

ØSU anbefaler også konkrete tiltag mod bedrageri på områder som punktafgifter på tobak og alkohol, landbrugsprodukter, præferenceordninger, den fælles landbrugspolitik og moms,

og der peges på betydningen af informationssystemer til kontrol og håndhævelse.

Bruxelles, den 13. juli 2000.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Toldsamarbejde i det indre marked«

(2000/C 268/13)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 27. maj 1999 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Toldsamarbejde i det indre marked«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Helmut Giesecke til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. maj 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 374. plenarforsamling af 12.-13. juli 2000, mødet den 13. juli 2000, følgende udtalelse enstemmigt.

1. Indledning

1.1. Som led i en stadig større indsats i de seneste år for at beskytte EU-området mod organiseret kriminalitet, der tager til i omfang, har EU i høj grad styrket bekæmpelsen af bedrageri, der skader EU's finansielle interesser, og øget beskyttelsen af de ydre grænser. I den forbindelse har ØSU opmærksomt fulgt og evalueret de enkelte forslag til foranstaltninger inden for de forskellige områder. I de fleste tilfælde kunne ØSU støtte forslagene og slå til lyd for deres gennemførelse. Det gælder også for toldområdet, der i høj grad er en praksisorienteret sektor:

- Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om vedtagelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i EF (»Told 2000«) ⁽¹⁾ og om
- Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af beslutning af 19. december 1996 om vedtagelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i EF (»Told 2000«) ⁽²⁾

- Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (forsendelse) ⁽³⁾
- Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks ⁽⁴⁾
- Udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EF) nr. 3295/94 om foranstaltninger med henblik på at forbyde overgang til fri omsætning, udførsel, genudførelse og henførelse under en suspensionsprocedure af varemærkeforfalskede og piratkopierede varer ⁽⁵⁾.

1.2. Kommissionen fremlagde for nylig beretningen om »Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig — 1998-årsberetning« ⁽⁶⁾, som giver anledning til endnu en gang at gøre status over virkningerne af de hidtidige foranstaltninger, pege på mulige forbedringer og frem for alt efterlyse de foranstaltninger, der endnu ikke er iværksat eller vedtaget.

⁽¹⁾ EFT C 301 af 13.11.1995, s. 5.

⁽²⁾ EFT C 138 af 18.5.1999, s. 1.

⁽³⁾ EFT C 73 af 9.3.1998, s. 17.

⁽⁴⁾ EFT C 101 af 12.4.1999, s. 6.

⁽⁵⁾ EFT C 284 af 14.9.1998, s. 3.

⁽⁶⁾ KOM(1999) 590 endelig udg.

1.3. I de seneste ti år har toldadministrationens politiske rammevilkår og tekniske arbejdsredskaber ændret sig i en grad, der næppe er set magen til i andre forvaltninger. Ud over at varetage det traditionelle toldarbejde skal toldembedsmændene overvåge udenrigshandelen, og denne opgave bliver mere og mere krævende. Overgangen til det indre marked, Schengen-aftalens indføjelser i Amsterdam-traktaten og åbningen af grænserne mod øst har i øvrigt gjort det nødvendigt at udvikle helt nye toldstrategier. Derfor er alle toldkontorer for øjeblikket inde i en opbrudsfasen.

1.4. Åbningen af EU's indre grænser og den eksplosive vækst i transport- og varestrømmene til og fra vore østlige nabolande har sammen med et øget migrationspres stillet os over for store udfordringer. Især de relativt høje afgifter på visse importprodukter, f.eks. tobak og alkohol, og de delvist store toldfordele, fattigere udviklingslande nyder godt af, men også de høje subventionsbeløb til landbrugseksporten har fået den grænseoverskridende kriminalitet til at stige voldsomt og antage organiserede former.

1.5. Meget tyder på, at internationale smuglerkredse anvender de samme eller »beslægtede« strategier, hvadenten det drejer sig om narkotika- og menneskesmugling, våbenhandel og hvidvaskning af penge eller om at omgå den europæiske forbrugerbeskyttelse eller beskyttelsen af intellektuel ejendomsret. Der er også flere og flere tilfælde af vold over for toldembedsmænd.

1.6. Denne nye form for trussel mod EU-landenes indre sikkerhed gør det nødvendigt at styrke det internationale samarbejde med den importerende kriminalitets potentielle oprindelses- eller transitlande. De aftaler, EU i mellemtiden har indgået med 33 tredjelande, synes at være et godt grundlag for samarbejdet og giver åbenbart allerede resultater. Disse forbindelser skal imidlertid plejes og udbygges.

1.7. På baggrund af den planlagte udvidelse af EU og ikke mindst det store antal ansøgerlande og deres meget forskellige rets- og forvaltningstraditioner skal disse spørgsmål behandles med særlig opmærksomhed i førtiltrædelsesstrategierne⁽¹⁾.

1.8. I alle sine udtalelser har ØSU været sig det dilemma bevidst, at de stadig skiftende bedragerstrategier skal modsvares af lige så fleksible og samtidig effektive bekæmpelsesstrategier. Sidstnævnte bør dog til enhver tid tage højde for følgende vilkår: de må kun belaste den internationale handel og personbefordring i minimalt omfang, eftersom toldprocedurer er en vigtig faktor, når der skal træffes beslutning om etableringssted i en tid med stigende globalisering. Derfor har ØSU konsekvent lagt vægt på, at de operationelle forbedringer så vidt muligt skal udvikles i samarbejde med erhvervslivet. ØSU er klar over, at dette vækker forbehold i visse medlemslande. Derudover skal reformpolitikken tage højde for de tidsmæssige og økonomiske ressourcer, som den personalemæssige og materielle omstilling af toldforvaltningerne kræver.

1.8.1. ØSU er opmærksom på de risici i form af grænseoverskridende kriminalitet, der er opstået, fordi kontrollen ved de indre grænser er afskaffet, men frygt for kriminalitet må ikke blive et argument mod handelens udvikling og må ikke føre til, at de allerede vedtagne lettelser afskaffes i praksis med et kontrolsystem, der sigter mod at bekæmpe bedrageri. Det er nødvendigt at finde en balance mellem handelsinteresserne på den ene side og bedrageribekæmpelsen på den anden side.

1.9. I den forbindelse har ØSU slået kraftigt til lyd for udvikling og anvendelse af »intelligente« kontrolsystemer, der bygger på intensiv anvendelse af edb og professionelle risikoanalyser. Naturligvis vil og skal fysisk kontrol fortsat spille en rolle i et sådant system.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Efter ØSU's opfattelse giver Kommissionens og Revisionsrettens analyser og Europa-Parlamentets omfattende undersøgelsesrapport tilstrækkelig klarhed over de svage punkter i det europæiske toldvæsen. Det er også ØSU's indtryk, at man på EU-plan faktisk tager de p.t. mulige skridt i den rigtige retning og med en vis beslutsomhed. Nogle beslutninger kunne dog være truffet hurtigere.

2.1.1. Nogle medlemslande halter mere eller mindre langt bagefter i omstillingsprocessen, og det skal medgives, at tempoet er højt. Alligevel bør Kommissionen presse på for at få foranstaltningerne gennemført hurtigt. Toldsamarbejde forudsætter, at de forskellige lande råder over nogenlunde de samme infrastrukturer.

2.2. Det skal understreges, at også de nye bekæmpelsesstrategier og arbejdet i det nye OLAF kun kan krones med held, hvis udviklingen af en europæisk strafferet, som hidtil er foregået i sneglefart, fremskyndes mærkbart, således som det blev krævet på topmødet i Tammerfors. Med de forhold, der hidtil har hersket, er en effektiv strafferetlig forfølgning særdeles vanskelig. Procedurene for anmodning om administrativt og retsligt samarbejde er trods talrige forbedringer fortsat et alt for omstændeligt instrument. I Kommissionens beretning⁽²⁾ tales der om en ekstrem sendrægtighed ved besvarelsen af anmodninger om oplysninger og om besværlige interne procedurer.

2.3. Det er ofte blevet påpeget over for ØSU, at samarbejdet mellem EU-toldadministrationerne forløb mere gnidningsløst end samarbejdet mellem andre administrationer. Det skulle dels skyldes årtiers erfaringer inden for toldunionen, men også eksistensen af relativt klare retsgrundlag. Der synes alligevel at være rigelig plads til forbedringer. Der synes også fortsat at være for store forskelle mellem de forskellige toldadministrationers holdninger og adfærd.

⁽¹⁾ Opgaverne er angivet i »Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser — Bedrageribekæmpelse — Arbejdsprogram 1998/1999« (KOM(1998) 278 endelig udg.).

⁽²⁾ KOM(2000) 28 endelig udg. af 28.1.2000.

2.3.1. ØSU konstaterer, at der fortsat er store forskelle i de nationale toldadministrationers anvendelse af EU-reglerne. Dette skyldes forskelle i forvaltningsstrukturer og -traditioner, i uddannelsesniveaue og ikke mindst i udstyret. Mens nogle lande anvender scannere, er der andre lande, der end ikke råder over f.eks. sporhunde til søgning efter narkotika og våben.

2.3.2. De personalemæssige foranstaltninger, der er truffet, f.eks. seminarer, udveksling af embedsmænd samt fælles uddannelses- og videreuddannelses tiltag, forekommer at være hensigtsmæssige og særdeles vigtige. Man bør snarest muligt oprette et europæisk toldakademi, der især også kan skabe en særlig følelse af samhørighed og en »korpsånd« blandt europæiske toldembedsmænd.

2.3.3. I forbindelse med de vigtige personale- og uddannelsesspørgsmål forventer ØSU, at Kommissionen arbejder tættere sammen med toldembedsmændenes fagforeningsrepræsentanter.

2.3.4. Forskellene i det materielle udstyr er efter ØSU's opfattelse et større problem, da dette helt og holdent er op til medlemslandene. Forskelle i udstyr kan bestemt føre til store forskydninger af varestrømmene. Kommissionen bør til stadighed gøre opmærksom på disse svage punkter.

2.3.4.1. ØSU bifalder i den forbindelse Kommissionens forslag om at forhøje den andel af toldindtægterne, medlemsstaterne kan tilbageholde til administrative omkostninger, fra 10 til 25 % fra og med år 2001. ØSU finder det afgørende, at disse midler rent faktisk kan anvendes til at forbedre toldkontorenes udstyr. Kommissionen bør kontrollere midlernes anvendelse.

2.3.5. ØSU foreslår, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne udarbejder en liste over anbefalet udstyr til de forskellige former for toldkontorer (lufthavne, søhavne, veje, jernbaner og indenrigstold). Dette skulle munde ud i et forslag til minimumsudstyr.

2.4. De forskellige nationale momsordninger har også konsekvenser for det indre marked. Her gælder det om at koordinere de momsretlige interesser i forbindelse med den fælles toldlovgivning. De nationale administrationers opbygning og kompetencen på (import) momsområdet varierer fra land til land. De kompetente myndigheder skal arbejde tættere sammen om beskatning og kontrol. Også når det gælder strafferetlige skattesager, er der beklagelige kompetenceforskelle. Det skaber ekstra arbejds gange og besværliggør administrationens arbejde sammenlignet med en mere ensartet toldadministration.

2.5. Både overnationale og nationale forbud og begrænsninger — med betydelige indbyrdes forskelle i sidstnævnte — har indflydelse på den varetransport, der krydser de ydre og de

indre grænser. ØSU antager, at væsentlige områder ikke harmoniseres på kort sigt. For disse områders vedkommende kræver ØSU især gennemsigtighed og en vidtgående samordning af de gældende regler.

2.6. Et moderne edb-støttet samarbejde mellem de nationale told- og finansadministrationer indbyrdes og med EU-institutionerne i det indre marked hæmmes også af restriktive forskrifter om databeskyttelse og hemmeligholdelse af skatteoplysninger i nogle medlemslande. Det er ØSU's opfattelse, at de til grundliggende regler ikke burde være til hinder for at udveksle oplysninger.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU udtaler sig i det følgende om de vedtagne EU-foranstaltninger.

3.2. *Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om vedtagelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i EF (»Told 2000«) og om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af beslutning af 19. december 1996 om vedtagelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i EF (»Told 2000«)*

3.2.1. Et centralt punkt er strømmen af informationer mellem Kommissionen og de enkelte medlemslande, mellem medlemslandenes administrationer indbyrdes og endelig inden for de nationale administrationer. Når Interpol vurderer, at udvekslingen af eksisterende oplysninger i alt udgør ca. 80 % af efterforskningsresultatet, må man sige, at det hidtidige kommunikationsniveau på toldområdet stadig lader noget tilbage at ønske! Det forekommer ØSU, at den horisontale kommunikation på det internationale arbejdsplan, altså fra toldkontor til toldkontor, er særlig svag. Der kommunikeres end ikke mellem indenrigstoldkontorer. Kommunikation via forskellige centrale forbindelseskontorer (CLO) er tung og suppleres forhåbentlig snart med en direkte kommunikation på arbejdsplan. Den planlagte NCTS-procedure (New Computerised Transit System) er utvivlsomt et eksempel på dette. For overgangsperiodens vedkommende foreslår ØSU, at toldembedsmændene tilskyndes til direkte at informere kollegerne i det andet medlemsland, når de støder på noget påfaldende. En sådan kommunikation hindres især af, at mange toldkontorer endnu ikke er tilsluttet Internettet, men kun det nationale Intranet.

3.2.2. Den vertikale kommunikation er efter ØSU's mening utilstrækkelig, når det gælder informationsstrømmen fra medlemslandene til Kommissionens tjenestegrene og til OLAF. Fordelene ved en indbyrdes udveksling af oplysninger vurderes, rent bortset fra retsregler på området, endnu ikke altid efter fortjeneste.

Kriminalitetsbekæmpelse må ikke først begynde ved toldgrænsen. Samarbejdet mellem toldbehandlingsstederne og mellem toldefterforskningskontorerne, både på nationalt og europæisk plan, og også samarbejdet med toldkontorerne i tredjelande er et væsentligt led i bedrageribekæmpelsen.

3.2.3. Intensiveringen af EU's samarbejde med mange tredjelande kræver også et øget samarbejde med de kompetente told- og handelsmyndigheder i partnerlandene. ØSU bifalder de hidtil gennemførte uddannelses- og videreuddannelsesforanstaltninger, der fremmer kommunikationen.

3.2.4. Det er beklageligt, at alle edb-støttede toldbehandlingsystemer i de enkelte medlemslande har et rent nationalt præg. Netop på dette område er der et stort behov for at koordinere de nationale systemer på EU-plan. Isolerede nationale løsninger hindrer en toldunion i at fungere. Efter ØSU's opfattelse har Kommissionen som EU-lovgivningens vogter pligt til at påse, at toldunionen også på det punkt fungerer uden problemer.

3.2.5. Fysisk varekontrol er et uundværligt led i toldadministrationernes kontrol. Denne kontrol griber imidlertid stærkt ind i varestrømmen. Forskellige grader af varekontrol fører også til transportforskydninger. Dette fænomen er særlig tydeligt i forbindelse med havne, der allerede i dag arbejder med systemer til scanning af containere. ØSU går ind for, at de mest moderne kontrolsystemer indføres overalt, hvor der omlades større godsmængder. De hidtidige erfaringer viser, at de relativt høje omkostninger ved disse kontrolsystemer efterfølgende kan afskrives hurtigt i kraft af det opnåede merprovenu.

3.2.5.1. Informationer og den dertil knyttede kommunikation mellem toldadministration og erhvervsliv skal forbedres på alle niveauer. Tidlige og detaljerede oplysninger til erhvervslivets aktører om kommende fornyelser eller ændringer i europæisk toldret og andre relevante retsområder er en forudsætning for, at erhvervslivet kan forberede sig på de nye forhold og træffe de nødvendige foranstaltninger rettidigt. I den forbindelse påpeger ØSU, at de allerede eksisterende databaser kun delvist er åbne for de berørte parter. Mens de aktuelle EFT'er fra de sidste 45 dage f.eks. kan konsulteres i EUR.LEX-databasen, kan ikke engang de nationale toldmyndigheder få adgang til CELEX-databasen uden at skulle betale for det.

3.2.5.2. I tilfælde af tilbagevendende varebevægelser med samme oplagingsstruktur kunne den tillid, der efterhånden er opstået, efter ØSU's mening danne grundlag for et tættere samarbejde mellem de pågældende firmaer og deres toldkontorer f.eks. inden for rammerne af et aftalememorandum (memorandum of understanding).

3.2.6. ØSU går ind for, at man ved hjælp af egnede analyseteknikker udvikler risikoprofiler i alle medlemslande. Dette burde kunne føre til aflastning af virksomheder med en

toldmæssigt korrekt adfærd. Det er dog beklageligt, at denne udvikling i nogle medlemslande sker uden et samarbejde med de pågældende virksomheder, ja endog uden deres vidende. Risikoanalyzesystemet forekommer ØSU at være et egnet instrument til at sikre toldkontorerne bedre tid til kontrol af risikobetonede varestrømme.

3.2.7. På grund af overraskelseselementet er anvendelsen af mobile kontrolgrupper på transportvejene frem til den endelige destination efter ØSU's opfattelse et effektivt supplement til stikprøvekontrol ved grænserne.

3.2.8. ØSU bifalder oprettelsen af et toldinformations-system (TIS). Under forudsætning af, at dette centrale informationssystem under OLAF »fødres« med tilstrækkelige oplysninger fra medlemslandene, kan det være et godt vejledende instrument for toldkontorerne i de enkelte medlemslande.

3.3. *Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (forsendelse)*

3.3.1. ØSU har taget ad notam, at forhøjelsen af garantibeløbene for transportere med følsomme varer har givet et mærkbart fald i bedrageriomfanget. ØSU bifalder også de fremskridt, der er gjort på de andre reformområder i forbindelse med forsendelsesprocedurer; når de lovgivningsmæssige tilpasninger er tilendebragt, bør især den praktiske gennemførelse af procedurerne stå i forgrunden. I den forbindelse synes det nye informatiserede transitsystem NCTS (New Computerised Transit System) at være et velegnet middel til at tilgodese alle procedureparter krav. ØSU forventer en ensartet anvendelse af procedurerne til trods for forskellene i de anvendte edb-systemer i alle de lande, der er tilsluttet ordningen for fællesskabsforsendelse og den fælles forsendelsesprocedure.

3.3.2. Efter ØSU's mening taler faldet i bedrageriomfanget for, at man bibeholder de forskellige krav til transport af henholdsvis følsomme og ikke-følsomme varer. I forbindelse med transport af følsomme varer bør man dog indrømme lempelser til de transportvirksomheder, der på særlig vis har vist, at de er pålidelige.

3.3.3. Fremsendelsen af retureksemplaret fra bestemmelsesstedet til afgangsstedet er fortsat et stort problem i forbindelse med forsendelsesprocedurerne. ØSU opfordrer alle berørte toldkontorer til ufortøvet at fremsende retureksemplaret, indtil der indføres elektronisk kvittering af forsendelsesproceduren inden for rammerne af NCTS.

3.3.4. ØSU går ud fra, at en stor del af udenrigshandelen afvikles med anvendelse af disse procedurer, og påpeger, at toldprocedurerne gennemførlighed i praksis fortsat bør stå i forgrunden.

3.4. *Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks*

3.4.1. Efter ØSU's opfattelse kan systemet med elektronisk toldangivelse kun fungere, hvis man giver afkald på forelæggelse af dokumentation for angivelsen i papirform i de enkelte afviklingsfaser. Belæg i papirform så som en regning eller bevis for præferencen skal opbevares med henblik på efterfølgende kontrol. Man kan dog allerede se tegn på udvikling af rent elektroniske overførsler af handelsdokumenter med digital underskrift. Denne elektroniske dokumentation skal lagres særskilt i forbindelse med den enkelte toldangivelse. I den forbindelse bifalder ØSU den beslutning, som Rådet (indre marked) traf den 16. marts 2000, og som Europa-Parlamentet forhåbentlig snart tilslutter sig.

3.4.2. ØSU har taget ad notam, at der er afsløret omfattende bedrageri i forbindelse med forelæggelse af beviser for præferencer. Det er beklageligt, at der i den hidtidige retspraksis på området er lagt meget lidt vægt på beskyttelse af importører i god tro. Udlægningen af den relevante artikel 220 i toldkodekset bør gå mere i retning af, at toldkontorerne skal påvise ond tro, i modsætning til førnævnte beslutning i Rådet (indre marked), hvor det pålægges importøren at påvise, at han er i god tro, hvilket burde være vanskeligt for netop små og mellemstore importører.

Hvad angår udestående afgørelser i tidligere sager, foreslår ØSU Kommissionen, at der træffes en mindelig afgørelse, der er økonomisk-politisk acceptabel.

3.4.3. Efter ØSU's opfattelse bør toldangivelser også i overgangsperioden kunne foretages i euro i alle de kommende euro-lande.

3.5. *Udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EF) nr. 3295/94 om foranstaltninger med henblik på at forbyde overgang til fri omsætning, udførsel, genudførsel og henførsel under en suspensionsprocedure af varemærkeforfalskede og piratkopierede varer*

3.5.1. ØSU tager til efterretning, at antallet af indgreb på dette område er steget markant. Det skal understreges, at disse aktiviteter har stor betydning for de europæiske virksomheder. Indgrebene forudsætter især et højt uddannelsesniveau og aktuelle, forståelige oplysninger om følsomme varer og deres oprindelseslande.

3.5.2. En vellykket bekæmpelse af varemærkeforfalskede og piratkopierede varers og plagiaters overgang til fri omsætning under en suspensionsprocedure forudsætter et snævert, tillidsfuldt samarbejde mellem de berørte virksomheder og toldadministrationerne. Det er ØSU's indtryk, at det er nødvendigt, at virksomhederne informeres endnu mere intensivt om de eksisterende muligheder. I den forbindelse bifalder ØSU, at Kommissionen har taget initiativ til at udarbejde ensartede gennemførelsesforskrifter, der gør det muligt for virksomhederne at indgive én enkelt anmodning om beskyttelse i hele EU-området.

Bruxelles, den 13. juli 2000.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg