

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden«

COM(2012) 793 final

(2013/C 327/04)

Ordfører: **Antonello PEZZINI**

Kommissionen besluttede den 18. marts 2013 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

"Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden"

COM(2012) 793 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 27. juni 2013.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 491. plenarforsamling den 10.-11. juli 2013, mødet den 10. juli, følgende udtalelse med 168 stemmer og 1 imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) mener, at en fælles tilgang til toldrisikostyringen og sikkerheden i forsyningskæden er helt afgørende for at kunne garantere en ensartet og ikke-diskriminerende anvendelse af EU-reglerne fra alle berørte myndigheders side i hele toldunionen, som henhører under EU's enekompetence i henhold til EUF-traktatens artikel 3.

1.2 EØSU støtter uforbeholdent Kommissionens forslag, der skal sikre en mere effektiv og velfungerende risikostyring og styring af varebevægelser over EU's grænser ved hjælp af en **fælles strategi** og it-systemer, der egner sig til risikostyring i EU.

1.3 EØSU finder det stærkt bekymrende, at toldunionen - som blev lanceret med Romtraktaten i 1957 og realiseret i 1968 som en fælles politik, der skulle skabe et fælles handelsmarked, hvor personer og varer frit kan bevæge sig, og et system hvor de handlende kan få foretaget toldbehandlingen ét sted (one-stop-shop) uden forskelsbehandling i hele EU - stadig i dag fortolkes og udmøntes forskelligt. Dette vanskeliggør en effektiv og velfungerende toldrisikostyring og forsinkes derfor handelsstrømmene og de frie varebevægelser i EU.

1.4 For at garantere et højt risikostyringsniveau i hele toldunionen er det vigtigt at forbedre toldmyndighedernes kapacitet alle steder i Europa, så definitioner, klassifikationer og indsamling og fremsendelse af data til EU-databaserne ensrettes på basis af fælles, ensartede kriterier, som verificeres og overvåges i et enkelt kvalitetssikringssystem med sanktioner for overtrædelse.

1.5 EØSU anbefaler, at der udvikles fælles teknisk-normative standarder, så risikostyringen er den samme og af høj kvalitet langs hele EU's ydre grænse, og at disse standarder følges op af en indsats på EU-plan for at udvikle et højt fagligt niveau, som også tager hensyn til, at opgaverne er forskellige afhængigt af de specifikke nationale forhold.

1.6 EØSU insisterer på, at der må være garanti for, at de forskellige databaser under EU's markedstilsynsordning er fuldt interoperable på grundlag af en fælles strategi og betydelig støtte fra EU's programmer for teknologisk udvikling, så det sikres, at informationer udveksles i realtid mellem de mange myndigheder på forskellige niveauer, hvilket bl.a. også vil styrke kampen mod den risiko, der er for dumping på sundheds-, miljø- og socialområdet.

1.7 EØSU opfordrer til, at EU optrapper sin indsats for at uddanne kvalificerede menneskelige ressourcer og forbedre styringskapaciteten bl.a. ved hjælp af tiltag for at rette op på den ulige fordeling af kontrolopgaverne og oprettelse af en fælles toldaktionsgruppe, der efter anmodning kan træde til med hurtig hjælp i vanskelige situationer.

1.8 Efter EØSU's opfattelse er det strengt nødvendigt at styrke partnerskabet mellem toldvæsen, transportører og autoriserede økonomiske operatører gennem en styrkelse af dets status og øgede fordele, således at samarbejdet om risikostyring bliver optimalt, ved at data fremsendes én gang, og unødvendigt bureaukratisk dobbeltarbejde forsvinder.

1.9 EØSU opfordrer til, at styringssystemet omlægges, så det kommer til at omfatte alle nationale og EU-myndigheder, agenter og EU's varslings- og informationssystemer, og der opnås et mere struktureret og systematisk samarbejde mellem toldvæsen og de øvrige myndigheder i det indre marked.

1.10 EØSU opfordrer til, at gennemførelsen af foranstaltningerne i den flerårige handlingsplan for markedsovervågning bliver sammenhængende og koordineret for at undgå dobbeltkontrol, anvendelse af forskellige kriterier, gentagne forespørgsler på samme data, manglende overensstemmelse mellem de forskellige kontrol- og markedstilsynsmyndigheders tilgange og manglende interoperabilitet.

2. Indledning

2.1 Toldunionen henhører under Den Europæiske Unions enekompetence i henhold til artikel 3 i EUF-traktaten. Toldvæsenet er den offentlige myndighed, der har det fuldstændige tilsyns- og kontrolansvar for alle varer, der passerer EU's ydre grænser, og som kan bevæge sig frit inden for EU's toldområde, når de er frigivet til fri omsætning af toldmyndighederne et sted i EU.

2.2 Helt tilbage i 2004 gjorde EØSU opmærksom på behovet for at ændre "den strategiske indfaldsvinkel til toldtjenestepolitikkerne, så vægten nu med rette ligger på udfordringerne ved iværksættelsen af de fælles toldpolitikker ved en række nye ydre grænser som følge af EU's udvidelse. Udvalget bifalder tillige de ændrede rammer, som den øgede bekymring om sikkerhedsprocedurer til beskyttelse af EU's borgere har affødt, navnlig under henvisning til USA's erfaringer" ⁽¹⁾.

2.3 I betragtning af de alvorlige problemer med toldunionens funktion, der følger af, at EU-lovgivningen anvendes forskelligt, og som risikerer at svække effektiviteten samlet set på grund af ineffektivitet, spild og manglende overensstemmelse mellem behov og de midler, der er til rådighed, har EØSU understreget, at der må "føres én samlet toldpolitik baseret på ensartede, ajourførte, gennemsigtige, effektive og forenklede procedurer, som kan bidrage til EU's økonomiske konkurrenceevne på globalt plan" ⁽²⁾.

2.4 Toldunionen er den operationelle gren af en lang række af EU's handelspolitiske foranstaltninger, og det er igennem den, at mange af EU's internationale handelsaftaler får virkning. Via myndighederne i medlemsstaterne udvikles der vigtige horisontale processer for datastyring, styring af handlende og "risikostyring, herunder identifikation, vurdering, analyse og afhjælpning af de utallige typer og niveauer af risici, der er forbundet med international handel med varer" ⁽³⁾.

2.5 Indførelsen af en fælles tilgang til integreret risikostyring ved indførsels- og udførselsstedet vil kunne opfylde målene om:

- bedre fordeling af de menneskelige og økonomiske ressourcer ved at kanalisere dem derhen, hvor der er brug for dem,
- ensartet anvendelse af alle EU's toldforskrifter,
- et integreret system for samarbejde mellem myndigheder, handlende og transportører,
- forenkling af procedurer og nedbringelse af ekspeditionstider og omkostningerne forbundet dermed.

3. Toldvæsenets sikkerhedsmæssige rolle

3.1 Som anført i Kommissionens meddelelse om toldunionens tilstand fra slutningen af 2012 er toldvæsenet "den offentlige myndighed, der har det fuldstændige tilsyns- og kontrolansvar for alle varer, der passerer EU's ydre grænser, og som kan bevæge sig frit inden for EU's toldområde, når de er frigivet til fri omsætning af toldmyndighederne et sted i EU" ⁽⁴⁾.

3.2 Takket være denne helt særlige stilling har toldmyndighederne det primære ansvar for at overvåge den internationale handel i EU og bidrager til gennemførelse af de eksterne aspekter af det indre marked, af den fælles handelspolitik og af andre politikker vedrørende handel og sikkerheden i forsyningskæden.

3.3 EØSU har understreget, at "en effektiv toldunion er en uomgængelig forudsætning for den europæiske integrationsproces for at sikre en effektiv, sikker og gennemsigtig fri bevægelighed for varer med størst mulig beskyttelse af forbrugerne og miljøet og en effektiv og ensartet bekæmpelse i hele EU af svig og varemærkeforfalskning" ⁽⁵⁾, og har anbefalet en fælles toldpolitik med ensartede, ajourførte, gennemsigtige, effektive og forenklede procedurer.

3.4 Selvom toldunionen bygger på en fælles lovgivning og en fælles politik, er den funktionsmæssigt en kompleks størrelse, som skal gennemføres af 27 forskellige myndigheder i EU. En kombination af menneskelige, tekniske og finansielle faktorer på forskellige niveauer indgår i såvel toldbehandlingen og kontrolprocedurerne som i styringen og behandlingen af data og de handlende og i styringen af de forskellige risikoniveauer forbundet med den internationale varehandel og sikkerheden i forsyningskæden.

3.5 EØSU understreger, at det må undgås, at medlemsstaterne gives for kort snor til at gennemføre toldlovgivningen, men at de fortsat kan tage hensyn til mængden af den handel, der er tale om. EØSU konstaterer i den forbindelse, at medlemsstaterne har mangedoblet de handelsfremmende foranstaltninger: elektronisk toldbehandling, forenklede procedurer, indførelse af status af autoriseret operatør.

3.6 Enhver form for harmonisering bør være baseret på "bedste praksis" og ikke på et gennemsnitligt europæisk niveau.

⁽¹⁾ EUT C 110 af 30.4.2004, s. 72.

⁽²⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 68.

⁽³⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁴⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁵⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 68.

3.7 Hvis omkostningseffektivitet, resultatorientering – også når det gælder indtægtssiden af budgettet – samt opnåelse af reelle fremskridt er målet, mener EØSU, at kontrollen bør have mindre fokus på de enkelte transaktioner og mere på en systembaseret tilgang baseret på en risikovurdering.

4. Risikostyring i forsyningskæden

4.1 Toldunionens operationelle funktion er under et voksende pres som følge af den støt stigende samhandel og nye, stadig mere komplekse og hurtigere udviklede modeller, som med hast øger antallet af opgaver og forventningerne hos aktørerne. Moderniseringen i retning af elektronisk toldbehandling forudsætter:

- anvendelse af nye procedurer i hele EU,
- større investeringer i informationsteknologi,
- ansatte med nye kvalifikationer.

4.2 Effektive fælles strategier for analyse, kontrol og styring af risici kræver en kulturændring i alle de berørte myndigheder med fastlæggelse af fælles strategiske mål og fælles procedurer, hvor risikostyringen foregår i samarbejde med andre agenturer og internationale partnere, især når det gælder sikkerhed, sundhed og miljø.

4.3 Nærmere bestemt kræver en effektiv risikostyring et tættere samarbejde mellem toldvæsenet og markedstilsynsmyndighederne på nationalt og EU-niveau, da det ellers vil være yderst vanskeligt at udforme fælles risikokriterier og specifikke risikoprofiler.

4.4 Ved indførelsen af en fælles tilgang til risikostyringen på indførsels- og udførselsstedet skal der tages højde for, at kontrolansvaret for øjeblikket er uddelegeret til toldvæsenet i medfør af mere end 60 retsakter⁽⁶⁾, mens tilsynsmyndighederne har ansvaret for en række indbyrdes afhængige processer fra stikprøvekontrol til laboratorieprøvninger, fortolkning af resultater, risikovurdering, korrigerende indgreb og sanktioner, som sigter mod at forbedre sikkerheden ved de produkter, som findes på markedet, som fastlagt i akt for det indre marked I⁽⁷⁾ og II⁽⁸⁾.

4.5 Der bør være en fælles systemisk platform – bl.a. via grupperne om administrativt samarbejde – bestående af told- og markedstilsynsmyndighederne på forskellige niveauer, som

kan give input til risikovurderingsmetoderne, og der bør kunne trækkes på erfaringerne i forskellige databaser inden for forskellige sektorer.

4.6 Told- og markedstilsynsmyndighederne bør samle deres ressourcer og kompetencer for at "anvende SMV-venlige metoder"⁽⁹⁾, bl.a. gennem indførelse af retningslinjer i begge myndigheder, bedre koordinering og samarbejde, udveksling af information og fælles aktiviteter, så fragt forbundet med en høj sikkerhedsrisiko kan håndteres målrettet.

5. Betydningen af partnerskabet mellem toldvæsenet, de handlende og transportørerne

5.1 Partnerskabet mellem toldvæsenet, de handlende og transportørerne er af afgørende betydning for at sikre integriteten i forsyningskæden, hvilket er i borgernes, virksomhedernes og de offentlige myndigheders interesse.

5.2 Dette partnerskab bør bygge på solide mekanismer af gensidig tillid, herunder:

- ensartede generelle forpligtelser for de handlende for at garantere produktsikkerheden og klare ansvarsområder for producenter, importører og distributører ved hjælp af vigtige foranstaltninger, som gør forsyningskæden sikker,
- kommunikation af kodificerede kvalitetsdata fra de handlende til alle myndigheder involveret i risikostyringen, der gør det muligt at identificere og spore varerne og de faktiske parter bag transaktionen,
- garanti for lige behandling af de handlende i forbindelse med risikostyringen i hele EU og ethvert sted langs de eksterne grænser, så forskelsbehandling forhindres;
- tættere samarbejde med de virksomheder, der transporterer varerne over grænserne;
- begrænsning af de administrative, proceduremæssige og bureaukratiske byrder for de handlende, især SMV'er.

5.3 Allerede i Verdenstoldorganisationens (WCO) reviderede Kyotokonvention om forenkling af toldbehandling⁽¹⁰⁾ blev der fastlagt bestemmelser om at begrænse de indgribende kontroller, og trods fristelsen til at skærpe den systematiske kontrol – ikke mindst i kølvandet på begivenhederne den 11. september 2001 – det var tillige et emne i WTO-forhandlingerne om lettelse af samhandelen⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Bilag 2 til SEC(2011) 1317 final – "Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014-2020 (FISCUS)".

⁽⁷⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁸⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 76 final, foranstaltning 9.

⁽¹⁰⁾ WCO 2003.

⁽¹¹⁾ Art. VIII i GATT, der sigter mod at mindske import- og eksportprocedurerne.

5.4 Fragmenteringen af informationsstrømmene må fjernes, og vanskelighederne forbundet med forskelle i medlemsstaternes risikostyringskapacitet må afhjælpes for at sikre en ensartet standard for elektronisk risikostyring og -analyse. En forudsætning herfor er, at der udvikles en fælles EU-tilgang til risikostyring og forsyningssikkerhed.

6. De nye teknologier: interoperable systemer og informationsudveksling

6.1 EU's flerårige forsknings- og udviklingsprogrammer, navnlig det syvende rammeprogram, IDABC⁽¹²⁾ og ISA⁽¹³⁾ om offentlige myndigheders interoperabilitet, har skabt et grundlag for udvikling af adskillige fælles projekter om risikostyring med nye redskaber, der ikke er begrænset af de meget forskellige nationale processer og domæner i it-infrastrukturen og -anvendelserne i medlemsstaterne.

6.2 For at garantere hurtig ibrugtagning og markedsføring af teknologier er det altafgørende, at innovation og forskning og udvikling inden for risikostyring og sikkerhed i forsyningskæden koordineres i EU. Særligt er "proof of concept"-demonstrationsprojekter og pilotlinjep projekter vedrørende fremstilling helt uundværlige forudsætninger for ibrugtagningen af teknologier i industriel målestok. Offentlig-private partnerskaber kan finansiere disse initiativer med midler fra strukturfondene eller Horisont 2020-rammen og via andre EU-programmer.

7. Struktureret og systematisk samarbejde og koordinering mellem toldvæsen og andre myndigheder

7.1 EØSU har bl.a. for nylig understreget, at der er behov for "et **tættere samarbejde** mellem toldadministrationer, markeds-tilsynsmyndigheder, Kommissionens tjenestegrene og de europæiske agenturer med henblik på større kontrol med kvaliteten af de varer, der slipper ind over grænserne"⁽¹⁴⁾, og betonet nødvendigheden af passende oplysninger og fælles uddannelse.

7.2 Ifølge Kommissionen "er det [på EU-plan] 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", f.eks. gennem "udnyttelse i realtid af en elektronisk risikomaskine", hvilket vil styrke kapaciteten i EU.

7.3 Efter EØSU's opfattelse er spørgsmålet om samarbejde og koordinering inden for risikostyring et af de helt centrale punkter i Kommissionens forslag, og det gælder ikke kun den systematiske koordinering mellem myndighederne i medlemsstaterne, men tillige koordineringen på EU-niveau mellem de forskellige relevante generaldirektorater og agenturer.

⁽¹²⁾ Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens. IDABC bidrager til i2010-initiativet om modernisering af den offentlige sektor i Europa.

⁽¹³⁾ Interoperativitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder 2010-2015.

⁽¹⁴⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 68.

8. Generelle bemærkninger

8.1 EØSU bifalder Kommissionens initiativ, der skal sikre en effektiv og velfungerende risikostyring og styring af varebevægelser over EU's grænser ved hjælp af en fælles flerlagsstrategi, der skal bruges til at identificere risikotypen og -niveauet og de muligheder, der er for at gribe ind, og koordinering mellem de forskellige organer og agenturer på grundlag af en ensartet tilgang og på forhånd fastlagte fælles kriterier.

8.2 EØSU er overbevist om, at det er nødvendigt at centralisere den **elektroniske toldbehandling** og give Kommissionen de rigtige it-systemer til **risikostyring i EU** på grundlag af et net af interoperable databaser og systematisk brug af standardiserede arbejdsmetoder, som sikrer arbejdstagerne, forbrugerne og virksomhederne mod risikoen for dumping på sundheds-, miljø- og socialområdet.

8.3 Efter EØSU's opfattelse er det helt afgørende, at toldvæsenets kapacitet øges, så der på alle toldsteder i Europa er garanti for samme risikostyringsniveau baseret på fælles, ensartede kriterier, som verificeres og overvåges i et enkelt kvalitetssikringssystem med sanktioner for overtrædelse.

8.4 EØSU mener, at det vil være mest korrekt at behandle dette spørgsmål **inden for rammerne af den flerårige handlingsplan for markedsovervågning, hvori der fastlægges 20 konkrete foranstaltninger**⁽¹⁵⁾, der skal iværksættes inden 2015, og især i forbindelse med de foranstaltninger, der vedrører:

- støtte til told- og markedsovervågningsmyndighedernes gennemførelse af retningslinjer i medlemsstaterne (foranstaltning 17),
- forbedring af effektiviteten af sikkerheds- og regelefterlevelseskontrollen ved grænserne (foranstaltning 18),
- kortlægning af forskelle i forbindelse med sikkerheds- og efterlevelseskontrol af produkter, der føres ind i EU (foranstaltning 19),
- udvikling af en fælles risikotilgang til toldkontrol inden for produktsikkerhed og regelefterlevelse (foranstaltning 20).

8.5 EØSU mener ikke, at toldkontrollen og markedstilsynet kan forvaltes uafhængigt af hinanden, og derfor bør en **fælles tilgang på EU-niveau** søges udformet i et samarbejde **mellem de berørte myndigheder**, ligesom alle redskaber til analyse, indsamling og behandling af data i netværk bør være fuldt interoperable.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 76 final.

8.6 EØSU ser gerne et støttesystem, der kan styrke medlemsstaternes risikostyringskapacitet med henblik på at sikre ensartede kvalitetsstandarder ved hjælp af en EU-mekanisme for efterprøvning, kontrol og overvågning samt sanktioner. Derudover ser det gerne, at EU gør en større indsats for at udvikle et højt fagligt niveau, hvilket der især er behov for de steder, hvor opgaven og omkostningerne er størst, eksempelvis ved Schengenområdet grænser.

8.7 I den henseende opfordrer EØSU til, at EU optrapper sin indsats for at uddanne kvalificerede menneskelige ressourcer og forbedre styringskapaciteten bl.a. ved at oprette en fælles toldaktionsgruppe, der kan træde til med hurtig hjælp i vanskelige situationer.

8.8 For at sikre klare og ensartede, fælles standarder i hele det indre marked og dermed samme sikkerhedsniveau opfordrer EØSU indtrængende til **et tættere samarbejde og informationsudveksling** på grundlag af høje fælles standarder mellem toldvæsen, markedstilsynsmyndigheder, Kommissionens tjenestegrene og europæiske agenturer for at forbedre kvalitetskontrollen af varer, der føres over grænserne.

8.9 EØSU er enig i **Rådets resolution** om fremtiden for samarbejdet om håndhævelsen af toldlovgivningen⁽¹⁶⁾, for så vidt angår en **bedre styring af toldunionen**, toldunionens evne til at måle sin indvirkning, fremme en ensartet anvendelse af lovgivningen, styrke samarbejdet mellem agenturer og især "vedtage en mere sammenhængende tilgang til den internationale forsyningskæde" for at lette handelen og "skabe reelle og synlige fordele for de godkendte økonomiske operatører".

Bruxelles, den 10. juli 2013

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁶⁾ EUT C 80 af 19.3.2013, s. 11.