite.

Sunt necesare eforturi mai concertate pentru a extinde recunoașterea formală a programului AEO în cadrul domeniilor politice în scopul gestionării riscurilor și pentru a asigura faptul că beneficiile care revin întreprinderilor care aplică legislația sunt maximizate. Alinierea programului vamal pentru operatorii economici autorizați cu programul pentru operatorii siguri din domeniul securității aviației constituie un exemplu.

2.4.3. Metodologii operaționale

Punerea în funcțiune a cadrului comun de gestionare a riscurilor la nivelul UE presupune provocări semnificative. Diferențele semnificative între nivelurile analizelor de risc realizate de statele membre și contramăsurile conexe au consecințe reale și nedorite.

Punerea în aplicare este neechilibrată și nu este atât eficientă precum s-a prevăzut, din mai multe motive:

- Diferențele de capacitate

Un standard minim comun al analizei automate a riscurilor în scopul securității și siguranței nu a fost încă obținut ca urmare a diferențelor de dezvoltare, de capacitate și de abilitate tehnică a sistemelor naționale electronice de analiză a riscurilor.

Aceasta înseamnă că respectivele criteriile comune de risc nu sunt puse în aplicare integral în toate statele membre și nu pot fi monitorizate și evaluate în mod corespunzător din punct de vedere al eficienței la nivelul UE. Deoarece în unele state membre vămile nu au capacitatea de a opera în regim non-stop (24/7) nu se poate ajunge la standarde UE comune.

Aceasta limitează capacitatea UE de adaptare și de reacție în fața riscurilor comune și împiedică inovarea în domeniul gestionării riscurilor.

- Sarcina diferențială

Diferențele privind volumul comerțului care trebuie evaluate din punctul de vedere al riscurilor înseamnă că sarcina de lucru variază, de asemenea, între statele membre. Aceasta se datorează în principal amplasării geografice și naturii logisticii lanțului de aprovizionare. În plus, amenințările pot varia în funcție de timp și de loc.

Analiza datelor sistemului de control al importurilor și resursele de evaluare a riscurilor disponibile în statele membre indică diferențe mari în ceea ce privește volumul de lucru al funcționarilor din domeniul analizei riscurilor vamale și al stabilirii de ținte. În anumite situații aceasta se înscrie în intervalul de la de 9 ori valoarea medie UE pentru mărfurile destinate transportului aerian până la de 50 de ori valoarea medie la nivelul UE pentru traficul maritim.

- Coordonarea operațională și schimbul de informații

Întrucât informațiile prelabile privind încărcătura sunt trimise la primul punct de intrare în UE, provocarea pentru evaluarea riscurilor privind „cine transportă ce, către cine, de unde” este și mai complicată, deoarece proporția mărfurilor care intră în UE, destinate unui alt stat membru decât cel de primă intrare, sau care sunt în trecere prin UE este semnificativă.⁶ Traficul de la primele puncte de intrare include în mod frecvent încărcătura destinată altor state membre precum și încărcătura care este în trecere prin UE în drum spre destinația finală în țări terțe.

Aceasta înseamnă că informațiile și cunoștințele disponibile la nivel național și local în statul membru de destinație sunt decisive pentru analiza eficientă a riscurilor și reducerea riscurilor

⁶ De exemplu, mai mult de 50% din mărfurile care intră prin Rotterdam — un nod maritim important — sunt destinate altui stat membru.

la punctele de primă intrare. În plus, informațiile privind părțile și caracteristicile acestora, inclusiv vulnerabilitățile legate de părți ale lanțului de aprovizionare din afara UE, sunt în mod evident de o relevanță și importanță comună pentru analiza riscurilor de-a lungul frontierei externe.

Partajarea sau punerea în comun în mod sistematic și în timp real a informațiilor, a cunoștințelor și a expertizei este esențială pentru a asigura faptul că standardele minime echivalente comune se aplică și că informațiile importante care afectează riscurile privind lanțul de aprovizionare sunt disponibile celor care au nevoie de ele. În mod contrar, orice deficiență semnificativă la nivelul partajării de informații subminează eficiența gestionării riscurilor la diferite puncte de intrare și pentru UE în ansamblu.

Datele disponibile privind partajarea de informații pentru o perioadă de 12 luni sugerează faptul că nu au fost puse la dispoziție suficiente informații privind riscurile în cadrul metodologiilor și structurilor operaționale actuale⁷. Deoarece schimbul de informații între vămi la primul punct de intrare și alte state membre relevante nu funcționează în mod adecvat, informațiile relevante pentru evaluarea riscurilor la nivelul UE sunt omise.

Ca urmare a incidentului din Yemen, raportul Grupului de lucru la nivel înalt privind consolidarea securității transportului aerian de marfă a abordat, de asemenea, coordonarea și schimbul de informații la nivelul UE:

„O reacție corespunzătoare la amenințările teroriste trebuie să implice coordonarea și cooperarea raționalizate la nivelul UE între sectorul transporturilor, al justiției și afacerilor interne și diferitele agenții guvernamentale, precum și un schimb rapid de informații între autoritățile statelor membre ale UE. Acest principiu depășește amenințarea specifică care a dus la realizarea acestui raport, făcând parte dintr-o analiză mai amplă a modului în care UE ar trebui să poată reacționa la incidentele care ar putea apărea, de asemenea, în alte domenii.”

Cu toate acestea, schimburile de informații dintre vămi și alte autorități variază în mod semnificativ la nivel național și, uneori, sunt deficitare la nivelul UE (de exemplu, în timpul crizei de la Fukushima). Situația actuală este nesatisfăcătoare și impune măsuri de remediere⁸.

3. GESTIONAREA RISCURILOR LANȚULUI DE APROVIZIONARE — PERSPECTIVA GENERALĂ

Gestionarea riscurilor este un proces continuu care implică identificarea amenințărilor și a riscurilor, evaluarea și analiza acestora și luarea unor contramăsuri adecvate. Aceasta este condiționată de timp și este caracterizată de necesitatea de cunoștințe în materie de logistică și lanțuri de aprovizionare și de gestionarea și integrarea unor fluxuri multiple de date și informații. Aceasta necesită evaluarea calității și exactității informațiilor, inclusiv o apreciere a riscurilor ca datele să fie compromise de informații greșite, de manipulare sau de falsificare. Eficiența sa constă în flexibilitatea, adaptabilitatea și capacitatea sa de reacție la apariția potențială, nu numai a evenimentelor ce au consecințe care pot fi cunoscute, ci și a celor cu

⁷

Peste 36 de milioane de ENS au fost depuse, dar numărul de cereri de informații din partea primelor puncte de intrare ale UE din partea altor state membre a fost 382. Acesta nu este în conformitate cu evaluarea proactivă a riscurilor și cu analiza și reducerea credibilității a riscurilor pentru mărfurile care trec frontiera externă.

⁸

Pe această temă, studiul PWC a concluzionat „...pot fi aduse îmbunătățiri schimbului de cunoștințe și informații la toate nivelurile (între organizațiile de la nivel național, între cele de la nivel național și cele de la nivelul UE și între organizațiile de la nivelul UE).”

efecte mai puțin calculabile. Abordarea consecințelor și urmării riscurilor care se materializează este, de asemenea, de o importanță vitală.

3.1. Dimensiunea provocării: dezvoltarea comerțului și complexitatea lanțului de aprovizionare

Dimensiunea provocării poate fi măsurată luând în considerare volumul și rata circulației mărfurilor și profilul logisticii moderne. Aceasta trebuie pusă în balanță cu constrângerile asupra mediului de control, atât din punct de vedere al capacității resurselor, cât și din punct de vedere al nevoii de a evita perturbarea nejustificată a lanțului de aprovizionare legal.

Între 2004 și 2010, în ciuda impactului crizei financiare, valoarea comerțului extern al UE a crescut cu aproape 50 %⁹. UE se află în centul comerțului global și al logisticii lanțului de aprovizionare. Este partenerul comercial numărul unu pentru Statele Unite, China și Rusia. Mai mult de 90 % din comerțul global (8,4 miliarde de tone de marfă) este realizat anual pe cale maritimă, de-a lungul a mai mult de 25 800 de rute comerciale globale. Peste 20 % din mărfurile care provin din acest comerț maritim sunt descărcate în Europa. Există 25 400 de noduri de transport la nivel mondial pentru transportul aerian de mărfuri și pasageri, din care o proporție semnificativă este legată de mai mult de 250 de aeroporturi internaționale din UE. Numeroasele părți implicate în administrarea acestor rute comerciale se adaugă la complexitatea logisticii lanțului de aprovizionare. Frontiera terestră estică măsoară 9 890 km, având 133 de puncte de intrare comerciale rutiere și feroviare. De-a lungul întregii frontiere externe a UE există peste 1 000 de birouri vamale de intrare.

În 2011, vămile UE au procesat 36 de milioane de declarații de transport de mărfuri înainte de sosire (declarații sumare de intrare), 140 de milioane de declarații de import, 96 de milioane de declarații de export și 9 milioane de declarații de tranzit. Aceste cifre reprezintă o medie de 8,9 declarații pe secundă gestionate de administrațiile vamale ale statelor membre.

Deși majoritatea schimburilor comerciale sunt legale, un studiu recent al Forumului Economic Mondial estimează comerțul ilegal ca înscrindându-se între 7 % și 10 % din economia globală¹⁰.

3.2. Gama de riscuri și interconexiunea vămilor cu alte autorități

Politicile și rolul agențiilor și autorităților din afara sistemului vamal reprezintă, de asemenea, o preocupare principală. Necesitatea de a alinia și de a asigura complementaritatea dintre măsurile luate de diferite autorități ținându-se cont în mod adecvat de competențele lor reprezintă o caracteristică constantă și vitală a gestionării securității lanțului de aprovizionare. De exemplu, măsurile de consolidare a securității transportului sunt în mod evident relevante pentru evaluarea riscurilor circulației mărfurilor, mai ales în relație cu mărfurile transportate pe cale aeriană, o modalitate de transport considerată în prezent ca fiind foarte expusă riscului de acte teroriste. De asemenea, măsurile de securitate necesare pentru protejarea transportului de mărfuri periculoase reprezintă factori semnificativi care trebuie luați în considerare.

În general, atunci când vămile acționează în colaborare cu alte autorități sau în numele acestora, este necesar ca acestea să comunice și să facă schimb sistematic de informații privind riscurile¹¹. În probleme care prezintă riscuri grave pentru sănătatea publică și mediu

⁹ Comerțul extern și intracomunitar: Un anuar statistic — Date 1958-2010, p. 16.

¹⁰ Forumul Economic Mondial, Noi modele de abordare a lanțului de aprovizionare și a riscurilor de transport, O inițiativă a rețelei de combatere a riscurilor, 2012. P9.

¹¹ „Termenul securitate este folosit în sensul cel mai larg aici. Acesta acoperă nu numai amenințările la adresa securității publice în ceea ce privește circulația mărfurilor (de exemplu, traficul ilegal, terorist sau de alt tip sau comerțul ilegal de arme, de produse

sau pentru securitatea și siguranța cetățenilor, o astfel de comunicare este vitală pentru a asigura intervenția la timp din partea autorității pentru reducerea și controlul riscurilor. Acest lucru este important în special atunci când este probabil să aibă loc tentative de a ascunde sau prezenta în mod eronat astfel de mărfuri atunci când acestea intră în UE. Obiectivul ar trebui să fie asigurarea faptului că informațiile-cheie deținute de diferite agenții de la nivel național și de la nivelul UE sunt incluse în evaluarea riscurilor pentru îmbunătățirea eficienței sale.

3.3. Provocarea pentru gestionarea riscurilor în domeniul vamal: o abordare pe mai multe niveluri

Cadrul actual de gestionare a riscurilor nu este suficient pentru abordarea riscurilor de securitate și siguranță în mod uniform la frontiera externă. Sunt necesare măsuri pentru eliminarea lacunelor existente, precum și o nouă abordare a gestionării riscurilor la nivelul UE.

Evaluarea naturii riscurilor și impactul lor probabil dacă riscurile s-ar materializa ar trebui să conducă la decizii care să stabilească dacă este considerată adecvată luarea de măsuri și dacă este cazul, locul, tipul și data controalelor sau contramăsurilor care trebuie luate.

Riscurile diferite necesită reacții diferite: comerțul dintre comercianții de încredere identificabili se consideră că prezintă un risc mai scăzut decât un alt tip de comerț; anumite transporturi de mărfuri sunt rapid identificabile ca un risc ridicat. Din acest motiv, UE nu susține 100 % analiza și controlul, dar consideră că măsurile de control ar trebui să fie proporționale cu evaluarea riscurilor.

Incidentul din Yemen a ilustrat foarte clar mai multe aspecte principale care trebuie luate în considerare în formularea politicii de securitate a lanțului de aprovizionare al vămilor la nivelul UE. Acestea includ natura sensibilă la factorul timp a măsurilor de reducere a riscurilor, implicarea simultană a mai multor state membre într-o singură tranzacție și interdependența acestora, dimensiunea pluriadministrativă și internațională a problemei și interesul principal al industriei și al părților interesate în ceea ce privește comerțul internațional și sistemul lanțului de aprovizionare. Aceste elemente interconectate subliniază necesitatea unei abordări proactive și interconectate a gestionării riscurilor care implică actori multipli.

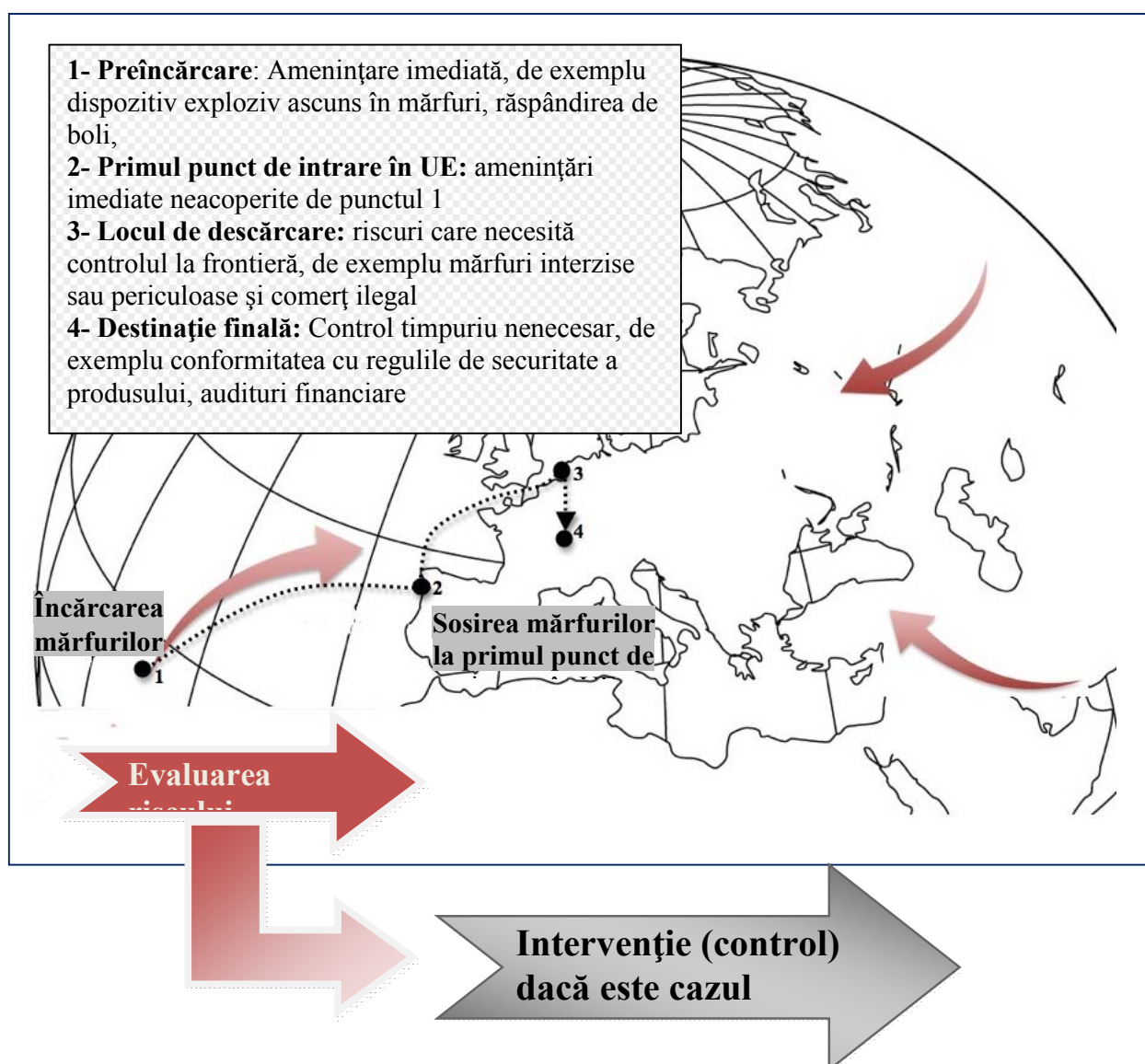
Abordarea riscului unui dispozitiv explozibil care este încărcat împreună cu mărfurile destinate transportului aerian impune măsuri înainte de încărcarea într-o țară terță, în timp ce alte riscuri, inclusiv cele cu implicații financiare și în materie de securitate precum comerțul ilicit utilizat pentru finanțarea actelor infracționale sau teroriste, poate face obiectul controlului în continuarea lanțului de aprovizionare. Cu toate acestea, alte riscuri pot fi abordate mai eficient și cu o întrerupere minimă la locația comercianților. Multe dintre riscurile politicii financiare și comerciale vor continua să fie controlate mai eficient în momentul vămuirii și prin intermediul auditurilor ulterioare vămuirii atunci când sunt disponibile date și documente mai detaliate. Analiza eficientă a riscurilor este esențială pentru urmărirea unor astfel de controale.

Realizarea evaluării timpurii a riscurilor este esențială pentru identificarea tipului și nivelului de risc și a gamei de reacții posibile. Evaluarea riscurilor înainte de sosirea (și chiar de

biologice sau de explozibili), ci și amenințările la adresa securității societății care rezultă din comerțul de mărfuri reprezentând un risc pentru sănătatea publică, mediu și consumatori.” Rolul vămilor în gestionarea integrată a frontierelor externe, COM(2003) 452.

încărcarea) mărfurilor oferă vămilor și altor autorități responsabile cu punerea în aplicare a legislației capacitatea de a adopta o reacție pe mai multe niveluri în fața riscurilor, ceea ce le permite să decidă unde anume în lanțul de logistică este cel mai bine să se abordeze riscul fără a pune în pericol cetățenii și statele membre ale UE. Această viziune optimă a gestionării riscurilor este ilustrată mai jos.

**Figura 2: Procesul optim de gestionare a riscurilor:
Evaluarea prealabilă — intervenție dacă este cazul**



Această gestionare proactivă a riscurilor necesită supravegherea 24 de ore pe zi și 7 zile pe săptămână a lanțului de aprovizionare în timp real timp de 365 de zile pe an. Aceasta impune tuturor actorilor cu un interes comun în protejarea integrității lanțului de aprovizionare să își asume rolul și necesitatea elaborării unui cadru pentru acest proces. Interesele întreprinderilor legale trebuie să furnizeze informațiile relevante privind lanțul de aprovizionare pentru analiza riscurilor. Ar trebui concepută o structură ca să asigure coordonarea agențiilor multiple și schimbul de informații necesare la nivelul UE. De asemenea, trebuie să fie avute în vedere modurile de a lua în considerare informațiile din țări terțe.

O astfel de abordare subliniază nevoia unei mai mari convergențe în utilizarea informațiilor, a surselor de date, a instrumentelor și a metodelor utilizate de țări pentru a evidenția riscurile și pentru a analiza mișcările din lanțul de aprovizionare comercial. Distincțiile, de exemplu între gestionarea riscurilor pentru protejarea cetățenilor de riscurile privind securitatea și siguranța și preocupările mai generale anti-fraudă, inclusiv contrabanda cu mărfuri, par neproductive și ineficiente.

