



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.1.2013
COM(2012) 793 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET
OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

om riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING	3
2.	EU:S RISKHANTERING PÅ TULLOMRÅDET OCH SÄKERHET I LEVERANSKEDJAN.....	3
2.1.	Tullens säkerhetsroll	3
2.2.	EU:s ram för riskhantering på tullområdet.....	4
2.3.	Riskhanteringsprocessen	4
2.4.	Brister i dagens metod.....	5
2.4.1.	<i>Datakvalitet och de ekonomiska aktörernas roll</i>	<i>5</i>
2.4.2.	<i>Säkra leveranskedjor och ekonomiska aktörer</i>	<i>5</i>
2.4.3.	<i>Operativa metoder</i>	<i>6</i>
3.	RISKHANTERING I LEVERANSKEDJAN – ETT BRETT PERSPEKTIV	7
3.1.	Utmaningens omfattning: handelns tillväxt och leveranskedjans komplexitet.....	7
3.2.	Riskernas omfattning och tullens förhållande till andra myndigheter	8
3.3.	Utmaningen för riskhantering på tullområdet: en flerdimensionell strategi	8
4.	EU:S RISKHANTERING PÅ TULLOMRÅDET: VÄGEN FRAMÅT	11
4.1.	Säkra handelsuppgifternas kvalitet, tillgänglighet och sammanslagning	11
4.1.1.	<i>Datakvalitet (”vem flyttar vad till vem”).....</i>	<i>11</i>
4.1.2.	<i>Tillgång till uppgifter för alla berörda tullmyndigheter</i>	<i>11</i>
4.2.	Samverkan med ekonomiska aktörer	11
4.2.1.	<i>EU:s program för godkänd ekonomisk aktör (AEO)</i>	<i>11</i>
4.2.2.	<i>Samarbete med laglig verksamhet mot olaglig handel</i>	<i>12</i>
4.3.	Åtgärda skillnader i riskhanteringsförmåga	12
4.3.1.	<i>Medlemsstatsnivå</i>	<i>12</i>
4.3.2.	<i>EU-nivå</i>	<i>12</i>
4.4.	Samordning med andra myndigheter	13
4.5.	Internationellt samarbete	13
5.	SLUTSATS	13

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

om riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan

1. INLEDNING

EU är kraftigt beroende av internationell handel för sin ekonomiska utveckling och utsätts i samband med denna handel för skydds- och säkerhetshot. Olaglig internationell handel underminerar också den ekonomiska och sociala välfärden i EU. En effektiv riskhantering av varors rörelser genom den internationella leveranskedjan är avgörande för skyddet och säkerheten och väsentlig för att underlätta laglig handel och skydda EU:s och medlemsstaternas finansiella och ekonomiska intressen.

Sedan terrorattackerna den 11 september 2001 och andra terrorattacker i Europa och på andra håll har säkerhet blivit en av de europeiska tullmyndigheternas högsta prioriteringar. Varje punkt där varor förs in i EU har betydelse för EU:s, medlemsstaternas och medborgarnas säkerhet. Om inte tullen kan hantera risker på ett konsekvent sätt längs EU:s yttre gränser blir tullunionen och EU:s inre marknad ohållbara.

Tullpolitiken tillhör EU:s behörighet – medlemsstaterna följer en gemensam hållning. EU ansvarar för övervakningen av unionens internationella handel och för att upprätthålla miniminormer för tullens riskhantering och kontroller. EU har, i likhet med många andra jurisdiktioner och i enlighet med internationella normer, en gemensam ram för att hantera risker och påskynda laglig handel. Vid sidan av införandet av relevant lagstiftning har tullförvaltningarna runt om i EU inlett åtgärder för att se över kontrollförfaranden, metoder och resurser.

Incidenten i Jemen i oktober 2010 visade att det finns brister i de säkerhetsnormer och förfaranden som gäller för flygfrakt i EU och hela världen. Den debatt som följde belyste behovet av en mer övergripande översyn av säkerhetsförfaranden och säkerhetskrav för alla transportsätt. Det finns kritiska utmaningar att ta itu med, och de kan inte hanteras helt och hållet på medlemsstatsnivå utan kräver EU-åtgärder som komplement och förstärkning av de insatser som görs på nationell nivå.

Syftet med detta meddelande är att

- se över genomförandet av policyn för riskhantering på tullområdet,
- skissera en strategisk hållning för kommande år,
- utfärda rekommendationer för åtgärder med fokus på ett effektivt resursutnyttjande.

2. EU:S RISKHANTERING PÅ TULLOMRÅDET OCH SÄKERHET I LEVERANSKEDJAN

2.1. Tullens säkerhetsroll

Tullens roll i leveranskedjan har ständigt utvecklats. Från inkasserare av inkomster till väktare av den inre marknaden och andra politikområden som folkhälsa, konsumentskydd, miljö och jordbruk har den på ett naturligt sätt, efter terrorattackerna den 11 september 2011, utvecklats till en viktig aktör när det gäller säkerhet i leveranskedjan.

Denna roll erkänns i uppdragsbeskrivningen för EU:s tullmyndigheter¹:

*”Tullmyndigheterna ska ha det primära ansvaret för att övervaka gemenskapens internationella handel och därigenom bidra till rättvis och öppen handel, till genomförandet av de externa aspekterna av den inre marknaden, den gemensamma handelspolitiken och annan gemensam politik på gemenskapsnivå som har betydelse för handeln och till säkerhet i hela leveranskedjan.”*²

Den allt viktigare säkerhetsrollen för tullen i EU det senaste årtiondet ligger i linje med den globala utvecklingen och internationella standarder, framför allt Världstullorganisationens (WCO) ”Safe”-ramverk.

2.2. EU:s ram för riskhantering på tullområdet

Genom ändringen av EU:s tullkodex 2005³ lades den rättsliga grunden för utveckling av en gemensam ram för riskhantering i leveranskedjan. Denna ändring och de tillämpningsföreskrifter som därefter antogs innebar långtgående förändringar av betydelse för både tullen och näringslivet.

Denna gemensamma ram innefattar identifiering och kontroll av varuförflyttningar som är förknippade med hög risk med hjälp av gemensamma riskkriterier, godkända ekonomiska aktörers betydelse i ett partnerskap mellan tull och handel för att säkra och underlätta laglig handel samt analys av säkerhetsrisker före ankomst eller avgång baserat på godsinformation som näringsidkarna lämnat elektroniskt före varornas ankomst till eller avgång från EU.

I operativt hänseende stöds ramen av EU:s elektroniska riskhanteringssystem (CRMS). Det är kanalen för omfattande kommunikation mellan medlemsstaterna och systematiskt utbyte av riskinformation. Systemet är tillgängligt för medlemsstaternas riskanalyscenter, för alla gränskontrollstationer vid EU:s yttre gränser och för kommissionen.

Omfattningen och effekterna av denna lagstiftningsändring innebar att den måste införas under ett antal år, och fullständigt genomförande av alla åtgärder planerades till 2011.

¹ Förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen (Moderniserad tullkodex), artikel 2.

² I den strategi för vidareutveckling av tullunionen som rådet antog 2008 uppmanas tullen i EU därför att uppnå målet att skydda samhället och EU:s ekonomiska intressen genom att ”använda ändamålsenliga åtgärder mot transporter av olagliga och förbjudna varor och varor som är föremål för begränsningar” – meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén av den 1 april 2008 med titeln *En strategi för vidareutveckling av tullunionen* (KOM(2008) 169 slutlig), s. 5.

³ Rådets förordning (EG) nr 648/2005 av den 13 april 2005.

2.3. Riskhanteringsprocessen

Riskerna i samband med att varor förs in i och ut ur EU analyseras på grundval av godsinformation som näringsidkarna lämnar elektroniskt i en enda deklaration⁴ före avgång eller ankomst. Vid export (exportkontrollsystem) görs detta av tullen vid utförselkontoret. Vid import (importkontrollsystem) gör tullen en riskanalys på införselorten av alla varor som förs in i EU, oavsett destination.

Riskerna bedöms genom elektronisk tillämpning av gemensamma riskkriterier och normer för säkerhets- och skyddsrelaterad riskanalys. Det elektroniska resultatet bedöms därefter av tullriskanalytiker med hjälp av ett flertal informationskällor, bl.a. uppgifter från andra medlemsstater. Tullmyndigheterna på införselorten avgör, med utgångspunkt i riskens allvar, om kontroller är nödvändiga och i så fall om de ska göras vid gränsen eller på lossningsplatsen. Om riskanalysen är positiv (och kontroller begärs) skickas resultaten till tullmyndigheterna i de medlemsstater där lossningen sker.

2.4. Brister i dagens metod

Efter en preliminär bedömning av det första genomförandet av den nya lagstiftningen som gjordes tillsammans med medlemsstaternas tullmyndigheter beställde kommissionen en mer ingående undersökning av EU:s förmåga till riskanalys och målinriktning⁵. Undersökningen visade att flera frågor kräver omedelbara åtgärder med inriktning på datakvalitet, modellering av leveranskedjan och vissa aspekter av den metod som används.

2.4.1. Datakvalitet och de ekonomiska aktörernas roll

Det främsta målet med riskhanteringen är att säkra en korrekt tillämpning av all lagstiftning och undvika omotiverade kontroller, samtidigt som fokus läggs på de områden som är förknippade med de allvarligaste riskerna. Ekonomiska aktörer är av avgörande betydelse för riskhanteringen på grund av den information de har tillgång till och de åtgärder de vidtar för att säkra sin leveranskedja.

För att riskbedömningsmetoder ska kunna utnyttjas till fullo krävs kunskap om ”vem som flyttar vad, till vem och varifrån”. Uppgifter om de verkliga parterna bakom transaktionen och varuförflyttningen (köpare och säljare eller ägare) och om exakt vilka varor det gäller är nödvändiga, liksom information om varornas väg genom hela leveranskedjan.

Grunden för denna metod är den förhandsinformation om gods som lämnas elektroniskt av ekonomiska aktörer i samband med att varor förs in i eller ut ur Europeiska unionen. Det är av avgörande betydelse att dessa uppgifter blir tillgängliga så tidigt som möjligt och att de är relevanta och håller hög kvalitet. Omvänt innebär väsentliga brister i fråga om uppgifternas beskaffenhet eller relevans att en senare, elektroniskt baserad identifiering och bedömning av risker undermineras.

Relevanta uppgifter av hög kvalitet är grundläggande för elektronisk databaserad riskhantering, men undersökningen visar att de aktuella uppgifterna inte uppfyller minimikraven. Dessutom finns det en systembrist i tillhandahållandet av information om parterna bakom transaktionen, och en del andra uppgifter som lämnas är av låg kvalitet. I många fall är uppgifterna i den summariska införseldeklarationen inte tillräckligt detaljerade

⁴ Summarisk införseldeklaration.

⁵ Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for risk analysis and targeting, PricewaterhouseCoopers, 31.5.2012.

för att möjliggöra en effektiv riskanalys. Vidare bör värdefulla uppgifter som aktörerna har tillgång till utnyttjas bättre av myndigheterna i samband med riskanalys.

2.4.2. Säkra leveranskedjor och ekonomiska aktörer

Att säkra och skydda leveranskedjans integritet är ett gemensamt intresse för allmänhet, näringsliv och statsmakter. Det kräver en långtgående samverkan mellan tullen och näringslivet.

Om laglig handel och handel som är förknippad med låg risk identifieras blir det lättare för tullmyndigheterna att fokusera på högre risker och att se till att laglig handel går snabbare.

Ett stabilt program för godkänd ekonomisk aktör (AEO) är nu inarbetat i EU (med över 11 000 certifikat i användning i juli 2012) och erkänns formellt av vissa viktiga handelspartner. Programmet övervakas noga på EU-nivå.

Godkända ekonomiska aktörer vidtar omfattande åtgärder för att säkra sin leveranskedja och godkänns formellt av tullmyndigheterna. Dessa åtgärder avser investeringar i fysisk säkerhet och interna kontrollsystem, ekonomisk solvens, riskbedömning av verksamheten och affärspartnerns tillförlitlighet. I EU bör dessa åtgärder erkännas av andra myndigheter än tullen som ansvarar för att riskbedömning och riskreducering i leveranskedjan.

Liknande initiativ inom andra delar av den offentliga politiken har dock i nuläget ingen koppling till AEO-programmet. Det kan leda till att en aktör bedöms två gånger enligt samma kriterier av två olika offentliga förvaltningar.

Det behövs en mer samordnad insats för att bredda det formella erkännandet av AEO-programmet till alla politikområden i samband med riskhantering och för att se till att företag som följer reglerna får största möjliga fördelar. Ett exempel är anpassning av tullens program för godkänd ekonomisk aktör till programmet för säkerhetsgodkänd speditör i samband med luftfartsskydd.

2.4.3. Operativa metoder

Den operativa tillämpningen av EU:s gemensamma ram för riskhantering innebär stora utmaningar. Avsevärda variationer när det gäller nivån för den riskanalys som genomförs av medlemsstaterna och motåtgärderna i det sammanhanget får konkreta och oönskade konsekvenser.

Genomförandet är ojämnt och inte så effektivt som förväntat, och det av flera skäl:

- Varierande förmåga

En gemensam miniminorm för automatiserad säkerhets- och skyddsrelaterad riskanalys har ännu inte åstadkommits på grund av variationer i fråga om utveckling, förmåga och teknisk kapacitet hos nationella elektroniska riskanalyssystem.

Det betyder att de gemensamma riskkriterierna inte tillämpas till fullo i alla medlemsstater och inte kan övervakas och utvärderas ordentligt med avseende på effektivitet på EU-nivå. I

vissa medlemsstater finns inte kapacitet och stöd dygnet runt, och det försvårar också införandet av gemensamma EU-normer.

Detta begränsar EU:s förmåga att anpassa sig till och reagera på gemensamma risker och står i vägen för innovation i samband med riskhantering.

- Olika arbetsbörda

Olikheter i fråga om omfattningen av den handel som ska riskbedömas innebär att även arbetsbördan varierar mellan medlemsstaterna. Det beror främst på det geografiska läget och på hur logistiken i leveranskedjan ser ut. Hoten kan dessutom varierar beroende på tid och plats.

Analys av uppgifter från importkontrollsystemet och av medlemsstaternas riskbedömningsresurser visar på stora variationer i arbetsbördan för tjänstemän som arbetar med riskanalys och målinriktning. Den kan variera från 9 gånger EU-genomsnittet för flygfrakt till mer än 50 gånger EU-genomsnittet för sjöfart.

- Operativ samordning och informationsutbyte

När förhandsinformation om gods skickas till införselorten i EU kompliceras riskbedömningen av ”vem som flyttar vad, till vem och varifrån” ytterligare eftersom en stor del av de varor som förs in i EU ska till en annan medlemsstat än den där införselorten är belägen, eller transiteras genom EU⁶. Handelstrafik som ankommer till införselorter innefattar ofta gods som ska till andra medlemsstater och gods som transiteras genom EU på väg till en slutdestination i tredjeland.

Det betyder att den kunskap och information som finns på nationell och lokal nivå i destinationsmedlemsstaten är avgörande för en effektiv riskanalys och riskreducering på införselorten. Det står dessutom klart att information om parterna och det som kännetecknar dem, bl.a. utsatthet när det gäller delar av leveranskedjan som finns utanför EU, är av gemensam relevans och betydelse för riskanalysen längs hela den yttre gränsen.

Systematisk delning eller sammanslagning av information, kunskap och expertis i realtid är grundläggande för att se till att gemensamma och likvärdiga miniminormer tillämpas och att viktiga uppgifter med betydelse för risken i leveranskedjan är tillgängliga för dem som behöver dem. Omvänt innebär väsentliga svagheter i informationsdelningen att effektiviteten i riskhanteringen på olika införselorter och för EU som helhet undermineras.

De tillgängliga uppgifterna om informationsdelning över en tolv månadersperiod visar att mängden riskrelaterad information som görs tillgänglig med dagens operativa metoder och strukturer är otillräcklig⁷. Eftersom informationsutbytet mellan tullen på införselorten och andra berörda medlemsstater inte fungerar som det ska förbises information av betydelse för riskbedömningen på EU-nivå.

Efter incidenten i Jemen behandlades även frågan om samordning och informationsutbyte i EU i högnivågruppens rapport om hur fraktsäkerheten kan stärkas.

⁶

Exempelvis ska mer än 50 % av de varor som förs in via Rotterdam – ett stort sjöfartsnav – till en annan medlemsstat.

⁷

Över 36 miljoner summariska införseldeklarationer lämnades in, men antalet förfrågningar från införselorter i EU om information från andra medlemsstater var 382. Det är inte förenligt med en proaktiv riskbedömning och en trovärdig riskanalys och riskreducering för varor som korsar den yttre gränsen.

En lämplig hantering av terrorhoten måste innefatta effektiv samordning och samarbete på EU-nivå mellan transportsektorn, sektorn för rättsliga och inrikes frågor och olika statliga myndigheter, samt ett snabbt informationsutbyte mellan myndigheterna i EU:s medlemsstater. Denna princip gäller inte bara det specifika hot som gett anledning till denna rapport utan ingår i den mer omfattande reflektionen kring hur EU ska kunna hantera incidenter som även kan inträffa på andra områden.

Informationsutbytet mellan tullen och andra myndigheter varierar dock avsevärt på nationell nivå och saknas ibland på EU-nivå (t.ex. under Fukushima-krisen). Den rådande situationen är otillfredsställande och kräver åtgärder⁸.

3. RISKHANTERING I LEVERANSKEDJAN – ETT BRETT PERSPEKTIV

Riskhantering är en kontinuerlig process som går ut på att identifiera hot och risker, bedöma och analysera dem och utforma lämpliga motåtgärder. Den är tidskrävande och kännetecknas av behovet av kunskap om logistik och leveranskedjor och hantering och integrering av ett flertal informations- och underrättelseflöden. Den kräver bedömning av informationens kvalitet och tillförlitlighet, vilket innefattar en uppskattning av risken för att uppgifter kan komprometteras genom felunderrättelse, manipulering eller förfalskning. Effektiviteten avgörs av flexibiliteten, anpassningsbarheten och förmågan att hantera inte bara händelser vars konsekvenser kan överblickas utan även händelser vars effekter är svårare att förutse. Hanteringen av konsekvenserna och följderna av risker som blir verklighet är också av avgörande betydelse.

3.1. Utmaningens omfattning: handelns tillväxt och leveranskedjans komplexitet

Utmaningens omfattning kan bedömas med hänsyn till handelsrörelsernas volym och antal och hur den moderna logistiken ser ut. Detta måste vägas mot begränsningarna i kontrollmiljön, med avseende på både resurstillgången och behovet av att undvika omotiverade störningar av den lagliga leveranskedjan.

Mellan 2004 och 2010 ökade värdet av EU:s utrikeshandel med nästan 50 %⁹, trots finanskrisens effekter. EU står i centrum för global handel och försörjningslogistik och är Förenta staternas, Kinas och Rysslands största handelspartner. Mer än 90 % (8,4 miljarder ton varor) av den globala handeln sker med hjälp av sjötransporter längs mer än 25 800 globala handelsrutter. Mer än 20 % av dessa sjöburna varor lossas i Europa. I hela världen finns 25 400 transportnoder för gods och passagerare som fraktas med flyg, varav en stor del är kopplade till mer än 250 internationella flygplatser i EU. De många parter som är inblandade i förvaltningen av dessa handelsrutter gör försörjningslogistiken ännu mer komplex. Landgränsen i öster är 9 890 km lång, med 133 införselställen för varor som fraktas på väg och järnväg. Längs EU:s hela yttre gräns finns det totalt över 1 000 införseltullkontor.

Under 2011 behandlade tullen i EU 36 miljoner lastdeklarationer före ankomst (summariska införseldeklarationer), 140 miljoner importdeklarationer, 96 miljoner exportdeklarationer och 9 miljoner transiteringsdeklarationer. Det innebär att medlemsstaternas tullförvaltningar hanterade i genomsnitt 8,9 deklarationer per sekund.

⁸ I detta hänseende konstaterades i PwC:s undersökning att det finns utrymme för förbättring av underrättelse- och informationsutbytet på alla nivåer (mellan organisationer på nationell nivå, mellan den nationella nivån och EU-nivån och mellan organisationer på EU-nivå).

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

Även om merparten av handeln är laglig uppskattas den olagliga handeln i en ny undersökning av World Economic Forum motsvara mellan 7 och 10% av den globala ekonomin¹⁰.

3.2. Riskernas omfattning och tullens förhållande till andra myndigheter

Riktlinjer och roller för andra myndigheter än tullen är också en central fråga. Behovet av anpassning och komplementaritet mellan åtgärder som vidtas av olika myndigheter, med vederbörlig hänsyn till deras respektive befogenheter, är ett ständigt och väsentligt inslag i hanteringen av säkerheten i leveranskedjan. Åtgärder för ökad transportsäkerhet är exempelvis tydligt relevanta för riskbedömning av varuförflyttningar, i synnerhet i samband med flygfrakt – ett transportsätt som i dag anses vara förknippat med stor risk för terrorhandlingar. Det är även viktigt att ta hänsyn till säkerhetsåtgärder för att skydda transport av farligt gods.

Mer generellt krävs, när tullen agerar tillsammans med andra myndigheter eller på deras vägnar, systematisk kommunikation och utbyte av riskrelaterad information¹¹. I situationer som innebär allvarliga risker för folkhälsan och miljön eller för allmänhetens trygghet och säkerhet är sådan kommunikation av yttersta vikt för att säkra ett lämpligt ingripande av den behöriga myndigheten så att risken kan minskas och kontrolleras. Detta är särskilt väsentligt om det sannolikt kommer att göras försök att dölja eller förställa sådana varor när de förs in i EU. Målet bör vara att se till att viktig information som finns hos olika myndigheter på nationell nivå och EU-nivå införlivas i riskbedömningen så att den blir effektivare.

3.3. Utmaningen för riskhantering på tullområdet: en flerdimensionell strategi

Den nuvarande ramen för riskhantering räcker inte för en enhetlig behandling av säkerhets- och skyddsrisiker vid den yttre gränsen. Det krävs åtgärder för att åtgärda bristerna, och en ny strategi för EU:s riskhantering är nödvändig.

Bedömningen av riskens beskaffenhet och de troliga följderna om den skulle förverkligas bör ligga till grund för beslut om huruvida en åtgärd anses lämplig och, i så fall, om platsen och tidpunkten för kontroller och motåtgärder samt om dessas typ.

Olika risker kräver olika åtgärder – handel mellan säkra näringsidkare som kan identifieras anses utgöra en mindre risk än annan handel, och vissa varuförflyttningar kan med lätthet identifieras som förknippade med hög risk. EU vill därför inte ha skanning eller kontroll i samtliga fall utan anser att kontrollåtgärderna bör stå i proportion till riskbedömningen.

Incidenten i Jemen åskådliggjorde mycket tydligt flera viktiga punkter som måste beaktas när EU:s riktlinjer för säkerhet i leveranskedjan utarbetas. Här ingår den tidskänsliga karaktären hos åtgärder för riskreducering, flera medlemsstaters samtidiga inblandning i en och samma transaktion och deras ömsesidiga beroende, frågans betydelse för flera myndigheter och dess internationella dimension samt näringslivets och berörda parter centrala intressen i det internationella handels- och försörjningssystemet. Dessa sammanlänkade faktorer belyser

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

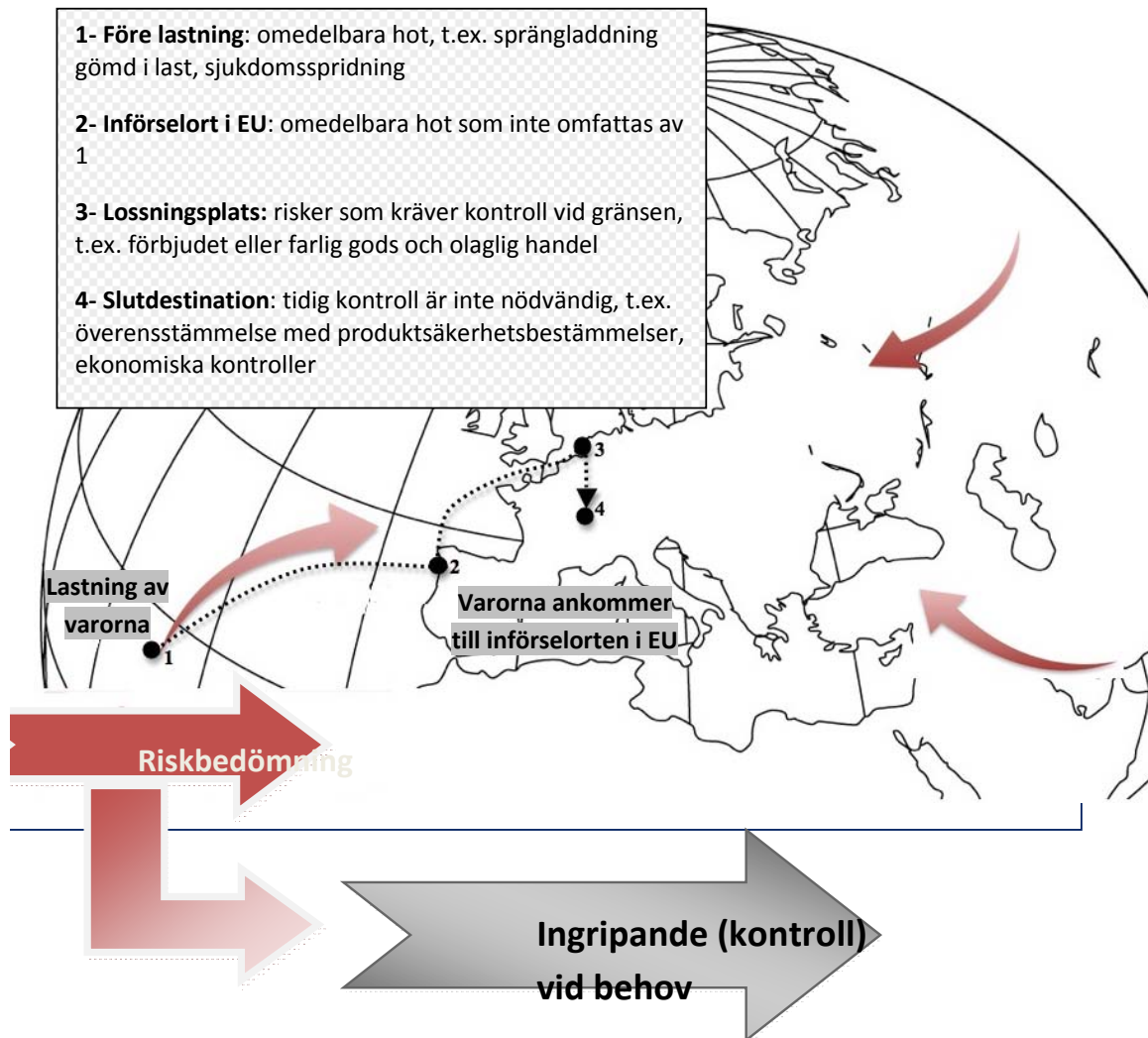
¹¹ "I detta dokument används begreppet 'säkerhet' i vid mening. Det täcker hot mot den allmänna säkerheten (brottsliga avsikter, risk för terroristattentat m.m.) i samband med flyttning av varor (smuggling eller illegal handel med t.ex. eldvapen, biologiska produkter eller explosiva ämnen) och hot mot säkerheten i samhället till följd av handel med varor som är farliga för hälsan, miljön och konsumenterna." Tullens roll i den integrerade förvaltningen av de yttre gränserna, KOM(2003) 452.

behovet av en proaktiv, sammanhängande strategi för riskhantering, som inbegriper ett flertal aktörer.

Hantering av risken för att en sprängladdning lastas med flygfrakt kräver åtgärder före lastningen i ett tredjeland. Andra risker, t.ex. risker med konsekvenser för säkerhet och ekonomi såsom olaglig handel för att finansiera brott eller terrorism, kan däremot kontrolleras i ett senare skede i leveranskedjan. Ytterligare andra risker kan mycket väl hanteras effektivare och med mindre störningar i näringsidkarens lokaler. Många ekonomiska och kommersiella risker kan även fortsättningsvis kontrolleras effektivare i samband med tullklarering och genom efterkontroller, när mer detaljerade uppgifter och dokument finns tillgängliga. En effektiv riskanalys är grundläggande för målinriktningen av sådana kontroller.

En tidig riskbedömning är avgörande för att riskens typ och nivå samt de möjliga åtgärderna ska kunna identifieras. Bedömning av riskerna före ankomsten (och lastningen) av varorna gör det möjligt för tullen och andra tillsynsmyndigheter att vidta flerdimensionella åtgärder mot riskerna och besluta var i logistikkedjan det är lämpligast att ta itu med risken utan att medlemsstaternas och medborgarnas säkerhet äventyras. En modell av den optimala riskhanteringen visas nedan.

**Figur 2: Optimal riskhanteringsprocess:
Bedömning i förväg – ingripande vid behov**



Denna proaktiva riskhantering kräver att leveranskedjan övervakas i realtid dygnet runt, året om. Den kräver att alla aktörer med ett gemensamt intresse av att skydda leveranskedjans integritet spelar sin roll, och att det finns ramar för processen. Laglig affärsverksamhet måste ge relevant information om leveranskedjan som kan ligga till grund för riskanalysen. Det krävs en struktur för den samordning och det informationsutbyte mellan myndigheter som behövs i EU. Det måste också övervägas hur uppgifter från tredjeländer ska behandlas.

En sådan strategi belyser behovet av avsevärt ökad samordning i fråga om utnyttjandet av den information, de datakällor, de redskap och de metoder som tullarna använder för att kartlägga risker och analysera rörelser i leveranskedjan. Distinktioner, exempelvis mellan riskhantering för att skydda allmänheten från skydds- och säkerhetsrisker och mer generell bedrägeribekämpning, som t.ex. avser varusmuggling, framstår som kontraproduktiva och ineffektiva.

Avsaknaden av en enhetlig strategi försvårar planering och ett målinriktat utnyttjande av begränsade resurser och utgör en brist på EU-nivå.

4. EU:S RISKHANTERING PÅ TULLOMRÅDET: VÄGEN FRAMÅT

Riskhanteringsens effektivitet och ändamålsenlighet i samband med varuförflyttningar över EU:s gränser är av avgörande betydelse för allmänhetens hälsa, säkerhet och välfärd, liksom för EU:s och medlemsstaternas kommersiella, ekonomiska och finansiella intressen. De många utmaningarna kräver många och integrerade lösningar för att åtgärda de brister som identifierats i den nuvarande strategin.

4.1. Säkra handelsuppgifternas kvalitet, tillgänglighet och sammanslagning

Näringsidkarnas tillhandahållande av handelsuppgifter och tillgången till dessa uppgifter för myndigheter som ansvarar för riskhantering på den relevanta nivån är en viktig prioritering.

4.1.1. Datakvalitet ("vem flyttar vad till vem")

Med utgångspunkt i arbetet i den högnivågrupp som undersöker hur fraktsäkerheten kan stärkas bör EU:s lagstiftning och system för förhandsinformation om gods anpassas så att de uppgifter som krävs för en effektiv riskanalys görs tillgängliga.

Detta innefattar uppgifter om de faktiska parterna bakom transaktioner och varuförflyttningar och en korrekt beskrivning av varorna för att möjliggöra identifiering och elektronisk riskanalys. Det bör bli obligatoriskt att ange HS-nummer, åtminstone för kommersiella försändelser.

De dokumentationskrav som är nödvändiga för att dessa uppgifter ska kunna erhållas från transportörer och andra parter måste införas snarast. En viss grad av differentiering krävs för att ta hänsyn till olika affärsmodeller (t.ex. containerfrakt till sjöss, expressflygfrakt, post). I EU-reglerna bör hänsyn tas till den administrativa bördan för ekonomiska aktörer och små och medelstora företag. Hänsyn måste också tas till behovet av att utveckla och främja internationella normer.

4.1.2. Tillgång till uppgifter för alla berörda tullmyndigheter

Ju tidigare riskbedömningen av varuförflyttningar i leveranskedjan kan göras, desto bättre kan kontrollkraven anpassas till den typ av risk som identifieras och till den logistiska processen. Handelsuppgifter måste registreras snarast möjligt på ett sätt som underlättar en effektiv riskanalys och riskhantering.

För att möjliggöra en flexibel användning och hantering måste uppgifterna vara tillgängliga samtidigt för flera medlemsstater. Genom ändrade dokumentationskrav kan uppgifter från olika parter som erhållits i mer än en medlemsstat slås samman. Kostnadseffektiva metoder att åstadkomma detta bör undersökas.

4.2. Samverkan med ekonomiska aktörer

Att säkra och skydda leveranskedjans integritet är ett gemensamt intresse för näringsliv och statsmakter.

4.2.1. EU:s program för godkänd ekonomisk aktör (AEO)

Ett framgångsrikt genomförande av EU:s program för godkänd ekonomisk aktör (AEO) är avgörande för att erkänna dessa aktörers investeringar och se till att de medför betydande fördelar.

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.

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

4.2.2. Samarbete med laglig verksamhet mot olaglig handel

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.

4.3. Åtgärda skillnader i riskhanteringsförmåga

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.

4.3.1. Medlemsstatsnivå

Förmågan att åtgärda de brister som finns i varje medlemsstat måste utvecklas. För detta krävs 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).

4.3.2. EU-nivå

Åtgärder i medlemsstaterna kan bidra till att åtgärda brister i riskanalysförmågan på nationell nivå. Det räcker 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.

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 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.

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.

4.4. Samordning med andra myndigheter

Behovet av en mer strukturerad och systematisk samverkan och samordning mellan tullens och andra myndigheter, särskilt i situationer där risken bättre kan hanteras på EU-nivå, är en av de viktigaste slutsatser som kan dras av incidenten i Jemen. Framför allt kan följande betonas:

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

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.

4.5. Internationellt samarbete

En effektiv riskhantering kräver också 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.

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.

5. 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 ekonomiska och sociala kommittén att titta närmare på den strategi som beskrivs i detta meddelande.