

Bruxelles, den 9.11.2018
COM(2018) 549 final/3

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2018) 549 final of 20.07.2018

Concerns all language versions

Correction of the numbering of sections-paragraphs.

The text shall read as follows:

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**Anden statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for
toldrisikostyring**

{SWD(2018) 380 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Anden statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring

1. INDLEDNING

1.1. Nye trusler, nye svar

Verden har forandret sig dramatisk i de første 50 år af toldunionens eksistens, og det samme gælder EU's toldmyndigheders rolle. Som den ledende myndighed, der fører tilsyn med varebevægelser over de ydre grænser, er toldmyndighederne nu det vigtigste bolværk mod farlige og kriminelle aktiviteter med tilknytning til kommerciel handel. Som eksempler kan nævnes handel med varer, der ikke opfylder kravene, eller farlige varer, ulovlig handel med kulturgenstande, våben og narkotika, vilde dyr og planter og anden ulovlig handel, svig, terrorisme og organiseret kriminalitet. Alle varer, der ankommer til, forlader eller passerer igennem EU (herunder varer, der medføres af rejsende), er underlagt toldtilsyn og kan gøres til genstand for toldkontrol.

Toldmyndighederne spiller en afgørende rolle i indsatsen for at garantere sikkerheden og beskyttelsen af vores samfund og for at beskytte EU's og dets medlemsstaters finansielle interesser. De står derfor over for den store udfordring at udvikle kontrolforanstaltninger inden for en fælles ramme for risikostyring. For at nå deres mål skal toldmyndighederne holde deres rolle med hensyn til at lette lovlig handel og bevare smidigheden i forsyningskæderne, der er nødvendig for vores økonomi, op mod kravet om at bidrage til vores tryk og sikkerhed.

1.2. En reaktion på Rådets opfordring

I 2014 vedtog Kommissionen en meddelelse om "EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring"¹. I strategien udpeges en række centrale mål, der understøttes af den overordnede målsætning om at opnå en flerstrengt tilgang til risikostyring af høj kvalitet, som er effektiv og virkningsfuld. Handlingsplanen beskriver en række foranstaltninger, der skal træffes for de enkelte måls vedkommende. I december 2014 godkendte Rådet EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring og opfordrede Kommissionen til inden for 18 måneder at underrette Rådet om gennemførelsen af strategien og handlingsplanen samt om de opnåede resultater².

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14

På Rådets anmodning fremlagde Kommissionen i juli 2016 den første statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring³. Rapporten viste, at størstedelen af handlingsplanens tiltag var iværksat allerede 18 måneder inde i gennemførelsesprocessen. Rapporten konkluderede imidlertid, at reformen af toldrisikostyringen er en ressourcekrævende øvelse. Det tager tid at opnå resultater. Den pegede på, at den største udfordring på dette trin i gennemførelsesprocessen er af IT-mæssig karakter, både hvad angår utilstrækkelig finansiering til at udvikle de nødvendige IT-systemer og problemer med datatilgængelighed og informationsudvekslingsmekanismer.

I december 2016 vedtog Rådet konklusioner om Kommissionens statusrapport⁴. Rådets konklusioner understregede, at risikostyringsprocedurer er afgørende for at garantere EU's og dets medlemsstaters sikkerhed og finansielle interesser, samtidig med at den lovlige handel lettes. Rådet understregede også behovet for en fortsat gennemførelse af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring og ønskede at understrege det betydelige bidrag til den fornyede strategi for indre sikkerhed og dens gennemførelse, navnlig i kampen mod terrorisme og grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

Rådet opfordrede Kommissionen til inden for 18 måneder at forelægge Rådet den næste statusrapport om den videre gennemførelse af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring og at udvikle en effektiv indberetningsmekanisme med henblik på at måle virkningen og resultaterne af specifikke foranstaltninger.

Denne anden statusrapport udgør Kommissionens svar på denne anmodning. I lighed med den tidligere rapport indeholder denne rapport en samlet kvalitativ vurdering af gennemførelsen af strategien ved at gøre rede for, hvilke fremskridt der er gjort under hvert af de syv centrale mål siden offentliggørelsen af den første rapport. Det skal bemærkes, at denne rapport ikke er en evaluering, og den udgør heller ikke en overvejelse om strategiens fremtid efter den nuværende øvelse. Desuden indeholder rapporten ikke nogen forslag om at ændre den nuværende strategi.

Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, indeholder yderligere oplysninger om udviklingen i de enkelte tiltag og deltiltag.

2. STATUSRAPPORT

2.1. Mål 1 — Bedre datakvalitet og registreringssystemer

Målsætningen om at oprette en fuldstændig retlig ramme med krav om "parallel registrering" og om at forbedre datakvaliteten er nået. Målsætningen mangler blot at blive ført ud i livet⁵.

³ COM(2016) 476 final.

⁴ 14894/16

⁵ Kodeksens materielle bestemmelser trådte i kraft den 1. maj 2016. Retsgrundlaget herfor er vedtaget, hvorimod udformningen af den pågældende centrale IT-løsning (Import Control System 2 ("ICS2"))

Ud over behovet for at parre visse tekniske elementer med datakrav har Kommissionen endnu ikke konstateret nogen større problemer med hensyn til anvendelsen heraf.

Imidlertid vil alle fordele og virkningen af EU's toldkodeks (kodeksen)⁶ først blive helt klare, når alle de pågældende IT-systemer er operationelle.

2.2. Mål 2 — Sikring af tilgængelighed af forsyningskædedata, deling af risikorelevant information og kontrolresultater

For at imødegå de udfordringer, som toldunionen står over for, er et af de vigtigste mål med kodeksen at føre overgangen til et papirløst og elektronisk toldmiljø til ende, og fremme den EU-dækkende digitale integration.

Kommissionen fortsætter derfor, i samarbejde med medlemsstaterne og erhvervslivet, med at udvikle de forskellige IT-systemer, der understøtter gennemførelsen af kodeksen. Med det fulde sæt af IT-systemer vil import-, eksport- og transitprocesserne blive moderniseret og harmoniseret yderligere, og der vil blive indført nye begreber, som f.eks. centraliseret toldbehandling.

Det vil dog ikke være muligt for Kommissionen og medlemsstaterne at levere alle systemer frem til 2020. Dette skyldes den begrænsede tid, der er til rådighed, og de disponible finansielle ressourcer under Told 2020-programmet samt graden af kompleksitet og ambitionen med mange forskellige indbyrdes forbundne elementer. Kommissionen har derfor vedtaget et forslag⁷ til ændring af kodeksens artikel 278 med henblik på forlængelse af den lovbestemte frist (overgangsperiode) for levering af visse IT-programmer fra 2020 til 2025.

2.2.1. Indførselskontrollsystem (ICS2)

For varer, der føres ind i EU, skrider reformen af EU's system for forhåndsindsendelse af lastoplysninger (ICS) frem.

Overgangsstrategien og planen for indførselskontrollsystemet (ICS2) blev vedtaget af medlemsstaterne i december 2017. Ifølge planen vil ICS2-programmet blive gennemført i tre operationelle faser. Det drejer sig om: (i) varer inden for post- og ekspresforsendelser i lufttrafikken (forudgående summarisk indpassageangivelse (ENS) og minimumsdatakrav) (ii) nye ENS-krav for hele lufttrafikken og (iii) afslutning af reformen med ENS-krav til sø-, vej- og jernbanetransport.

I 2018 vil alle de elementer, der er nødvendige for at indlede gennemførelsen, vil være tilgængelige og aftalt med medlemsstaterne.

endnu ikke er blevet iværksat, hvilket betyder, at de ønskede resultater og udfald endnu ikke kan observeres.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013.

⁷ COM(2018) 085 final.

Gennemførelsen af ICS2 efter 2020 afhænger også af, om der kan skaffes de nødvendige midler under den næste flerårige finansielle ramme. I den forbindelse har Kommissionen for nylig fremlagt et forslag til et nyt toldprogram⁸.

2.2.2. Andre projekter og systemer

Elektronisk told, som især understøttes af den flerårige strategiske plan for elektroniske toldtjenester (MASP), er en vigtig udvikling for EU's toldunion. Dette initiativ har til formål at erstatte toldprocedurer i papirformat med EU-dækkende elektroniske procedurer, der skal skabe et mere effektivt og moderne toldmiljø. Opdateringen af MASP blev afsluttet ved udgangen af 2017, efter at Rådet havde givet sit samtykke til at udsætte færdiggørelsen af visse IT-systemer.

”Surveillance 3”⁹-systemet skal være gennemført senest i oktober 2018. Imidlertid er det nødvendigt for medlemsstaterne at foretage de nødvendige ændringer af deres nationale systemer til overvågning af systemet med de relevante dataelementer. Ifølge kodeksen har medlemsstaterne en overgangsperiode frem til 2020 til at opfylde denne forpligtelse.

Digital Transport and Logistic Forum (DTLF)¹⁰ pågår fortsat, og dets mandat vil sandsynligvis blive forlænget med 2-3 år.

I begyndelsen af 2016 lancerede Kommissionen eManifest¹¹- pilotprojektet, som tager sigte på at indføre et harmoniseret datasæt for lastning, der omfatter oplysninger, der kræves til hav- og toldformaliteter, hvis skibe anløber eller forlader europæiske havne.

Med hensyn til varers overensstemmelse med regler og sikkerhed har Kommissionen foreslået at koble toldmyndigheder og markedstilsynsmyndigheder sammen med henblik på at lette udvekslingen af oplysninger mellem de kompetente myndigheder¹².

⁸ COM(2018) 442 final.

⁹ Overvågningssystemet 3 IT tager sigte på at opfylde kravene i EU's toldkodeks, såsom standardudveksling af oplysninger ved hjælp af elektroniske databehandlingsteknikker og fastlæggelse af passende funktioner, som er nødvendige for at kunne behandle og analysere det fulde overvågningsdatasæt, som er indhentet hos medlemsstaterne.

¹⁰ Dette forum har til formål at fremme yderligere digitalisering af godstransport og logistik. Det samler medlemsstaterne og relevante aktører inden for transport og logistik med det formål at identificere områder, hvor en fælles indsats i EU er nødvendig. DTLF blev oprettet af Europa-Kommissionen i april 2015 (afgørelse om nedsættelse af en ekspertgruppe vedrørende digital transport og logistik — Det digitale transport- og logistikforum, C (2015) 2259.

¹¹ Det overordnede mål med dette pilotprojekt er at afprøve procedurer, som forenkler indgivelsen af dataelementer, der kræves af forskellige myndigheder til godsformaliteter med henblik på at lette og mindske den administrative byrde for dataleverandører.

¹² COM(2017) 795 final.

2.3. Mål 3 — Gennemførelse af kontrol- og risikobegrænsende foranstaltninger, hvor det er nødvendigt ("forhåndsvurdering, om nødvendigt kontrol")

Som anført i 2016-rapporten skyldes forbedring på dette område hovedsagelig de fremskridt, der er gjort vedrørende aktiviteter, der allerede var i gang, da strategien blev vedtaget, herunder fremskridt vedrørende forbud og restriktioner.

Under mål 3 er der gjort yderligere fremskridt, navnlig med hensyn til følgende aktiviteter:

2.3.1. Systembaseret strategi (SBA)

Den systembaserede strategi (SBA) er en kontrolmetode for pålidelige erhvervsdrivende, med fokus på de interne systemer til styring af deres aktiviteter og begrænsning af risiciene i forbindelse med overholdelse af toldbestemmelserne. Arbejdet i SBA-netværket og den respektive projektgruppe blev afsluttet, og SBA's endelige rapport blev forelagt for Toldpolitikgruppen (CPG) i december 2017. I rapporten vurderedes SBA at være en effektiv og solid kontrolmetode og den anbefalede, at metoden finder større anvendelse i fremtiden.

2.3.2. Troværdighedskontroller

Troværdighedskontroller er automatiske kontroller, der indføres på toldklareringsstadiet. Der er tale om foranstaltninger, der kontrollerer angivelsernes forenelighed i toldangivelsen i forhold til tre parametre: (i) retlige kontroller (kontrol af foreneligheden i forhold til angivelser mod retlige parametre af varebeskrivelsen) (ii) masserelaterede kontroller (kontrol af troværdigheden af de angivne oplysninger (f.eks. nettomasse/enhed eller nettomasse/suppl. enhed)) og (iii) prisrelaterede kontroller (kontrol af troværdigheden af de angivne priser (værdi/enhed)). Der er til dato indført 428 sådanne foranstaltninger via Den Europæiske Unions integrerede toldtarif (TARIC)¹³.

2.3.3. Produkters overensstemmelse og sikkerhed

Den første statusrapport fra 2016 henviste til retningslinjer og tjeklister for produkters overensstemmelse og sikkerhed. Siden da er nogle få yderligere tjeklister blevet fastsat for produkter, der er underlagt EU's harmoniseringslovgivning ("harmoniserede produkter"). Disse vil blive anvendt og ajourført løbende.

I december 2017 vedtog Kommissionen et forslag til forordning om overholdelse og håndhævelse af EU's harmoniserede lovgivning om produkter¹⁴, der strukturelt skal styrke den lovgivningsmæssige ramme for kontrol med varer, der indføres i EU. Det vil også strømline samarbejdet mellem told- og markedsovervågningsmyndighederne med henblik på mere effektive kontroller med importerede produkter. Forslaget giver et retsgrundlag for et stærkere samarbejde mellem told- og markedsovervågningsmyndighederne, der fremmes af et EU-netværk for produktoverensstemmelse og af omfattende nationale markedsovervågningsstrategier, der

¹³ Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987.

¹⁴ COM(2017)795.

dækker import og digitale forsyningskæder, strukturel udveksling af oplysninger og data mellem told- og markedstilsynsmyndigheder, internationalt samarbejde og tilpasning til begreber i kodeksen, såsom ordningen for autoriserede økonomiske operatører.

2.4. Mål 4 — Forøgelse af kapaciteten til at sikre en effektiv gennemførelse af den fælles ramme for risikostyring og forbedre reaktionsevnen over for nye risici

Som anført i statusrapporten for 2016 var fremskridtet med hensyn til mål 4 i begyndelsen beskedent, da der måtte gennemføres mange foranstaltninger for at forbedre medlemsstaternes og EU's evne til at gennemføre den fælles ramme for risikostyring (CRMF). Siden da er der sket nye fremskridt på flere områder:

2.4.1. Udvikling af yderligere kapacitet

Medlemsstaterne har peget på yderligere kapacitet, der kan være nødvendig for at støtte en mere effektiv risikostyring, herunder større reaktionsevne over for nye identificerede risici. De typiske behovsanalyser af menneskelige og andre ressourcer konkluderede generelt, at det vil være nødvendigt med flere ressourcer, eller at de nuværende ressourcer bør styrkes eller moderniseres for at styrke risikostyringskapaciteten. Ifølge Den Europæiske Revisionsrets (Revisionsretten) særberetning fra december 2017¹⁵ skal medlemsstaterne tilskyndes til at foretage flere og bedre toldkontroller med en ensartet anvendelse af toldlovgivningen.

Andre vigtige krav omfatter koordinering af aktiviteter internt eller eksternt med andre nationale instanser og med toldmyndighederne i andre medlemsstater, og anvendelse af nye værktøjer, data eller metoder til risikoanalysepraksis.

Mange medlemsstater har allerede reageret på resultaterne af deres analyser og har iværksat tiltag omkring de identificerede svagheder. Desuden er nogle toldmyndigheder blevet omorganiseret, og den interne koordinering er blevet forbedret.

2.4.2. Gennemførelse af den fælles ramme for risikostyring (CRMF)

Medlemsstaterne har meldt om en betydelig udvikling på flere områder i deres nationale IT-systemer. Imidlertid synes den mest almindeligt identificerede hindring, der fortsat står i vejen for en effektiv gennemførelse af den fælles EU-ramme for risikostyring på nationalt plan, at være dataenes dårlige kvalitet, tilgængelighed eller anvendelighed. En yderligere udfordring er den manglende adgang til andre medlemsstaters data.

Der er udviklet en model for CRMF-evalueringscyklus i samarbejde med alle medlemsstater. Kommissionen nedsatte en CRMF-undergruppe, der i december 2017 fremlagde en pilotrapport om evalueringscyklus, hvor CRMF-evalueringscyklussen blev krydstjekket i forhold til toldunionens resultater med det formål at sikre, at de gensidigt understøtter hinanden og anvender ensartede tilgange. Undergruppen har også foretaget

¹⁵ Særberetning nr. 19/2017 af 5. december 2017

en nøje koordinering for at forbedre og videreudvikle resultatindikatorer for kontroller med videreanvendelse af data, hvor det er relevant, og undgå dobbeltarbejde ved indsamling af data.

Evalueringscyklusrapporten for CRMF-pilotprojektet redegjorde for de spørgsmål, der skal drøftes, med forbehold for yderligere drøftelser og en prioritering i samarbejde med medlemsstaterne, og afhængigt af de disponible ressourcer. Det foreslås i rapporten, at der skal fokuseres yderligere på organisatorisk kapacitet til samarbejde. Rapporten gjorde ligeledes status over anvendelsen af CRMF til dato, med anerkendelse af de væsentlige fælles resultater siden oprettelsen af den fælles EU-ramme for risikostyring. Disse omfatter bl.a.: (i) etableringen af transeuropæiske netværk af eksperter (ii) gennemførelsen af fælles risikokriterier og (iii) den igangværende iværksættelse af EU's fælles risikostyringssystem for deling af oplysninger om risici, støtte til prioriterede kontrolområder og forbedring af toldmyndighedernes kriseindsats.

2.4.3. Tematiske arbejdsgrupper

På EU-plan og på multilateralt plan er der mange arbejdsgrupper bestående af repræsentanter fra Europa-Kommissionen og medlemsstaterne, der arbejder på centrale områder for at forbedre toldkontrol og risikostyringskapacitet.

2.4.4. Kriterier for finansiell risiko

Afgørelsen om kriterier for finansielle risici¹⁶ har til formål at udvikle en fælles EU-strategi for håndtering af finansielle risici i EU. Den imødegår nogle af de svagheder, der er identificeret i Den Europæiske Revisionsrets særberetning fra december 2017¹⁷.

Afgørelsen fastsætter de fælles risikokriterier, som skal anvendes til at imødegå specifikke typer af finansielle risici: udsatte økonomiske aktører, udsatte varer, for lav værdiansættelse, unddragelse af antidumpingtold, fejlklassificering, uberettigede kvoter, uberettiget præferenceoprindelse, uberettigede suspensioner, udsatte toldprocedurer (f.eks. CP 42) samt toldforenklinger. Der vil blive anvendt kriterier for finansielle risici i den daglige elektroniske risikostyringsproces for at harmonisere processen for udvælgelse til toldkontrol.

Dette initiativ vil gøre det muligt for medlemsstaterne at håndtere finansielle risici på en ensartet måde ved de ydre grænser uden at lægge en urimelig byrde på lovlig handel. Det vil også identificere det mest hensigtsmæssige tidspunkt og sted for kontrol afhængigt af omfanget og arten af risikoen og tilgængeligheden af data og dokumentation.

¹⁶ C(2018) 3293 final.

2.5. Mål 5 — Fremme af samarbejdet mellem diverse instanser og deling af information mellem toldvæsen og andre myndigheder på medlemsstatsplan og EU-plan

Alle medlemsstater berettede om et bredt, velfungerende og ofte dagligt samarbejde med andre nationale myndigheder (navnlig med andre retshåndhævende myndigheder og skattemyndigheder) og instanser.

På dette område var den risikobaserede toldkontrols bidrag afgørende for at afdække og forebygge organiseret kriminalitet og terrorisme i forbindelse med varebevægelser over de ydre grænser.

Der er også et potentiale for yderligere at øge toldmyndighedernes kapacitet til forudgående risikoanalyse af gods i samarbejde med andre retshåndhævende myndigheder og sikkerhedsmyndigheder.

2.5.1. Samarbejde med Europol

Inden for det prioriterede kontrolområde for skydevåben afprøvede Kommissionen og medlemsstaterne nye former for samarbejde med politiet. Dette omfattede en specifik øvelse i 2017 med Europol om gaspistoler og hurtig pakkehåndtering vedrørende ulovlig handel med skydevåben. Disse aktiviteter viste klart merværdien af samarbejde mellem politi og toldvæsen ved hjælp af nye former for samarbejde.

Europol er i færd med at videreudvikle sit samarbejde med toldmyndigheder. Dens rapport om gennemførelsen af den "strategiske gennemgang: Europol og toldmyndighederne" bekræftede behovet for yderligere at styrke tilstedeværelsen af toldembedsmænd i Europol, herunder behovet for, at toldvæsenet kan få adgang til Europols sikrede informationsudvekslingsnetværksprogram, Secure Information Exchange Network Application (SIENA).

Desuden er samarbejdet mellem Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og Europol blevet styrket yderligere. OLAF er en tilknyttet tjeneste til Europols analyseprojekt, AP COPY, der beskæftiger sig med organiseret kriminalitet, der vedrører intellektuelle ejendomsrettigheder (IPR). I medfør af Europol-forordning (EU) 2016/794 har OLAF indirekte adgang til oplysninger i Europols databaser. OLAF har også for nylig undertegnet et aftalememorandum med Europol om sikker kommunikation og blevet tilsluttet SIENA-systemet. Dette skulle gøre kommunikationen mellem disse to organer nemmere.

2.5.2. Samarbejde med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex)

Vedtagelsen af den europæiske grænse- og kystvagt (EBCG) i 2016¹⁸ baner vej for bedre samarbejde mellem toldmyndigheders og agenturets arbejde baseret på strategisk komplementaritet mellem de forskellige funktioner.

Med denne forordning fik Frontex et nyt mandat, der inddrog agenturet mere indgående i grænseforvaltning og migrationsstyring. Agenturet har nu mandat til at håndtere

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016, navnlig artikel 52, stk. 3.

potentielle trusler ved de ydre grænser og dermed være med til at bekæmpe grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension, hvilket sikrer et højt sikkerhedsniveau i EU.

2.5.3. Intellektuelle ejendomsrettigheder (IPR)

Kommissionen fortsætter sin støtte til medlemsstaterne for at bekæmpe overtrædelser af intellektuelle ejendomsrettigheder og har identificeret følgende hovedprioriteter: (i) ensartet gennemførelse af toldmyndighedernes håndhævelse af IPR i hele EU (ii) bedre risikostyring på IPR-området og (iii) bedre samarbejde mellem myndigheder.

Tidligere samarbejde og koordinering vedrørende krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder mellem retshåndhævende myndigheder på EU-plan har resulteret i beslaglæggelse af millioner af falske og potentielt skadelige produkter og bidraget til at udrydde adskillige tværnationale kriminelle netværk. Politikområdet for krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder er medtaget som et handlingsmandat i Toldsamarbejdsgruppens handlingsplan (2018-2019)¹⁹.

Europa-Kommissionen fremmer udveksling af risikoinformation (via toldmyndighedernes risikostyringssystem (CRMS)) og den statistiske analyse af nye tendenser. Den fælles toldekspert-/risikoanalysegruppe for IPR, der vil blive oprettet i 2018, vil vurdere, om de eksisterende værktøjer er tilstrækkelige i forhold til risikoanalyse og krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder, eller om der skal gøres mere.

2.5.4. Den europæiske dagsorden om sikkerhed

Som vogter af EU's grænser vedrørende strømmen af varer spiller EU's toldmyndigheder en afgørende rolle i at beskytte EU og dets borgere samt beskytte internationale forsyningskæder mod kriminelle aktiviteter og terrorangreb.

Ved at gennemføre EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring bidrager Kommissionen til gennemførelsen af den europæiske dagsorden om sikkerhed, der er en central komponent i den generelle målsætning om at skabe et område med retfærdighed og grundlæggende rettigheder.

Kommissionen har i de seneste 2 år vedtaget en række forslag til retsakter, der har til formål at afskære terrorister fra deres finansieringskilder. De mest relevante er forslagene om: (i) ulovlige kontantbevægelser²⁰ (ii) ulovlig handel med kulturgoder²¹ og (iii) certificering af screeningsudstyr til lufthavne²². Kommissionen fortsætter ligeledes med at gennemføre EU's handlingsplaner: (i) for bekæmpelse af ulovlig handel med og brug

¹⁹ Udkastet til mandat blev vedtaget den 31. januar 2018.

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

af skydevåben og sprængstoffer²³ (ii) for styrkelse af kampen mod finansiering af terrorisme²⁴ og (iii) for ulovlig handel med vilde dyr og planter²⁵.

2.5.5. *Handlingsplanen "Øget kemisk, biologisk, radiologisk og nuklear sikkerhed i Den Europæiske Union" (EU's CBRN-handlingsplan)*

En styrkelse af modstandsdygtigheden over for CBRN-trusler i form af forebyggelse, beredskab og indsats forudsætter betydelige investeringer fra medlemsstaternes side. Det fordrer derfor et tættere samarbejde på EU-niveau med henblik på at lære af hinanden, sammenlægge ekspertise og aktiver og udnytte synergier på tværs af landegrænser. En central prioritet i EU's CBRN-handlingsplan er sikkerhed ved grænserne og detektionskapacitet for at forhindre ulovlig indførsel af CBRN-materialer. Tilpasning af fragtinformationssystemer er afgørende for at styrke overvågning og risikobaseret kontrol af internationale forsyningskæder, således at CBRN-materiale ikke indføres ulovligt i EU.

2.5.6. *Toldsamarbejdsgruppens (CCWP) handlingsplan*

I maj 2017 vedtog EU en ny 4-årig plan for bekæmpelse af grov international og organiseret kriminalitet. Denne plan, omtalt som "EU-politikcyklus", definerer de vigtigste prioriteter vedrørende kriminalitet for perioden 2018-2021. Toldmyndighedernes inddragelse i gennemførelsen af politikcyklussen steg efterfølgende i forhold til de foregående år.

Deres deltagelse er imidlertid stadig selektiv og begrænset til visse prioriteter vedrørende kriminalitet (navnlig punktafgiftssvig/svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (MTIC-svig) og prioriteter vedrørende miljøkriminalitet). Synergierne mellem EU's politikcyklus 2018-2021 og den niende Toldsamarbejdsgruppes handlingsplan (2018-2020) blev yderligere styrket gennem supplerende tiltag anført af de samme aktører, fælles politi- og toldaktioner osv.

Desuden omfatter den niende Toldsamarbejdsgruppes handlingsplan foranstaltninger til bedre integration af toldvæsenet i EU's trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA), der omfatter toldmyndighedernes deltagelse i EU SOCTA, samt bredere samarbejde mellem toldmyndigheder og Europol. Der er fokus på at identificere områder, hvor der er behov for forbedringer, udveksling af bedste praksis, oplysning og uddannelse.

SOCTA 2017 er den mest omfattende undersøgelse af grov og organiseret kriminalitet, der nogensinde er foretaget i EU.

2.5.7. *Samarbejde mellem toldmyndigheder og grænsevagter*

Toldmyndigheder og grænsevagter er strategiske partnere i forbindelse med grænsekontrol ved EU's ydre grænser. I oktober 2017 blev der udarbejdet reviderede retningslinjer for samarbejde mellem toldvæsen og grænsevagter på grundlag af den

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 050 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

evaluering, der blev foretaget i 2015-2017. Dette understreger betydningen af strategisk samarbejde og sætter fokus på centrale samarbejdsområder mellem de to myndigheder.

2.6. Mål 6 — Forbedring af samarbejdet med erhvervslivet

Samarbejdet mellem toldvæsen og erhvervsliv forbedres hovedsagelig gennem en styrkelse af begrebet autoriseret økonomisk operatør.

2.6.1. Programmet "Autoriserede Økonomiske Operatører" (AOE)

AEO-begrebet er baseret på et partnerskab mellem toldvæsen og erhvervsliv i regi af Verdenstoldorganisationen (WCO). Det er en væsentlig sikringsforanstaltning i forsyningskæden at gøre det muligt for pligtopfyldende og pålidelige erhvervsdrivende, som frivilligt opfylder en bred vifte af kriterier, at nyde godt af størst mulig forenkling og lettelse. 2018 markerer tiåret for vedtagelsen af EU's AEO-program.

Medlemsstaterne har udviklet velegnede procedurer for anvendelsen af AEO-lovkrav, som garanterer høj kvalitet, sammenhængende og effektiv forvaltning af programmet.

De vigtigste ændringer vedrørende AEO-lovgivningen inden for rammerne af EU-toldkodeksen og de dertil hørende delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter blev knyttet til de overordnede ændringer af politikker og struktur i henhold til kodeksen. Disse ændringer var resultatet af erfaringerne fra 10 års praktisk gennemførelse af EU's AEO-program. AEO-retningslinjerne blev ajourført i 2016.

2.6.2. Måling af virkningen af AEO-begrebet

En række indikatorer er blevet anvendt i indberetningen af toldunionens resultater med det formål at måle virkningen af AEO-begrebet. Målinger af toldunionens resultater er en mekanisme til måling og evaluering af resultaterne af toldunionen, herunder AEO-begrebet, i forhold til EU's strategiske mål. Under hovedområdet om lempelse/konkurrenceevne analyseres AEO-begrebet på grundlag af generelle aspekter. Hertil hører antallet af tilladelser og ansøgninger på EU-plan, inddragelse af AEO'er i forsyningskæden og kontrolaspekter vedrørende lempelse for AEO'er.

2.6.3. eAEO direkte adgang for erhvervsdrivende

Europa-Kommissionen er ved at udvikle eAEO, direkte adgang for erhvervsdrivende, der fra 1. oktober 2019 vil give erhvervsdrivende mulighed for at indgive deres AEO-ansøgning og modtage AEO-afgørelser elektronisk. Erhvervsdrivende og toldmyndigheder i EU vil have mulighed for at kommunikere med hinanden via eAEO-modulet på en ensartet og sammenhængende måde.

2.6.4. Avanceret elektronisk fragtinformation før lastning (PLACI) og dens forbindelse med ICS2-gennemførelse, navnlig for så vidt angår post- og kurertjenester

Efter en vellykket ændring af konventionen for Verdenspostforeningen (UPU) for at indføre krav om forudgående indgivelse af elektroniske postdata har Kommissionen

arbejdet tæt sammen med postsektorens aktører om i fællesskab at udvikle effektive og globale standarder for gennemførelse af denne forpligtelse med mindst muligt afbræk. Kommissionen har også arbejdet tæt sammen med globale partnere (f.eks. USA, Australien og Canada). I øjeblikket er posttjenester fortsat undtaget fra kravet om indsendelse af data. Poststrømme er særligt sårbare, således at modtagelse af forudgående elektroniske postdata vil være særlig vigtigt for at styrke sikkerheden af luftfragtstrømmene til EU og håndtere de økonomiske risici, der er forbundet med denne form for transaktioner. Den første version af det nye ICS2-system vil omfatte postforsendelser i flytrafikken og således afhjælpe de eksisterende mangler for de fleste postale forretningsmodeltransaktioner.

2.7. Mål 7 — Udnyttelse af potentialet ved internationalt toldsamarbejde

Samarbejde og udveksling af toldrelaterede oplysninger med tredjelande spiller en vigtig rolle for toldunionen og den fælles handelspolitik. Samarbejde og udveksling af oplysninger kan forbedre toldrisikostyringen og gøre den lovlige handel hurtigere og billigere gennem fokus på toldkontrol og forenkling af toldprocedurer. Sammen med obligatoriske angivelser forud for ankomst bidrager det til EU's sikkerhed ved at styrke kontrol, der skal blokere for indførsel af farlige varer, våben, sprængstoffer og varer med dobbelt anvendelse og forhindre krænkelse af IPR og indførelse af og handel med narkotikaprækursorer.

Kommissionen repræsenterer Den Europæiske Union i Verdenstoldorganisationen (WCO), navnlig med hensyn til varetagelsen af EU's og dets medlemsstaters interesser i spørgsmål vedrørende nomenklatur og klassificering af varer, men også i tværgående emner såsom e-handel, skatte- og toldsamarbejde samt sikkerhed.

2.7.1. Initiativer om udveksling af toldoplysninger med tredjelande

Der er taget forskellige initiativer, der skal sætte toldmyndighederne i EU og tredjelande i stand til at udveksle visse toldoplysninger under særlige omstændigheder baseret på:

- Internationale aftaler og afgørelser, der vedtages af organer oprettet ved internationale aftaler (f.eks. enkeltstående toldsamarbejdsaftaler og aftaler om gensidig administrativ bistand eller kapitler om told- og handelslettelser i frihandelsaftaler aftaler om handelsfremme og sikkerhed transitaftaler Det Blandede Toldsamarbejdsudvalgs afgørelser om gensidig anerkendelse af AEO-programmer/programmer vedrørende pålidelige virksomheder) og
- ikke-retligt bindende ordninger eller pilotprojekter (f.eks. fremsendelse af data om TIR-carnet til Rusland pilotprojektet "Smart and Secure Trade Lanes" (SSTL) med Kina. Det strategiske mål for SSTL er at afprøve de sikkerhedsforanstaltninger, der gælder for de logistiske forsyningskæder, at lette udveksling af data mellem forskellige toldmyndigheder, at fastlægge fælles risikoregler og gensidigt at anerkende toldkontrol og handelspartnerskabsprogrammer.

2.7.2. Præferencehandelsaftaler

For yderligere at forbedre EU's internationale rammer for handel bidrager Kommissionen til nye og igangværende forhandlinger af toldrelaterede bestemmelser i

præferencehandelsaftaler, navnlig med Mercosur, Mexico, Indonesien, Chile, Australien og New Zealand.

Desuden er der en række aktiviteter på vej, som har til formål at forbedre risikostyringen i forsyningskæden gennem internationalt samarbejde.

Succeser omfatter revisionen af Verdenstoldorganisationens SAFE-ramme "Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade", de nye internationale standarder, f.eks. om oplysninger om luftfragt før lastning og den gensidige anerkendelse af AEO-programmer.

2.7.3. Andre initiativer - Seminar på højt niveau

Der blev den 7.-8. Juni 2018 afholdt et seminar på højt niveau om udveksling af toldrelaterede oplysninger med det bulgarske formandskab som vært. På seminaret: (i) gjorde deltagerne status over den aktuelle situation i forbindelse med udveksling af toldrelaterede oplysninger med tredjelande og bekræftede den voksende betydning af disse udvekslinger samt det påtrængende behov for handling (ii) identificerede deltagerne behovene for øget udveksling af toldrelaterede oplysninger med tredjelande ligesom (iii) deltagerne drøftede og identificerede det potentielle anvendelsesområde, formål, fordele, betingelser, midler og begrænsninger for øget udveksling af toldrelaterede oplysninger. I konklusionerne fra seminaret var der enighed om, at en strategisk og sammenhængende tilgang er nødvendig for at vælge, hvem der bør udveksles oplysninger med, hvad der bør være de konkrete typer af information, og hvad der bør være de konkrete mål med udvekslingerne under hensyntagen til de aktuelle finansielle og sikkerhedsmæssige risici, handelsmønstre og politiske interesser.

3. OVERVÅGNINGSSYSTEM

Kommissionen er blevet opfordret til i tæt samarbejde med medlemsstaterne at udvikle en resultat- og overvågningsramme til overvågning af gennemførelsen af strategien på en mere systematisk og robust måde fremover.

Kommissionen har indledt arbejdet med dette system og har udviklet indikatorer og evidenskilder for effektiv overvågning af strategien. Disse første diskussionspunkter er beskrevet nærmere i det ledsagende arbejdsdokument til denne rapport. Hensigten er, at de skal danne grundlag for yderligere refleksion med medlemsstaterne i den relevante arbejdsgruppe.

4. KONKLUSION

Risikostyring er en proces, der ikke er begrænset til specifikke foranstaltninger med en specifik begyndelse og slutning. Stillet over for nye trusler og udfordringer skal toldmyndighederne løbende handle og tilpasse sig for at medvirke til EU-borgernes sikkerhed og tryghed, samtidig med at man undgår uønskede negative virkninger for den internationale handels smidige afvikling. Derfor er en række aktioner, der er fastsat i

strategien, markeret som "igangværende", fordi de i sagens natur ikke kan have faste tidsfrister, netop på grund af den nødvendige og løbende proces, der er knyttet til alle udfordringer.

Denne rapport og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene giver et øjebliksbillede af situationen omkring gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring pr. medio 2018.

De viser, at der siden offentliggørelsen af den foregående rapport er gjort betydelige fremskridt i gennemførelsen af strategien og handlingsplanen, både fra medlemsstaternes og Europa-Kommissionens side.

Af de 54 delaktioner, som strategien og handlingsplanen har identificeret, er det kun 2, der endnu ikke påbegyndt, mens 41 er igangværende, og 11 er afsluttet.

De viser væsentlige fremskridt, som medlemsstaterne og Kommissionen har gjort med hensyn til at styrke samarbejdet mellem alle de involverede aktører og iværksætte nye initiativer. Som eksempler kan nævnes Kommissionens beslutning vedrørende kriterierne for finansielle risici og toldmyndighedernes deltagelse i sikkerhedsrelaterede aktiviteter.

Trods disse fremskridt står toldmyndighederne fortsat over for udfordringer, herunder terrorisme og andre sikkerhedstrusler i et hidtil uset omfang. EU's import af varer er konstant stigende, og toldmyndighederne er derfor nødt til at gå sammen med markedsovervågningsmyndigheder for at forhindre usikre produkter eller produkter, der ikke opfylder kravene, i at komme ind på markedet. Toldmyndighederne står også over for mange andre udfordringer, som f.eks. udviklingen af e-handel og problemet med for lav værdiansættelse af varer, hvilket kan forhindre dem i at opfylde deres fulde resultatpotentiale.

Desuden er gennemførelsen af de nødvendige IT-systemer med henblik på dataindsamling og -deling i gang og skrider godt frem, selv om den endelige dato for fuld gennemførelse af nogle systemer måtte udsættes fra 2020 til 2025.

Selv om den aktuelle situation beskrives i denne rapport så præcist, som det kan lade sig gøre, kan det ikke give et fuldstændigt billede af toldmyndighedernes aktivitet på risikostyringsområdet. Toldmyndighederne skal nemlig hele tiden genopfinde sig selv for at imødegå nye trusler, der dukker op dag efter dag, hvilket kan påvirke både EU's og medlemsstaternes budget negativt. Disse trusler er ofte kædet sammen med kriminelle netværk, der bliver bedre og bedre til at beherske teknologi.

Her bør medlemsstaterne og Kommissionen være i stand til at måle fremskridt i form af større beskyttelse i forhold til ønsket om at lette samhandelen gennem indsamling og analyse af evidensbaserede oplysninger. Dette omfatter kvantitative data om kontrol på grundlag af risikostyring og om kontrolresultater i forskellige led i forsyningskæden. Dette arbejde støttes og suppleres af projektet med rapportering om toldunionens resultater (Customs Union Performance), der måler, hvor effektiv toldunionen samlet set er. I forbindelse med overvågningen bør vi erkende, at selv om kvantitative data er vigtige, kan de aldrig udgøre en fuldstændig måling af bidrag, da der er grundlæggende forskelle i processer og resultater.