



Брюксел, 8.1.2013  
COM(2012) 793 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА  
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**относно управлението на риска в областта на митниците и сигурността на  
веригата на доставки**

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>1.</b>	<b>Въведение.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Управление на риска в областта на митниците на ЕС и сигурността на веригата на доставки.....</b>	<b>4</b>
2.1.	Ролята на митниците по отношение на сигурността .....	4
2.2.	Рамка на ЕС за управление на риска в областта на митниците.....	4
2.3.	Процедура за управление на риска.....	5
2.4.	Слабости на действащия подход .....	5
2.4.1.	<i>Качество на данните и ролята на икономическите оператори.....</i>	<i>5</i>
2.4.2.	<i>Безопасни вериги на доставки и икономическите оператори.....</i>	<i>6</i>
2.4.3.	<i>Оперативни методики .....</i>	<i>7</i>
<b>3.</b>	<b>Управление на риска по веригата на доставки — обзорен преглед .....</b>	<b>8</b>
3.1.	Машабът на предизвикателството: нарастване на търговския обмен и сложността на веригата на доставки .....	9
3.2.	Набор от рискове и обвързаността на митническите и други органи.....	9
3.3.	Предизвикателството за управление на риска в областта на митниците: многоетапен подход.....	10
<b>4.</b>	<b>Управление на риска в областта на митниците на ЕС: бъдещо развитие .</b>	<b>13</b>
4.1.	Осигуряване на качество, достъп и обединяване на търговските данни.....	13
4.1.1.	<i>Качество на данните (Кой придвижва какво и до кого).....</i>	<i>13</i>
4.1.2.	<i>Достъп до данните за всички заинтересовани митнически органи .....</i>	<i>13</i>
4.2.	Участие на икономическите оператори .....	13
4.2.1.	<i>Програма на ЕС за одобрен икономически оператор (ОИО).....</i>	<i>14</i>
4.2.2.	<i>Сътрудничество със законния бизнес за справяне с незаконния трафик.....</i>	<i>14</i>
4.3.	Преодоляване на различията в капацитета за управление на риска .....	14
4.3.1.	<i>На равнището на държавите членки.....</i>	<i>14</i>
4.3.2.	<i>На равнището на ЕС .....</i>	<i>14</i>
4.4.	Координация с други органи и агенции.....	15
4.5.	Международно сътрудничество .....	16
<b>5.</b>	<b>Заклучение.....</b>	<b>16</b>

# **СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

## **относно управлението на риска в областта на митниците и сигурността на веригата на доставки**

### **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

ЕС разчита в голяма степен на международната търговия за своето икономическо развитие, поради което е изложен на присъщите за този вид търговия несигурност и проблеми с безопасността. Освен това незаконната международна търговия влияе отрицателно върху икономическото и социалното благосъстояние в ЕС. Ефективното управление на риска при движението на стоки по международната верига на доставки е от решаващо значение за сигурността и безопасността и изключително необходимо за улесняване на законната търговия и защитата на финансовите и икономическите интереси на ЕС и държавите членки.

След събитията от 11 септември 2001 г. и други терористични атаки в Европа и в целия свят, сигурността се превърна в главен приоритет за европейските митнически органи. Сигурността на ЕС, на държавите членки и на гражданите зависи от работата на всеки граничен пункт, през който стоките влизат в ЕС. Ако митническите власти не са в състояние да се справят последователно с рисковете по външните граници на ЕС, митническият съюз и единният пазар на ЕС няма да могат да функционират.

ЕС разполага с изключителна компетентност в областта на митническата политика, което означава, че държавите членки следват общ подход. ЕС отговаря за надзора над международната търговия на Съюза и за поддържането на минимални стандарти за управление на риска и за контрола в областта на митниците. Подобно на много други юрисдикции и в съответствие с международните стандарти ЕС има обща рамка на политика, насочена към отстраняване на рисковете и засилване на законната търговия. В допълнение към приемането на съответното законодателство митническите администрации в целия ЕС предприемат действия за модернизирани на процедурите за контрол, технологиите и ресурсите.

Случаят от октомври 2010 г. (с пратката от Йемен) показва слабостите на стандартите и процедурите за сигурност по отношение на въздушните товари в ЕС и в целия свят. При последвалите разисквания се подчерта необходимостта от преразглеждане на процедурите за сигурност и изискванията като цяло, прилагани за всички видове транспорт. Налице са сериозни предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени, като те не могат да бъдат напълно решени на равнището на държавите членки, а изискват действия на равнище ЕС в допълнение и подкрепа на усилията, полагани на национално равнище.

Целта на настоящото съобщение е:

— да се направи преглед на изпълнението на политиката за управление на риска в областта на митниците;

— да се предложи бъдещ стратегически подход;

— да се направят препоръки за действия с акцент върху ефикасното използване на ресурси.

## **2. УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА В ОБЛАСТТА НА МИТНИЦИТЕ НА ЕС И СИГУРНОСТТА НА ВЕРИГАТА НА ДОСТАВКИ**

### **2.1. Ролята на митниците по отношение на сигурността**

Ролята на митническите органи във веригата на доставки се променя непрекъснато. Вследствие на терористичните атентати от 11 септември 2001 г. ролята им естествено нарасна от събиране на приходи до пазител на вътрешния пазар и други области на политиката, като например общественото здраве, защитата на потребителите, околната среда, селското стопанство, и те се превърнаха в основен участник в областта на сигурността на веригите на доставки.

Тази роля е потвърдена в декларацията за мисията на митническите органи на ЕС<sup>1</sup>.

*„Митническите органи отговарят основно за надзора на външната търговия на Общността, с което допринасят за лоялна и отворена търговия, за изпълнението на външните аспекти на вътрешния пазар и на общата търговска политика и други общи политики на Общността по отношение на търговията, както и за общата сигурност на веригата на доставките.“*<sup>2</sup>

Нарастващата роля, която митническите органи на ЕС играят по отношение на сигурността през последното десетилетие, е в съответствие със световните тенденции и международните стандарти, по-специално с рамката от стандарти „SAFE“ на Световната митническа организация (СМО).

### **2.2. Рамка на ЕС за управление на риска в областта на митниците**

Направените през 2005 г.<sup>3</sup> изменения на Митническия кодекс на ЕС осигуриха правното основание за изработването на обща нормативна уредба за управление на риска по веригата на доставки. С това изменение и последващите разпоредби за прилагане бяха въведени значителни промени, засягащи митническата и търговската общност.

Тази обща уредба включва: идентификация и контрол на движението на високорискови стоки чрез използване на общи критерии за риска; приноса на одобрените икономически оператори (ОИО) в митническо-търговското партньорство за осигуряване и улесняване на законната търговия; и анализа на риска за сигурността,

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година за създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс), член 2.

<sup>2</sup> Следователно стратегията за развитието на митническия съюз, приета от Съвета през 2008 г., призовава митническите органи на ЕС да изпълнят целта за защита на обществото и финансовите интереси на ЕС чрез „прилагане на ефективни мерки срещу движението на незаконни, подлежащи на ограничения и забранени стоки“ — Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 1 април 2008 г., озаглавено „Стратегия за развитието на митническия съюз“ [COM (2008) 169 окончателен, стр. 5.

<sup>3</sup> Регламент (ЕО) № 648/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 13 април 2005 г.

извършван преди пристигането/преди напускането въз основа на информация за товарите, представена по електронен път от търговците преди пристигане на стоките в ЕС или преди напускането им на Съюза.

Нормативната уредба е подкрепена оперативно от електронната система на ЕС за управление на риска в областта на митниците (CRMS). Това е средство за широка комуникация между държавите членки и за системен обмен на информация относно риска. Достъп до нея имат центровете на държавите членки за анализ на риска, всички гранично-пропускателни пунктове по външните граници на ЕС, както и Комисията.

Обхватът и въздействието на това правно изменение наложи необходимите промени да бъдат извършвани в продължение на няколко години, като беше предвидено всички мерки да бъдат напълно приложени през 2011 г.

### **2.3. Процедура за управление на риска**

Рискът от товарите, които влизат в ЕС и напускат границите му, се анализира въз основа на информация за товара, подавана от операторите по електронен път под формата на единна декларация, преди заминаване или пристигане на стоките<sup>4</sup>. При износ (система за контрол на износа) това се извършва от митническите органи в митническата служба на износа. При внос (система за контрол на вноса) анализът на риска се извършва от митническите органи на първия входен пункт за всички стоки, влизащи в ЕС, независимо от местоназначението им.

Рисковете се оценяват чрез електронно прилагане на общи критерии и норми за анализ на риска по отношение на сигурността и безопасността. Получената по електронен път информация се оценява след това от анализатори на риска в областта на митниците, използващи различни източници на информация, включително информация от други държави членки. Митническите органи в първия входен пункт решават според степента на риска дали е необходимо да се извършат проверки и, ако това е така, дали това да стане на границата или на мястото на разтоварване. Ако анализът на риска е положителен (необходими са проверки), резултатите се изпращат на митническите органи в държавите членки на разтоварване.

### **2.4. Слабости на действащия подход**

След като Комисията извърши съвместно с митническите органи на държавите членки предварителна оценка на началната фаза на прилагане на новото законодателство, тя възложи по-задълбочено проучване на способността на ЕС да анализира риска в областта на митниците и да определя обектите на проверка<sup>5</sup>. Заключение от проучването е, че някои проблеми изискват спешни действия, в това число качеството на данните, моделирането на веригата на доставки и някои аспекти на прилаганата методика.

---

<sup>4</sup> ENS: Обобщена декларация за въвеждане.

<sup>5</sup> Проучване на възможните начини за подобряване на възможностите на равнище ЕС за анализ на риска в областта на митниците и за определяне на обектите на проверка (Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting), PricewaterhouseCoopers, 31 май 2012 г.

#### *2.4.1. Качество на данните и ролята на икономическите оператори*

Основната цел на управлението на риска е да гарантира правилното прилагане на цялото законодателство и да предотврати необосновани проверки, като вниманието се съсредоточи върху области, които представляват най-сериозните рискове. Икономическите оператори играят важна роля при управление на риска, поради информацията, с която разполагат, и мерките, които предприемат, за да гарантират сигурността на тяхната верига на доставки.

За пълноценното използване на методите за оценка на риска е необходимо да се знае „кой придвижва какво, до кого, от къде“. Данните за действителните страни, които стоят зад операцията и зад движението на стоките (купувача и продавача или собственика), и за конкретните стоки, са толкова важни, колкото и информацията за маршрута на стоките по цялата верига на доставките.

В основата на този подход стои предварителна информация за товарите, представяна по електронен път от икономическите оператори, по отношение на движението на стоките, влизаци в Европейския съюз и напускащи границите му. Изключително важно е тази информация да е на разположение възможно най-рано, да съдържа съществени по характер данни и да бъде с високо качество. И обратно, значителни слабости в стандарта или същността на данните ще попречат на последващото електронно идентифициране и оценка на риска.

Съществените, висококачествени данни са от основно значение за основаващото се на електронни данни управление на риска, като проучването сочи, че информацията, която се подава понастоящем, не отговаря на минималните изисквания. Освен това съществуват системни пропуски при предоставянето на информация относно страните, които стоят зад операцията, а някои други предоставяни данни са с ниско качество. В много случаи наличната информация в обобщената декларация за въвеждане (ENS) не е достатъчно прецизна, за да позволи извършването на ефективен анализ на риска. Освен това важните данни, с които разполагат икономическите субекти, следва да бъдат използвани по-пълноценно от органите за целите на анализа на риска.

#### *2.4.2. Безопасни вериги на доставки и икономическите оператори*

Гарантирането на сигурността и запазването на целостта на веригата на доставки е от общ интерес за гражданите, бизнеса и правителствата. Това изисква тясно партньорство между митническите органи и търговската общност.

Идентифицирането на законната и нискорискова търговия позволява на митническите органи да насочат усилията си към по-рискови операции и да се ускори преминаването на законната търговия по цялата верига на доставки.

В ЕС вече твърдо е установена строга програма за одобрен икономически оператор (ОИО) (с повече от 11 000 сертификати към юли 2012 г.), която е официално призната от някои основни търговски партньори. Програмата се наблюдава внимателно на равнището на ЕС.

Одобрените икономически оператори предприемат значителни мерки за гарантиране на сигурността на тяхната верига на доставки и са официално одобрени от митническите

органи. Тези мерки са свързани с инвестиции във физическата сигурност и системите за вътрешен контрол, финансовото състояние, оценката на риска от стопанската дейност и надеждността на бизнес партньорите. В ЕС тези мерки следва да бъдат признати от органи, различни от митническите, и от регулаторните органи, отговарящи за оценката и намаляването на риска по веригата на доставки.

Понастоящем обаче подобни инициативи в други области на политиката не са свързани с програмата за ОИО. Това може да доведе до ситуации, в които оператор трябва да бъде оценен два пъти по едни и същи критерии от две различни публични служби.

Съществува необходимост от по-съгласувани усилия за разширяване на официалното признаване на програмата за ОИО във всички области на политиката за целите на управление на риска и за да се имизират ползите, които извличат спазващите правилата предприятия. Пример за това е съгласуването на програмата за одобрени икономически оператори в областта на митниците с програмата за сигурния търговски партньор в областта на авиационната сигурност.

### *2.4.3. Оперативни методики*

Въвеждането в действие на обща нормативна уредба на ЕС за управление на риска поражда значителни предизвикателства. Равнищата, на които държавите членки извършват анализ на риска, и произтичащите от това мерки за противодействие, се различават съществено, което води до действителни отрицателни последици.

Нормативната уредба се прилага в различна степен и не толкова ефективно, колкото се очакваше. Причините за това са няколко:

- Различия в капацитета

Все още не е постигнат общ минимален стандарт на автоматизиран анализ на риска за целите на сигурността и безопасността, поради разлики в развитието, капацитета и техническите възможности на националните електронни системи за анализ на риска.

Това означава, че общите критерии за риск не се прилагат изцяло във всички държави членки, поради което не може на равнище ЕС да се провежда необходимият мониторинг и оценка за ефективността. Недостатъчният капацитет в някои държави членки за работа и оказване на съдействие 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата също възпрепятства постигането на общи стандарти в рамките на ЕС.

Това ограничава капацитета на ЕС да посреща и отговаря на общите рискове и възпрепятства иновациите в управлението на риска.

- Неравномерно натоварване

Разликите в обема на търговията и оценяването на свързания с нея риск означава, че държавите членки извършват различен по обем работа. Това се дължи най-вече на географското местоположение и на естеството на логистиката на веригата на доставки. Освен това рисковете могат да се променят в зависимост от времето и мястото.

Анализът на данните от системата за контрол на вноса и на наличните в държавите членки ресурси за оценка на риска показва значителни разлики в обема на работата на

митническите служители, отговарящи за анализ на риска и за определяне на обектите за проверка. В някои случаи този показател варира от 9 пъти над средната стойност за ЕС за въздушни товари до 50 пъти по-висока от средната стойност за ЕС за морския транспорт.

- Оперативна координация и обмен на информация

Задачата по оценка на риска на това „кой придвижва какво, до кого и от къде“ се усложнява още повече, тъй като предварителната информация за товара се изпраща на първия входен пункт в ЕС, но значителен дял от стоките, влизащи в ЕС, са предназначени за държава членка, различна от държавата членка на първо влизане, или преминават транзитно през ЕС<sup>6</sup>. Превози, пристигащи в първите входни пунктове, често включват товари, пътуващи за други държави членки, както и товари, преминаващи транзитно през ЕС на път за крайната си дестинация в трети страни.

Това означава, че знанията и информацията, които са на разположение на национално и местно равнище в държавата членка по местоназначение, са от решаващо значение за ефективния анализ на риска и за намаляването на риска на пункта на първо влизане. Освен това информацията за страните по сделката и техните особености — включително уязвими точки, отнасящи се до части от веригата на доставки извън ЕС, безспорно е важна и от общо значение за анализа на риска по цялата външната граница.

От решаващо значение са извършването на системен обмен или събиране на информация в реално време, както и наличието на знания и експертен опит, за да се гарантира, че се прилагат общи еквивалентни минимални стандарти и че важните сведения относно риска по веригата на доставки са достъпни за тези, които се нуждаят от тях. Обратно, съществените слабости при обмена на информация намаляват ефективността на управлението на риска в различните входни точки и за ЕС като цяло.

Наличните данни относно обмена на информация в рамките на дванадесет месеца показват, че при настоящите оперативни методики и структури не е предоставена достатъчно информация, свързана с риска<sup>7</sup>. Тъй като обменът на информацията между митническите органи в първия входен пункт и останалите заинтересовани държави членки не работи правилно, не се отделя необходимото внимание на важна информация, свързана с оценка на риска на равнище ЕС.

След случая с пратката от Йемен в доклада на работната група на високо равнище за укрепване на сигурността на въздушния превоз на товари също беше разгледан въпросът за координация и обмен на информация на равнището на ЕС:

*„Адекватният отговор на терористичните заплахи трябва да включва подобрена координация и сътрудничество на равнище ЕС между транспорта, областта на ПВР и различните правителствени агенции, както и бърз обмен на информация между органите на държавите — членки на ЕС. Този принцип не се отнася само за специфичната заплаха, която доведе до изготвянето на настоящия доклад, а е част*

<sup>6</sup> Например над 50 % от стоките, влизащи през Ротердам — основно морско пристанище, са предназначени за друга държава членка.

<sup>7</sup> Над 36 млн. ENS са били подадени, но броят на исканията от първите входни пунктове в ЕС за информация от други държави членки е бил 382. Това не отговаря на концепцията за активна оценка на риска и надежден анализ и ограничаване на риска, свързан със стоки, преминаващи външната граница.



*от по-задълбоченото разглеждане на въпроса за реакцията на ЕС при инциденти, които биха могли да възникнат и в други области.“*

При все това обменът на информация между митническите и други органи се различава значително на национално равнище, а понякога липсва на равнището на ЕС (напр. по време на кризата във Фукушима). Настоящата ситуация е неприемлива и налага приемането на коригиращи мерки<sup>8</sup>.

### **3. УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ПО ВЕРИГАТА НА ДОСТАВКИ — ОБЗОРЕН ПРЕГЛЕД**

Управлението на риска е непрекъснат процес, който включва установяване на заплахите и риска, тяхната оценка и анализ и приемане на подходящи мерки за противодействие. Той се извършва в кратки срокове и изисква познаване на логистичните вериги и веригите на доставки, както и управлението и обединяването на многобройните източници на информация и разузнавателни сведения. Освен това процесът изисква оценка на качеството и надеждността на информацията, включително осъзнаване на риска от възможността достоверността на данните да бъде нарушена поради невярна информация, манипулиране или фалшифициране на данните. За да се постигне ефективно управление на риска, процесът трябва да бъде гъвкав, адаптивен и да може да реагира при потенциалното настъпване не само на събития с известни последици, но и на такива, последиците от които не могат да бъдат лесно предвидени. От жизненоважно значение е и способността за справяне с последиците от реализираните рискове.

#### **3.1. Мащабът на предизвикателството: нарастване на търговския обмен и сложността на веригата на доставки**

За мащаба на предизвикателството може да се съди от обема и скоростта на търговските потоци и естеството на съвременните логистични услуги. От друга страна, трябва да бъдат отчетени ограниченията при извършването на проверки, от гледна точка на наличните ресурси и на необходимостта от избягване на неоправдани смущения на законната верига на доставки.

Между 2004 и 2010 г., въпреки финансовата криза, стойността на външната търговия на ЕС нарасна с почти 50 %<sup>9</sup>. ЕС е в центъра на логистиката за осъществяване на световната търговия и на веригата на доставки. Той е най-важният търговски партньор на Съединените щати, Китай и Русия. Повече от 90 % от световната търговия (8,4 млрд. тона стоки) се извършва ежегодно по море чрез повече от 25 800 световни търговски коридори. Над 20 % от този търговски обмен по море се разтоварва в Европа. В целия свят съществуват 25 400 транспортни възли за товари и пътници, превозвани по въздух, голяма част от които са свързани с над 250 международни летища в ЕС. Многобройните страни, участващи в управлението на тези търговски коридори, усложняват логистиката на веригата на доставки. Източната сухопътна граница е дълга

---

<sup>8</sup> По тази тема проучването на PWC стигна до заключението, че „...съществуват възможности за подобряване на размяната на разузнавателни сведения и информация на всички равнища (между организации на национално равнище, между национални организации и организации на ЕС, както и между организации на равнище ЕС).“

<sup>9</sup> Вътрешна и външна търговия на ЕС: Статистически годишник — данни за 1958—2010 г., стр. 16.

9 890 km, със 133 търговски пътни и железопътни входни точки. По цялата външна граница на ЕС има повече от 1 000 входни митнически пункта.

През 2011 г. митниците на ЕС са обработили 36 млн. декларации преди пристигането на товара (обобщени декларации за въвеждане), 140 млн. декларации за внос, 96 млн. декларации за износ и 9 милиона декларации за транзит. Това означава средно 8,9 декларации на секунда, обработени от митническите служби на държавите членки.

Макар че по-голямата част от търговията е законна, според неотдавнашно проучване на Световния икономически форум незаконната търговия представлява между 7 % и 10 % от световната икономика<sup>10</sup>.

### **3.2. Набор от рискове и обвързаността на митническите и други органи**

Съществено безпокойство будят и политиките и ролята на службите и органите, различни от митническите органи. Неотменна и важна особеност на управлението на сигурността на веригата на доставки е необходимостта предприятиите от различните органи мерки да бъдат уеднаквени и да се допълват взаимно, като надлежно се отчитат правомощията на съответните органи. Например мерките за подобряване на транспортната сигурност са безспорно от значение за оценката на риска на движението на стоките, най-вече по отношение на товарите, транспортирани по въздух — транспорт, за който понастоящем се смята, че е изложен на висок риск от терористични актове. Също така е важно да бъдат взети предвид мерките за сигурност, изисквани при охрана на превоз на опасни товари.

В по-общ план, когато митниците действат съвместно с или от името на други органи, се изисква редовна комуникация и обмен на информация, свързана с риска<sup>11</sup>. Тази комуникация е жизненоважна при сериозни рискове за общественото здраве и за околната среда или за сигурността и безопасността на гражданите, за да се гарантира навременната намеса на компетентния орган за намаляване и контрол на риска. Това е особено важно, когато съществува вероятност да се направи опит за укриване или представяне на невярна информация за подобни стоки, когато те влизат в ЕС. Целта трябва да бъде да се гарантира, че ключова информация, която се съхранява от различни агенции на национално равнище и на равнище ЕС, е включена в оценката на риска, за да се подобри нейната ефективност.

### **3.3. Предизвикателството за управление на риска в областта на митниците: многоетапен подход**

Настоящата уредба за управление на риска не е достатъчна за справяне по еднакъв начин с рисковете за сигурността и безопасността по външните граници. Необходими

<sup>10</sup> Световен икономически форум, Нови модели за справяне с риска по веригата на доставки и транспортния риск, Инициатива на мрежата за реакция на риска, 2012 г. (World Economic Forum, New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk, An initiative of the Risk Response Network, 2012.) стр. 9.

<sup>11</sup> „Понятието „сигурност“ е използвано в най-широк смисъл тук. То обхваща не само заплахите за обществената сигурност, свързани с движението на стоки (напр. престъпен, терористичен или други вид трафик или незаконната търговия с огнестрелно оръжие, биологични продукти или експлозиви), но също така и заплахите за сигурността на обществото от търговията със стоки, които представляват риск за общественото здраве, околната среда и потребителите.“ Ролята на митниците в интегрираното управление на външните граници, COM (2003) 452. .

са действия за отстраняване на съществуващите пропуски, както и нов подход за управление на риска от ЕС.

Решението дали е целесъобразно да се предприеме дадено действие и, ако това е така, местоположението, вида и времето на проверките или мерките за противодействие, които трябва да бъдат взети, следва да се основава на оценката на естеството на риска и вероятните последици от него, в случай че рискът се реализира.

Различните рискове изискват различни реакции: счита се, че търговията между идентифицирани сигурни търговци представлява по-малък риск от друг вид търговия; движението на някои стоки може лесно да бъде определено като високорисково. Поради тази причина ЕС не подкрепя идеята за сканиране или контрол на 100 % от стоките, а счита, че мерките за контрол следва да отговарят на оценката на риска.

Случаят с пратката от Йемен показва много ясно няколко ключови аспекта, които трябва да се вземат предвид при изработването на митническата политика на ЕС по отношение на сигурността на веригата на доставки. Те включват обвързани с фактора време мерки за намаляване на риска, едновременното участие на няколко държави членки в рамките на една операция и тяхната взаимобвързаност, участието на различни служби и международното измерение на въпроса, и основните интереси на сектора и заинтересованите страни в международната търговия и системата на веригата на доставки. Тези взаимосвързани елементи подчертават необходимостта от активен, взаимосвързан подход към управлението на риска, включващ много участници.

Елиминирането на риска от вероятността взривно устройство да бъде натоварено с въздушни товари изисква предприемането на действия преди натоварването в трета държава, докато други рискове, включително тези, които имат последици за сигурността и финансови последици — например използването на незаконна търговия за финансиране на престъпни и терористични цели, могат да бъдат предмет на контрол по цялата верига на доставки. Възможно е други рискове да бъдат отстранявани по-ефективно и с най-малко смущение за движението на стоки в помещенията на търговците. Много рискове, свързани с финансовата и търговската политика, ще продължат да бъдат контролирани по-ефективно към момента на уреждане на митническите формалности и с помощта на последващите одити, когато са налични по-подробни данни и документация. Ефективният анализ на риска е от съществено значение за определяне на обектите на тези проверки.

Провеждането на оценката на риска на ранен етап е ключов фактор за идентифициране на вида и нивото на риска и набора от възможни отговори. Оценката на рисковете преди пристигане (и дори преди товарене) на стоките дава възможност на митническите и другите правоприлагащи органи да прилагат многоетапен отговор на рисковете, който им позволява да решат къде в логистичната верига е най-добре да се отстрани рискът, без да се застраши сигурността на държавите — членки на ЕС, и на гражданите. Този оптимален процес за управление на риска е показан по-долу.

## Фигура 2: Оптимален процес за управление на риска:

### Предварителна оценка — намеса, когато е необходимо



Активното управление на риска изисква наблюдение на веригата на доставки в реално време, 24 часа в денонощието, 365 дни в годината. То изисква всички участници с общ интерес за запазване на целостта на веригата на доставки да изпълняват своята роля, както и нормативна уредба на процеса. Всички, които имат законни стопански интереси трябва да осигуряват съществена информация за веригата на доставки, която да се използва при анализа на риска. Може да бъде предвидена структура в подкрепа на изискваната в ЕС координация между отделните агенции и обмена на информация. Следва да се предвидят и начини за събиране на информация от трети държави.

Този подход подчертава необходимостта от много по-голямо съгласуване при използването на информацията, източниците на данни, инструментите и методите, използвани от митниците за определяне на рисковете и за анализ на движенията по търговската верига на доставки. Изглежда неефикасно и погрешно да се прави разграничение като например това между управлението на риска с цел защита на гражданите от рисковете за сигурността и безопасността и по-общите съображения за борба с измамите, включително вноса на контрабандни стоки.

Липсата на единен подход възпрепятства планирането и целенасоченото използване на ограничените ресурси и създава уязвимост на равнище ЕС.

#### **4. УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА В ОБЛАСТТА НА МИТНИЦИТЕ НА ЕС: БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ**

Ефективността и ефикасността на управлението на риска при движението на стоки през границите на ЕС са от ключово значение за сигурността, здравето и благосъстоянието на гражданите, както и за търговските, икономическите и финансовите интереси на ЕС и неговите държави членки. Многобройните предизвикателства изискват многобройни и интегрирани решения за отстраняване на слабостите на настоящия подход.

##### **4.1. Осигуряване на качество, достъп и обединяване на търговските данни**

Основен приоритет е предоставянето от търговците на качествени данни и достъпа до тях на подходящо равнище на органите, участващи в управлението на риска.

###### *4.1.1. Качество на данните (Кой придвижва какво и до кого)*

Заключенията от работата, извършена от работната група на високо равнище за повишаване на сигурността на въздушния превоз на товари, са, че законодателството на ЕС и системите за предварителна информация за товарите трябва да се актуализират, за да се гарантира, че е налична необходимата информация за ефективен анализ на риска.

Това включва подробности за действителните страни по сделките и движението на стоките и подходящо описание на стоките за целите на идентифицирането и електронния анализ на риска; необходимо е да се въведе задължителен код по ХС, поне за търговските пратки.

Спешно трябва да бъдат въведени процедури за подаване на съответната информация, за да може превозвачите и другите страни да предоставят тези данни. Необходимо е известна диференциация, за да се отчетат различните търговски модели (напр. превоз на контейнери по море; въздушни експресни товари; пощенски пратки). При изработване на нормите ЕС следва да разгледа административната тежест, която те ще създадат за икономическите оператори и малките и средни предприятия. Също така ЕС трябва да вземе предвид необходимостта от разработване и налагане на международни стандарти.

###### *4.1.2. Достъп до данните за всички заинтересовани митнически органи*

Колкото по-рано се извърши оценката на риска по веригата на доставки, толкова по-добре изискванията за проверките могат да бъдат съобразени с вида на установения риск и адаптирани, за да отговарят на логистичния процес. Данните за търговията трябва да бъдат отчитани възможно най-бързо по начин, който улеснява ефективния анализ и управлението на риска.

Те трябва да бъдат достъпни едновременно за множество държави членки, за да могат да бъдат гъвкаво използвани и управлявани. С промяната в процедурите за подаване на съответната информация може да се предвиди обединяване на данни от различни страни, получени в повече от една държава членка. Следва да се разгледат разходно ефективни методи за постигане на тази цел.

## **4.2. Участие на икономическите оператори**

Сигурността и запазването на целостта на веригата на доставки е общ интерес за бизнеса и държавните органи.

### *4.2.1. Програма на ЕС за одобрен икономически оператор (ОИО)*

Успешното прилагане на програмата за одобрени икономически оператори (ОИО) в ЕС е от жизненоважно значение за признаване на инвестицията, направена от тези оператори, и да се гарантира, че тя създава значителни ползи за тях.

Признаването на статута на ОИО в рамките на ЕС от други органи, които не са свързани с митниците, и от регулаторни органи, които се занимават с оценка и намаляване на риска по веригата на доставки, може да бъде важен източник на икономии и ползи за операторите. Аналогично, признаването (пълно или частично) от страна на митническите органи на подобен статут на ЕС в други области (напр. регулиран агент съгласно законодателството за въздушния транспорт) би могло да подобри ефективността при установяване на риска.

Разширяване на ползите за ОИО на ЕС в международен план и взаимното признаване на подобни програми, създадени от трети страни, също следва да бъде приоритет.

### *4.2.2. Сътрудничество със законния бизнес за справяне с незаконния трафик*

Активното участие на икономическите оператори предоставя възможност за допълнителни значителни ползи за управление на риска чрез подобряване на осведомеността сред търговските среди за значението на качеството на данните, които трябва да бъдат предоставяни, както и за разширяване на познанията относно веригата на доставки с цел по-лесно да бъдат идентифицирани слабостите и заплахите.

За целите на анализа на риска компетентните органи следва да използват важните данни, с които разполагат операторите.

## **4.3. Преодоляване на различията в капацитета за управление на риска**

Необходимо е да се преодолеят не само разликите в капацитета за анализ на информацията, но и различните равнища на информация в различните държави членки. Трябва да се обмислят съвместни действия на равнище държави членки и на равнище ЕС.

### *4.3.1. На равнището на държавите членки*

Необходимо е да се подобри способността за отстраняване на пропуските, съществуващи във всяка държава членка. Това включва адаптирането на националните инструменти за електронен анализ на риска към общи технически спецификации с оглед да се гарантира прилагането на необходимите стандарти. Това включва и осигуряване на необходимите ресурси за постоянно управление на риска и на висококачествен експертен опит при определяне на обектите за проверка и намаляване на риска (например чрез обучение).

#### 4.3.2. *На равнището на ЕС*

Държавите членки могат да помогнат за преодоляване на слабостите в капацитета за анализ на риска на национално равнище. Все пак, само по себе си това не е достатъчно, за да се разрешат общите въпроси за управлението на риска в рамките на ЕС, свързани с разпокъсаността на информационните потоци поради географското местоположение и естеството на международните логистични вериги.

На равнище ЕС е необходимо по-добро обединяване на капацитета и ресурсите на държавите членки за по-ефективно постигане целите за управлението на риска на равнището на ЕС по всички точки по външната граница. Въпреки признаването и зачитането на местните, регионални и национални особености при управление на риска, допълнителен капацитет на равнище ЕС би осигурил динамична, разходно ефективна подкрепа за националните действия. Това би могло да включва въвеждането в реално време на инструмент за електронен анализ на риска в допълнение към националния технически капацитет и развитието на ресурсен капацитет за справяне със заплахите и рисковете, които са общи за държавите членки. По-конкретно този капацитет, организиран на равнището на ЕС, би могъл да:

- спомогне за прякото прилагане, при криза и други ситуации, на подходящи общи критерии за риска или рискови профили на равнището на ЕС към данни на равнището на ЕС, вместо чрез 27 национални системи;
- подобри способността за идентифициране на общи рискове и да гарантира, че те се третираат по един и същ начин по цялата външна граница;
- повиши видимостта на международните вериги на доставки и да гарантира, че важна информация за риска не се пренебрегва на външната граница;
- подобри способността за по-бързо идентифициране на мрежи за незаконна търговия, които извършват дейност отвъд националните граници, и за по-системно справяне с риска от отклоняване и подбиране на пристанищата.
- позволи по-ефективно управление на качеството на данните по външните граници, оценката и прегледа на рисковете;
- създаде платформа за обмен на информация с други органи и с трети държави.

Възможностите, произтичащи от предстоящата програма „Митници 2020“ — например разполагането на експерти от държавите членки на постоянно място под формата на експертни групи — следва да се използва в пълна степен. Обединяване на тези ресурси на равнището на ЕС би спомогнало за справяне с разпокъсаността на информационните потоци, за преодоляване на затрудненията, свързани с разликите в капацитета за управление на риска между държавите членки, и за гарантиране наличието на единен стандарт за електронен анализ и управление на риска.

#### **4.4. Координация с други органи и агенции**

Необходимостта от по-структурирано и системно сътрудничество и координация между митническите и други органи, особено в случаите, при които рискът може да

бъде по-добре управляван на равнището на ЕС, е един от основните изводи, наложили се след случая с пратката от Йемен. По-специално:

- трябва информацията за риска и разузнавателните сведения от специалните агенции относно сериозни заплахи, свързани с движението на товари, да се рационализира, да стане достъпна и въз основа на нея да се предприемат незабавни действия, като за целта се използва системата за предварителна информация за товарите. Видът на информацията и процедурите за нейното предаване по начин, който оптимизира резултатите за общото управление на риска, зависи от структурата и организацията на съответните органи (включително митниците) и трябва да бъдат определени и договорени съвместно с тези органи.
- митническите служби следва да участват в оценката на равнище ЕС на заплахата и риска за сигурността на веригата на доставки и да я интегрират в управление на риска в областта на митниците.

Добавената стойност от тези процеси ще бъде още по-голяма, ако тази информация се прилага еднакво и веднага на равнище ЕС в реално време, тъй като по този начин ще се гарантира най-ранната възможна реакция на общи заплахи и рискове и ще се преодолеят установените по-горе пропуски.

#### **4.5. Международно сътрудничество**

Ефективното управление на риска зависи също и от силното международно — двустранно и многостранно — сътрудничество. Тясното сътрудничество с нашите основни търговски партньори ще разшири нашите познания и информация. То ще допринесе също така за разпространяване в международен план на знания за методите и техниките за управлението на риска.

ЕС трябва да предприема инициативи за развитие на обмена на информация с основните търговски партньори и съседните страни, да насърчава взаимното признаване на програми за търговско сътрудничество и да подкрепя съвместното обучение на персонал чрез обмен на служители и разработване на общи стандарти; ЕС трябва да приключи текущата работа по общата уредба за управление на риска с партньорите, участващи в зоната на ЕС за сигурност на митниците; и накрая, ЕС трябва да продължава да подкрепя международните усилия в многостранни организации като Световната митническа организация (СМО), ИКАО, ММО и ВПС за приемането на стандарти (например в рамките на „SAFE“) по отношение на управлението на риска и сигурността на веригата на доставки, включително предоставянето на информация за всички товари преди заминаване, обмена на информация, програмите за търговско сътрудничество и детекторните технологии.

### **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Ефективното управление на риска е от интерес за търговците, държавите членки и гражданите в ЕС. Необходимо е по-активно участие на икономическите оператори, за да се постигнат желаните стандарти за качеството на данните, използвани при анализа на риска, да се улесни ефикасното движение на законната търговия и да се подобри борбата с незаконната търговия. Това, заедно с по-редовен обмен на информация за



риска и координация между митническите и други органи или агенции и по-тясното международно сътрудничество ще засилят сигурността и целостта на веригата на доставки.

Преди да предприеме конкретни инициативи за подобряване на управлението на риска в областта на митниците, Комисията приканва Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет да разгледат подхода, изложен в настоящото съобщение.