

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 505:E PLENARSESSION DEN 18–19 FEBRUARI 2015

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet: Hantera risker, stärka säkerheten i leveranskedjan och underlätta handeln

COM(2014) 527 final

(2015/C 251/05)

Föredragande: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Medföredragande: Jan SIMONS

Den 1 oktober 2014 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet: Hantera risker, stärka säkerheten i leveranskedjan och underlätta handeln

COM(2014) 527 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 februari 2015.

Vid sin 505:e plenarsession den 18–19 februari 2015 (sammanträdet den 18 februari 2015) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 141 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande om en strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet. För att strategin ska kunna genomföras ordentligt måste tullmyndigheterna samarbeta med varandra och dessutom med statliga myndigheter (bl.a. i fråga om hälso- och sjukvårdstjänster och konsumentfrågor samt säkerhetstjänster i form av rättsligt samarbete).

För EESK är det viktigt att man säkerställer en effektiv tillämpning av EU:s tullagstiftning och att de samordningsmekanismer som fastställs i EU-rätten fungerar korrekt.

1.2 För en integrerad riskhantering på tullområdet är det också nödvändigt att harmonisera och anpassa genomförandet av politiken på andra områden. Medlemsstater har redan officiell statistik på dessa områden, och det krävs därför med tanke på frågornas vikt att man delar och utbyter information, särskilt genom att säkerställa interoperabilitet mellan officiella uppgifter om allvarliga risker.

1.3 När EU inför egna regler och kompletterar sin egen ram, bör man utgå från bestämmelserna i Världstullorganisationens kompendium om riskhantering och dess övriga bestämmelser så att tullbestämmelserna ligger i linje med merparten av de befintliga bestämmelserna på detta område.

1.4 I enlighet med mål 3 i handlingsplanen ska man tydligt fastställa när och var kontrollerna ska genomföras, och av vem, i linje med den kartläggning av risker och risknivåer som kommissionen förväntas anta som genomförandeåtgärd. Med tanke på vikten av detta anser kommittén att genomförandet av denna åtgärd bör prioriteras.

1.5 Med tanke på att det är prioriterat att säkerställa enhetlig tillämpning av EU:s tullagstiftning är också mål 5 i handlingsplanen mycket viktigt eftersom hela strategin bygger på att man ska främja samarbete mellan nationella myndigheter vad gäller alla typer av insatser för att kontrollera efterlevnaden och upptäcka överträdelser samt informationsutbyte mellan de nationella förvaltningarna och EU.

1.6 Kommittén vill betona att skillnaderna mellan medlemsstaterna i fråga om tullens arbete – t.ex. avseende storleken på de relevanta handelsflödena, volymerna och metoderna – måste beaktas när strategin fastställs, även om arbetsätten bör vara förenliga och respektera unionens principer och lagstiftning.

1.7 EESK anser att det med rätta läggs stor vikt vid samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna i meddelandet, men vi vill understryka att andra samhällsaktörer som omfattas av strategin också kan spela en viktig roll.

1.8 Pilotprojekt nämns i meddelandet, som dock inte uttryckligen behandlar frågan, men kommittén anser att pilotprojekt ute på fältet bör ges större synlighet eftersom det skulle uppmuntra större deltagande bland berörda aktörer och därmed ytterligare privata investeringar, något som skulle främja strategin genom att stimulera innovation.

2. Inledning

2.1 Riskhantering är en grundläggande princip i moderna metoder för tullkontroll. Tullmyndigheterna inrättar mekanismer för analys och översyn i syfte att säkerställa effektiviteten i kontrollförfarandena inom hela tullområdet. Förfarandena bör ses över fortlöpande och justeras vid behov för att möta nya krav.

2.2 Med utgångspunkt i riskhanteringen strävar tullmyndigheterna efter att hitta en rimlig och rättvis balans mellan å ena sidan bedrägeribekämpning och å andra sidan behovet av att minimera svårigheterna för legitim rörlighet för varor och personer samt att hålla kostnaderna så låga som möjligt.

2.3 Med tanke på att det ibland är fysiskt omöjligt att kontrollera ens en ansevärd del av alla varor utgör Safe-programmet basen för mekanismen med de "godkända ekonomiska aktörerna", som innebär att man genom en granskning på förhand godkänner vissa företag som förtroendepartner i tullfrågor. För detta måste myndigheterna ha mycket goda kunskaper om aktörens verksamhet, en klar bild av dess affärsprocesser och det företagsklimat där företaget verkar samt ha fortlöpande tillgång till räkenskapshandlingar. I EU regleras de godkända ekonomiska aktörernas ställning och beviljandet av denna ställning i artikel 5 a i förordning (EG) nr 648/2005⁽¹⁾. Bland de ekonomiska aktörerna anses det nödvändigt att uppfylla dessa villkor för att fungera tillfredsställande på marknaden.

2.4 Enligt EUF-fördraget är tullunionen en exklusiv EU-befogenhet, precis som tullförfarandena och import- och exportavgifterna. Politiken på tullområdet är överstatlig, och ingår i primärrätten under rubriken "fri rörlighet för varor" (artiklarna 28–37). I dag har tullmyndigheterna allt fler andra uppgifter. I själva verket finns det tre huvudområden: beskattning, säkerhet och tillsyn av icke-tariffära bestämmelser. En del regleras t.ex. i artikel 87 i EUF-fördraget i fråga om det polisiära samarbetet, som inte är en exklusiv EU-behörighet.

2.5 I ett meddelande från kommissionen från januari 2013⁽²⁾ införs en gemensam strategi för integrerad riskförvaltning som gör det möjligt att uppfylla följande mål vid tullunionens platser för införsel och utförsel av varor:

- Bättre fördelning av personalresurser och ekonomiska resurser genom att de kan koncentreras där de behövs bäst.
- Integrerad och enhetlig tillämpning av EU:s tullregler.
- Ett integrerat system för samarbete mellan myndigheter, näringsidkare och transportörer.
- Förenklade förfaranden samt snabbare och billigare transaktioner.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2005 av den 13 april 2005 (EUT L 117, 4.5.2005, s. 13), samt andra bestämmelser, t.ex. förordning (EEG) nr 2454/93 (EGT L 253, 11.10.1993, s. 1).

⁽²⁾ COM(2012) 793 final.

2.6 EESK uttalade sig positivt ⁽³⁾ om detta meddelande från 2013 och menade att en gemensam strategi för riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan är av grundläggande betydelse för att kunna garantera att samtliga berörda myndigheter tillämpar EU-lagstiftningen på ett enhetligt och icke-diskriminerande sätt i hela tullunionen.

2.7 Vid sitt möte den 18 juni 2013 antog rådet slutsatser om förstärkning av säkerheten i leveranskedjan samt riskhantering på tullområdet, och man uppmanade kommissionen att lägga fram en enhetlig strategi. EU delar de gemensamma strategiska målen om integritet och säkerhet i leveranskedjan och medborgarnas säkerhet samt säkerhet för EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen, och målen om att underlätta och påskynda laglig handel för att öka konkurrenskraften.

2.8 Den nuvarande omarbetade tullkodexen, som antogs genom förordning (EU) nr 952/2013 ⁽⁴⁾, innebär inte bara att riskhanteringen införs som en särskild funktion för tullmyndigheterna, utan också att övervakningsfunktionen blir grundvalen för systemet, dvs. för regleringen av den gemensamma tulltaxan. Införandet av riskhanteringen i tullkodexen stärker samarbetet och informationsutbytet mellan nationella myndigheter (tullmyndigheter och andra myndigheter) och kommissionen. Ibland har man också gett kommissionen genomförandebefogenheter på området.

3. Kommissionens meddelande

3.1 I kommissionens meddelande presenteras en ny strategi för att förbättra riskhanteringen på tullområdet i EU tillsammans med en detaljerad handlingsplan som kommer att innebära en effektivare hantering av de ökande handelsflödena och en allt mer komplex internationell leveranskedja.

3.1.1 I handlingsplanen fastställs ett antal åtgärder för varje mål. Åtgärderna syftar till att täppa till identifierade luckor så att kapaciteten hos EU:s tullmyndigheter successivt kan stärkas, och ett mer systematiskt samarbete med andra myndigheter, ekonomiska aktörer och internationella handelspartner kan uppnås. Handlingsplanen innehåller också olika initiativ för att, under vissa omständigheter, främja eller utveckla internationella normer och standarder.

3.1.2 Kommissionen eftersträvar komplementaritet och överensstämmelse med andra EU-initiativ, såväl på tullområdet som på andra politikområden, t.ex. initiativ i fråga om säkerhet, transporter och skydd av immateriella rättigheter.

3.2 Tullmyndigheterna använder sig av riskhantering för att kunna genomföra effektiva och ändamålsenliga kontroller, undvika onödiga störningar i den lagliga handeln och använda resurserna effektivt. I utnyttjandet av dessa resurser prioriterar man de områden som innebär större och allvarigare risker.

3.3 Strategin rör riskhantering och kontroll av varor som förs in i eller ut ur unionen samt varor som transiteras genom EU, med beaktande av produkternas särskilda egenskaper, risknivå och kostnader. Detta förutsätter kapacitet att identifiera, bedöma och analysera alla slags hot och risker som är förknippade med varorna och deras rörelser.

3.3.1 De principer som ligger till grund för EU:s riskhantering på tullområdet vad gäller leveranskedjan är enligt kommissionen följande:

- Bedömning i förväg – kontroll vid behov.
- Samarbete mellan olika myndigheter.
- Samordnad flernivåstrategi.
- Effektiv resursanvändning.

3.3.2 För att förbättra effektiviteten och ändamålsenligheten i EU-ramen för riskhantering ska kommissionen och medlemsstaterna arbeta tillsammans för att främja en flernivåstrategi för riskhantering på tullområdet i EU i syfte att se till att följande nödvändiga åtgärder vidtas:

- Förbättra uppgifternas kvalitet och dokumentationssystemen.

⁽³⁾ EUT C 327, 12.11.2013, s. 15.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1).

- Säkra tillgången till uppgifter om leveranskedjan och utbytet av riskrelaterad information mellan tullmyndigheter.
- Vid behov vidta kontrollåtgärder och riskreducerande åtgärder.
- Stärka kapaciteten.
- Främja samarbetet och informationsutbytet mellan tullmyndigheter och andra myndigheter på medlemsstatsnivå och EU-nivå.
- Öka samarbetet med handelsaktörer.
- Utnyttja den potential som ett internationellt tullsamarbete utgör.

3.3.3 I meddelandet presenteras individuellt de åtgärder som behövs för att uppnå strategins mål så att kommissionen och medlemsstaterna ska kunna anta nödvändiga åtgärder.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK ställer sig bakom och stöder detta meddelande och menar att en mer koordinerad strategi för riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan är av grundläggande betydelse för att kunna garantera rättssäkerhet och enhetlig tillämpning av den europeiska tullagstiftningen, vilket underlättar den fria rörligheten för varor.

4.1.1 Det som föreslås är att man stärker och tillämpar vissa väletablerade tullinstrument som används av de nationella myndigheterna, kommissionen och de ekonomiska aktörerna och lägger ytterligare en funktion, nämligen riskhantering, till de redan befintliga uppgifterna i fråga om tulltaxor, handelsmässiga åtgärder och statistik.

4.2 Kommissionens handlingsplan innehåller mål och åtgärder för att stärka kapaciteten hos EU:s tullmyndigheter och se till att ett mer systematiskt samarbete med andra aktörer – ekonomiska aktörer eller t.o.m. internationella handelspartner – kan uppnås.

4.2.1 Strävan efter komplementaritet i förhållande till andra behöriga myndigheter som har en roll i leveranskedjans varuflöden bör fastställas tydligt. För att strategin ska kunna genomföras på ett adekvat sätt krävs ett närmare och effektivare samarbete mellan tullmyndigheter på internationell nivå och mellan tullen och andra myndigheter, t.ex. hälso- och konsumentskyddsmyndigheter.

4.2.2 De officiella uppgifter som redan finns på nationell nivå vad avser de olika gränskontrollerna hanteras med hjälp av it-system (externa hälsokontroller för människor, djur och växter och för läkemedel och kosmetika). Uppgifterna är dock varken centraliserade eller delade, så systemets funktion kommer att förbättras och tullens arbete kommer att underlättas eftersom instrumentet förmedlar de riskuppgifter som är kopplade till varorna i hela leveranskedjan.

4.2.3 Med tanke på hotens – och lösningarnas – transnationella dimension är det ännu nödvändigare att föra samman de officiella uppgifter som redan finns på nationell nivå. Av detta skäl föreslås att de kriterier som fastställs på unionsnivå utgår från gemensamma internationella standarder och kompletteras för tillämpning i unionen. EESK framhåller därför behovet av datakompatibilitet för att säkerställa en effektiv tillämpning och efterlevnad av de åtgärder som anges i strategin eftersom det med tanke på den transnationella dimensionen är nödvändigt att föra samman de officiella uppgifter som redan finns på nationell nivå.

4.2.4 För att stärka det administrativa samarbetet i användningen av riskidentifieringssystemet stöder EESK att det system som ska användas baseras på bl.a. följande principer:

- De riskåtgärder, -kriterier och -normer, samt ändringar av dessa, som används för att korrekt identifiera produkter som är förknippade med risker, bör omfattas av det gemensamma systemet för riskhantering vid tullmyndigheterna (CRMS), som inrättats i enlighet med förordning (EU) nr 952/2013, med beaktande av systemet för tidig varning och lagstiftningen om uppgiftsskydd.

- Man bör uppmuntra kopplingar till alla andra relevanta system, såsom de som utvecklats i enlighet med rådets förordning (EG) nr 515/97⁽⁵⁾.
- Man bör tillämpa de grundläggande principerna för informationssystemet för den inre marknaden (IMI), eftersom systemet innehåller instrument som redan har utvärderats, och anpassa dem till tullmyndigheten.
- Man bör använda åtgärder, kriterier och normer för fastställande av risknivåer i fråga om produkter, material, färdväg, ursprung och andra riskidentifieringsfaktorer med användning av Taric för att synliggöra de allvarligaste riskerna i så stor utsträckning som möjligt och när detta är möjligt.

EESK vill dock upprepa att förvaltningarna måste utbyta information.

4.2.5 Vad gäller den komplementaritet i samarbetet som fastställs i strategin bör man även beakta relevanta politiska åtgärder i fråga om produkters säkerhet, djurskydd, livsmedels- och fodersäkerhet, miljöskydd, liksom relaterade initiativ på området för immateriella rättigheter. Det är av särskild vikt att man utbyter information vad gäller allvarliga risker för hälsa, miljö och säkerhet och skydd för medborgarna.

4.3 Vad gäller kompendiet om riskhantering på tullområdet och andra normer från Världstullorganisationen vore det lämpligt om EU:s kriterier utgår från dessa gemensamma standarder, med kompletteringar för EU-förhållanden.

4.4 Det är positivt att programmen för godkända ekonomiska aktörer kopplar detta begrepp till riskhantering med tanke på den uttömmande utvärderingsprocess som operatören och dess omgivning underställs i samband med tilldelningen av intyget, i linje med de förenklingar i tullförfarandena som ett sådant intyg medför.

4.5 I samband med att man vid behov vidtar kontrollåtgärder och riskreducerande åtgärder bör man beakta de metoder som föreslås i det kompendium som utarbetats av Världstullorganisationen.

4.6 Inom ramen för den kartläggning av risknivåer som kommissionen ska anta efter att vid lämpligt tillfälle och med full insyn ha samrått med experter från medlemsstaterna och efter att ha hört de ekonomiska aktörerna enligt artiklarna 50.1 och 284 i tullkodexen bör handlingsplanens tredje mål konkretiseras så att man klagör exakt vem, när och vid vilket tillfälle man ska utföra en bedömning i förväg, när så är nödvändigt, och vad som ska kontrolleras. Egentligen borde detta vara den första åtgärd som slutförs eftersom det då skulle finnas större klarhet vid genomförandet av de andra handlingsplanerna och riskbedömningen samt större rättsäkerhet.

4.7 Vad gäller handlingsplanens femte mål är det på samma sätt ytterst viktigt eftersom strategins huvudsyfte är att främja samarbete och informationsutbyte mellan nationella myndigheter och myndigheter på EU-nivå, något som kommittén alltid har betraktat som mycket viktigt. För enkelhetens skull hänvisar vi till de rekommendationer som kommittén formulerade i punkterna 1.9, 1.10 och 4 "Riskhantering i leveranskedjan" i yttrandet från 2013 om ett mer strukturerat och systematiskt samarbete mellan tullmyndigheter och andra operativa myndigheter på den inre marknaden samt ett konsekvent och samordnat genomförande av åtgärderna i handlingsplanen.

4.8 EESK upprepar att denna riskhanteringsstrategi inte får hindra medlemsstaterna från att tillämpa tullagstiftningen på ett sätt som dels beaktar storleken på de relevanta handelsflödena, dels säkerställer enhetligheten i EU-lagstiftningen.

4.9 I det sammanhanget menar EESK att det är möjligt att upprätthålla en hög skyddsnivå samtidigt som medlemsstaterna ökar insatserna för att underlätta handeln genom att minska de administrativa bördorna via papperslösa förfaranden, förenkla förfarandena och tillämpa möjligheterna att utse godkända ekonomiska aktörer.

4.10 Man bör främja ett nära samarbete med andra behöriga nationella ministerier och genomförandeorgan på området, bl.a. för att minimera bördorna – inte minst de administrativa – för näringsidkarna. I det sammanhanget rekommenderar kommittén att man beaktar de principer som ligger till grund för informationssystemet för den inre marknaden. Oavsett om man slutligen väljer harmonisering, tullsamarbete eller en kombination av de båda tillvägagångssätten bör förslagen bygga på bästa praxis och inte på någon europeisk genomsnittsnivå.

⁽⁵⁾ EGT L 82, 22.3.1997, s. 1.

4.11 Kommittén anser att man i utformningen och utvecklingen av strategin bör beakta de senaste ändringarna av förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd på tullområdet (COM(2013) 796) med tanke på att de båda frågorna ligger så nära varandra.

4.12 EESK vill framhålla behovet av att öka synligheten för pilotprojekten och att främja denna praxis i syfte att stimulera berörda parter att spela en större roll. Detta skulle kunna underlätta privata investeringar som i sin tur skulle främja den strategi som redovisas i meddelandet och stimulera innovation.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Inom ramen för kommissionens initiativ för att stödja och utveckla internationella normer och standarder, som det hänvisas till i punkt 3.1.1, bör man kunna främja regler om tullförsegling som skulle möjliggöra kontroll med automatiska system. Dessa regler skulle kunna integreras i Världstullorganisationens standarder för att säkra och underlätta världshandeln (Safe).

5.2 I strategin nämns varken risken för bedräglig information eller möjligheten att "utnyttja" ett gott rykte (den s.k. identitetsbrickan, *identity tag*). Riskhanteringen bör göra det möjligt för tullmyndigheterna att upptäcka bedräglig information och missbruk av gott rykte så att import av förfalskade och farliga produkter kan förhindras.

5.2.1 Pilotprojekt omnämns i mål 6, men kommittén vill ändå peka på behovet av att på ett tydligare sätt ge klartecken för sådana projekt som syftar till att införa innovationer i kontrollsyste­men – naturligtvis på vissa villkor – och för att dessa innovationer så småningom ska tillämpas, om de ger positiva resultat.

5.3 Kommissionen menar att den nya strategin kommer att bidra till en effektivare hantering av de ökande handelsflödena och en allt mer komplex internationell leveranskedja (punkt 3.1), vilket bör innebära större effektivitet i förvaltningen och leda till förbättringar i leveranskedjan.

5.4 EESK beklagar att kommissionen i den strategi som presenterats enbart behandlar samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen och därmed inte beaktar de rekommendationer som framförts i tidigare yttranden om behovet av att överväga samarbete med de ekonomiska aktörerna.

Bryssel den 18 februari 2015.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE
