

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 505-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 18 ȘI 19 FEBRUARIE 2015

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European privind strategia și planul de acțiune UE pentru gestionarea riscurilor vamale: combaterea riscurilor, consolidarea securității lanțului de aprovizionare și facilitarea comerțului

[COM(2014) 527 final]

(2015/C 251/05)

Raportor: dl Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Coraportor: dl Jan SIMONS

La 1 octombrie 2014, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European privind strategia și planul de acțiune UE pentru gestionarea riscurilor vamale: combaterea riscurilor, consolidarea securității lanțului de aprovizionare și facilitarea comerțului

COM(2014) 527 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 februarie 2015.

În cea de-a 505-a sesiune plenară, care a avut loc la 18 și 19 februarie 2015 (ședința din 18 februarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 141 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută comunicarea Comisiei privind strategia și planul de acțiune privind gestionarea riscurilor vamale. Pentru punerea în aplicare adecvată a strategiei, autoritățile vamale trebuie să coopereze între ele, dar și cu alte autorități guvernamentale (cum ar fi serviciile de sănătate și consum, precum și serviciile de securitate, prin intermediul cooperării judiciare).

Pentru CESE, este important să se asigure punerea în aplicare efectivă a legislației vamale a Uniunii Europene și funcționarea corespunzătoare a mecanismelor de cooperare prevăzute de legislația UE.

1.2. În vederea unei gestionări integrate a riscurilor de către autoritățile vamale, este, de asemenea, necesar să se armonizeze punerea în aplicare a altor politici și să se asigure compatibilitatea măsurilor corespunzătoare. Statele membre dispun deja de date oficiale privind aceste domenii; prin urmare, sunt necesare punerea în comun și schimbul de informații cu privire la acestea, în special prin intermediul interoperabilității datelor oficiale referitoare la riscuri grave.

1.3. În vederea adoptării propriilor sale norme și a completării propriului său dispozitiv, UE ar trebui să se bazeze pe standardele Compendiului de gestionare a riscurilor și pe alte standarde ale Organizației Mondiale a Vănilor (OMV), pentru ca legislația sa vamală să fie în conformitate cu majoritatea legislației existente în materie.

1.4. În conformitate cu obiectivul 3 al planului de acțiune, va trebui să se stabilească în mod clar cine efectuează controalele și când și unde se efectuează acestea, în conformitate cu harta riscurilor și gradarea acestora, pe care ar trebui să o adopte Comisia, ca măsură de punere în aplicare. În acest scop, având în vedere importanța sa, considerăm că întreprinderea acestei acțiuni ar trebui să fie prioritară.

1.5. Dat fiind că este prioritar să se garanteze punerea în aplicare uniformă a legislației vamale a UE, obiectivul 5 al planului de acțiune este, de asemenea, foarte important, în contextul în care întreaga strategie abordează promovarea cooperării între autoritățile naționale privind toate tipurile de executare și detectare, precum și schimbul de informații între administrațiile naționale și cea a UE.

1.6. CESE subliniază că, la momentul definirii strategiei, trebuie să se țină seama de caracteristicile particulare ale practicii vamale din diversele state membre – cum ar fi amploarea fluxurilor comerciale respective, volumele și practicile. Acestea trebuie însă să fie compatibile și să respecte principiile și legislația Uniunii.

1.7. CESE sprijină faptul că comunicarea acordă importanță cooperării dintre Comisie și statele membre, dar dorește, de asemenea, să sublinieze importanța altor parteneri sociali implicați în strategie și rolul pe care îl pot juca aceștia.

1.8. Deși comunicarea sugerează acest lucru, dar nu îl exprimă direct, Comitetul pledează pentru o mai mare vizibilitate a proiectelor-pilot pe teren, promovând astfel un rol mai important al actorilor implicați și, prin urmare, investiții private suplimentare menite să sprijine strategia menționată în comunicare, prin stimularea inovării.

2. Introducere

2.1. Gestionarea riscurilor este un principiu de bază al metodelor moderne de control vamal. Administrațiile vamale utilizează mecanisme de analiză și revizuire în scopul de a asigura eficacitatea procedurilor de control pe întreg teritoriul vamal. Pentru a răspunde noilor cerințe, este necesar ca procedurile să fie constant reexamine și ajustate, atunci când este cazul.

2.2. Prin intermediul gestionării riscurilor, administrațiile vamale urmăresc să realizeze un echilibru rezonabil și just între combaterea fraudei și necesitatea de a îngreuna cât mai puțin circulația legală a bunurilor și a persoanelor și de a menține costurile la un nivel cât mai scăzut.

2.3. Având în vedere imposibilitatea materială de a controla, uneori, o parte semnificativă din mărfuri, Programul SAFE pune bazele sistemului așa-numiților „operatori economici autorizați” (OEA), care constă în a acredita, prin intermediul unui audit *ex ante*, întreprinderile ca parteneri de încredere în domeniul vamal. În acest scop, autoritățile trebuie să înțeleagă perfect activitatea operatorului respectiv, să aibă o imagine clară a proceselor din cadrul activității sale și a mediului de afaceri în care își desfășoară activitatea, precum și să aibă acces permanent la registrele sale contabile. În Uniunea Europeană, Regulamentul (CE) nr. 648/2005⁽¹⁾ reglementează, la articolul 5a, statutul de „operator economic autorizat” și acordarea acestuia. Operatorii economici consideră că obținerea acestui statut este o condiție necesară pentru a funcționa în mod corespunzător pe piață.

2.4. În Uniunea Europeană, TFUE prevede că „uniunea vamală” este o competență exclusivă, la fel ca procedurile și taxele la import și export. Această politică este reglementată de dreptul supranațional, la nivelul dreptului primar, sub titlul „Libera circulație a mărfurilor”, respectiv la articolele 28 și următoarele, până la articolul 37. Însă, în prezent, autorităților vamale le revin și alte sarcini, tot mai numeroase. Într-adevăr, există trei piloni: fiscalitatea, securitatea și supravegherea regulilor netarifare. Astfel, de exemplu, una dintre părți este reglementată de articolul 87 din TFUE privind cooperarea polițienească, care nu reprezintă o competență exclusivă a UE.

2.5. Într-o comunicare a sa, din ianuarie 2013⁽²⁾, Comisia propunea stabilirea unei abordări comune pentru gestionarea integrată a riscurilor, care să permită, la punctele de intrare și ieșire a mărfurilor în și din uniunea vamală, îndeplinirea următoarelor obiective:

- îmbunătățirea alocării de resurse umane și financiare, concentrându-le acolo unde este nevoie de ele;
- aplicarea integrală și uniformă a legislației vamale a UE;
- punerea în aplicare a unui sistem integrat de cooperare între autorități, operatori și transportatori, precum și
- simplificarea practicilor și reducerea timpilor și costurilor de tranzacție.

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 648/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 aprilie 2005 (JO L 117, 4.5.2005, p. 13) și alte acte legislative, cum ar fi Regulamentul (CEE) nr. 2454/1993 al Comisiei.

⁽²⁾ COM(2012) 793 final.

2.6. CESE a întâmpinat ⁽³⁾ pozitiv această comunicare din 2013, considerând că este esențial să se adopte o abordare comună în ce privește gestionarea riscurilor în domeniul vamal și securitatea lanțului de aprovizionare, pentru a asigura aplicarea uniformă și nediscriminatorie a legislației europene de către toate autoritățile interesate, pe întreg teritoriul uniunii vamale.

2.7. La 18 iunie 2013, Consiliul a adoptat concluzii privind consolidarea securității lanțului de aprovizionare și gestionarea riscurilor în domeniul vamal, invitând Comisia să prezinte o strategie coerentă. UE împărtășește obiectivele strategice comune privind garantarea securității și integrității lanțului de aprovizionare, precum și a siguranței cetățenilor și a intereselor financiare ale UE și ale statelor sale membre, dar și obiectivele de facilitare și accelerare a comerțului legitim, pentru a promova competitivitatea.

2.8. Actualul Cod Vamal reformat, adoptat prin Regulamentul nr. 952/2013 ⁽⁴⁾, nu se limitează la a include gestionarea riscurilor ca o funcție specifică a vămilor, ci pune funcția de „supraveghere” la baza sistemului reprezentat de Tariful vamal comun. Includerea gestionării riscurilor în Codul vamal consolidează cooperarea și schimbul de informații între autoritățile naționale, vamale și nevamale, și Comisie, și, în anumite cazuri, îi conferă acestuia din urmă chiar și competențe de executare în acest sens.

3. Comunicarea Comisiei

3.1. Comisia a prezentat o nouă strategie pentru a îmbunătăți gestionarea riscurilor vamale în Uniunea Europeană, împreună cu un plan de acțiune detaliat, care va gestiona în mod mai eficient volumul tot mai mare de schimburi comerciale, în cadrul unui lanț de aprovizionare internațional din ce în ce mai complex.

3.1.1. Planul de acțiune prezintă în detaliu o serie de măsuri pentru fiecare obiectiv. Este vorba despre acțiuni menite să remedieze lacunele constatate, în vederea consolidării progresive a capacităților vamale ale Uniunii Europene și a consolidării unei cooperări mai sistematice cu alte organisme, agenți economici și parteneri comerciali internaționali, contribuind, în unele cazuri, și la sprijinirea și dezvoltarea de norme și standarde internaționale.

3.1.2. Comisia dorește să asigure complementaritatea și coerența cu alte inițiative ale Uniunii, atât în domeniul vamal, cât și în ceea ce privește alte politici, de exemplu în cadrul inițiativelor privind securitatea, transporturile sau protecția drepturilor de proprietate intelectuală.

3.2. Autoritățile vamale utilizează gestionarea riscurilor pentru a realiza controale eficace și eficiente, a evita orice perturbare nejustificată a comerțului legitim și a folosi resursele în mod eficient, organizându-le și acordând prioritate acelor domenii expuse la riscurile cele mai ridicate și mai serioase.

3.3. Strategia se referă la gestionarea riscurilor și la controlul mărfurilor care intră în Uniune, părăsesc Uniunea sau se află în tranzit pe teritoriul său, ținând seama de caracteristicile lor specifice, nivelul de risc și costuri. Acest lucru necesită capacitatea de a identifica, a evalua și a analiza întreaga gamă de amenințări și riscuri asociate mărfurilor și circulației acestora.

3.3.1. Conform comunicării, principiile care stau la baza gestionării de către Uniune a riscurilor în domeniul vamal în cadrul lanțului de aprovizionare sunt următoarele:

- „evaluare în prealabil, control când este necesar”;
- cooperarea la nivel de agenții;
- o abordare multistratificată și coordonată, și
- utilizarea eficientă a resurselor.

3.3.2. Pentru a îmbunătăți eficacitatea și eficiența cadrului de gestionare a riscurilor la nivelul Uniunii, Comisia și statele membre trebuie să coopereze pentru a promova o gestionare a riscurilor vamale la niveluri multiple ale UE, în vederea luării măsurilor necesare, și anume:

- îmbunătățirea calității și a modalităților de clasificare a datelor;

⁽³⁾ JO C 327, 12.11.2013, p. 15.

⁽⁴⁾ Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO L 269, 10.10.2013, p. 1).

- asigurarea disponibilității datelor privind lanțul de aprovizionare și a schimbului de informații relevante din punct de vedere al riscurilor între autoritățile vamale;
- implementarea unor măsuri de controlare și de diminuare a riscurilor, dacă este necesar;
- întărirea capacităților;
- promovarea cooperării între agenții și a schimbului de informații dintre autoritățile vamale și alte autorități de la nivelul statelor membre și de la nivelul UE;
- consolidarea cooperării cu agenții comerciali, și
- exploatarea potențialului cooperării vamale internaționale.

3.3.3. Comunicarea precizează mijloacele de realizare a obiectivelor strategiei, în mod individual, astfel încât cooperarea între Comisie și statele membre să ducă la adoptarea măsurilor necesare.

4. Observații generale

4.1. CESE sprijină comunicarea Comisiei, considerând că este esențial să se adopte o abordare comună în ce privește gestionarea riscurilor vamale și securitatea lanțului de aprovizionare, pentru a asigura securitatea juridică și aplicarea uniformă a legislației europene în domeniul vamal, pentru a înlesni libera circulație a mărfurilor.

4.1.1. Se propune consolidarea și punerea în aplicare a unor instrumente vamale deja tradiționale între autoritățile naționale, Comisie și operatorii economici, dotându-le cu funcția de gestionare a riscurilor, care se adaugă la funcțiile existente, și anume aplicarea tarifului vamal, măsurile comerciale și statistice.

4.2. Planul de acțiune al Comisiei include o serie de obiective și mijloace pentru realizarea acestora, scopul urmărit constând în consolidarea capacităților vamale ale Uniunii și obținerea unei cooperări mai sistematice între autoritățile vamale și alți actori, atât agenți economici, cât și parteneri comerciali internaționali.

4.2.1. Strategia de complementaritate cu alte autorități competente implicate în lanțul de aprovizionare ar trebui să fie indicată în mod clar. Pentru punerea în aplicare adecvată a strategiei, este necesară o cooperare mai strânsă și mai eficientă între autoritățile vamale la nivel internațional, precum și între autoritățile vamale și alte autorități publice, cum ar fi autoritățile în materie de sănătate și consum, printre altele.

4.2.2. Așa-numitele „date oficiale”, deși există deja la nivel național în ceea ce privește diversele controale la frontieră și sunt gestionate de sisteme informatice (controale externe privind sănătatea umană, animală și vegetală, produsele farmaceutice și cosmetice etc.), nu sunt nici centralizate, nici puse în comun. Un instrument în acest sens ar îmbunătăți funcționarea sistemului și ar înlesni activitatea autorităților vamale, întrucât ar reflecta la ce nivel al lanțului de aprovizionare se situează riscurile pentru mărfuri.

4.2.3. Având în vedere dimensiunea transnațională a amenințărilor și, prin urmare, a soluțiilor care trebuie găsite, este cu atât mai necesar să se pună în comun „datele oficiale” de care se dispune deja la nivel național. În acest sens, se propune ca toate criteriile stabilite la nivelul Uniunii să aibă la bază standardele internaționale comune și să le completeze, în beneficiul Uniunii. De aceea, CESE subliniază necesitatea de a asigura interoperabilitatea datelor, pentru a garanta executarea și punerea în aplicare eficace a acțiunilor prevăzute de strategie, dimensiunea transnațională fiind cea care accentuează nevoia de a pune în comun „datele oficiale” care există deja la nivel național.

4.2.4. În principiu, pentru a consolida cooperarea administrativă în ce privește utilizarea unui sistem de identificare a riscurilor, CESE preconizează ca sistemul utilizat să se bazeze, printre altele, pe următoarele principii:

- măsurile, criteriile și standardele în materie de riscuri, cu modificările ulterioare, utilizate pentru a identifica cu precizie produsele care prezintă riscuri, ar trebui să fie acoperite de sistemul comun de gestionare a riscurilor vamale (CRMS), definit în Regulamentul (UE) nr. 952/2013, ținând seama de sistemele de alertă timpurie și de legislația în materie de protecție a datelor;

- legăturile cu orice alte sisteme relevante, cum ar fi cele dezvoltate în temeiul Regulamentului nr. 515/1997 al Consiliului ⁽⁵⁾, sunt încurajate;
- utilizarea principiilor de bază ale Sistemului de informare al pieței interne (IMI), știind că sistemul conține instrumente care au fost deja evaluate, și adaptarea acestora la domeniul vamal;
- măsurile, criteriile, normele de gradare a riscurilor în ce privește produsele, materialele, itinerariile, originea sau alți factori de identificare a riscurilor, prin intermediul TARIC, pentru a evidenția riscurile majore, în măsura posibilului.

De asemenea, CESE reiterează necesitatea ca autoritățile să facă schimb de informații.

4.2.5. În ceea ce privește complementaritatea cooperării prevăzută în strategie, trebuie să se țină seama și de acțiunile politice relevante privind siguranța produselor, siguranța animalelor, siguranța alimentelor și a furajelor, protecția mediului, precum și inițiativele din domeniul drepturilor de proprietate intelectuală (DPI). CESE consideră foarte important schimbul de informații privind problemele grave pentru sănătatea publică și pentru mediu, precum și pentru securitatea și protecția cetățenilor.

4.3. În ceea ce privește Compendiul privind gestionarea riscurilor vamale și alte standarde ale Organizației Mondiale a Vănilor (OMV), criteriile stabilite la nivelul Uniunii ar trebui să aibă la bază aceste standarde comune și să le completeze, în beneficiul UE.

4.4. Este îmbucurător faptul că programele privind operatorii economici autorizați (OEA) asociază acest statut cu gestionarea riscurilor, având în vedere procesul extins de evaluare la care operatorul și mediul său sunt supuși în cadrul procesului de acordare a certificatului, ceea ce este în coerență cu simplificările procedurilor vamale pe care acest certificat le presupune.

4.5. La implementarea măsurilor de controlare și diminuare a riscurilor, atunci când este necesar, ar trebui să se ia în considerare metodologia propusă în compendiul elaborat de Organizația Mondială a Vănilor.

4.6. În cadrul hărții de gradare a riscurilor pe care trebuie să o adopte Comisia, în urma consultării oportune și transparente a experților statelor membre și a operatorilor economici, în temeiul articolelor 50 alineatul (1) și 284 din cod, cel de-al treilea obiectiv al planului de acțiune ar trebui să fie mai bine detaliat, pentru a se clarifica cu exactitate modalitățile de aplicare a evaluării în prealabil, atunci când este necesar (cine trebuie să realizeze această evaluare, când – în ce moment precis – și ce elemente trebuie evaluate). În realitate, aceasta ar fi prima acțiune care ar trebui dusă la bun sfârșit, astfel încât punerea în aplicare a celorlalte planuri de acțiune și evaluarea riscurilor să fie mai clare și să se bucure de o mai mare securitate juridică.

4.7. Cel de-al cincilea obiectiv al planului de acțiune, este, de asemenea, foarte important, deoarece strategia are ca element fundamental promovarea cooperării și punerea în comun a informațiilor între autoritățile naționale și cele ale Uniunii, chestiune pe care CESE a considerat-o dintotdeauna foarte importantă. Din motive de concizie, CESE reamintește recomandările pe care le-a formulat cu privire la acest aspect la punctele 1.9 și 1.10, precum și la punctul 4, referitor la „Gestionarea riscurilor în lanțul de aprovizionare”, din avizul său din 2013, în ceea ce privește o cooperare mai structurată și sistematică între autoritățile vamale și celelalte autorități active pe piața internă, precum și punerea în aplicare coerentă și coordonată a măsurilor din planul de acțiune.

4.8. CESE reafirmă că această strategie de gestionare a riscurilor nu ar trebui să împiedice statele membre să pună în aplicare legislația vamală, astfel încât acestea să poată ține seama în continuare de volumul fluxurilor comerciale respective, veghind însă la menținerea coerenței legislației Uniunii.

4.9. În acest sens, CESE consideră că este posibil ca statele membre să mențină un nivel ridicat de protecție și să intensifice, în același timp, măsurile pentru facilitarea comerțului, reducând sarcinile administrative prin promovarea formalităților electronice, simplificând procedurile și procesul de acordare a statutului de operator autorizat.

4.10. Va trebui să se promoveze o cooperare strânsă cu alte ministere și organisme naționale competente în acest domeniu, printre altele pentru a se reduce la minimum sarcinile – inclusiv sarcina administrativă – în cazul operatorilor comerciali. În acest sens, Comitetul recomandă să se ia în considerare principiile de bază ale IMI. În cazul în care, în final, se optează pentru armonizare, pentru cooperarea vamală sau pentru o combinație a celor două abordări, propunerile vor trebui să se fondeze pe „cele mai bune practici” și nu pe un nivel mediu european.

⁽⁵⁾ JO L 82, 22.3.1997, p. 1.

4.11. Comitetul solicită ca, la formularea și elaborarea acestei strategii, să se țină seama de modificările viitoare ale Regulamentului (CE) nr. 515/97 privind asistența reciprocă în domeniul vamal [propunerea COM(2013) 796], având în vedere raportul strâns dintre subiectele abordate.

4.12. CESE insistă asupra necesității de a acorda o mai mare vizibilitate proiectelor-pilot, promovând punerea lor în aplicare, pentru a încuraja părțile interesate să joace un rol mai important. Acest lucru ar putea facilita investițiile private, care ar duce, astfel, în continuare, la noi progrese ale strategiei menționate în comunicare, stimulând inovarea.

5. Observații specifice

5.1. Printre activitățile pe care Comisia le are în vedere în materie de contribuție la elaborarea de norme și standarde internaționale, la care se face referire la punctul 3.1.1, ar trebui să se poată număra o reglementare privind aplicarea unui sigiliu vamal care să permită realizarea de controale prin intermediul unor sisteme automate, reglementare care să fie integrată în cadrul normativ al Organizației Mondiale a Vămilelor cu scopul de a garanta și înlesni comerțul mondial (SAFE).

5.2. În strategie nu se menționează nici riscul de fraudă în ceea ce privește informația, nici posibilitatea de a „profita” de buna reputație (așa-numitul *identity tag*). Gestionarea riscurilor trebuie să le permită autorităților vamale să detecteze fraudele în materie de informație și utilizare abuzivă a bunei reputații, pentru a împiedica importul de produse contrafăcute și periculoase.

5.2.1. Deși Comisia menționează deja acest lucru la obiectivul 6, Comitetul solicită să se autorizeze în mod mai clar proiectele-pilot menite să introducă inovații în sistemele de control – desigur, cu o serie de condiții – și, în cazul în care se obțin rezultate pozitive, să se autorizeze, de asemenea, punerea lor în aplicare.

5.3. În opinia Comisiei Europene, noua strategie va contribui la gestionarea mai eficientă a volumului tot mai mare de schimburi comerciale, în cadrul unui lanț de aprovizionare internațional din ce în ce mai complex (punctul 3.1), și va atrage astfel după sine o gestionare mai eficientă, care va permite îmbunătățirea lanțului de aprovizionare.

5.4. CESE regretă faptul că, în strategia prezentată, Comisia ia în considerare numai cooperarea între statele membre și Comisie, neținând cont de recomandările formulate în cadrul unor avize anterioare în ceea ce privește necesitatea de a se avea în vedere și cooperarea cu operatorii economici.

Bruxelles, 18 februarie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE
