

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 505. PLENARFORSAMLING DEN 18. OG 19. FEBRUAR 2015

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring: Håndtering af risici, styrkelse af sikkerhed i forsyningskæden og lettelse af handel

(COM(2014) 527 final)

(2015/C 251/05)

Ordfører: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Medordfører: Jan SIMONS

Kommissionen besluttede den 1. oktober 2014 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 — EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring: Håndtering af risici, styrkelse af sikkerhed i forsyningskæden og lettelse af handel«

COM(2014) 527 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 2. februar 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 505. plenarforsamling den 18.—19. februar 2015, mødet den 18. februar, følgende udtalelse med 141 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder Kommissionens meddelelse om strategien og handlingsplanen for toldrisikostyring. For at sikre en korrekt gennemførelse af strategien bør toldmyndighederne samarbejde med hinanden, men også med andre nationale myndigheder bl.a. på områder såsom sundhed, forbrug og retligt samarbejde vedrørende tjenesteydelsessikkerhed.

For EØSU gælder det om at sikre, at EU's toldbestemmelser bliver håndhævet, og at de samarbejdsmekanismer, der er fastlagt i EU-retten, fungerer ordentligt.

1.2. Med henblik på en integreret toldrisikostyring er det også nødvendigt at harmonisere gennemførelsen af andre politikker og gøre dem kompatible. Medlemsstaterne råder allerede over officielle data om disse emner, og der er derfor brug for deling og udveksling af dem, især ved at de officielle data om alvorlige risici gøres interoperable.

1.3. EU bør med henblik på vedtagelse af sine egne regler og supplerung af sin egen lovgivning bygge på reglerne i kompendiet om risikostyring og andre standarder, som Verdenstoldorganisationen (WCO) har fastlagt, for at EU's toldbestemmelser kan være i overensstemmelse med de fleste af de gældende regler på området.

1.4. I henhold til mål 3 i handlingsplanen skal det klart fastsættes, hvem, hvornår og hvor der foretages kontrol, hvilket vil være i overensstemmelse med det kort over risici og deres styrke, som det er ønskeligt, at Kommissionen vedtager som en gennemførelsesforanstaltning. Denne foranstaltning anses — i kraft af sin betydning for handlingsplanens gennemførelse — for at være den mest presserende.

1.5. Da det er vigtigst at sikre en ensartet anvendelse af EU's toldbestemmelser, er mål 5 i handlingsplanen også af stor betydning, idet det vedrører hele strategien og drejer sig om fremme af samarbejdet i forbindelse med alle former for regelefterlevelse og sporing udført af de nationale myndigheder samt informationsudvekslingen mellem myndigheder på medlemsstats- og EU-plan.

1.6. Udvalget vil gerne understrege, at der ved fastlæggelsen af strategien bør tages hensyn til de særtræk, som kendetegner de forskellige medlemsstaters toldpraksis, såsom omfanget af de respektive handelsstrømme, handelsvolumen og praksis. Disse systemer skal dog være kompatible og overholde EU's principper og lovgivning.

1.7. EØSU er enig i den betydning, som meddelelsen tillægger samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne, men ønsker også at understrege den vigtige rolle, som de andre samfundsaktører, der er involveret i strategien, kan spille.

1.8. Udvalget opfordrer til at gøre pilotprojekterne mere synlige dér, hvor de gennemføres, hvilket meddelelsen også kommer ind på uden at sige det direkte. Dette vil også kunne give de berørte aktører en mere fremtrædende rolle og dermed tiltrække yderligere private investeringer, som vil kunne understøtte strategien ved at sætte skub i innovationen.

2. Indledning

2.1. Risikostyring er et grundlæggende princip i moderne metoder til toldkontrol. Toldmyndighederne indfører analyse- og revisionsmekanismer for at sikre kontrolprocedurernes effektivitet i hele toldområdet. Procedurerne skal løbende revideres og om nødvendigt tilpasses for at opfylde nye krav.

2.2. Ved hjælp af risikostyringen prøver toldforvaltningerne at skabe en rimelig og retfærdig balance mellem bekæmpelse af svig på den ene side og på den anden side behovet for at genere de lovlige bevægelser af varer og personer mindst muligt og for at holde omkostningerne så langt nede som muligt.

