

Bryssel den 20.7.2018
COM(2018) 549 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**Andra lägesrapporten om genomförandet av EU:s strategi och handlingsplan för
förbättrad riskhantering på tullområdet**

{SWD(2018) 380 final}

1. INLEDNING

1.1 *Nya hot, nya svar*

Världen har förändrats dramatiskt under tullunionens första 50 år, och därmed har även rollen för EU:s tullmyndigheter förändrats. Som den ledande myndigheten för övervakningen av varors förflyttningar över de yttre gränserna bildar tullen den första försvarslinjen mot farlig och kriminell verksamhet som rör den kommersiella handeln. Det kan handla om handel med icke överensstämmande eller farliga produkter, olaglig handel med kulturföremål, vapen och narkotika, vilda djur och växter eller annan olaglig handel, bedrägerier, terrorism och organiserad brottslighet. Alla varor som förs in i, lämnar eller passerar genom EU (inklusive varor som resenärer bär med sig) omfattas av tullövervakning och kan kontrolleras av tullen.

Tullen har en avgörande roll för att garantera säkerheten och tryggheten i vårt samhälle och även för att skydda EU:s och EU-medlemsstaternas ekonomiska intressen. Det betyder att tullen har en viktig och svår uppgift när det gäller att utforma kontroller inom en gemensam ram för riskhantering. För att nå sitt mål måste tullen skapa en balans mellan att underlätta laglig handel och att upprätthålla flödet i de leveranskedjor som är nödvändiga för vår ekonomi och samtidigt bidra till vår säkerhet och trygghet.

1.2 *Ett svar på rådets uppmaning*

År 2014 antog kommissionen meddelandet *EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet*¹. I strategin anges ett antal viktiga målsättningar med det övergripande målet att uppnå en högkvalitativ flernivåstrategi för riskhantering som är både ändamålsenlig och effektiv. I handlingsplanen beskrivs en rad åtgärder som ska vidtas för varje målsättning. I december 2014 godkände rådet EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet och uppmanade kommissionen att inom 18 månader rapportera till rådet om genomförandet av strategin och handlingsplanen och om de resultat som uppnåtts².

Därför lade kommissionen i juli 2016 fram den första lägesrapporten om genomförandet av EU:s strategi och handlingsplan för förbättrad riskhantering på tullområdet³. Rapporten visade att 18 månader in i genomförandeprocessen hade de flesta av de åtgärder som anges i handlingsplanen redan inletts. Däremot visade rapporten också att reformen av tullens riskhantering är resurskrävande och att det tar tid att uppnå resultat. I det skedet av genomförandet var det it-frågor som utgjorde den största utmaningen, både i form av bristande finansiering för att utveckla de nödvändiga it-systemen och av problem med tillgång till data och systemen för informationsutbyte.

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14.

³ COM(2016) 476 final.

Rådet antog slutsatser om kommissionens lägesrapport i december 2016⁴. I rådets slutsatser underströks att riskhanteringsprocesser är nödvändiga för att skydda EU:s och dess medlemsstaters säkerhet och ekonomiska intressen och samtidigt underlätta den lagliga handeln. Rådet underströk också behovet av att fortsätta genomförandet av EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet och framhöll deras betydande bidrag till den förnyade strategin för inre säkerhet och till dess genomförande, särskilt i kampen mot terrorism och gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Rådet uppmanade kommissionen att inom 18 månader lägga fram en andra lägesrapport om genomförandet av EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet och att utveckla en ändamålsenlig rapporteringsmekanism för att mäta effekterna och resultaten av särskilda åtgärder.

Därför lägger kommissionen nu fram denna andra lägesrapport. I likhet med den föregående rapporten innehåller denna rapport en övergripande kvalitativ bedömning av hur strategin har genomförts, med en beskrivning av framstegen inom ramen för vart och ett av de sju viktiga målen sedan den första rapporten offentliggjordes. Det bör påpekas att denna rapport inte är en utvärdering och inte heller påverkar strategins framtid efter denna bedömning. Dessutom innehåller rapporten inte några förslag till ändring av den nuvarande strategin.

I det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport finns mer information om de framsteg som gjorts vid genomförandet av de enskilda åtgärderna och delåtgärderna.

2. LÄGESRAPPORT

1. MÅL 1 – FÖRBÄTTRA UPPGIFTERNAS KVALITET OCH DOKUMENTATIONSSYSTEMEN

Målet att inrätta en fullständig rättslig ram med krav på ”flerfaldig anmälningsplikt” och att förbättra uppgifternas kvalitet har uppnåtts. Nu återstår endast att genomföra ramen⁵.

Bortsett från att vissa tekniska delar behöver anpassas efter uppgiftskraven har kommissionen ännu inte upptäckt några större problem med tillämpningen av den.

Fördelarna med och effekterna av unionens tullkodex (nedan kallad *tullkodexen*)⁶ kommer dock inte att få genomslag fullt ut förrän alla de berörda it-systemen har tagits i drift.

⁴ 14894/16.

⁵ De materiella bestämmelserna i tullkodexen trädde i kraft den 1 maj 2016. Den rättsliga grunden för detta har antagits, men utformningen av den viktigaste it-lösningen (importkontrollsystem 2, ICS2) har ännu inte inletts, vilket betyder att de önskade resultaten och effekterna ännu inte är märkbara.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013..

2. MÅL 2 – SÄKERSTÄLLA TILLGÅNG TILL UPPGIFTER OM LEVERANSKEDJAN OCH UTBYTE AV INFORMATION SOM ÄR RELEVANT FÖR RISKHANTERING SAMT KONTROLLRESULTAT

För att hantera de utmaningar som tullunionen står inför är ett av de viktigaste målen för tullkodexen att slutföra tullens övergång till ett papperslöst och elektroniskt system och skapa en större digital integration i hela EU.

Därför fortsätter kommissionen tillsammans med medlemsstaterna och näringslivet att utveckla de olika it-system som ligger till grund för genomförandet av tullkodexen. Sammantaget kommer it-systemen att ytterligare modernisera och harmonisera import-, export- och transiteringsprocesserna och införa nya begrepp, t.ex. centraliserad klarering.

Kommissionen och medlemsstaterna kommer dock inte att kunna leverera alla system fram till 2020, på grund av den begränsade tid och de ekonomiska resurser som finns tillgängliga inom ramen för programmet Tull 2020, samt graden av komplexitet och ambitioner i de många olika sammanlänkade delarna. Därför har kommissionen antagit ett förslag⁷ till ändring av artikel 278 i tullkodexen för att förlänga den lagliga tidsfristen (övergångsperioden) i syfte att leverera vissa it-tillämpningar från 2020 till 2025.

1.3 Importkontrollsystem (ICS2)

När det gäller varor som förs in i EU, går reformen av EU:s system för förhandsinformation om last (ICS) framåt.

Medlemsstaterna ställde sig bakom övergångsstrategin och planen för importkontrollsystemet (ICS2) i december 2017. Enligt planen ska ICS2-programmet genomföras i tre operativa faser, nämligen i) varor i post- och expressförsändelser i lufttrafik (summariska införseldeklarationer innan lastning och minimikrav på uppgifter), ii) nya krav på summariska införseldeklarationer för lufttrafiken som helhet, och iii) fullbordande av reformen med krav på summariska införseldeklarationer för sjö-, väg- och järnvägstrafik.

År 2018 kommer alla nödvändiga delar för att påbörja genomförandet att finnas på plats och vara överenskomna med medlemsstaterna.

Genomförandet av ICS2 efter 2020 är också beroende av huruvida det går att säkerställa de nödvändiga medlen under nästa fleråriga budgetram. Därför har kommissionen nyligen lagt fram ett förslag om ett nytt tullprogram⁸.

1.4 Andra projekt och system

Elektronisk tull, som framför allt får stöd genom den fleråriga strategiska planen för elektronisk tull, är ett stort framsteg för EU:s tullunion. Syftet är att ersätta pappersbaserade tullförfaranden med EU-omfattande elektroniska förfaranden, för att skapa en effektivare och modernare tullmiljö. Uppdateringen av den fleråriga strategiska planen blev klar i slutet av 2017, efter det att rådet hade godkänt att färdigställandet av vissa it-system sköts på framtiden.

⁷ COM(2018) 085 final.

⁸ COM(2018) 442 final.

Övervakningssystemet *Surveillance 3*⁹ ska införas senast i oktober 2018. Medlemsstaterna måste dock göra de nödvändiga ändringarna i sina nationella system för att systemet ska kunna förses med relevanta uppgifter. Enligt tullkodexen har medlemsstaterna en övergångsperiod fram till 2020 för att uppfylla denna skyldighet.

Forumet för digitala transporter och digital logistik (*Digital transport and logistics forum*, DTLF)¹⁰ pågår fortfarande och dess uppdrag kommer sannolikt att förlängas med två–tre år.

I början av 2016 lanserade kommissionen pilotprojektet eManifest¹¹ i syfte att inrätta ett harmoniserat elektroniskt dataset för last som omfattar de uppgifter som krävs för sjötransport- och tullformalityter när fartyg ankommer till eller avgår från europeiska hamnar.

När det gäller produkters överensstämmelse och säkerhet har kommissionen föreslagit en sammankoppling av tullsystem och marknadskontroll för att underlätta utbytet av riskrelaterad information mellan behöriga myndigheter¹².

3. MÅL 3 – GENOMFÖRA KONTROLL- OCH RISKREDUCERANDE ÅTGÄRDER DÄR SÅ KRÄVS ("BEDÖMA I FÖRVÄG - KONTROLLERA DÄR DET KRÄVS")

Som angavs i rapporten 2016 beror förbättringen inom detta område till stor del på de framsteg som har gjorts inom vissa verksamheter som redan pågick när strategin antogs, bland annat i fråga om förbud och restriktioner.

Dessutom har det gjorts framsteg inom framför allt följande verksamhet:

1.1 Systembaserad metod

Den systembaserade metoden är en kontrollmetod för betrodda ekonomiska aktörer som inriktas på de interna systemen för att kontrollera deras verksamhet och minska risker som är relaterade till efterlevnaden av tullbestämmelserna. Nätverket för den systembaserade metoden och den tillhörande projektgruppen slutförde sitt arbete och slutrapporten om den systembaserade metoden lämnades in till tullpolicygruppen i december 2017. Enligt rapporten är den systembaserade metoden en ändamålsenlig,

⁹ Syftet med *Surveillance 3* är att uppfylla kraven i unionens tullkodex, t.ex. det standardiserade informationsutbytet, med hjälp av teknik för elektronisk databehandling och ändamålsenliga funktioner som krävs för att behandla och analysera de fullständiga dataset som medlemsstaterna lämnar in.

¹⁰ Syftet med forumet är att fortsätta digitaliseringen av godstransporter och logistik. Där samlas medlemsstater och berörda parter från transport- och logistikområdet för att identifiera områden där det behövs gemensamma åtgärder inom EU. DTLF inrättades av kommissionen i april 2015 (beslut om att inrätta en expertgrupp om digitala transporter och digital logistik – forumet för digitala transporter och digital logistik C(2015) 2259).

¹¹ Det övergripande målet för detta pilotprojekt är att pröva förfaranden som skulle göra det enklare att lämna in de uppgifter som olika myndigheter kräver för lastformalityter i syfte att underlätta och minska den administrativa bördan för de som lämnar fartygsuppgifter.

¹² COM(2017) 795 final.

effektiv och tillförlitlig kontrollmetod och det rekommenderas att den används i större utsträckning framöver.

1.2 Trovärdighetskontroller

Trovärdighetskontroller är automatiska kontroller som har införts i tullklareringsskedet för import. De kontrollerar att uppgifterna i tulldeklarationen stämmer överens med tre parametrar: i) laglighetskontroller (kontroll av att uppgifterna är förenliga med de rättsliga bestämmelserna för varubeskrivningen), ii) viktrelaterade kontroller (kontroll av att de deklarerade uppgifterna är trovärdiga (t.ex. nettovikt/enhet eller nettovikt/ytterligare enheter)), samt ii) prisrelaterade kontroller (kontroll av de deklarerade prisernas trovärdighet (värde/enhet)). Hittills har 428 sådana åtgärder vidtagits via Europeiska unionens integrerade tulltaxa (Taric)¹³.

1.3 Produkters överensstämmelse och säkerhet

I den första lägesrapporten 2016 hänvisades till riktlinjer och checklistor för produkters överensstämmelse och säkerhet. Sedan dess har det införts ytterligare några checklistor för produkter som omfattas av EU:s harmoniseringslagstiftning (*harmoniserade produkter*). Dessa kommer att användas och uppdateras regelbundet.

I december 2017 antog kommissionen ett förslag till en förordning om överensstämmelse med och genomdrivande av unionens harmoniseringslagstiftning för produkter¹⁴ i avsikt att göra en strukturell förstärkning av den rättsliga ramen för kontrollen av varor som förs in i EU. Förordningen skulle också förenkla samarbetet mellan tull- och marknadsövervakningsmyndigheter för att få effektivare kontroller av importerade produkter. Förslaget innehåller en rättslig grund för ett kraftfullare samarbete mellan tull- och marknadsövervakningsmyndigheterna med hjälp av ett unionsnätverk för produktöverensstämmelse. Dessutom ska det införas övergripande nationella strategier för marknads kontroll som ska omfatta import och digitala leveranskedjor, strukturerat utbyte av information och uppgifter mellan tull- och marknadsövervakningsmyndigheter, internationellt samarbete samt anpassning till koncept i tullkodexen, t.ex. ordningen för godkända ekonomiska aktörer.

4. MÅL 4 – ÖKAD KAPACITET FÖR ATT SÄKERSTÄLLA ETT ÄNDAMÅLSENLIGT GENOMFÖRANDE AV DEN GEMENSAMMA RAMEN FÖR RISKHANTERING OCH FÖR ATT ÖKA REAKTIONSFÖRMÅGAN VID NYIDENTIFIERADE RISKE

Som angavs i lägesrapporten 2016 var framstegen för mål 4 till en början långsamma. Det behövdes många åtgärder för att öka medlemsstaternas och EU:s kapacitet för att genomföra den gemensamma ramen för riskhantering. Sedan dess har det skett en utveckling inom flera områden:

¹³ Rådets förordning (EEG) nr 2658/87 den 23 juli 1987.

¹⁴ COM(2017) 795.

3.1 Utveckla ytterligare kapacitet

Medlemsstaterna har identifierat ytterligare kapacitet som kan vara nödvändig för att stödja en mer ändamålsenlig och effektiv riskhantering, däribland ökad reaktionsförmåga vid nyidentifierade risker. De vanliga behovsanalyserna av personalresurser och andra resurser visade i allmänhet att det krävs mer resurser eller att de nuvarande resurserna behöver utökas eller moderniseras för att stärka riskhanteringskapaciteten. Enligt revisionsrättens särskilda rapport från december 2017¹⁵ ska medlemsstaterna uppmuntras att göra fler och bättre tullkontroller och att tillämpa tullagstiftningen enhetligt.

Andra viktiga behov gäller samordning internt eller externt med andra nationella organ och med tullmyndigheterna i andra medlemsstater, samt tillämpning av nya verktyg, uppgifter eller metoder för riskanalys.

Många medlemsstater har redan vidtagit åtgärder baserat på resultatet av sina analyser och har tagit itu med de identifierade svagheter. Dessutom har vissa tullorganisationer organiserats om och den interna samordningen har förbättrats.

3.2 Genomföra den gemensamma ramen för riskhantering

Medlemsstaterna har rapporterat om stora framsteg med sina nationella it-system. Det vanligaste återstående hindret för ett effektivt genomförande av den gemensamma riskhanteringsramen på nationell nivå verkar vara uppgifternas dåliga kvalitet, tillgänglighet eller användbarhet. Ytterligare en svårighet är avsaknaden av åtkomst till andra medlemsstaters uppgifter.

En modell för utvärderingscykeln för den gemensamma ramen för riskhantering har tagits fram tillsammans med alla medlemsstater. Kommissionen skapade en undergrupp för den gemensamma ramen för riskhantering som levererade en pilotrapport om utvärderingscykeln i december 2017, där det gjordes en dubbelkontroll mellan utvärderingscykeln för den gemensamma ramen för riskhantering och tullunionens resultat, för att se till att de bidrar till varandra och följer enhetliga metoder. Det skedde också en nära samordning i undergruppen för att förbättra och vidareutveckla resultatindikatorer inom kontrollområdet genom att återvända uppgifter i lämpliga fall och undvika dubbelarbete i insamling av uppgifter.

I pilotrapporten om utvärderingscykeln för den gemensamma ramen för riskhantering beskrivs de frågor som behöver övervägas efter fortsatta diskussioner och prioriteringar med medlemsstaterna och beroende på tillgången till resurser. I rapporten föreslogs att organisationernas samverkanskapacitet bör uppmärksammas ytterligare. Dessutom bedömdes användningen av den gemensamma ramen för riskhantering hittills och de avsevärda gemensamma resultat som har uppnåtts sedan ramen infördes lyftes fram. Dessa omfattar följande: i) inrättandet av EU-övergripande nätverk av riskexperter, ii) genomförandet av gemensamma riskkriterier och iii) det pågående införandet av EU:s gemensamma system för riskhantering i syfte att dela riskinformation, ge stöd till prioriterade kontrollområden och underlätta snabba tullinsatser vid krishändelser.

¹⁵ Särskild rapport 19/2017 av den 5 december 2017.

3.3 Tematiska arbetsgrupper

På EU-nivå och multilateral nivå finns det en mängd arbetsgrupper med företrädare från kommissionen och medlemsstaterna som arbetar med viktiga frågor för att förbättra tullens kontroll- och riskhanteringskapacitet.

3.4 Finansiella riskkriterier

Syftet med beslutet om kriterier avseende finansiell risk¹⁶ är att utveckla en gemensam EU-omfattande strategi för hanteringen av finansiella risker i EU. Det är en reaktion på några av de svagheter som konstaterades i revisionsrättens särskilda rapport från december 2017¹⁷.

I beslutet anges de gemensamma riskkriterier som måste användas för att hantera specifika typer av finansiella risker: ekonomiska aktörer som är utsatta för risk, varor som är utsatta för risk, undervärdering, kringgående av antidumpningstullar, felklassificering, felaktiga kvoter, oberättigat förmånligt ursprung, felaktiga upphäanden, tullförfaranden som är utsatta för risk (t.ex. CP 42) samt tullförenklningar. Kriterierna avseende finansiella risker kommer att användas i den dagliga elektroniska riskhanteringsprocessen för att harmonisera urvalsprocessen för tullkontroller.

Initiativet kommer att göra det möjligt för medlemsstaterna att ta itu med finansiella risker på ett likvärdigt sätt vid den yttre gränsen, utan att skapa onödiga bördor för den lagliga handeln. Det kommer också att identifiera den lämpligaste tidpunkten och platsen för kontrollen, beroende på riskens omfattning och art, samt tillgången till data och dokumentation.

5. MÅL 5 – FRÄMJA SAMARBETE MELLAN MYNDIGHETER OCH INFORMATIONsutbyte mellan Tullen och andra myndigheter på medlemsstatsnivå och EU-nivå

Alla medlemsstater rapporterade om ett brett, välfungerande och ofta dagligt samarbete med andra nationella myndigheter (särskilt andra brottsbekämpande myndigheter och skattemyndigheter) och organ.

Inom detta område var de riskbaserade tullkontrollerna mycket viktiga för att upptäcka och förebygga organiserad brottslighet och terrorism i samband med förflyttning av varor över yttre gränser.

Det finns också potential för att öka tullens kapacitet ytterligare för att göra riskanalyser av last på förhand, i samarbete med andra brottsbekämpande myndigheter/säkerhetsmyndigheter.

3.5 Samarbete med Europol

¹⁶ C(2018) 3293 final.

Inom ramen för det prioriterade kontrollområdet för skjutvapen har kommissionen och medlemsstaterna undersökt nya former för samarbete med polisen. Bland annat anordnades en särskild övning med Europol om gaspistoler och en insats mot snabbefordrade paket i samband med olaglig vapenhandel under 2017. Dessa insatser visade tydligt vilket mervärde som skapas när tull och polis använder nya former för samarbetet.

Europol vidareutvecklar sitt samarbete med tullmyndigheterna. Europol rapport om genomförandet av *Strategic Review: Europol and customs* bekräftade behovet av att ytterligare förstärka närvaron av tulltjänstemän inom Europol, inbegripet tullens behov av åtkomst till Europolns nätapplikation för säkert informationsutbyte (Siena).

Dessutom har samarbetet mellan Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och Europol förstärkts ytterligare. Olaf är associerat till Europolns analysprojekt *Copy*, som arbetar med organiserad brottslighet i samband med immateriella rättigheter. I enlighet med Europolförordningen (EU) 2016/794 har Olaf indirekt åtkomst till information i Europolns databaser. Olaf undertecknade också nyligen ett samförståndsavtal med Europol om säker kommunikation och har anslutits till Siena-systemet. Detta bör underlätta kommunikationen mellan dessa båda organ.

3.6 Samarbete med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex)

Antagandet av förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) 2016¹⁸ banar väg för ett bättre samarbete mellan tullen och Frontex, där de olika funktionerna kompletterar varandra strategiskt.

Genom den förordningen fick Frontex ett nytt uppdrag och införlivades i högre grad i gräns- och migrationsförvaltningen. Byrån har nu mandat att ta itu med potentiella hot vid de yttre gränserna och på så sätt bidra till kampen mot grov brottslighet med en gränsöverskridande dimension, vilket säkerställer en hög inre säkerhetsnivå i EU.

3.7 Immateriella rättigheter

Kommissionen fortsätter att stötta medlemsstaternas kamp mot intrång i immateriella rättigheter och har identifierat följande viktiga prioriteringar: i) homogen tillämpning av tullens säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter i hela EU, ii) förbättrad riskhantering inom området för immateriella rättigheter, och iii) bättre samarbete mellan myndigheter.

Tidigare samarbete och samordning i fråga om intrång i immateriella rättigheter mellan brottsbekämpande myndigheter på EU-nivå har lett till beslag av miljontals förfälskade och potentiellt skadliga produkter och har bidragit till att flera transnationella kriminella nätverk har kunnat avvecklas. Politikområdet för intrång i immateriella rättigheter har inkluderats som insatsmandat i handlingsplanen för arbetsgruppen för tullsamarbete (2018–2019)¹⁹.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016, särskilt artikel 52.3.

¹⁹ Utkastet till mandat antogs den 31 januari 2018.

Kommissionen främjar utbytet av riskinformation (via tullriskhanteringssystemet) och den statistiska analysen av nya trender. Den gemensamma grupp för experter på immateriella rättigheter/riskanalys som ska inrättas 2018 kommer att bedöma om de befintliga verktygen är tillräckliga för att analysera risker och intrång i immateriella rättigheter, eller om det behöver göras mer.

3.8 Den europeiska säkerhetsagendan

Som grindvakt vid EU:s gränser för flödet av varor spelar EU:s tullmyndigheter en avgörande roll för att skydda EU och dess invånare och även för att skydda internationella leveranskedjor mot kriminell verksamhet och terroristattacker.

Genom att genomföra EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet bidrar kommissionen till genomförandet av den europeiska säkerhetsagendan, som är en central del i den övergripande målsättningen att skapa ett område för rättvisa och grundläggande rättigheter.

Under de senaste två åren har kommissionen antagit flera lagstiftningsförslag i syfte att stänga av källorna till finansiering av terrorism. De mest relevanta är förslagen om i) olagliga förflyttningar av kontanta medel²⁰, ii) olaglig handel med kulturföremål²¹, och iii) EU-certifiering för säkerhetskontrollutrustning inom luftfarten²². Kommissionen fortsätter också att genomföra EU:s handlingsplaner i) mot den olagliga handeln med och användningen av skjutvapen och sprängämnen²³, ii) för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism²⁴, och iii) mot olaglig handel med vilda djur och växter²⁵.

3.9 Handlingsplanen för ökad kemisk, biologisk, radiologisk och nukleär säkerhet i Europeiska unionen (en CBRN-handlingsplan för EU)

För att stärka förmågan att stå emot CBRN-hot i termer av förebyggande, beredskap och åtgärder krävs det betydande investeringar av medlemsstaterna. I handlingsplanen uppmanas därför till ett närmare samarbete på EU-nivå för att lära av varandra, dela sakkunskap och tillgångar och ta vara på synergier över gränserna. En viktig prioritet för CBRN-handlingsplanen är att säkerställa säkerhet vid gränserna och spårningskapacitet för förhindra olaglig införsel av CBRN-material. Det är mycket viktigt att anpassa systemen för lastinformation för att stärka övervakningen och de riskbaserade kontrollerna av internationella leveranskedjor, så att CBRN-material inte förs in olagligt i EU.

3.10 Handlingsplanen för arbetsgruppen för tullsamarbete

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 050 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

I maj 2017 antog EU en ny fyraårig plan för kampen mot grov internationell och organiserad brottslighet. I denna plan – EU:s policycykel – anges de viktigaste brottslighetsprioriteringarna för perioden 2018–2021. Tullmyndigheternas delaktighet i genomförandet av policycykeln har därför ökat jämfört med de föregående åren.

Deras deltagande är dock fortfarande selektivt och begränsat till vissa brottslighetsprioriteringar (främst prioriteringar som rör punktskatt/gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag och miljöbrott). Synergierna mellan EU:s policycykel 2018–2021 och den nionde handlingsplanen för arbetsgruppen för tullsamarbete (2018–2020) förstärktes ytterligare genom kompletterande åtgärder under ledning av samma aktörer, gemensamma polis- och tullinsatser osv.

Den nionde handlingsplanen för arbetsgruppen för tullsamarbete omfattar också åtgärder för bättre integration av tullen i EU:s hotbilda-bedomning avseende grov och organiserad brottslighet (EU:s Socta), som omfattar tullens deltagande i EU:s Socta och ett bredare samarbete mellan tullen och Europol. Fokus ligger på att identifiera områden där det behövs förbättringar, utbyte av bästa praxis, åtgärder för att öka medvetenheten och utbildning.

Socta 2017 är den mest omfattande undersökning av grov och organiserad brottslighet som någonsin har genomförts i EU.

3.11 Samarbete mellan tull och gränsbevakning

Tullen och gränsbevakningen är strategiska partner i gränsbevakningen vid EU:s yttre gränser. I oktober 2017 utarbetades reviderade riktlinjer för samarbete mellan tull- och gränsbevakningsmyndigheter baserat på den utvärdering som genomfördes 2015–2017. Där betonas vikten av strategiskt samarbete och viktiga områden för samarbete mellan de båda myndigheterna lyfts fram.

6. MÅL 6 – FÖRBÄTTRA SAMARBETET MED HANDELN

Samarbetet mellan tullen och handeln förbättras främst en förstärkning av begreppet godkänd ekonomisk aktör.

1.1 Godkänd ekonomisk aktör-programmet

Godkänd ekonomisk aktör-programmet grundar sig på begreppet partnerskap mellan tullen och företagen, som införts av Världstullorganisationen (WCO). Detta är en mycket viktig säkerhetsåtgärd för leveranskedjan, som tillåter betrodda näringsidkare som uppfyller bestämmelserna och som frivilligt uppfyller en bred uppsättning kriterier att dra fördel av största möjliga förenklingar och underlättande åtgärder. EU:s godkänd ekonomisk aktör-program fyller tio år 2018.

Medlemsstaterna har utvecklat stabila förfaranden för att tillämpa rättsliga krav för godkänd ekonomisk aktör som garanterar hög kvalitet, konsekvent och ändamålsenlig styrning av programmet.

De viktigaste förändringar som rör lagstiftningen om godkänd ekonomisk aktör inom ramen för unionens tullkodex och dess delegerade akter och genomförandeakter gällde de övergripande förändringarna i policyer och struktur enligt tullkodexen. Dessa förändringar var ett resultat av de lärdomar som dragits under de tio åren av

genomförande i praktiken av EU:s godkänd ekonomisk aktör-program. Riktlinjerna för godkänd ekonomisk aktör uppdaterades 2016.

1.2 Mäta effekterna av begreppet godkänd ekonomisk aktör

Ett antal indikatorer har använts i rapporteringen om tullunionens resultat för att mäta effekterna av begreppet godkänd ekonomisk aktör. Tullunionens resultat är en mekanism för att mäta och bedöma resultatet för tullunionen, inbegripet begreppet godkänd ekonomisk aktör, i förhållande till EU:s strategiska mål. Begreppet godkänd ekonomisk aktör analyseras på grundval av allmänna aspekter inom huvudområdet för underlättande/konkurrenskraft. Bland aspekterna ingår antalet godkännanden och ansökningar på EU-nivå, godkända ekonomiska aktörers delaktighet i leveranskedjan och kontrollaspekter som rör underlättande för godkända ekonomiska aktörer.

1.3 Elektroniskt godkänd ekonomisk aktör – direkt elektroniskt tillträde för näringsidkare

Kommissionen håller på att utveckla ett system för elektroniskt godkända ekonomiska aktörer, för att näringsidkare från och med den 1 oktober 2019 elektroniskt ska kunna lämna in sin ansökan om att bli godkänd ekonomisk aktör och ta emot beslut om ansökan. Näringsidkare och tullmyndigheter i EU kommer att kunna kommunicera med varandra via modulen för elektroniskt godkänd ekonomisk aktör på ett enhetligt och samstämmigt sätt.

1.4 Elektronisk förhandsinformation om gods före lastning och dess koppling till genomförandet av ICS2, framför allt i fråga om postoperatörer och budtjänster

Efter den framgångsrika ändringen av Världspostföreningens (UPU) konvention för att införa skyldigheter att lämna in elektronisk förhandsinformation om post, har kommissionen haft ett nära samarbete med aktörerna inom postsektorn för att gemensamt utforma effektiva och så lite störande globala standarder som möjligt för att uppfylla denna skyldighet. Kommissionen har också haft nära förbindelser med globala partner (t.ex. USA, Australien och Kanada). För närvarande är posttjänster fortfarande undantagna från kravet på inlämning av uppgifter. Postflöden är särskilt sårbara, varför det kommer att vara extra viktigt att få elektronisk förhandsinformation om postuppgifter, för att stärka säkerheten i inflödena av luftfrakt till EU och ta itu med de finansiella risker som ingår i denna typ av transaktioner. Den första versionen av det nya ISC2-systemet kommer att omfatta postförsändelser i lufttrafik och därmed stänga det befintliga gapet för flertalet av transaktionerna i postens affärsmodell.

7. MÅL 7 – UTNYTTJA POTENTIALEN SOM ERBJUDS GENOM INTERNATIONELLT TULLSAMARBETE

Samarbete och utbyte av tullrelaterad information med tredje länder har en viktig roll inom området för tullunionen och den gemensamma handelspolitiken. Samarbete och utbyte av information kan förbättra tullens riskhantering samt skynda på och minska kostnaderna för laglig handel genom att tullkontrollerna blir mer riktade och tullförfarandena förenklas. Tillsammans med obligatoriska deklarationer före ankomst

bidrar de till EU:s säkerhet och trygghet genom att stärka kontrollerna för att stoppa införsel av farliga varor, vapen, explosiva ämnen och varor med dubbla användningsområden samt förebygga intrång i immateriella rättigheter och införsel och handel av narkotikaprekursorer.

Kommissionen företräder Europeiska unionen i Världstullorganisationen (WCO), framför allt i försvaret av EU:s och dess medlemsstaters intressen i frågor som rör nomenklaturen för och klassificeringen av varor, men även i övergripande frågor som e-handel, skatte- och tullsamarbete samt säkerhet och trygghet.

1.5 *Initiativ för utbyte av tullinformation med tredjeländer*

Olika initiativ har tagits för att tullmyndigheter i EU och i tredjeländer ska kunna utbyta viss tullinformation under specifika omständigheter baserat på följande:

- Internationella avtal och beslut som har antagits av organ som har inrättats genom internationella överenskommelser (t.ex. fristående avtal om tullsamarbete och ömsesidigt administrativt bistånd eller kapitel om tullar och förenklade handelsprocedurer i frihandelsavtal, avtal om förenklade handelsprocedurer och säkerhet, avtal om transitering, beslut av gemensamma tullsamarbetskommittén om ömsesidigt erkännande av program för godkänd ekonomisk aktör/betrodd näringsidkare).
- Icke rättsligt bindande arrangemang eller pilotprojekt (t.ex. överföring av uppgifter från TIR-carnet till Ryssland eller projektet *Smart and Secure Trade Lanes* (SSTL) med Kina). Det strategiska målet för SSTL är att testa säkerhetsåtgärder som tillämpas på den logistiska leveranskedjan, underlätta datautbyte mellan tullmyndigheter, fastställa gemensamma regler avseende risk och ömsesidigt erkänna tullkontroller och program för handelsmässiga partnerskap.

1.6 *Förmånsordningar på handelsområdet*

För att ytterligare förbättra EU:s internationella handelsram bidrar kommissionen till nya och pågående förhandlingar om tullrelaterade bestämmelser i förmånsordningar på handelsområdet, särskilt med Mercosur, Mexiko, Indonesien, Chile, Australien och Nya Zeeland.

Dessutom pågår flera insatser för att förbättra riskhanteringen i leveranskedjan genom internationellt samarbete.

Bland annat har det gjorts viktiga framsteg i fråga om översynen av WCO:s ramverk av standarder för att säkra och underlätta världshandeln (Safe), de nya internationella standarderna för exempelvis information om flygfrakt före lastning och det ömsesidiga erkännandet av godkänd ekonomisk aktör-program.

7.3 *Andra initiativ – seminarium på hög nivå*

Det belgiska ordförandeskapet stod som värd för ett seminarium på hög nivå om utbyte av tullrelaterad information med tredjeländer den 7–8 juni 2018. Seminariets deltagare i) granskade läget inom området för utbyte av tullrelaterad information med tredjeländer och bekräftade att sådant utbyte och behovet av att agera snabbt fick allt större betydelse, ii) kartlade behoven av att förbättra utbytet av tullrelaterad information med tredjeländer, och iii) diskuterade och fastställde potentiell omfattning, syften, fördelar, villkor,

metoder och restriktioner i samband med ett utökat utbyte av tullrelaterad information med tredjeländer. I slutsatserna från seminariet fastställdes att det behövs en strategisk och konsekvent strategi för att välja vem som ska delta i utbytet av information, vilka konkreta typer av information som ska utbytas och vad de konkreta syftena med utbytet ska vara, med hänsyn till aktuella finansiella risker och säkerhetsrisker, handelsmönster och politiska intressen.

3. ÖVERVAKNINGSSYSTEM

Kommissionen har uppmanats att i nära samarbete med medlemsstaterna utveckla en resultat- och övervakningsram för att övervaka genomförandet av strategin mer systematiskt och stabilt i framtiden.

Kommissionen har påbörjat arbetet med detta system och har tagit fram indikatorer och källor till bevis för att kunna övervaka strategin på ett ändamålsenligt sätt. Dessa första diskussionspunkter beskrivs i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport. De är avsedda att användas som utgångspunkt för ytterligare diskussioner med medlemsstaterna i den lämpliga arbetsgruppen.

4. SLUTSATS

Riskhantering är en process som inte är begränsad till specifika åtgärder med en tydlig början och ett tydligt slut. Tullen måste ständigt reagera på nya hot och utmaningar och anpassa sig för att bidra till EU-invånarnas säkerhet och trygghet och samtidigt undvika onödiga negativa effekter på det internationella handelsflödet. Därför är ett antal av de åtgärder som anges i strategin markerade som ”pågående”, eftersom de är av en sådan art att de inte kan ha fasta tidsfrister, just på grund av den nödvändiga och fortlöpande process som är kopplad till alla utmaningar.

Denna rapport och det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar ger en ögonblicksbild av läget för genomförandet av EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet vid halvårsskiftet 2018.

De visar att både medlemsstaterna och kommissionen har gjort stora framsteg i genomförandet av strategin och handlingsplanen sedan den förra rapporten offentliggjordes.

Av de 54 delåtgärder som angavs i strategin och handlingsplanen är det endast två som ännu inte är påbörjade, medan 41 är pågående och elva har slutförts.

Medlemsstaterna och kommissionen har gjort betydande framsteg när det gäller att stärka samverkan mellan alla berörda aktörer och att lansera nya initiativ. Som exempel kan nämnas kommissionens beslut om kriterier avseende finansiella risker och tullmyndigheternas delaktighet i säkerhetsrelaterad verksamhet.

Trots dessa framsteg ställs tullen fortlöpande inför utmaningar, däribland aldrig tidigare skådade nivåer av terrorism och andra säkerhetshot. Eftersom EU:s import av varor ständigt ökar måste tullen göra gemensam sak med

marknadsövervakningsmyndigheterna för att förhindra att osäkra eller icke överensstämmande produkter förs in på marknaden. Tullen ställs också inför många andra utmaningar, såsom framväxten av e-handel och fenomenet med undervärdering av varor som kan hindra dem från att uppfylla sin fulla resultatpotential.

Genomförandet av de nödvändiga it-systemen för insamling och delning av uppgifter pågår och gör goda framsteg, även om slutdatumet för det fullständiga färdigställandet av vissa system behövde skjutas upp från 2020 till 2025.

Denna rapport ger en så tillförlitlig ögonblicksbild som möjligt, men den kan inte fullt ut avspegla tullens verksamhet inom området för riskhantering. Tullmyndigheterna måste ständigt förnya sig för att möta nya hot som uppstår varje dag och som kan få negativa finansiella konsekvenser för EU:s och medlemsstaternas budget. Hoten är ofta kopplade till verksamheten inom kriminella nät som blir allt skickligare på att använda tekniken.

I detta sammanhang måste medlemsstaterna och kommissionen kunna mäta framsteg utifrån en balans mellan ökat skydd och förenklade handelsprocedurer, genom att samla in och analysera evidensbaserade uppgifter. Detta omfattar kvantitativa uppgifter om kontroller som baseras på riskhantering och på kontrollresultat från olika delar av leveranskedjan. Denna rapport underbyggs och kompletteras av tullunionens resultat, som mäter tullunionens övergripande resultat. När det gäller övervakning vill vi påpeka att kvantitativa uppgifter visserligen är mycket viktiga, men att de aldrig kan ge ett heltäckande mått på bidraget, eftersom det finns underliggande skillnader i processer och resultat.