



Meddelande om riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan

Finansdepartementet

2013-02-06

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 793

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan

Sammanfattning

I meddelandet presenterar kommissionen en strategi på ett övergripande plan för EU:s riskhantering på tullområdet. Kommissionen vill 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 stärka det internationella samarbetet.

Regeringen anser att det är positivt att kommissionen lyfter fram vikten av en väl fungerande riskhantering. Regeringen håller med om att det kan behövas åtgärder på de områden som nämns i meddelandet. Det kan dock ifrågasättas om vissa av de åtgärder som kommissionen tänker sig är ändamålsenliga. Exempelvis kan ett krav på inlämnande av ytterligare uppgifter inte i sig medföra att uppgifternas kvalitet blir bättre. Regeringen anser att kommissionens tankar på en funktion på EU-nivå kan vara intressant beroende på vad det är som avses. Viss ytterligare samordning av riskhanteringsarbetet kan behövas, men det är viktigt att understryka att åtgärder på EU-nivå inte kan ersätta nationella åtgärder för riskhantering. Regeringen anser att uppbyggnaden av kostnadskrävande konstruktioner på EU-nivå ska undvikas.

Meddelandet innehåller inte några förslag till nya eller ändrade rättsakter.

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s tullkodex innehåller sedan år 2005 bestämmelser som ger en gemensam ram för riskhantering i leveranskedjan. Denna innefattar identifiering och kontroll av varuförflyttningar, ett system för certifiering av godkända ekonomiska aktörer i syfte att underlätta laglig handel samt analys av säkerhetsrisker före varors ankomst till eller avgång från EU. Det finns ett elektroniskt riskhanteringssystem där medlemsstaterna kan utbyta riskinformation.

I syfte att utvärdera genomförandet av bestämmelserna om riskhantering har kommissionen låtit PricewaterhouseCooper genomföra en undersökning. Kommissionen menar att denna undersökning visar att det finns brister i dagens metoder som måste åtgärdas. Följande brister lyfts fram:

- Kvaliteten på de uppgifter som tullmyndigheterna baserar riskanalyserna på är inte tillräckligt god.
- Det behövs insatser för att programmet för godkända ekonomiska aktörer ska erkännas på alla politikområden så att företag som följer reglerna får största möjliga fördelar.
- Det finns för stora variationer mellan medlemsstaterna när det gäller nivån för den riskanalys som genomförs och informationsutbytet.

I meddelandet, som kommissionen fattade beslut om den 8 januari 2013, presenterar kommissionen en strategi på ett övergripande plan för att åtgärda bristerna.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens strategi för EU:s riskhantering på tullområdet består av åtgärder på fem områden:

1.2.1 Säkra handelsuppgifternas kvalitet, tillgänglighet och sammanlagning

Kommissionen vill snarast införa dokumentationskrav som innefattar uppgifter om såväl parterna bakom transaktioner och varuförflyttningar som beskrivning av varor som möjliggör identifiering och elektronisk riskanalys. Det bör bli obligatoriskt att ange HS-nummer, åtminstone för kommersiella försändelser. Handelsuppgifterna bör registreras så tidigt som möjligt och vara tillgängliga samtidigt för flera medlemsstater. Genom ändrade dokumentationskrav kan uppgifter från olika parter som erhållits i mer än en

1.2.2 Samverkan med ekonomiska aktörer

Kommissionen anför att erkännande av status som godkänd ekonomisk aktör i EU av andra myndigheter än tullen som ansvarar för att riskbedömning och riskreducering i leveranskedjan kan vara en viktig källa till besparingar och fördelar för aktörerna. På samma sätt skulle tullens erkännande (helt eller delvis) av liknande EU-status på andra områden (t.ex. säkerhetsgodkänd speditör i luftfartslagstiftningen) kunna ge en effektivare målinriktning.

Kommissionen anser att utökade fördelar för EU:s godkända ekonomiska aktörer på internationell nivå och ömsesidigt erkännande av liknande program som inrättats av tredjeländer också bör prioriteras.

Kommissionen lyfter fram att full samverkan med ekonomiska aktörer ger möjlighet till fler betydande fördelar i samband med riskhantering – näringslivets medvetenhet om vikten av att lämna högkvalitativa uppgifter ökar, och kunskapen om leveranskedjan förbättras så att brister och hot bättre kan identifieras. Värdefulla uppgifter som aktörerna har tillgång till bör utnyttjas av myndigheterna i samband med riskanalys.

1.2.3 Åtgärda skillnader i riskhanteringsförmåga

Kommissionen anser att det är nödvändigt att åtgärda inte bara olikheter i fråga om förmågan att analysera uppgifter utan även de varierande informationsnivåerna i olika medlemsstater. En kombination av åtgärder på medlemsstatsnivå och EU-nivå måste övervägas.

Förmågan att åtgärda de brister som finns i varje medlemsstat måste utvecklas. För detta krävs enligt kommissionen att nationella elektroniska riskmodeller anpassas till gemensamma tekniska specifikationer för att säkra genomförande av de nödvändiga normerna. De resurser som krävs för en ständig riskhantering måste avsättas och en hög nivå på kunskaperna om målinriktning och riskreducering säkras (t.ex. genom utbildning).

Åtgärder i medlemsstaterna kan bidra till att åtgärda brister i riskanalysförmågan på nationell nivå. Enligt kommissionen räcker det emellertid inte för att hantera kollektiva, EU-omfattande riskhanteringsfrågor med anknytning till fragmentering av informationsflöden på grund av geografiskt läge och de internationella logistikkedjornas beskaffenhet.

Kommissionen anser att det på EU-nivå krävs en bättre sammanslagning av medlemsstaternas kapacitet och resurser för att effektivare nå riskhanteringsmålen längs hela den yttre gränsen. Samtidigt som specifika

lokala, regionala och nationella aspekter på riskhantering erkänns och respekteras skulle ytterligare kapacitet på EU-nivå utgöra ett dynamiskt och kostnadseffektivt komplement till nationella åtgärder. Detta skulle kunna innefatta realtidsanvändning av en elektronisk riskmodell för att komplettera nationell teknisk förmåga och utveckling av en resurs för att hantera hot och risker som är gemensamma för medlemsstaterna. En funktion som organiseras på EU-nivå skulle enligt kommissionen närmare bestämt

- möjliggöra lämpliga gemensamma riskkriterier eller riskprofiler på EU-nivå som kan tillämpas direkt på uppgifter på EU-nivå, i stället för via 27 nationella system, vid kriser och i andra situationer,
- stärka förmågan att identifiera gemensamma risker och se till att de behandlas på samma sätt längs hela den yttre gränsen,
- öka synligheten för internationella leveranskedjor och se till att viktig riskinformation inte förbises vid den yttre gränsen,
- öka förmågan att snabbare upptäcka olagliga handelsnät som är verksamma över nationsgränser och mer systematiskt hantera riskerna för omläggning av handeln och byte av införselort,
- möjliggöra effektivare hantering av datakvalitet, riskbedömning och granskning vid den yttre gränsen,
- ge en plattform för informationsutbyte med andra myndigheter och med tredjeländer.

Kommissionen anser att de möjligheter som det kommande Tull 2020-programmet kommer att ge, t.ex. permanent utsändning av experter från medlemsstaterna i form av expertgrupper, bör utnyttjas till fullo. Om sådana resurser samordnades på EU-nivå skulle det bli lättare att åtgärda fragmentering av informationsflöden och svårigheter på grund av skillnader i riskhanteringsförmåga mellan medlemsstater samt att garantera en enhetlig norm för elektronisk riskanalys och riskhantering.

1.2.4 Samordning med andra myndigheter

Kommissionen lyfter fram behovet av en mer strukturerad och systematisk samverkan och samordning mellan tullen och andra myndigheter, särskilt i situationer där risken bättre kan hanteras på EU-nivå. Kommissionen betonar framförallt följande:

- Det finns behov av att effektivisera riskinformation och underrättelser från specifika myndigheter om allvarliga hot i samband med varuförflyttningar, göra sådan information tillgänglig och se till att den leder till omedelbara åtgärder med hjälp av systemet för förhandsinformation om gods. Typen av information, och förfarandena för överföring av informationen på ett sätt som ger bästa möjliga resultat för den gemensamma riskhanteringen, avgörs av de

behöriga myndigheternas (även tullens) struktur och organisation och måste fastställas tillsammans med dessa myndigheter.

2012/13:FPM56

- Tullen bör medverka vid bedömning av hot och risker i leveranskedjan på EU-nivå och se till att den integreras i tullens riskhantering.

Kommissionen anser att mervärdet av sådana arrangemang skulle öka om informationen användes på ett enhetligt sätt och omedelbart i realtid på EU-nivå. Det skulle nämligen säkra snabbast möjliga reaktion på gemensamma hot och risker och innebära att de brister som identifieras ovan åtgärdas.

1.2.5 Internationellt samarbete

Kommissionen betonar att en effektiv riskhantering också kräver ett starkt internationellt samarbete, både bilateralt och multilateralt. Ett nära samarbete med våra viktigaste handelspartner kommer att ge ökad kunskap och information. Det kommer också att bidra till att ge kunskap om metoder och tekniker för riskhantering internationell spridning.

Kommissionen anser att EU bör inleda initiativ för att utveckla informationsutbytet med viktiga handelspartner och grannländer, främja ömsesidigt erkännande av program för handelspartnerskap och stödja gemensam utbildning av personal genom tjänstemannautbyten och utarbetande av gemensamma standarder. EU bör slutföra det pågående arbetet med en gemensam ram för riskhantering med partner som deltar i EU:s tullsäkerhetsinsatser och slutligen fortsätta att stödja det internationella arbetet med standarder (t.ex. "Safe") i multilaterala organisationer som WCO, Icao, IMO och UPU med avseende på riskhantering och säkerhet i leveranskedjan. Här ingår information före avgång för allt gods, informationsutbyte, program för handelspartnerskap och detektionsteknik.

1.2.6 Kommissionens slutsats

Kommissionen drar följande slutsats. En effektiv riskhantering är av betydelse för näringsidkare, medlemsstater och allmänhet i EU. En närmare samverkan med de ekonomiska aktörerna krävs för att uppnå önskvärd standard hos uppgifter för riskanalys, underlätta laglig handel och effektivare bekämpa olaglig handel. Detta kommer, tillsammans med ett mer systematiskt informationsutbyte och samordning mellan tullen och andra myndigheter och ett närmare internationellt samarbete, att stärka säkerheten och integriteten i leveranskedjan.

Innan några konkreta initiativ inleds för att förstärka tullens riskhantering uppmanar kommissionen rådet, Europaparlamentet och Europeiska

1.3 Gällande svenska regler och förslagets 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

Meddelandet innehåller inte några förslag som är tillräckligt konkreta för att några konsekvenser ska kunna bedömas.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag kan endast en övergripande preliminär ståndpunkt redovisas.

Regeringens övergripande ståndpunkt är att utvecklingsarbetet ska ske inom ramen för den behörighet EU har idag gällande tullunionen och frågor som faller inom den nationella behörigheten ska inte föras över till EU.

Sverige arbetar sedan en längre tid tillbaka aktivt för förenklingar i tullhanteringen med bibehållande av goda kontrollmöjligheter. För att detta ska uppnås är användande moderna arbetsmetoder och effektiv riskhantering nödvändigt. Regeringen anser därför att det är positivt att kommissionen lyfter fram vikten av en väl fungerande riskhantering. Regeringen håller med om att det kan behövas åtgärder på de områden som nämns i meddelandet. Det kan dock ifrågasättas om vissa av de åtgärder som kommissionen tänker sig är ändamålsenliga. Exempelvis kan ett krav på inlämnande av ytterligare uppgifter inte i sig medföra att uppgifternas kvalitet blir bättre. Regeringen anser att kommissionens tankar på en funktion på EU-nivå kan vara intressant beroende på vad det är som avses. Viss ytterligare samordning av riskhanteringsarbetet kan behövas, men det är viktigt att understryka att åtgärder på EU-nivå inte kan ersätta nationella åtgärder för riskhantering. Regeringen anser att uppbyggnaden av kostnadskrävande konstruktioner på EU-nivå ska undvikas. En övergripande ståndpunkt är att eventuella förslag inte får medföra ökade kostnader för Sveriges medlemskap i EU.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2012/13:FPM56

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller konkreta förslag till beslut.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

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

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer enligt uppgift att behandlas för första gången i rådsarbetsgruppen för tullunionen den 6 februari.

4.2 Fackuttryck/termer

EU:s tullkodex: Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.

År 2008 antogs en moderniserad tullkodex, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen. Denna moderniserade tullkodex har ännu inte börjat tillämpas och är nu föremål för omarbetning, bl.a. för att den ska anpassas till Lissabon-fördraget.

HS-nummer: The Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) är en systematisk förteckning av varor i världshandeln. HS-numret är en sifferkod på fyra siffror och är avsett för tulländamål, internationell handelsstatistik och transport av gods.

Icao: International Civil Aviation Organization

IMO: International Maritime Organization

WCO: World Customs Organization