2.3. I betragtning af, at det er fysisk umuligt at kontrollere en stor del af varerne, er der med SAFE-programmet indført et system med såkaldte »autoriserede økonomiske operatører« (AEO), som går ud på efter en forudgående undersøgelse at godkende virksomhederne som betroede partnere i toldspørgsmål. Dette forudsætter, at myndighederne fuldt ud forstår virksomhedens aktiviteter, at de danner sig et klart billede af dens forretningsprocesser og af det erhvervs-klima, hvori den opererer, og har permanent adgang til regnskaberne. I EU fastlægges kriterierne for indrømmelse af status som »autoriseret økonomisk operatør« i artikel 5a i forordning (EF) nr. 648/2005⁽¹⁾. I erhvervskredse anses det for nødvendigt at opnå denne status for at kunne fungere tilfredsstillende på markedet.

2.4. I EU er toldunionen nedfældet som en enekompetence i EUF-traktaten, og det samme gælder toldprocedurer og import- og eksportafgifter. Denne politik er fastlagt som en overnational ret i den primære EU-ret i artikel 28 ff. indtil artikel 37 under afsnittet »Frie varebevægelser«. Men i dag varetager toldmyndighederne også stadig flere andre opgaver. Der er faktisk tre søjler: skatter, sikkerhed og regler om overvågning af ikketolmæssige normer. Således er en del for eksempel reguleret ved artikel 87 i EUF-traktaten om politisamarbejde, som ikke er en enekompetence for EU.

2.5. I en meddelelse fra Kommissionen af januar 2013⁽²⁾ indføres en fælles tilgang til integreret risikostyring, som ved toldunionens indførsels- og udførselssteder skal gøre det muligt at opfylde følgende mål:

- bedre fordeling af de menneskelige og økonomiske ressourcer om nødvendigt ved at koncentrere dem
- ensartet anvendelse af alle EU's toldbestemmelser
- et integreret system for samarbejde mellem myndigheder, handlende og transportører samt
- forenkling af procedurer og nedbringelse af ekspeditionstider og de dermed forbundne omkostninger.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 648/2005 af 13. april 2005 (EUT L 117 af 4.5.2005, s. 13), og andre bestemmelser såsom Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 (EFT L 253 af 11.10.1993, s. 1).

⁽²⁾ COM(2012) 793 final.

2.6. EØSU afgav en positiv udtalelse⁽³⁾ om denne meddelelse fra 2013 ud fra den opfattelse, at en fælles tilgang til toldrisikostyring 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.

2.7. Rådet vedtog den 18. juni 2013 konklusioner om styrkelse af sikkerheden i forsyningskæden og toldmyndighedernes risikostyring og opfordrede Kommissionen til at fremlægge en sammenhængende strategi. EU deler de fælles strategiske mål om at beskytte forsyningskædens sikkerhed og integritet, borgernes sikkerhed og EU's og dets medlemsstaters finansielle interesser samt målene om at lette og fremskynde lovlig handel til fremme af konkurrenceevnen.

2.8. Den nuværende omarbejdede toldkodeks, vedtaget ved forordning (EU) nr. 952/2013⁽⁴⁾, indfører ikke kun risikostyring som en specifik opgave for toldmyndighederne, men baserer systemet, som er reguleringen af den fælles toldtarif, på tilsynsfunktionen. Tilføjelsen af risikostyring i toldkodeksen styrker samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem de nationale myndigheder — såvel toldmyndigheder som andre — og Kommissionen, og denne får i visse tilfælde endog gennemførelsesbeføjelser på området.

3. Kommissionens meddelelse

3.1. Kommissionen fremlægger en ny strategi til forbedring af toldrisikostyringen i EU sammen med en detaljeret handlingsplan, der skal forvalte den voksende handel mere effektivt i en mere og mere kompleks international forsyningskæde.

3.1.1. Handlingsplanen angiver en række foranstaltninger for hvert mål. Formålet med tiltagene er at lukke de konstaterede huller, så toldmyndighederne i EU gradvis får en bedre kapacitet, og der opnås et mere systematisk samarbejde med andre organer, økonomiske operatører og internationale handelspartnere. Handlingsplanen omfatter aktiviteter, der skal støtte eller udvikle internationale normer og standarder, hvor det er relevant.

3.1.2. Kommissionen forsøger at opnå komplementaritet og sammenhæng med andre EU-initiativer — både på toldområdet og andre politikområder — som for eksempel initiativer om sikkerhed, transport og beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder.

3.2. Toldvæsenet benytter risikostyring til at gennemføre effektive og virkningsfulde kontroller, undgå uberettigede afbrydelser for legitim forretning og udnytte ressourcerne så effektivt som muligt, således at de kan sættes ind på områder, hvor der er de største og mest alvorlige risici.

3.3. Strategien vedrører risikostyringen og kontrollen af varer, der kommer ind i, forlader eller transiterer gennem Unionen med det fornødne hensyn til deres specifikke art, risikoskalaen og omkostningerne. Dette forudsætter, at der er kapacitet til at identificere, evaluere og analysere samtlige trusler og risici, der er forbundet med varer og deres bevægelser.

3.3.1. De underliggende principper i EU's toldrisikostyring i forsyningskæden er ifølge meddelelsen følgende:

- forhåndsvurdering, kontrol, når det kræves
- samarbejde mellem forskellige instanser
- koordineret flerlagstilgang
- effektiv udnyttelse af ressourcer.

3.3.2. For at gøre den for hele EU gældende risikostyringsramme mere effektiv og virkningsfuld bør Kommissionen og medlemsstaterne arbejde sammen for at styrke en flerlaget toldrisikostyring i EU og i den forbindelse træffe de nødvendige foranstaltninger med følgende midler:

- bedre datakvalitet og registreringssystemer

⁽³⁾ EUT C 327 af 12.11.2013, s. 15.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (EUT L 269 af 10.10.2013 s. 1).

- tilgængelighed af data vedrørende forsyningskæden og deling af risikorelevant information mellem toldmyndigheder
- gennemførelse af kontrol og foranstaltninger til mindskelse af risici, hvor det er nødvendigt
- styrkelse af kapacitet
- fremme af samarbejdet mellem diverse instanser og informationsdeling mellem toldvæsen og andre myndigheder på medlemsstatsplan og EU-plan
- fremme af samarbejdet med virksomheder
- udnytte potentialet i et internationalt samarbejde på toldområdet.

3.3.3. I meddelelsen redegøres der for hver enkelt af disse midler til at nå strategiens mål, således at dette samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne kan munde ud i vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU bifalder og støtter Kommissionens meddelelse ud fra den overbevisning, at en mere fælles tilgang til toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden er afgørende for at sikre retssikkerhed og ensartet anvendelse af EU's toldbestemmelser til gavn for frie varebevægelser.

4.1.1. Det foreslås at styrke og anvende visse toldinstrumenter, som skal være fast forankrede mellem de nationale myndigheder, Kommissionen og erhvervslivet, og føje en risikostyringsfunktion til de eksisterende opgaver vedrørende anvendelse af toldtariffen, handelsforanstaltninger og statistik.

4.2. I Kommissionens handlingsplan beskrives en række mål og midler til at nå dem, som vil styrke toldmyndighedernes kapacitet i EU og sætte dem i stand til at samarbejde mere systematisk med andre aktører, hvad enten de er erhvervsmæssige eller internationale handelspartnere.

4.2.1. Strategien for komplementaritet med andre relevante myndigheder, der er involveret i forsyningskæden, burde nævnes udtrykkeligt. En passende gennemførelse af strategien kræver et tættere og mere effektivt samarbejde mellem toldmyndighederne på internationalt plan og mellem toldmyndighederne og andre myndigheder, bl.a. sundheds- og forbrugermyndigheder.

4.2.2. De såkaldte »officielle data«, som allerede findes på nationalt plan i forbindelse med de forskellige grænsekontroller, forvaltes af it-systemer (eksterne sundhedskontroller — mennesker, dyr og planter — lægemidler og kosmetik osv.). De er dog ikke samlet ét sted og deles heller ikke, og dermed vil et sådant tiltag forbedre systemets funktion og lette toldvæsenets arbejde, eftersom det er midlet til at videregive de risikodata, hvormed varerne kan identificeres gennem hele forsyningskæden.

4.2.3. I betragtning af truslernes — og dermed løsningernes — grænseoverskridende dimension, står det klart, at de »officielle data«, der indsamles på nationalt plan, bør deles. Det foreslås derfor, at de kriterier, der fastsættes på EU-plan, baseres på de fælles internationale standarder og supplerer disse med henblik på anvendelse i EU. EØSU understreger derfor behovet for at gøre dataene interoperable for at sikre en effektiv gennemførelse og overholdelse af foranstaltningerne i strategien, eftersom det er den grænseoverskridende dimension, der gør det særligt nødvendigt at dele de »officielle« data, som allerede indsamles på nationalt plan.

4.2.4. For at styrke det administrative samarbejde om anvendelsen af et system til sporing af risici går EØSU principielt ind for, at det anvendte system bl.a. baseres på følgende principper:

- for præcist at identificere produkter, der er forbundet med risici, bør risikoforanstaltninger, -kriterier og -standarder samt ændringer hertil være omfattet af det fælles toldrisikoforvaltningssystem (CRMS) under forordning (EU) nr. 952/2013; i den forbindelse må der tages hensyn til systemer for tidlig varsling og databeskyttelsesregler

- forbindelser med alle andre relevante systemer, såsom dem, der er udviklet under Rådets forordning (EF) nr. 515/1997⁽⁵⁾, er ønskværdige
- anvendelse af de grundlæggende principper for informationssystemet for det indre marked (IMI), da det omfatter instrumenter, som allerede er blevet evalueret, og tilpasning af dem til toldvæsenet
- foranstaltninger, kriterier og standarder for risikograduering for produkter, materialer, indførselsveje, oprindelse eller andre faktorer til fastlæggelse af risici med anvendelse af Taric-systemet for så vidt muligt at synliggøre de alvorligste risici.

EØSU gentager behovet for, at forvaltningerne udveksler oplysninger.

4.2.5. Hvad angår den komplementaritet i samarbejdet, som bebudes i strategien, bør der også tages hensyn til relevante politiske tiltag på områderne produksikkerhed, dyresikkerhed, fødevarer- og fodersikkerhed, miljøbeskyttelse og initiativer vedrørende intellektuel ejendomsret (IPR). EØSU finder det meget vigtigt at udveksle information om alvorlige problemer for folkesundheden og miljøet samt for borgernes sikkerhed og beskyttelse.

4.3. Det vil være hensigtsmæssigt, at de kriterier, der fastlægges i EU, baseres på de fælles regler i kompendiet om toldrisikostyring og andre standarder, som Verdenstoldorganisationen (WCO) har fastlagt, og at de supplerer disse med henblik på anvendelse i EU.

4.4. Det er positivt, at programmerne for autoriseret økonomisk operatør (AEO) forbinder dette begreb med risikostyring i betragtning af den omfattende evalueringsproces, som operatøren og dennes kontakter skal igennem under proceduren for udstedelsen af certifikatet, hvilket er rimeligt i lyset af de forenklinger af toldprocedurerne, operatørerne opnår med dette certifikat.

4.5. Ved gennemførelsen af foranstaltninger til kontrol og afdæmpning af risici, når der er behov herfor, bør man skele til den foreslåede metodologi i Verdenstoldorganisationens kompendium.

4.6. I forbindelse med den kortlægning af risici og deres styrke, som Kommissionen skal fastlægge efter behørig og gennemsigtige høringer med eksperter fra medlemsstaterne og efter at have hørt de erhvervsdrivende i henhold til artikel 50, stk. 1, og artikel 284 i kodeksen, bør mål 3 i handlingsplanen beskrives mere præcist for at klarlægge nøjagtigt overfor hvem, hvor og hvornår der skal skrives til forhåndsvurdering, når det kræves, og hvilke forhold denne foranstaltning skal rettes imod. I virkeligheden burde denne foranstaltning være den første, der gennemføres, eftersom man dermed ville opnå større klarhed i gennemførelsen af de andre handlingsplaner og i risikovurderingen samt større retssikkerhed.

4.7. Mål 5 i handlingsplan er også meget vigtigt, eftersom hovedsigtet med strategien er fremme af samarbejdet og informationsdelingen mellem myndigheder på medlemsstats- og EU-plan, hvilket EØSU altid har betragtet som yderst vigtigt. For korthedens skyld vil EØSU henvise til de anbefalinger, udvalget fremsatte om dette spørgsmål i punkt 1.9 og 1.10 samt i punkt 4 i sin udtalelse fra 2013 om »Risikostyring i forsyningskæden«, hvori det opfordrer til et mere struktureret og systematisk samarbejde mellem toldvæsen og de øvrige myndigheder i det indre marked og til sammenhængende og koordineret gennemførelse af foranstaltningerne i handlingsplanen.

4.8. EØSU gentager, at denne risikostyringsstrategi ikke bør hindre medlemsstaterne i at anvende toldlovgivningen på en sådan måde, at de fortsat kan tage hensyn til omfanget af de relevante handelsstrømme, uden at det dog må gå ud over sammenhængen med EU-retten.

4.9. EØSU er således af den opfattelse, at det er muligt at fastholde et højt beskyttelsesniveau, samtidig med at medlemsstaterne styrker indsatsen for at lette samhandelen ved at mindske de administrative byrder gennem indførelse af elektroniske procedurer, forenkling af procedurerne og anvendelse af statussen som autoriseret operatør.

4.10. Der bør udvikles et tæt samarbejde med andre nationale ministerier og gennemførelsesinstanser med kompetence på dette område, bl.a. for at mindske eventuelle byrder — herunder administrative — for de erhvervsdrivende. I denne forbindelse anbefaler udvalget, at man skele til de grundlæggende principper for IMI. Hvad enten man ender med at vælge harmonisering, toldsamarbejde eller en kombination af begge tilgange, bør forslagene være baseret på »bedste praksis« og ikke på et europæisk gennemsnit.

⁽⁵⁾ EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1.

4.11. Udvalget opfordrer til, at der ved fastlæggelsen og gennemførelsen af strategien tages hensyn til de kommende ændringer af forordning (EF) nr. 515/97 om gensidig bistand på toldområdet (forslag COM(2013) 796) i betragtning af de meget store ligheder mellem de omhandlede emner.

4.12. EØSU gentager, at det er nødvendigt at gøre pilotprojekterne mere synlige ved at fremme anvendelsen af dem med det mål at tilskynde de berørte parter til at spille en mere betydningsfuld rolle. Dette vil kunne lette private investeringer, som dermed vil drive den strategi, der er beskrevet i meddelelsen, fremad ved at styrke innovationen.

5. Særlige bemærkninger

5.1. I forbindelse med de aktiviteter, som Kommissionen benævner som aktiviteter, der skal støtte eller udvikle internationale normer og standarder (jf. punkt 3.1.1 ovenfor), bør der udvikles regler om et toldsegl, der vil muliggøre kontrol ved hjælp af automatiserede systemer, med henblik på at integrere disse regler i Verdenstoldorganisationens SAFE-ramme (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade).

5.2. I Strategien omtales hverken risikoen for svigagtige oplysninger eller muligheden for »drage fordel« af et godt omdømme (såkaldt identity tag). Risikostyringen bør give toldmyndighederne mulighed for at afsløre svigagtige oplysninger og misbrug af et godt omdømme for at forhindre import af forfalskede og farlige produkter.

5.2.1. Selv om Kommissionen allerede nævner det i mål 6, opfordrer udvalget til mere tydeligt at tillade pilotprojekter, der har til formål at indføre innovationer i kontrolsystemerne — naturligvis på en række betingelser — og til, at der i tilfælde af positive resultater også gives tilladelse til, at de efterfølgende implementeres.

5.3. Ifølge Kommissionen vil den nye strategi forvalte den stigende mængde af handelsbevægelser mere effektivt i de stadig mere komplekse internationale forsyningskæder (jf. punkt 3.1), hvilket forudsætter en mere effektiv forvaltning, som vil skabe forbedringer i forsyningskæden.

5.4. EØSU beklager, at Kommissionen i den fremlagte strategi kun taler om samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen og ser stort på de anbefalinger, der er fremsat i tidligere udtalelser, om behovet for at overveje samarbejde med de erhvervsdrivende.

Bruxelles, den 18. februar 2015.

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
