



En EU-strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet

Finansdepartementet

2014-10-14

Dokumentbeteckning

KOM(2014) 527

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet: Hantera risker, stärka säkerheten i leveranskedjan och underlätta handeln

Tidigare faktapromemoria 2012/13:FPM56

Sammanfattning

Kommissionen presenterar en strategi och handlingsplan som rör riskhantering och kontroll av varor som förs in i, förs ut ur eller transiteras genom EU. Det är en flernivåstrategi som syftar till att tullmyndigheterna ska ha kapacitet att identifiera, bedöma och analysera alla slags hot och risker som är förknippade med varuflödena. Viktiga element är förbättring av kvaliteten på de uppgifter som företagen lämnar till tullmyndigheterna, stärkande av tullmyndigheternas kapacitet, ökat samarbete och informationsutbyte mellan tullmyndigheterna och med andra myndigheter, ökat samarbete med näringslivet samt utnyttjande av potentialen i det internationella tullsamarbetet.

Regeringen ställer sig preliminärt positiv till strategin och handlingsplanen, men anser att det finns skäl att noga följa det fortsatta arbetet. De lösningar som väljs får inte medföra ökade kostnader för vare sig berörda myndigheter i Sverige eller Sveriges medlemskap i EU. Vidare bör lösningarna vara kostnadseffektiva. Det är också viktigt att lösningarna svarar upp mot kravet på både god säkerhet i leveranskedjan och sådana förenklingar av tullförfarandena som är nödvändiga för att EU:s näringsliv ska vara konkurrenskraftigt.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen lämnade den 8 januari 2013 ett meddelande där kommissionen presenterade en strategi på ett övergripande plan för EU:s riskhantering på tullområdet, KOM (2012) 793 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan, se faktagrupp 2012/13:FPM56. Kommissionen ville bl.a. utöka dokumentationskrav, få bättre genomslag för certifieringen av godkända ekonomiska aktörer, åtgärda skillnaderna mellan medlemsstaternas riskhanteringsförmåga, förbättra samordningen mellan tullmyndigheterna och andra myndigheter samt stärka det internationella samarbetet.

Rådet beslutade den 18 juni 2013 rådsslutsatser i vilka rådet uppmanar kommissionen att i samarbete med medlemsstaterna ta fram en sammanhängande strategi för riskhantering och säkerhet i leveranskedjan som bygger på en stegindlad handlingsplan och grundliga kostnads- och nyttoanalyser som innefattar juridiska, förfarandemässiga och it-relaterade aspekter.

Kommissionen har med hjälp av en grupp experter från ett antal medlemsstater, bl.a. Sverige, tagit fram den strategi och handlingsplan som presenteras i det nu aktuella meddelandet.

Att ta fram en strategi och handlingsplan för riskhantering är en viktig del i det omfattande arbetet med att modernisera tullunionen. Det finns kopplingar till arbetet med genomförandet av den nya unionstullkodexen och e-tull, samt även till kommissionens förslag till ändringar i förordning 515/97 som reglerar administrativt samarbete på tull- och jordbruksområdet.

1.2 Förslagets innehåll

Strategin

Strategin rör riskhantering och kontroll av varor som förs in i, förs ut ur eller transiteras genom EU, med vederbörlig hänsyn till deras särskilda egenskaper, graden av risk och kostnaderna för både tullen och handelsaktörer.

Kommissionen anger att en riskhantering vid varuflöden i den internationella leveranskedjan förutsätter kapacitet att identifiera, bedöma och analysera alla slags hot och risker som är förknippade med varorna och deras rörelser. Hänsyn måste också tas till att riskerna kan se mycket olika ut, såväl på EU-nivå som på medlemsstatsnivå, och till de konsekvenser det kan få om riskerna materialiseras, så att riskreducerings- och kontrollåtgärder kan vidtas vid lämpligaste tid och punkt i leveranskedjan.

Kommissionen anger *fyra principer* som ska ligga till grund för EU:s riskhantering på tullområdet:

2014/15:FPM1

- a) Bedömning i förväg – kontroll vid behov
- b) Samarbete mellan olika myndigheter
- c) Samordnad flernivåstrategi
- d) Effektiv resursanvändning

Kommissionen redovisar *sju mål* som syftar till att främja en flernivåstrategi för riskhantering, och de sätt som målen ska nås:

1) Förbättra uppgifternas kvalitet och dokumentationssystemen

Detta ska uppnås genom att regel- och it-system anpassas så att aktörer kan lämna de uppgifter som krävs på ett harmoniserat sätt, inklusive förhandsinformation om varor, samtidigt som internationella standarder följs och utan att oskäligen kostnader uppstår för affärsmodeller eller tullmyndigheter.

2) Säkerställa tillgången till uppgifter och utbytet av information mellan tullmyndigheter

Detta ska uppnås genom att lämpliga verktyg införs så att tillgången till nödvändiga uppgifter och kommunikationen och det riskrelaterade informationsutbytet mellan EU:s tullmyndigheter, inklusive utbytet av kontrollresultat, kan säkras genom hela tullkontrollprocessen.

3) Vidta kontrollåtgärder och riskreducerande åtgärder där det behövs

Detta ska uppnås genom att metoder och förfaranden införs så att riskbaserade kontroller kan göras vid lämpligaste tid och punkt i leveranskedjan, kontrollresultaten kan utbytas mellan tullmyndigheterna och onödiga eller dubbla kontroller kan undvikas. I detta ingår att identifiera när och var kontrollåtgärder och riskreducerande åtgärder behövs, så att varje risk kan hanteras optimalt och hänsyn kan tas till olika begränsningar i logistikkedjan.

4) Stärka tullmyndigheternas kapacitet, även när det gäller att reagera på nya identifierade risker

Detta ska uppnås genom

- att oskäligen skillnader i genomförandet på medlemsstatsnivå identifieras och åtgärdas, bl.a. genom att konstaterade brister vid behov åtgärdas med hjälp av stöd på EU-nivå,
- fortsatt analys och identifiering av eventuell ytterligare kapacitet på EU- och medlemsstatsnivå som kan behövas för att stödja en effektivare och mer ändamålsenlig riskhantering,
- främjande av ytterligare samarbete och samordning mellan EU:s tullmyndigheter,

- vidareutveckling och kontinuerlig utvärdering av EU:s gemensamma riskkriterier och standarder för alla slags risker och säkerställande av att de tillämpas på ett harmoniserat sätt,
- systematisk övervakning och utvärdering av genomförandet av EU:s riskhantering i alla medlemsstater och genom att resultaten bedöms i förhållande till målsättningarna.

5) Främja samarbetet och informationsutbytet mellan tullmyndigheter och andra myndigheter nationellt och på EU-nivå

Detta ska uppnås genom

- vidareutveckling av samarbetet mellan tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter, t.ex. andra brottsbekämpande myndigheter och säkerhetsorgan, så att man kan säkerställa att de olika aktörernas roller inom riskhantering i leveranskedjan kompletterar varandra, vid behov främjande av framtagandet av gemensamma riskkriterier och förbättring av tillgången till och utbytet av riskrelaterad information,
- främjande av EU:s program för godkända ekonomiska aktörer och att det får ett bredare erkännande, dvs. även av andra myndigheter än tull- och tillsynsmyndigheter.

6) Ökat samarbete med näringslivet

Detta ska uppnås genom att partnerskap inrättas med legitima ekonomiska aktörer, leveranskedjans aktörer och logistikleverantörer, framför allt i syfte att

- förbättra kunskaperna om och synligheten för internationella leveranskedjor, särskilt inom ramen för initiativet e-transport,
- identifiera nya trender i den olagliga handeln över EU:s gränser och när det gäller hot mot leveranskedjan,
- främja återanvändningen av tulluppgifter som lämnas elektroniskt av ekonomiska aktörer så att tullförfarandena kan rationaliseras, vilket i sin tur kan ge minskade kostnader och ökad effektivitet,
- främja och stärka EU:s program för godkända ekonomiska aktörer och ytterligare underlätta den lagliga handeln.

7) Utnyttja potentialen i det internationella tullsamarbetet

Detta ska uppnås genom

- aktivt deltagande i olika multilaterala fora där internationella standarder fastställs,
- införande eller främjande av internationella normer och standarder via ett multi- eller bilateralt samarbete med handelspartners, som även ska omfatta utbyte av tullinformation och arrangemang för smidiga handelsvägar,
- fortsatt arbete för att EU:s program för godkända ekonomiska aktörer erkänns av internationella handelspartners och för ett ömsesidigt erkännande av program för betrodda näringsidkare och kontroller, när så är lämpligt.

I handlingsplanen presenteras sammanlagt 22 åtgärder för att genomföra strategin, grupperade enligt den uppdelning i sju mål som finns i strategin. Det anges en preliminär tidplan för genomförandet av de olika åtgärderna. Av naturliga skäl sammanfaller tidplanen i flera delar med den tidplan som finns för genomförandet av unionstullkodexen och e-tull, som sträcker sig fram till och med 2020. Utvecklingen av it-system som kan stötta en effektiv riskhantering ingår nämligen i e-tullprojektet, vars rättsliga grund till stor del finns i unionstullkodexen.

