



Bruxelles, den 8.1.2013
COM(2012) 793 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

om toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	EU's toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden	3
2.1.	Toldvæsnets sikkerhedsmæssige rolle	3
2.2.	EU's toldrisikoramme	4
2.3.	Risikostyringsprocessen	4
2.4.	Huller i den aktuelle tilgang	5
2.4.1.	<i>Datakvalitet og de økonomiske operatørers rolle</i>	<i>5</i>
2.4.2.	<i>Sikre forsyningskæder og økonomiske operatører</i>	<i>5</i>
2.4.3.	<i>Operationelle metodologier</i>	<i>6</i>
3.	Risikostyring i forsyningskæden – bredt betragtet	7
3.1.	Udfordringens størrelsesorden: vækst i handelen og kompleksiteten i forsyningskæden	8
3.2.	Risikospænd og toldvæsnets forbindelse med andre myndigheder	8
3.3.	Udfordringen for toldrisikostyring: en tilgang i flere lag	9
4.	EU's toldrisikostyring: vejen frem	11
4.1.	Handelsdata – kvalitet, tilgængelighed og samling	11
4.1.1.	<i>Dataenes kvalitet ("hvem flytter hvad til hvem")</i>	<i>11</i>
4.1.2.	<i>Dataenes tilgængelighed for alle berørte toldmyndigheder</i>	<i>11</i>
4.2.	Samarbejde med økonomiske operatører	11
4.2.1.	<i>AEO-programmet (programmet for autoriserede økonomiske operatører)</i>	<i>11</i>
4.2.2.	<i>Samarbejde med lovlige virksomheder for at identificere ulovlig handel</i>	<i>12</i>
4.3.	Håndtering af forskelle i risikostyringskapacitet	12
4.3.1.	<i>Medlemsstaterne</i>	<i>12</i>
4.3.2.	<i>EU-plan</i>	<i>12</i>
4.4.	Koordinering med andre myndigheder og organer	13
4.5.	Internationalt samarbejde	13
5.	Konklusion	14

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden

1. INDLEDNING

Den Europæiske Unions økonomiske udvikling er meget afhængig af den internationale handel, og EU er derfor udsat for de sikkerhedsmæssige trusler, som denne handel fører med sig. Desuden underminerer ulovlig international handel den økonomiske og sociale velfærd i EU. En effektiv risikostyring af varernes bevægelser gennem den internationale forsyningskæde er afgørende for de sikkerhedsmæssige aspekter og væsentlig for befordringen af den lovlige handel og beskyttelsen af EU's og medlemsstaternes finansielle og økonomiske interesser.

Siden terrorangrebet på tvillingetårnene og andre terroranslag i verden, bl.a. Europa, er sikkerhed blevet en førsteprioritet for de europæiske toldmyndigheder. EU's, medlemsstaternes og borgernes sikkerhed afhænger af hvert evige, eneste indgangstoldsted i EU. Hvis toldvæsenet ikke gjorde en indsats for at afbøde risici langs EU's ydre grænser, ville toldunionen og EU's indre marked ikke kunne overleve.

Toldpolitikken er et af EU's kompetenceområder, dvs. medlemsstaterne følger en fælles fremgangsmåde. EU har ansvaret for at tilse Unionens internationale handel og opretholde minimumsstandarder for toldrisikostyring og toldkontroller. Som mange andre jurisdiktioner og i overensstemmelse med internationale standarder har EU en fælles politisk ramme, der er beregnet til at afbøde risici og fremme lovlig handel. Ud over at vedtage den relevante lovgivning har toldmyndighederne i hele EU også taget hul på en revision af kontrolprocedurer, -teknikker og -ressourcer.

Hændelsen i oktober 2010 (Yemen) udstillede svaghederne i de sikkerhedsstandarder og -procedurer, der gælder luftfragt i EU og globalt. Den efterfølgende debat understregede behovet for at foretage en mere bred gennemgang af sikkerhedsprocedurer og -krav for alle transportformer. Der er en række nøgleproblemer, som skal afhjælpes, og det kan ikke alene ske ved medlemsstaternes bestræbelser, men kræver også en indsats fra EU-side.

Denne meddelelse har følgende formål:

- at gennemgå gennemførelsen af politikken for toldrisikostyring
- at foreslå en strategisk tilgang fremover
- at opfordre til at gøre en indsats med fokus på effektiv udnyttelse af ressourcer.

2. EU'S TOLDRISIKOSTYRING OG SIKKERHED I FORSYNINGSKÆDEN

2.1. Toldvæsnets sikkerhedsmæssige rolle

Toldvæsnets rolle i forsyningskæden har til stadighed udviklet sig. Fra rollen som opkræver af indtægter til vogter af det indre marked og andre politikområder som folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, miljø og landbrug indtager toldvæsnets rolle efter terrorangrebet den 11. september 2001 nu naturligt rollen som en af hovedaktørerne på området for sikkerhed i forsyningskæden.

Denne rolle anerkendes i EU-toldmyndighedernes opgavebeskrivelse¹:

*"Toldmyndighederne er først og fremmest ansvarlige for at overvåge Fællesskabets internationale handel og derved bidrage til fair og åben handel, til gennemførelse af de eksterne aspekter af det indre marked, af den fælles handelspolitik og af andre fælles fællesskabspolitikker med relevans for handel og til generel sikkerhed i forsyningskæden."*²

Den større rolle, som EU's toldmyndigheder har fået det seneste årti, er i overensstemmelse med den globale udvikling og internationale standarder, f.eks. Verdenstoldorganisationens SAFE-ramme (for standarder).