Lipsa unei abordări uniforme împiedică programarea și utilizarea bine orientată a resurselor limitate și reprezintă o vulnerabilitate la nivelul UE.

4. GESTIONAREA RISCURILOR ÎN DOMENIUL VAMAL ÎN UE: CALEA DE URMAT

Eficacitatea și eficiența gestionării riscurilor legate de circulația mărfurilor de-a lungul frontierelor UE sunt de o importanță decisivă pentru securitatea, sănătatea și bunăstarea cetățenilor, precum și pentru interesele comerciale, economice și financiare ale UE și ale statelor membre ale acesteia. Provocările multiple necesită soluții multiple și integrate pentru lacunele identificate în abordarea curentă.

4.1. Asigurarea calității, disponibilității și fuzionării datelor privind comerțul

Furnizarea unor date de calitate de către comercianți și punerea acestora la dispoziția autorităților implicate în gestionarea riscurilor la nivelul corespunzător reprezintă o prioritate de vârf.

4.1.1. Calitatea datelor („cine transportă ce către cine”)

Pe baza activității realizate de un grup de lucru la nivel înalt privind consolidarea securității mărfurilor destinate transportului aerian, legislația UE și sistemele de informații prelabile privind transportul de marfă ar trebui adaptate pentru a asigura punerea la dispoziție a datelor necesare pentru analiza eficientă a riscurilor.

Aceasta include detalii privind părțile reale din spatele tranzacțiilor și a circulației bunurilor, precum și o descriere adecvată a bunurilor în scopul identificării și analizei electronice a riscurilor; introducerea unui cod SA obligatoriu este necesară cel puțin pentru transporturile comerciale.

Trebuie să se introducă în regim de urgență modalitățile necesare pentru tratarea documentelor în scopul obținerii acestei game de date de la transportatori și alte părți interesate. Este necesar un oarecare grad de diferențiere pentru a lua în considerare diferitele modele de afaceri comerciale (de exemplu, transportul maritim în containere; transporturile aeriene de marfă în regim expres; poșta). Factorii de decizie de la nivelul UE ar trebui să țină seama de sarcina administrativă asupra operatorilor economici și întreprinderilor mici și mijlocii. De asemenea, trebuie să ia în considerare necesitatea de a dezvolta și de a promova standardele internaționale.

4.1.2. Disponibilitatea datelor pentru toate autoritățile vamale vizate

Cu cât evaluarea riscurilor legate de circulația mărfurilor din lanțul de aprovizionare poate fi realizată mai repede, cu atât cerințele de control pot fi mai bine ajustate la tipul de risc identificat și adaptate pentru a corespunde procesului logistic. Datele comerciale trebuie înregistrate cât mai repede cu putință, într-un mod care să faciliteze analiza și gestionarea eficiente ale riscurilor.

Datele trebuie să fie accesibile în același timp mai multor state membre pentru a susține o utilizare, gestionare și exploatare flexibile. Schimbarea modalităților de tratare a documentelor poate permite fuzionarea datelor de la diferite părți obținute din mai multe state membre. Trebuie explorate metodele de obținere a acestui efect cu un bun raport cost-eficacitate.

4.2. Implicarea operatorilor economici

Securizarea și protejarea integrității lanțului de aprovizionare reprezintă un interes comun în cadrul intereselor întreprinderilor și ale autorităților guvernamentale.

4.2.1. Programul UE pentru operatorii economici autorizați (AEO)

Implementarea cu succes a Programului pentru operatorii economici autorizați (AEO) în UE este vitală pentru recunoașterea investiției făcute de acești operatori și pentru obținerea unui cumul de beneficii semnificative.

Recunoașterea statutului AEO în cadrul UE de către autoritățile din afara sistemului vamal și de către autoritățile de reglementare responsabile cu evaluarea și reducerea riscurilor legate de lanțul de aprovizionare ar putea constitui o importantă sursă de economii și de beneficii pentru operatori. În mod asemănător, recunoașterea vamală (integrală sau parțială) a statutului UE similar în alte sfere (de exemplu, agentul abilitat în legislația privind transportul aerian) ar putea îmbunătăți eficacitatea urmăririi riscurilor.

Extinderea la nivel internațional a beneficiilor acordate AEO în UE și recunoașterea reciprocă a programelor similare instituite de țări terțe ar trebui să reprezinte, de asemenea, o prioritate.

4.2.2. Cooperarea cu întreprinderile legale pentru combaterea traficului ilegal

Implicarea integrală a operatorilor economici oferă perspectiva unor beneficii suplimentare semnificative pentru gestionarea riscurilor prin creșterea sensibilizării la nivel comercial privind importanța calității datelor care trebuie furnizate și prin lărgirea sferei de cunoștințe privind lanțul de aprovizionare pentru o mai bună identificare a vulnerabilităților și amenințărilor.

Datele valoroase disponibile operatorilor ar trebui exploatate de autorități în scopul analizei riscurilor.

4.3. Eliminarea diferențelor privind capacitatea de gestionare a riscurilor

Este necesar să se elimine nu numai diferențele în materie de capacitate de a analiza informațiilor, ci și diferențele privind nivelurile de informații în diferite state membre. Trebuie avută în vedere o combinație de măsuri la nivelul statului membru și la nivelul UE.

4.3.1. La nivelul statului membru

Este necesară creșterea capacității în vederea eliminării lacunelor existente în fiecare stat membru. Aceasta implică alinierea mecanismelor electronice naționale privind riscul cu specificațiile tehnice comune pentru a asigura punerea în aplicare a standardelor necesare. Aceasta implică, de asemenea, alocarea resurselor adecvate pentru gestionarea 24 de ore pe zi și 7 pe săptămână a riscurilor și asigurarea unei expertize de înaltă calitate în identificarea și reducerea riscurilor (de exemplu, prin instruire).

4.3.2. La nivelul UE

Măsurile statelor membre pot contribui la eliminarea lacunelor capacității de analiză a riscurilor la nivel național. Cu toate acestea, doar aceste măsuri sunt insuficiente pentru abordarea problemelor colective, la nivelul UE, privind gestionarea riscurilor asociate cu

fragmentarea fluxurilor de informații ca urmare a amplasării geografice și a naturii lanțurilor internaționale de logistică.

La nivel UE, punerea în comun mai eficientă a capacităților și resurselor statelor membre este necesară pentru realizarea obiectivelor UE de gestionare a riscurilor la fiecare punct al frontierei externe într-un mod mai eficient. Recunoscând și respectând caracteristicile specifice locale, regionale și naționale în materie de gestionare a riscurilor, capacitatea suplimentară la nivelul UE ar furniza o completare dinamică, cu un bun raport cost-eficacitate, a măsurilor naționale. Aceasta ar putea cuprinde instalarea în timp real a unui mecanism electronic privind riscul pentru completarea capacității tehnice naționale și dezvoltarea unei capacități a resurselor de abordare a amenințărilor și a riscurilor comune statelor membre. Mai precis, o capacitate organizată la nivelul UE:

- ar permite aplicarea unor criterii de risc comune sau a unor profiluri de risc adecvate la nivel UE în mod direct datelor de la nivelul UE, mai degrabă decât prin intermediul a 27 de sisteme naționale, în situații de criză și în alte situații;
- ar consolida capacitatea de identificare a riscurilor comune și ar asigura un tratament identic de-a lungul frontierei externe.
- ar spori vizibilitatea lanțurilor internaționale de aprovizionare și ar asigura faptul că informațiile importante privind riscul nu sunt omise la nivelul frontierei externe;
- ar îmbunătăți capacitatea de identificare în mod mai rapid a rețelelor de comerț ilegal care funcționează în afara granițelor naționale și ar combate riscurile de deviere și de expediere către un alt punct vamal într-un mod mai sistematic.
- ar permite gestionarea calității datelor de la frontiera externă, evaluarea și revizuirea riscurilor într-un mod mai eficient;
- ar crea o platformă pentru schimbul de informații cu alte autorități și cu țările terțe.

Posibilitățile care decurg din viitorul program Vamă 2020, de exemplu staționarea experților statului membru la o locație permanentă sub forma unui grup de experți, ar trebui exploatate integral. Punerea în comun a unor astfel de resurse la nivelul UE ar contribui la soluționarea problemei fragmentării fluxurilor de informații, la depășirea dificultăților asociate cu diferențele dintre statele membre din punctul de vedere al capacității de gestionare a riscurilor și ar garanta un standard uniform de analiză și de gestionare a riscurilor pe cale electronică.

4.4. Coordonarea cu alte autorități și agenții

Nevoia unei cooperări și coordonări mai structurate și sistematice între vămi și alte autorități, în special în situațiile în care riscul poate fi gestionat mai bine la nivelul UE, reprezintă una dintre concluziile principale rezultate din cazul Yemen. În special:

- Este necesar să se raționalizeze datele și informațiile referitoare la riscuri primite de la diverse agenții specifice atunci când este vorba de amenințări grave legate de circulația mărfurilor, aceste informații trebuie puse la dispoziție și trebuie să se ia imediat măsuri prin utilizarea sistemului de informații prelabile privind transportul de mărfuri. Tipul de informații și procedurile pentru transmiterea lor într-un mod care optimizează rezultatele pentru gestionarea riscurilor comune, depind de structura

și de mediul organizațional al autorităților relevante (inclusiv vămile) și trebuie să fie determinat și aprobat împreună cu aceste autorități.

- Vămile ar trebui să participe la evaluarea riscurilor și a amenințărilor la adresa securității lanțului de aprovizionare la nivelul UE și să asigure integrarea sa în gestionarea riscurilor vamale.

Valoarea adăugată a unor astfel de acorduri ar crește dacă astfel de informații ar fi aplicate uniform și imediat la nivel UE în timp real, deoarece aceasta ar asigura reacția cea mai timpurie posibilă la amenințările și riscurile comune și ar elimina lacunele identificate mai sus.

4.5. Cooperarea la nivel internațional

Gestionarea eficientă a riscurilor depinde, de asemenea, de cooperarea strânsă la nivel internațional, atât bilateral, cât și multilateral. O strânsă cooperare cu partenerii noștri comerciali principali va dezvolta cunoștințele și informațiile. Aceasta va contribui de asemenea la diseminarea cunoștințelor cu privire la metodele și tehnicile de gestionare a riscurilor la nivel internațional.

UE trebuie să își continue inițiativele de dezvoltare a schimbului de informații cu partenerii comerciali importanți și cu țările vecine, să promoveze recunoașterea reciprocă a programelor de parteneriat comercial și să susțină instruirea comună a personalului prin schimburi de funcționari și dezvoltarea de standarde comune; trebuie să finalizeze lucrările în desfășurare pentru obținerea unui cadru comun de gestionare a riscurilor cu parteneri care participă la programul de securitate vamală al UE; în cele din urmă, ar trebui să continue să susțină activitatea internațională în domeniul standardelor (de exemplu în cadrul „SAFE”) în cadrul unor organizații multilaterale precum OMV, OACI, OMI și UPU cu privire la gestionarea riscurilor și securitatea lanțului de aprovizionare, inclusiv cu privire la informațiile înainte de ieșire pentru toate transporturile de mărfuri, la schimburile de informații, la programele de parteneriat comercial și la tehnologiile de detectare.

5. CONCLUZIE

Comercianții, statele membre și cetățenii din UE au un interes comun în gestionarea eficientă a riscurilor. Implicarea strânsă a operatorilor economici este necesară pentru obținerea standardelor dorite ale datelor pentru analiza riscurilor, facilitarea circulației eficiente a mărfurilor legale și combaterea mai eficientă a comerțului ilegal. Aceasta, împreună cu un schimb mai sistematic de informații privind riscurile și coordonarea între vămi și alte autorități sau agenții și o cooperare internațională mai strânsă, va consolida securitatea și integritatea lanțului de aprovizionare.

Înainte de luarea unor inițiative concrete de măsuri pentru consolidarea gestionării riscurilor vamale, Comisia invită Consiliul, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social european să ia în considerare abordarea stabilită în această comunicare.