Det finns anledning att kommentera åtgärd 6.2 i handlingsplanen, som handlar om att hitta lämpliga lösningar för att förbättra riskhanteringen på tullområdet genom ökad synlighet för leveranskedjan. Detta ska enligt kommissionen uppnås bl.a. genom att det pågående pilotprojektet om summariska införseldeklarationer och meddelanden om containerstatus (container status message, CSM) slutförs och genom att man ska undersöka hur man på bästa sätt kan använda kommersiella databaser. Noteras bör att CSM-frågan behandlas inom ramen för förhandlingarna om kommissionens förslag till ändring i förordning 515/97, i vilket kommissionen föreslår att transportören ska rapportera till kommissionen när en container ska föras in i eller ut ur unionens tullområde. Se vidare faktapromemoria 2013/14:FPM43. Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Den gemensamma lagstiftningen utgörs i dag av direktiv 2001/82/EG om veterinär medicinska läkemedel, vilken är genomförd i svensk lagstiftning, och förordning (EG) nr 726/2004 om godkännande av och tillsyn över human- och veterinärmedicinska läkemedel, vilken har direkt effekt men kompletteras av svenska bestämmelser. Enligt förslaget ersätts 2001/82 av en förordning, vilket innebär att den blir direktverkande. En omfattande översyn av den svenska lagstiftningen måste alltså göras och dubbelregleringar måste rensas bort.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Meddelandet innehåller inte några förslag till nya eller ändrade rättsakter. Det finns i detta skede inte något att säga om förhållandet till svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens kostnads- och nyttoanalys

Kommissionen har beställt en analys som skulle identifiera och se över kostnaderna för och nyttan med olika inriktningar vid genomförandet av strategin. Studien kom att särskilt fokusera på möjliga lösningar för att förbättra kvaliteten på de uppgifter som ska lämnas till tullmyndigheterna samt uppgifternas tillgänglighet och användbarhet för riskhantering i samband med att varor förs in i EU. Följande tre alternativ har undersökts:

1. en helt decentraliserad lösning där all utveckling sker på nationell nivå i medlemstaterna, med ickehierarkisk kommunikation,
2. en strategi för gemensam förvaltning med en gemensam databas som stödjer medlemsstaternas tillgång till uppgifter samt en plattform för att integrera och effektivisera kommunikationsflödena mellan medlemstaterna, och
3. det gemensamma tillvägagångssättet ovan kompletterat med ett gemensamt externt gränssnitt för näringslivets inlämnande av uppgifter oberoende av vilken medlemstat det är som är behörig att ta emot informationen.

Enligt kommissionen dras i studien slutsatsen att en gemensam databas för adekvat och smidigt informationsutbyte skulle bidra stort till att säkerställa en effektiv riskhantering på tullområdet inom EU. Vidare anges att ett gemensamt externt gränssnitt för näringslivet skulle ge ytterligare fördelar genom minskade kostnader för företagen.

Kommissionen anger att den kommer att noga överväga de olika alternativen och frågor rörande genomförandet i praktiken, inklusive de organisatoriska konsekvenserna och finansieringsaspekter.

Bedömning

Meddelandet innehåller inte några förslag som är tillräckligt konkreta för att några konsekvenser ska kunna bedömas. Det finns all anledning att följa det fortsatta arbetet noga eftersom strategin innehåller inslag som riskerar att bli kostnadsdrivande beroende på hur de genomförs. Hit hör de åtgärder kommissionen avser att vidta för att stärka tullmyndigheternas kapacitet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig preliminärt positiv till strategin och handlingsplanen, men anser att det finns skäl att noga följa det fortsatta arbetet. De lösningar som väljs får inte medföra ökade kostnader för vare sig berörda myndigheter i Sverige eller Sveriges medlemskap i EU. Vidare bör lösningarna vara kostnadseffektiva. Det är också viktigt att lösningarna svarar upp mot kravet på både god säkerhet i leveranskedjan och sådana förenklingar av tullförfarandena som är nödvändiga för att EU:s näringsliv ska vara konkurrenskraftigt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förhållandet till dessa principer kan bedömas närmare först om det läggs fram konkreta förslag till nya eller ändrade rättsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för tullunionen. Kommissionen har presenterat meddelandet för rådsarbetsgruppen vid mötet den 23 september 2014.

4.2 Fackuttryck/termer

Unionstullkodexen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen

E-tull: Elektronisk tull. E-tullprojektet, som sträcker sig fram till och med 2020, syftar till att skapa och bygga system som möjliggör att i princip alla tullförfaranden i EU blir elektroniska

Förordning 515/97: Rådets förordning (EG) 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen

E-transport, eng. e-freight: Initiativ som syftar till att möjliggöra elektroniskt informationsutbyte mellan berörda parter i hela logistikkedjan