2.2. EU's toldrisikoramme

Ændringen i 2005 af EU-toldkodeksen³ tilvejebragte retsgrundlaget for udvikling af en fælles ramme for risikostyring af forsyningskæden. Denne ændring og en række senere gennemførelsesbestemmelser indebar vidtrækkende forandringer, som både har berørt toldvæsnets og handelen.

Den fælles ramme omfatter identificering og kontrol af højrisikovarebevægelser ved hjælp af fælles risikokriterier, autoriserede økonomiske operatørers (AEO) bidrag til samarbejdet mellem toldvæsen og handel med henblik på at sikre og lette lovlig handel samt sikkerhedsrisikoanalyser, der udføres forud for ankomst/afgang på baggrund af fragtinformation, som fremsendes elektronisk af de handlende forud for varernes ankomst eller afgang til/fra EU.

Rent operationelt understøttes denne ramme af EU's elektroniske toldrisikostyringssystem (CRMS). Dette er kanalen for bred kommunikation mellem medlemsstater og systematisk informationsudveksling om risici. Den er beregnet til medlemsstaternes risikoanalysecentre, alle kontrolsteder ved EU's ydre grænser samt Kommissionen.

Som følge af de vidtrækkende konsekvenser ved denne lovændring var det nødvendigt at regne med en flere år lang periode, førend alle foranstaltninger skulle være fuldt indført i 2011.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 450/2008 af 23. april 2008 om EF-toldkodeksen (moderniseret toldkodeks), artikel 2.

² I udviklingsstrategien for toldunionen, som Rådet vedtog i 2008, opfordres EU's toldmyndigheder således til at opfylde målsætningen om at beskytte samfundet og EU's finansielle interesser ved at "anvende effektive forholdsregler mod bevægelser af ulovlige varer, varer, der er underlagt restriktioner, og forbudte varer" – Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg af 1. april 2008 – "Udviklingsstrategi for toldunionen", KOM(2008)0169 endelig, s. 5.

³ Rådets forordning (EF) nr. 648/2005 af 13. april 2005.

2.3. Risikostyringsprocessen

Den risiko, som gods på vej ind i eller ud af EU, indebærer, analyseres på grundlag af fragtinformation, som indsendes elektronisk i en enkelt angivelse⁴ af operatørerne forud for afgang eller ankomst. I forbindelse med eksport (eksportkontrollsystemet) varetages dette af toldvæsnet på udførselstoldstedet. I forbindelse med import (importkontrollsystemet) udføres risikoanalysen af toldvæsnet på det første indgangstoldsted for alle varer, der indføres i EU uanset bestemmelsessted.

Risiciene vurderes ved hjælp af elektronisk anvendelse af fælles risikokriterier og standarder for risikoanalyse af sikkerhedsmæssige aspekter. Det elektroniske resultat vurderes herefter af toldrisikoanalytikere, som bruger forskellige informationskilder, f.eks. oplysninger fra andre medlemsstater. Toldmyndighederne på det første indgangstoldsted beslutter på grundlag af den konstaterede risikos alvor, hvorvidt det er nødvendigt med kontroller, og i givet fald hvorvidt de skal foretages ved grænsen eller ved aflæsningsstedet. Hvis risikoanalysen er positiv (kontrol nødvendig), sendes resultaterne til toldmyndighederne i aflæsningsmedlemsstaten.

2.4. Huller i den aktuelle tilgang

Efter en foreløbig vurdering af de indledende faser af gennemførelsen af den nye lovgivning, som Kommissionen foretog i samarbejde med medlemsstaternes toldmyndigheder, har den nu bestilt en mere tilbundsående undersøgelse af EU's risikoanalyse- og målretningskapacitet⁵. Undersøgelsen fik den konklusion, at der på flere områder kræves akut handling, herunder med hensyn til datakvalitet, modellering af forsyningskæden og visse aspekter af den anvendte metodologi.

2.4.1. Datakvalitet og de økonomiske operatørers rolle

Risikostyringens primære mål er at sikre korrekt gennemførelse af al lovgivning og undgå uberettigede kontroller, samtidig med at der holdes fokus på de områder, hvor risikoen er alvorligst. De økonomiske operatører er afgørende for risikostyringen på grund af den information, som de har adgang til, og de foranstaltninger, som de træffer for at sikre forsyningskæden.

For at kunne udnytte risikovurderingsmetoderne til fulde skal man vide, "hvem der flytter hvad til hvem og hvorfra". Oplysningerne om de faktiske parter bag transaktionen og varernes bevægelse (køber og sælger eller ejer) og om, hvilke varer der præcist er omhandlet, er væsentlige ligesom al information om varernes rute gennem forsyningskæden.

Grundlaget for denne tilgang er den forudgående fragtinformation, som fremsendes elektronisk af de økonomiske operatører om varernes bevægelser ind i og ud af EU. Det har helt afgørende betydning, at denne information er tilgængelig så tidligt som muligt, at den er relevant, og at den er af høj kvalitet. Omvendt vil betydelige svagheder i standarden eller relevansen af dataene underminere den efterfølgende elektronisk baserede risikoidentificering og -vurdering.

⁴ ENS: Entry Summary Declaration – summarisk indgangsangivelse.

⁵ Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting, PricewaterhouseCoopers, 31. maj 2012.

Relevante data af høj kvalitet er grundlaget for elektronisk databaseret risikostyring, men undersøgelsen lader ane, at de aktuelle inddata ikke opfylder minimumskraverne. Desuden er der et systemisk hul i leveringen af oplysninger om parterne bag transaktionen, og visse andre dataelementer er af lav kvalitet. I mange tilfælde er de oplysninger, som angives i den summariske indgangsangivelse, ikke præcise nok til, at der kan foretages en effektiv risikoanalyse. Desuden bør de værdifulde oplysninger, som operatørerne har adgang til, udnyttes bedre af myndighederne til risikoanalyseformål.

2.4.2. Sikre forsyningskæder og økonomiske operatører

Det er i borgernes, erhvervslivets og statens fælles interesse at sikre og garantere integriteten i forsyningskæden. Det kræver en høj grad af samarbejde mellem toldvæsen og handel.

Identificering af lovlig, lavrisikohandel gør det lettere for toldmyndighederne at fokusere på højere risici og fremskynde den lovlige handels bevægelse gennem forsyningskæden.

Der er nu indført et solidt AEO-program (autoriseret økonomisk operatør) i EU (med over 11 000 certifikater i brug pr. juli 2012), og det er formelt anerkendt af en række større handelspartnere. Programmet overvåges nøje på EU-plan.

Autoriserede økonomiske operatører træffer væsentlige foranstaltninger for at sikre deres forsyningskæde og valideres formelt af toldmyndighederne. Disse foranstaltninger vedrører investering i fysisk sikkerhed og interne kontrolsystemer, finansiell solvens, risikovurdering af virksomheden og forretningspartnernes pålidelighed. I EU skal disse foranstaltninger anerkendes af andre myndigheder end toldvæsenet og af de lovgivende organer, som beskæftiger sig med evaluering og afbødning af risici i forsyningskæden.

I øjeblikket er lignende initiativer på andre politikområder dog ikke knyttet til AEO-programmet. Det kan medføre situationer, hvor en operatør vurderes to gange med hensyn til de samme kriterier af to forskellige offentlige forvaltninger.

Der er brug for en mere samordnet indsats for at udvide den formelle anerkendelse af AEO-programmet på tværs af politikområder i risikostyringsøjemed og for at sikre, at fordelene herved for de regeloverholdende virksomheder maksimeres. Som eksempel kan nævnes en tilpasning mellem AEO-programmet på toldområdet og "secure trader"-programmet inden for flysikkerhed.

2.4.3. Operationelle metodologier

Der er betydelige udfordringer forbundet med at gøre EU's fælles risikostyringsramme operationel. Og den betydelige variation i de enkelte medlemsstaters risikoanalyseniveau og tilhørende modforanstaltninger afføder reelle og uønskede konsekvenser.

Gennemførelsen er ujævn og ikke så effektiv som forventet af flere årsager:

- Forskelle i kapacitet

Der er endnu ikke fastlagt en fælles minimumsstandard for automatiseret risikoanalyse af sikkerhedsmæssige aspekter på grund af de nationale elektroniske risikoanalysesystemers varierende grad af udvikling, kapacitet og teknisk formåen.

Dette betyder, at de fælles risikokriterier ikke er fuldt indført i alle medlemsstater og formentlig ikke kan overvåges og evalueres korrekt på EU-plan med hensyn til deres effektivitet. Nogle medlemsstaters manglende døgnsikring af kapacitet og support hæmmer også overholdelsen af fælles EU-standarder.

Dette begrænser EU's kapacitet til at tilpasse sig og reagere på fælles risici og hindrer innovation inden for risikostyring.

- Forskelle i arbejdsbyrde

Forskelle i handelsmængderne, der skal risikovurderes, betyder, at arbejdsbyrden også er meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Det skyldes primært geografisk placering og arten af logistik i forsyningskæden. Derudover kan truslerne variere alt efter tid og sted.

En analyse af importkontrollsystemets data og risikovurderingsressourcer, som medlemsstaterne har adgang til, viser, at der er stor forskel på, hvor meget risikoanalyse- og målretningsarbejde de toldansatte har. I nogle tilfælde har de toldansatte op til ni gange den EU-gennemsnitlige arbejdsbyrde for luftfragt og op til 50 gange EU-gennemsnittet for skibsfragt.

- Operationel samordning og informationsudveksling

Da den forudgående fragtinformation sendes til det første indgangstoldsted i EU, kompliceres udfordringen ved risikovurderingen af, "hvem der flytter hvad til hvem og hvorfra", yderligere, idet en stor del af den mængde varer, der indføres i EU, har en anden medlemsstat som bestemmelsessted eller kun er i transit⁶. Fragt, der ankommer til det første indgangstoldsted i EU, omfatter hyppigt gods til andre medlemsstater og gods i transit gennem EU på vej til bestemmelsesstedet i et tredjeland.

Det betyder, at den viden og information, der er tilgængelig på nationalt og lokalt plan i bestemmelsesmedlemsstaten, er afgørende for en effektiv risikoanalyse og risikoafbødning på det første indgangstoldsted. Desuden er oplysninger om parterne og deres karakteristika, herunder sårbarheder hos parter i forsyningskæden uden for EU, naturligvis relevante og betydningsfulde for risikoanalysen langs de ydre grænser.

Systematisk udveksling eller opsamling i realtid af oplysninger, viden og ekspertise er afgørende, når det skal sikres, at der anvendes fælles ækvivalente minimumsstandards, og at vigtig information, der berører risikoen i forsyningskæden, er tilgængelig for dem, der har brug for den. Omvendt underminerer enhver betydelig svaghed i informationsudvekslingen risikostyringens effektivitet på de forskellige indgangstoldsteder og i EU som helhed.

De tilgængelige data om informationsudveksling i en 12-måneders-periode viser, at mængden af risikorelateret information, der gøres tilgængelig med de nuværende operationelle

⁶

F.eks. har over 50 % af alle de varer, der indføres via den store havneby Rotterdam, deres bestemmelsessted i en anden medlemsstat end Nederlandene.

metodologier og strukturer, ikke er tilstrækkelig⁷. Eftersom informationsudvekslingen mellem toldmyndighederne på det første indgangstoldsted og i andre relevante medlemsstater ikke fungerer ordentligt, overses information, der er relevant for risikovurderingen på EU-plan.

I kølvandet på Yemen-hændelsen blev EU's koordinering og informationsudveksling også omtalt i rapporten om styrkelse af luftfragtsikkerheden, som blev udarbejdet af gruppen på højt plan.

Det hedder heri, at en tilstrækkelig reaktion på terrortrusler må omfatte strømlinet koordinering og samarbejde på EU-plan mellem transportsektoren og myndighederne på området for retlige og indre anliggender og de forskellige statslige organer samt en hurtig informationsudveksling mellem myndighederne i EU's medlemsstater. Og endvidere, at dette princip rækker ud over den specifikke trussel, som har givet anledning til denne rapport, og er led i mere vidtrækkende overvejelser om, hvordan EU bør kunne reagere på hændelser, som også kan opstå på andre områder.

Men i realiteten varierer informationsudvekslingen mellem toldvæsen og andre myndigheder betydeligt på nationalt plan og mangler til tider på EU-plan (f.eks. under Fukushima-krisen). Den aktuelle situation er utilfredsstillende og kræver en korrigerende indsats⁸.

3. RISIKOSTYRING I FORSYNINGSKÆDEN – BREDT BETRAGTET

Risikostyring er en løbende proces, som indebærer identificering af trusler og risici, evaluering og analyse af dem og udtænkning af passende modforanstaltninger. Tid er en begrænsende faktor, og processen kendetegnes ved behovet for viden om logistik og forsyningskæder, styring og integration af mange oplysninger og efterretningsstrømme. Risikostyring kræver vurdering af informationens kvalitet og pålidelighed, herunder en bedømmelse af risikoen for, at dataene kan være af forringet kvalitet på grund af misinformation, manipulation eller forfalskning. Risikostyringens effektivitet beror på, om den er fleksibel og hurtigt kan tilpasses ikke blot potentielle hændelser med kendte konsekvenser, men også hændelser med følger, der er vanskeligere at beregne. Håndteringen af konsekvenser og eftervirkninger af de risici, der virkeliggøres, er også af afgørende betydning.

3.1. Udfordringens størrelsesorden: vækst i handelen og kompleksiteten i forsyningskæden

Udfordringens størrelsesorden kan måles ved at se på varebevægelsernes mængder og omsætningstal og nutidens logistikprofil. Dette skal holdes op imod kontrolmiljøets begrænsninger med hensyn til såvel ressourcer og kapacitet som nødvendigheden af at undgå uberettigede afbrydelser af den lovlige forsyningskæde.

Fra 2004 til 2010 steg værdien af EU's udenrigshandel med næsten 50 % trods finanskrisens virkninger⁹. EU befinder sig i centrum af den globale handel og forsyningskædelogistikken. EU er USA's, Kinas og Ruslands største handelspartner. Hvert år transporteres over 90 % af

⁷ Der blev registreret over 36 mio. summariske indgangsangivelser, mens der kun blev fremsat 382 anmodninger fra indgangstoldsteder, der var de første i EU, om information fra andre medlemsstater. Det er ikke udtryk for en proaktiv risikovurdering og en troværdig risikoanalyse og -afbødning vedrørende varer, der krydser den ydre grænse.

⁸ Hvad dette spørgsmål angår, var konklusionen på PWC-undersøgelsen, at der er plads til forbedring med hensyn til udveksling af efterretninger og information på alle planer (mellem organisationer på nationalt plan, mellem det nationale plan og EU-planet og mellem organisationer på EU-plan).

⁹ External and intra-EU trade: A statistical yearbook — Data 1958-2010, p. 16.

den globale handel (8,4 mia. t varer) ad søvejen langs mere end 25 800 globale handelsruter. Over 20 % af al denne søfragt losses i Europa. Der er 25 400 transportknudepunkter over hele verden for gods og passagerer, som er blevet fragtet eller befordret med fly, og en stor del af disse knudepunkter er forbundet med over 250 internationale lufthavne i EU. De utallige aktører, der indgår i alle disse handelsruter, gør forsyningskædens logistik til et endnu mere broget billede. Landegrænsen mod øst er 9 890 km lang og har 133 indgangstoldsteder for vej- og jernbanegods. Langs hele EU's ydre grænse ligger der over 1 000 indgangstoldsteder.

I 2011 behandlede EU's toldmyndigheder 36 mio. fragtangivelser forud for ankomsten (summeriske indgangsangivelser), 140 mio. indførselsangivelser, 96 mio. udførselsangivelser og 9 mio. forsendelsesangivelser. Disse tal betyder, at medlemsstaternes toldmyndigheder i gennemsnit behandler 8,9 angivelser i sekundet.

Selv om hovedparten af handelen er lovlig, vurderes den ulovlige handel ifølge en nylig undersøgelse udført af World Economic Forum at ligge på mellem 7 og 10 % af den globale økonomi¹⁰.

3.2. Risikospænd og toldvæsnets forbindelse med andre myndigheder

Andre statslige organer og offentlige myndigheder end toldvæsnets er også væsentlige i billedet, for så vidt angår deres respektive politikker og roller. Af hensyn til sikkerheden i forsyningskæden er det stedse nødvendigt at sikre en gensidig tilpasning og komplementaritet mellem de foranstaltninger, de forskellige myndigheder træffer i henhold til deres beføjelser. Foranstaltninger til f.eks. skærpelse af transportsikkerheden er åbenlyst relevant for risikovurderingen af varebevægelser, især for så vidt angår luftfragt, da denne transportform nu anses for at være i høj risiko for terroranslag. Ligeledes er sikkerhedsforanstaltninger til sikring af transport af farligt gods af stor betydning.

Mere generelt kræver det systematisk kommunikation og udveksling af risikorelateret information, når toldvæsnets handler i samarbejde med eller på vegne af andre myndigheder¹¹. I tilfælde af alvorlig risiko for folkesundheden og miljøet eller for borgernes sikkerhed er denne kommunikation livsvigtig for rettidige indgreb fra den relevante myndigheds side med henblik på at afbøde og begrænse risikoen. Dette er særlig vigtigt, når der er sandsynlighed for, at der vil ske forsøg på at skjule eller sløre sådanne varer ved indførslen i EU. Målet er at sikre, at nøgleinformation, som forskellige organer på nationalt plan og EU-plan sidder inde med, bliver indarbejdet i risikovurderingen, så denne kan blive effektiv.

3.3. Udfordringen for toldrisikostyring: en tilgang i flere lag

Den aktuelle risikostyringsramme er ikke tilstrækkelig til at håndtere de sikkerhedsmæssige risici ensartet langs den ydre grænse. Der er brug for en indsats for at udfylde de nuværende huller, og der er behov for en ny tilgang til risikostyring på EU-plan.

Vurderingen af arten af risikoen og den sandsynlige virkning, hvis risikoen virkeliggøres, bør være bestemmende for beslutningerne om, hvorvidt en indsats er nødvendig, og i givet fald

¹⁰ World Economic Forum, New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk, An initiative of the Risk Response Network, 2012, s. 9.

¹¹ "Ordet sikkerhed bruges i bred betydning i dette dokument. Det dækker trusler mod offentlig sikkerhed (forbryderiske hensigter, fare for terroristangreb eller andet), der indebærer varebevægelser (handel med eller ulovlig udveksling af skydevåben, biologiske produkter eller sprængstoffer for eksempel), og trusler mod samfundssikkerheden på grund af handel med varer, der er farlige for sundhed, miljø og forbrugere." Toldvæsnets rolle i den integrerede forvaltning af de ydre grænser, KOM(2003)0452.

for fastlæggelsen af sted, type og tidspunkt for de kontroller eller modforanstaltninger, der skal træffes.

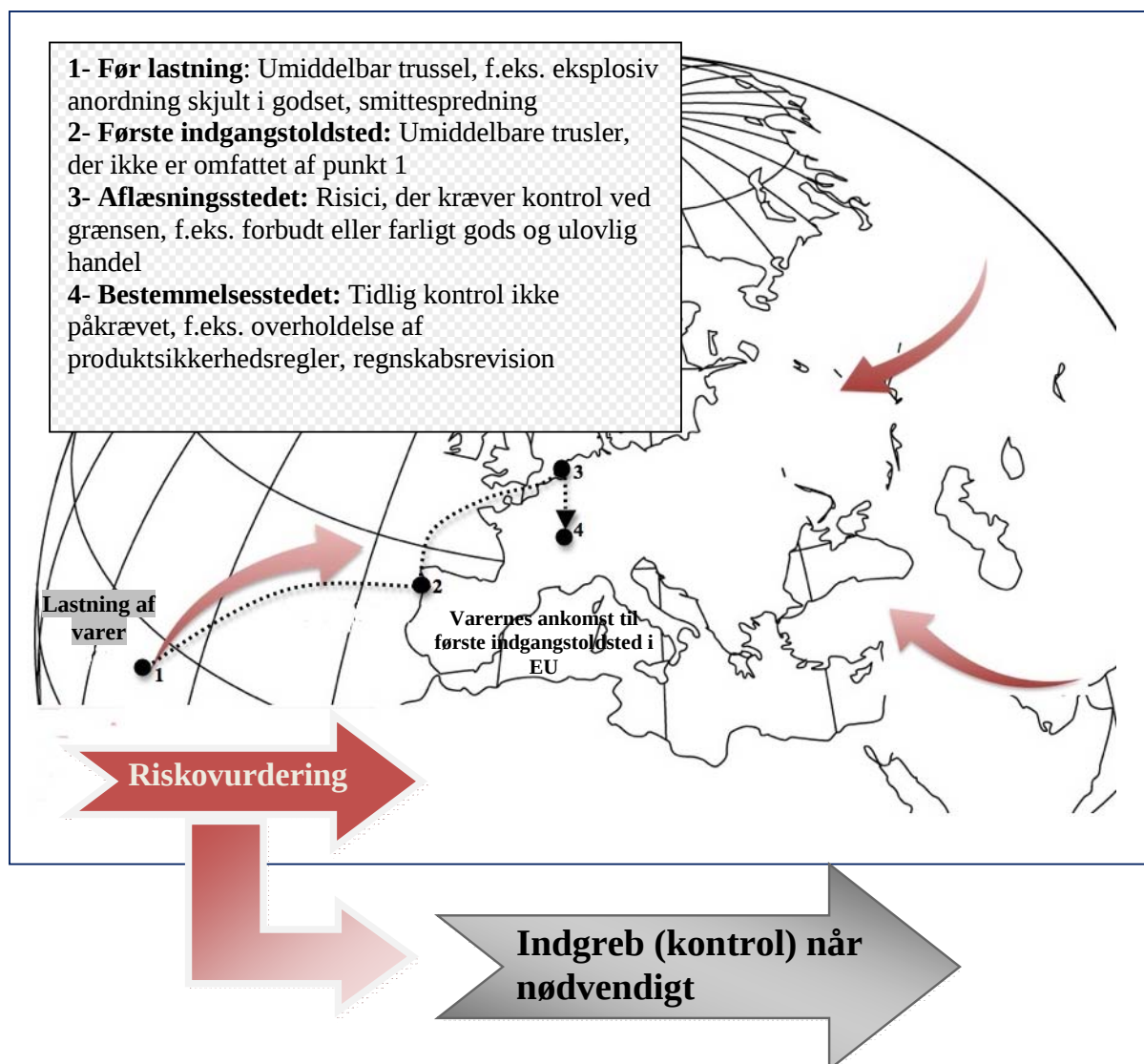
Forskellige risici kræver forskellige reaktioner. Handel mellem identificerbare sikre handlende (secure traders) anses således for at indebære en langt mindre risiko end anden handel, mens visse varebevægelser let kan identificeres som højrisikobevægelser. Af denne grund støtter EU ikke total scanning eller kontrol, men finder, at kontrolforanstaltningerne skal træffes ud fra risikovurderingen.

