



Bruxelles, den 25. marts 2019  
(OR. en)

7806/19

**ENFOCUSTOM 57**  
**COSI 56**  
**ENFOPOL 137**  
**DAPIX 116**

### **I/A-PUNKTSNOTE**

---

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	13708/2/18 REV 2
Vedr.:	Udkast til ajourført strategi for det fremtidige samarbejde om håndhævelse af toldlovgivningen – Godkendelse

---

1. Den 13. december 2011 vedtog Rådet resolution 2012/C 5/01 om fremtiden for samarbejdet om håndhævelse af toldlovgivningen. I overensstemmelse med resolutionen nåede Toldsamarbejdsgruppen til enighed om en strategi for det fremtidige samarbejde om håndhævelse af toldlovgivningen, som Rådet godkendte den 6.-7. december 2012.
2. I 2018 foranledigede det østrigske formandskab for Toldsamarbejdsgruppen en ajourføring af strategien. En redaktionsgruppe nedsat inden for rammerne af Toldsamarbejdsgruppen forelagde et udkast til ajourført strategi for Toldsamarbejdsgruppen, hvorefter det blev drøftet på flere møder. Toldsamarbejdsgruppen blev enig om udkastet til ajourført strategi på mødet den 5. marts 2019.
3. Coreper anmodes på ovennævnte grundlag om at henstille til Rådet, at det godkender udkastet til ajourført strategi for det fremtidige samarbejde om håndhævelse af toldlovgivningen, jf. bilaget.

## **Ajourført strategi for det fremtidige samarbejde om håndhævelse af toldlovgivningen**

### **Indledning og formål**

Den oprindelige *strategi for det fremtidige samarbejde om håndhævelse af toldlovgivningen*<sup>1</sup> blev udarbejdet efter vedtagelsen af Rådets resolution 2012/C 5/01 om fremtiden for samarbejdet om håndhævelse af toldlovgivningen<sup>2</sup> den 13. december 2011.

Den repræsenterer en kontinuerlig indsats for at styrke samarbejdet om håndhævelse af toldlovgivningen. Der er blevet gjort store fremskridt med strategiens gennemførelse. Der kan dog stadig gøres en indsats inden for et for toldmyndighederne meget omskifteligt miljø.

Selv om der er forskelle med hensyn til kompetencer og beføjelser, som er tillagt toldmyndighederne i de forskellige medlemsstater, tjener denne strategi som et instrument, der skal hjælpe med at fastlægge overordnede mål i forbindelse med håndhævelse af toldlovgivningen.

På denne baggrund er det hensigten, at den *ajourførte strategi for det fremtidige samarbejde om håndhævelse af toldlovgivningen* skal være et levende dokument, der kan fungere som grundlag for arbejdstilrettelæggelse og om nødvendigt blive ajourført.

### **Et omskifteligt miljø kræver en mere fremtrædende rolle for toldmyndighederne med hensyn til håndhævelse af lovgivningen**

Toldmyndighederne er i dag ansvarlige for en lang række opgaver ved grænserne: bekæmpelse af ulovlig handel, lettelse af lovlig handel, beskyttelse af EU's og medlemsstaternes finansielle interesser og velstand ved at opkræve told og varetagelse af EU's og dets indbyggers sikkerhed samt beskyttelse af miljøet. Det anerkendes, at toldmyndighederne reelt er den førende myndighed med hensyn til kontrol af varer ved EU's ydre grænser.

---

<sup>1</sup> 17778/12, godkendt af Rådet den 6. og 7. december 2012.

<sup>2</sup> EUT C 5 af 7.1.2012, s. 1.

Dette blev også understreget i formandskabsnoten om styrkelse af toldmyndighedernes bidrag til den indre sikkerhed (7705/2/18 REV 2), som blev godkendt af COSI i maj 2018. Dokumentet indkredser en række foranstaltninger med henblik på at styrke toldmyndighedernes bidrag til et højt indre sikkerhedsniveau i EU. Foranstaltningerne er inddelt i tre kategorier, der er i overensstemmelse med prioriteterne i den ajourførte strategi: institutionelt samarbejde, operationelt samarbejde og udveksling af oplysninger og interoperabilitet. De specifikke foranstaltninger i dokumentet er derfor relevante, og der bør tages hensyn til dem ved strategiens gennemførelse.

I en globaliseret verden, hvor landegrænser bliver mindre rigide for hver dag, sætter digital handel fart på varestrømme, og nye trusler og mønstre for svig tvinger toldmyndighederne til at tænke i nye baner. Kriminelle aktiviteter, der omfatter mange forskellige former for kriminalitet, påvirker i stigende grad toldmyndighedernes daglige arbejde og ansvarsområde. Som gatekeeper for EU's grænser for så vidt angår varestrømme har toldmyndighederne antaget en værdifuld rolle i bekæmpelsen af terrorisme og organiseret kriminalitet.

I denne forbindelse udgør reformen af toldsystemet til forudgående fragtinformation (ICS) et grundlæggende bidrag til den yderligere styrkelse af toldmyndighedernes kapacitet inden for sikkerhed og sikkerhedsrisikostyring samt kontrollen ved de ydre grænser. Et væsentligt led i denne reform er styrkelsen af operationelle samarbejdsinstrumenter inden for risikostyring og kontroller mellem toldmyndighederne. Sådanne metoder til tættere samarbejde vil give anledning til nye muligheder for samarbejde med andre retshåndhævende myndigheder i fremtiden<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Gennemførelse af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring:

- Kommissionens meddelelse af 21. august 2014 om EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring: Håndtering af risici, styrkelse af sikkerhed i forsyningskæden og lettelse af handel (12644/14 + ADD 1)
- Rådets konklusioner af 4. december 2014 om EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring: Håndtering af risici, styrkelse af sikkerhed i forsyningskæden og lettelse af handel (15403/14)
- Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring (11415/16 + ADD 1)
- Rådets konklusioner om statusrapporten om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring (14894/16)
- Rapport af 20. juli 2018 fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Anden statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring (COM(2018) 549 final)
- Rådets konklusioner om anden statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring (EUT C 24 af 21.1.2019, s. 13).

Strategier fra andre politikområder har stor indvirkning på toldområdet og påvirker dets rolle og den traditionelle arbejdsgang. Selv om toldmyndighedernes rolle med hensyn til beskyttelse af den indre sikkerhed vokser, skal myndighederne stadig forvalte de øgede varestrømme, der krydser EU's ydre grænser.

### **Behov for en indsats for at håndtere udfordringerne**

Der er gjort fremskridt med gennemførelsen af Rådets resolution 2012/C 5/01, som dog endnu ikke er fuldendt. Der er imidlertid opnået rigtig meget: Navnlig er samarbejdet med Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI) og RIA-agenturer samt aktiviteter i henhold til de operationelle EMPACT-handlingsplaner blevet strømlinet og styrket. Der er fortsat udfordringer med hensyn til at fremskynde en yderligere forbedring af det institutionelle samarbejde med andre retshåndhavende myndigheder og internt hos toldmyndighederne, mens der også er behov for en yderligere styrkelse af det operationelle samarbejde, og informationsstyringen skal gøres mere effektiv. Det er derfor nødvendigt at sikre en passende ressourceallokering og tilstrækkelig menneskelig kapacitet til at forbedre koordineringen på EU-plan af EU-toldmyndighedernes retshåndhavende aktiviteter og til at støtte mere effektive aktiviteter inden for håndhævelse af toldlovgivningen, herunder eventuelt kontrol med de ydre grænser.

Forskellige strategiske dokumenter<sup>4</sup> beskriver nuværende og kommende udfordringer på toldområdet, herunder intensivering af gensidigt samarbejde mellem flere instanser og udviklingen af synergier mellem toldmyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder. Dette indebærer en sammenhængende og strømlinet indsats baseret på en fælles tilgang til risikostyring, sikkerhed i forsyningskæden, dataudveksling, operationelt samarbejde, brug af moderne og avancerede teknologier og bedre målretning. Medlemsstaternes toldmyndigheder, som handler inden for deres forskellige kompetenceområder, tilstræber sammen med de øvrige retshåndhævende myndigheder og de kompetente EU-institutioner, -agenturer og -organer at håndtere disse udfordringer gennem den ajourførte strategi. Den har til formål at sætte målgruppen i stand til at arbejde på tværfaglig vis og sammen med relevante aktører, der er engageret i bekæmpelsen af organiseret grænseoverskridende kriminalitet på nationalt plan og EU-plan.

Anvendelsen af detektionsteknologi og kontroludstyr sammen med den obligatoriske dataindberetning (summerisk indgangsangivelse) og EU's AEO-program er vigtige elementer i den overordnede toldkontrol og tilsynsproces. Detektionsteknologier har længe spillet en vigtig rolle for told- og grænsekontrollen ved at bidrage til opsporingen af toldpligtige, ulovlige og kontrollerede varer og materialer. Medlemsstaterne bør udnytte nye teknologier til at styrke sikkerheden i globale forsyningskæder. Der er behov for ikkeindgribende og intelligent teknologi eller kontroludstyr til hurtigt at inspicere højrisikofragt uden at forstyrre den lovlige samhandel.

---

<sup>4</sup> De strategiske dokumenter omfatter:

- Rådets konklusioner af 4.-5. december 2014 (15670/14) og Rådets konklusioner af 16. juni 2015 (9798/15)
- Den europæiske dagsorden om sikkerhed (COM(2015)185 final)
- Udkast til Rådets konklusioner om den fornyede strategi for Den Europæiske Unions indre sikkerhed 2015-2020 (9798/15)
- Udvikling af EU's toldunion og dens forvaltning (COM(2016) 813 final)
- Renewed European Union Internal Security Strategy and Counter Terrorism Implementation paper second half 2016 (11001/1/16 REV 1)
- Udkast til Rådets konklusioner om udvikling af EU's toldunion og dens forvaltning (7585/1/17 REV 1)
- Udkast til Rådets konklusioner om midtvejsrevision af den fornyede strategi for Den Europæiske Unions indre sikkerhed 2015-2020 (11901/3/17 REV 3)
- Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Comprehensive Assessment of EU Security Policy (SWD(2017) 278 final), der ledsager meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Niende statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion (COM(2017) 407 final)
- Første toårige rapport om fremskridtene hen imod udvikling af EU-toldkodeksen og dens forvaltning (COM(2018) 524 final).

## Formål

### Strategiske målsætninger

1. Forbedre det institutionelle samarbejde med andre retshåndhævende myndigheder, agenturer og internationale organisationer (uden for EU)
2. Styrke det operationelle samarbejde blandt toldmyndigheder og mellem toldmyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder, herunder myndigheder i tredjelande, der beskæftiger sig med toldspørgsmål
3. Sikre effektiv informationsstyring og interoperabilitet med henblik på retshåndhævelse, idet der tages hensyn til lovkravene i EU-toldkodeksen, navnlig vedrørende toldrisikostyring.

### Specifikke målsætninger

1. Institutionelt samarbejde
  - a) Støtte gennemførelsen af den fornyede strategi for Den Europæiske Unions indre sikkerhed med fokus på toldmyndighedernes rolle i bekæmpelsen af organiseret grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme og i at sørge for sikkerheden i forsyningskæderne sammen med relevante aktører såsom Kommissionen, Europol, Frontex, Eurojust og Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO).
  - b) Bidrage til den tværfaglige bekæmpelse af kriminalitet ved at styrke synergier med prioriteter og aktiviteter i andre fora, herunder navnlig COSI og på området risikostyring inden for rammerne af toldunionen.
  - c) Bidrage til og støtte ajourføringen og udviklingen af lovgivningsmæssige retshåndhævelsesinstrumenter, så de kan være til gavn for alle toldmyndigheder.
  - d) Bidrage til fastlæggelsen af uddannelsesbehov[, herunder en kompetenceramme inden for håndhævelse af toldlovgivningen,] og til udarbejdelsen af Cepols arbejdsprogram med særligt fokus på relevante oplysninger, operationelt samarbejde og efterforskningsmæssige spørgsmål.

## 2. Operationelt samarbejde

- a) Fortsat bidrage til gennemførelsen af EU's politikcyklus, herunder bedre koordinering, hvor det er relevant, mellem de operationelle handlingsplaner og aktionerne i Toldsamarbejdsgruppens handlingsplaner.
- b) Forbedre det operationelle samarbejde gennem bedre koordinering understøttet af hensigtsmæssige ressourcer, idet der blandt andet gøres brug af pilotprojektværktøjet til at identificere nye modeller til fælles aktioner og udveksling af bedste praksis.
- c) Anvende avancerede automatiserede detektionsteknologier og dele de relevante teknologier, relateret viden og bedste praksis på dette område med de retshåndhævende myndigheder.
- d) Deltage aktivt som slutbrugere i projekter orienteret mod retshåndhævende myndigheder såsom sikkerhedsforskningsprogrammet under Horisont 2020.
- e) Yderligere styrke anvendelsen af konventionen om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne (Napoli II-konventionen fra 1997), navnlig vedrørende de særlige samarbejdsformer, som den omhandler, og de roller, som andre retshåndhævende og judicielle myndigheder spiller.
- f) Udforske måder at styrke det operationelle samarbejde med ikke-EU-lande på, herunder anvendelsen af EU-delegationer i tredjelande til at fremme kommunikation og udveksling af ekspertise og bedste praksis med de toldmyndigheder eller -instanser i ikke-EU-lande, der arbejder med toldspørgsmål.

## 3. Informationsstyring og interoperabilitet

- a) Med henblik på at videreudvikle og supplere eksisterende risikoanalyser og trusselsvurderinger [fra et toldmæssigt perspektiv]:

- i. Støtte, bidrage til, strømline/koordinere og ajourføre (eksisterende) trussels- og risikoanalyser ved at inkludere relevante oplysninger, hvor det er relevant i tæt samarbejde med andre retshåndhævende myndigheder, og så vidt muligt drage fordel af resultatet heraf.
  - ii. Fortsætte med at udvikle synergier med risikoanalyser, der er udført i henhold til Kommissionens<sup>5</sup> kompetencer, med henblik på retshåndhævelse og risikostyring.
- b) Sikre effektiv anvendelse af eksisterende systemer til udveksling af oplysninger mellem toldmyndigheder og mellem toldmyndigheder og andre relevante myndigheder. Arbejdet med interoperabiliteten af informationssystemerne i RIA-området, hvor det er relevant på grundlag af konstaterede behov, med toldmyndigheders informationssystemer bør støttes til gensidig gavn.
- c) Sikre effektiv udveksling af oplysninger ved at indkredse muligheden for at integrere systemer, der anvendes af toldmyndighederne, i tråd med tilgangen med en rapport pr. beslaglæggelse og i overensstemmelse med den retlige forpligtelse vedrørende risikoforvaltning, der følger af EU-toldkodeksen.

### **Gennemførelse af strategien**

Medlemsstaternes toldmyndigheder, som handler inden for deres forskellige kompetenceområder, opfordres sammen med de øvrige retshåndhævende myndigheder og de kompetente EU-institutioner, -agenturer og -organer til at træffe passende foranstaltninger og bidrage til en gnidningsløs gennemførelse af strategien.

Toldsamarbejdsgruppen vil fortsætte udarbejdelsen af en handlingsplan for at gennemføre denne strategi, der bør omfatte aktioner med målbare resultater, der tager sigte på at nå de strategiske og specifikke målsætninger.

---

<sup>5</sup> EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring og andre relevante instrumenter.



Handlingsplanen bør navnlig behandle de praktiske aspekter af samarbejde om håndhævelse af toldlovgivningen, og aktionerne bør så vidt muligt tilpasses de operationelle EMPACT-handlingsplaner. Toldsamarbejdsgruppen vil i samarbejde med formandskabet og lederne og medlemmerne for aktionerne føre tilsyn med og koordinere handlingsplanen for at undgå dobbeltarbejde og tilstræbe synergier med EU-politikcyklussens indsats i bekæmpelsen af organiseret og grov international kriminalitet.

Kommissionen opfordres til at bidrage, hvor det er relevant og inden for sit kompetenceområde, til gennemførelsen af denne strategi og de fremtidige handlingsplaner, blandt andet med det formål at søge synergier. Den opfordres især til i videst muligt omfang fortsat at yde finansiel, teknisk og logistisk støtte.

Alle EU-medlemsstaterne opfordres til at give deres toldmyndigheder beføjelser til i videst muligt omfang at gennemføre henstillingerne for således at sikre strategiens succes.

---