Yemen-hændelsen viste med al ønskelig tydelighed, at der er flere nøgleelementer, der skal behandles i en EU-toldpolitik for sikkerhed i forsyningskæden. Det gælder f.eks. tidsfaktoren i de risikoafbødende foranstaltninger, den samtidige inddragelse af flere medlemsstater i den enkelte transaktion og deres indbyrdes afhængighed, den internationale dimension af et givet problem og de mange involverede organer, samt hvad kerneinteressen er for erhvervslivet og interessenterne i international handel og forsyningskædesystemet. Disse indbyrdes forbundne elementer understreger behovet for en proaktiv, koordineret tilgang til risikostyring med flere aktører.

Håndtering af risikoen ved en eksplosiv anordning, der bliver læst på et fragtfly, kræver handling forud for lastningen i et tredjeland, mens andre risici, herunder risici med sikkerhedsmæssige og finansielle konsekvenser som f.eks. ulovlig handel med henblik på at finansiere kriminalitet og terrorvirksomhed, kan være omfattet af kontrol længere fremme i forsyningskæden. Og atter andre risici kan håndteres mere effektivt og mindst forstyrrende hos den handlende. Mange finansielle og kommercielle risici vil fortsat blive kontrolleret mere effektivt på tidspunktet for fortoldningen og ved hjælp af efterfølgende revision, når der foreligger mere detaljerede data og dokumentation. En effektiv risikoanalyse er afgørende for målretningen af disse kontroller.

Ligeledes er en tidlig risikovurdering afgørende med hensyn til at identificere arten og alvoren af risikoen og viften af mulige reaktioner. En vurdering af risiciene forud for ankomst (og endda lastning) af varerne sætter toldvæsen og andre retshåndhævende myndigheder i stand til at igangsætte en flerlaget reaktion på risiciene og dermed kunne beslutte, hvor i logistikkæden de bedst håndterer risikoen uden at sætte EU's medlemsstaters og borgeres sikkerhed på spil. Denne optimale udlægning af risikostyring er vist i følgende figur.

**Figur 1: Optimal risikostyringsproces:
Vurder på forhånd – grib ind, når det er nødvendigt**



Denne proaktive risikostyring kræver døgnovervågning af forsyningskæden i realtid året rundt. Den kræver, at alle aktører med fælles interesse i sikring af forsyningskædens integritet spiller deres rolle, og at der findes en ramme for processen. Legitime forretningsinteresser skal generere relevante forsyningskædeoplysninger med henblik på risikoanalyse. Der kan indføres en struktur til befordring af koordineringen mellem de mange organer og af den nødvendige informationsudveksling i EU. Det skal også overvejes, hvordan oplysninger fra tredjelande kan tages i betragtning.

En sådan tilgang understreger behovet for meget større konvergens i toldvæsnets brug af information, datakilder, redskaber og metoder til identificering af risici og analyse af varebevægelser i forsyningskæden. At sondre mellem f.eks. risikostyring til at beskytte borgere mod sikkerhedsmæssige risici og den mere generelle bekæmpelse af svig, herunder varesmugling, synes at virke mod hensigten og hæmme effektiviteten.

Manglen på en ensartet tilgang hindrer planlægning og målrettet udnyttelse af de begrænsede ressourcer og afslører en sårbarhed på EU-plan.

4. EU'S TOLDRISIKOSTYRING: VEJEN FREM

Det er helt afgørende vigtigt for borgernes sikkerhed, sundhed og velfærd og for EU's og medlemsstaternes handelsmæssige, økonomiske og finansielle interesser, at risikostyringen af varebevægelser på tværs af EU's grænser er effektiv og virkningsfuld. De mange udfordringer kræver mangeartede og integrerede løsninger på de mangler, der er konstateret i den nuværende tilgang.

4.1. Handelsdata – kvalitet, tilgængelighed og samling

De handlendes levering af data af god kvalitet og disses tilgængelighed for de myndigheder, der er involveret i risikostyringen på det pågældende niveau, har topprioritet.

4.1.1. Dataenes kvalitet ("hvem flytter hvad til hvem")

Med baggrund i det arbejde, der er udført af en gruppe på højt plan om styrkelse af luftfragtsikkerheden, bør EU-lovgivningen og systemerne til forudgående fragtinformation tilpasses, så det sikres, at de nødvendige data til effektiv risikoanalyse er til rådighed.

Dette omfatter oplysninger om de reelle parter bag transaktionerne og varebevægelserne og en tilstrækkelig beskrivelse af varerne med henblik på identificering og elektronisk risikoanalyse. Der er behov for at indføre en obligatorisk HS-kode, i det mindste for kommercielle varepartier.

Der er akut behov for at etablere de registreringssystemer, der er nødvendige for at indhente alle disse oplysninger fra transportører og andre parter. Det er i den forbindelse nødvendigt med en vis grad af differentiering for at tage hensyn til forskellige forretningsmodeller for handel (f.eks. containerskibsfart, ekspresluftfragt og brevpost). Ved fastlæggelsen af nye regler skal EU tage hensyn til den administrative byrde, der lægges på de økonomiske operatører og små og mellemstore virksomheder. Der skal også tages hensyn til behovet for at udforme og fremme internationale standarder.

4.1.2. Dataenes tilgængelighed for alle berørte toldmyndigheder

Desto tidligere der kan foretages en risikovurdering af forsyningskædens varebevægelser, desto bedre og mere præcise kontrolkrav kan der udformes til den identificerede type risiko og den pågældende logistiske proces. Handelsdata skal registreres så hurtigt som muligt, og sådan at det fremmer en effektiv risikoanalyse og -styring.

Dataene skal være tilgængelige samtidig for mange medlemsstater for at kunne understøtte fleksibel brug, styring og udnyttelse af dem. Ændringen i registreringssystemerne kan gøre det muligt at samle data fra forskellige parter i mere end én medlemsstat. Det skal undersøges, hvilke omkostningseffektive metoder der kan findes til at opnå dette.

4.2. Samarbejde med økonomiske operatører

Det er i erhvervslivets og de offentlige myndigheders fælles interesse at sikre og garantere integriteten i forsyningskæden.

4.2.1. AEO-programmet (programmet for autoriserede økonomiske operatører)

En vellykket indførelse af AEO-programmet i EU er en væsentlig forudsætning for at anerkende den investering, som disse operatører foretager, og for at sikre, at der høstes betydelige fordele.

At andre ikke-toldmyndigheder og lovgivere, som har berøring med risikoevaluering og -afbødning i forsyningskæden, anerkender en anden parts status som autoriseret økonomisk operatør i EU, kunne være en vigtig kilde til besparelser og fordele for den pågældende operatør. Ligeledes kunne toldvæsnets (fulde eller delvise) anerkendelse af lignende EU-status i andre sammenhænge (f.eks. som sikkerhedsgodkendt fragtagent i luftfragtlovgivningen) forbedre effektiviteten af risikoidentificeringen.

Det bør også prioriteres at udvide de fordele, som AEO'er i EU har, til også at gælde internationalt og at sikre gensidig anerkendelse af lignende programmer indført af tredjelande.

4.2.2. Samarbejde med lovlige virksomheder for at identificere ulovlig handel

Et fuldgældigt samarbejde med økonomiske operatører giver mulighed for at sikre yderligere betydelige fordele for risikostyringen gennem bevidstgørelse af de handlende om betydningen af kvaliteten af de data, de skal indsende, og udbygning af den samlede viden om forsyningskæden for bedre at kunne finde sårbarheder og trusler.

Desuden bør de værdifulde oplysninger, som operatørerne har adgang til, udnyttes bedre af myndighederne til risikoanalyseformål.

4.3. Håndtering af forskelle i risikostyringskapacitet

Der er brug for at afhjælpe ikke blot forskelle i kapaciteten til at analysere information, men også de varierende informationsniveauer medlemsstaterne imellem. En kombination af handling i medlemsstaterne og på EU-plan skal overvejes.

4.3.1. Medlemsstaterne

Det er nødvendigt at opbygge kapacitet til at afhjælpe de eksisterende mangler i hver medlemsstat. Dette indebærer en tilpasning af de nationale elektroniske risikovurderingssystemer – "risikomaskiner" – til en række fælles tekniske specifikationer, så de krævede standarder bliver gennemført. Det indebærer også, at der afsættes tilstrækkelige midler til risikostyring i døgndrift og ekspertise af høj kvalitet inden for målretning og risikoafbødning (f.eks. gennem uddannelse).

4.3.2. EU-plan

Medlemsstaternes indsats kan afhjælpe manglerne i risikoanalysekapaciteten på nationalt plan. Men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at håndtere kollektive, tværeuropæiske risikostyringsproblemer, som er forbundet med fragmenteringen af informationsstrømmene på grund af geografisk placering og arten af de internationale logistikkæder.

På EU-plan er det nødvendigt med bedre udnyttelse i fællesskab af medlemsstaternes samlede kapacitet og ressourcer for at opfylde målsætningerne for EU's risikostyring mere effektivt på alle toldsteder langs den ydre grænse. Ud over at anerkende og respektere specifikke lokale, regionale og nationale risikostyringsmæssige karakteristika vil en yderligere kapacitet på EU-

plan udgøre et dynamisk, omkostningseffektivt supplement til de nationale bestræbelser. Dette kan f.eks. omfatte udnyttelse i realtid af en elektronisk risikomaskine til supplerende af den nationale tekniske kapacitet og udvikling af en ressourcekapacitet til at håndtere trusler og risici, der er fælles for medlemsstaterne. Mere specifikt vil en kapacitet organiseret på EU-plan:

- gøre det muligt at anvende passende fælles risikokriterier eller EU-risikoprofiler direkte på data indsamlet på EU-plan – frem for via 27 nationale systemer – i krisesituationer og andre situationer
- øge kapaciteten til at identificere fælles risici og sikre, at de behandles ensartet på begge sider af den ydre grænse
- øge gennemsækeligheden i de internationale forsyningskæder og sikre, at vigtige risikooplysninger ikke overses ved den ydre grænse
- forbedre kapaciteten til hurtigere at identificere ulovlige handelsnet, som opererer på tværs af nationale grænser, og mere systematisk afhjælpe risikoen for omdirigering af varepartier og "shoppen rundt" mellem havne
- muliggøre en mere effektiv datakvalitetsstyring, risikoevaluering og risikogennemgang ved de ydre grænser
- skabe en platform for informationsudveksling med andre myndigheder og tredjelande.

Mulighederne i det kommende Told 2020-program, f.eks. udstationering af nationale eksperter et fast sted i form af ekspertgrupper, bør udnyttes til fulde. Samling af sådanne ressourcer på EU-plan vil bidrage til at fjerne fragmenteringen af informationsstrømmene, afhjælpe de vanskeligheder, der er forbundet med forskelle i risikostyringskapaciteten mellem medlemsstaterne, og garantere en ensartet standard for elektronisk risikoanalyse og -styring.

4.4. Koordination med andre myndigheder og organer

En af hovedkonklusionerne på Yemen-hændelsen er, at der er behov for at etablere mere struktureret og systematisk samarbejde og koordinering mellem toldvæsen og andre myndigheder, især i situationer, hvor risikoen kan håndteres bedre på EU-plan. Der gælder især følgende:

- Der er brug for at strømline risikoinformation og efterretninger fra bestemte organer om alvorlige trusler forbundet med godsbevægelser, gøre dem tilgængelige og ved hjælp af systemet til forudgående fragtinformation sikre, at der handles umiddelbart på baggrund af dem. Typen af information og procedurerne for transmission heraf på en måde, der optimerer resultaterne for den fælles risikostyring, afhænger af strukturen og den organisatoriske indretning hos de relevante myndigheder (herunder toldvæsenet) og skal fastlægges og aftales sammen med disse myndigheder.
- Toldvæsenet bør deltage i vurderingen på EU-plan af sikkerhedstrusler og -risici i forsyningskæden og sikre integrationen heraf i toldrisikostyringen.

Merværdien af sådanne ordninger vil forøges, hvis informationen anvendes ensartet og umiddelbart på EU-plan i realtid, da det vil sikre den tidligst mulige reaktion på fælles trusler og risici og dermed udfylde førnævnte huller i systemet.

4.5. Internationalt samarbejde

Effektiv risikostyring afhænger også af et stærkt internationalt samarbejde, både bilateralt og multilateralt. Et tæt samarbejde med vores primære handelspartnere vil gavne både med hensyn til viden og information. Det vil også bidrage til at udbrede kendskabet til risikostyringsmetoder og -teknikker internationalt.

EU bør fortsat tage initiativer til udvikling af informationsudvekslingen med store handelspartnere og nabolande, fremme gensidig anerkendelse af handelspartnerskabsprogrammer og støtte fælles uddannelse af personale gennem udveksling af embedsmænd og udvikling af fælles standarder. EU bør færdiggøre det igangværende arbejde med en fælles ramme for risikostyring sammen med partnere, der indgår i EU's toldsikkerhedsområde. Endelig bør EU fortsat støtte det internationale arbejde med standarder (f.eks. i henhold til SAFE-rammen) i multilaterale organisationer som WCO, ICAO, IMO og UPU med hensyn til risikostyring og sikkerhed i forsyningskæden, herunder fragtinformation forud for afgang af al fragt, informationsudveksling, handelspartnerskabsprogrammer og detektionsteknologier.

5. KONKLUSION

De handlende, medlemsstaterne og borgerne i EU har alle en interesse i effektiv risikostyring. En tættere inddragelse af de økonomiske operatører er nødvendig for at opnå den ønskede datakvalitet med henblik på risikoanalyse, lette den lovlige handel, så den kan foregå mere effektivt, og bekæmpe den ulovlige handel med større virkning. Dette vil sammen med en mere systematisk udveksling af risikoinformation og koordinering mellem toldvæsen og andre myndigheder eller organer og et tættere internationalt samarbejde styrke såvel sikkerhed som integritet i forsyningskæden.

Før der tages konkrete initiativer til handling med henblik på at styrke toldrisikostyringen opfordrer Kommissionen Rådet, Europa-Parlamentet og det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til at overveje den tilgang, der er skitseret i denne meddelelse.