



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.12.2011
KOM(2011) 922 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Rapport om udviklingsstrategien for toldunionen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
1.1.	Udviklingsstrategi for toldunionen for 2008-2013	3
1.2.	En stadig udvikling	5
2.	Udviklingen siden 2008	5
2.1.	Toldunionens udvikling i tal	5
2.2.	Toldunionens udvikling inden for it.....	6
2.3.	Toldunionens udvikling i politikken og gennemførelsen heraf	7
2.3.1.	Beskyttelse af EU – gennemførelse af sikkerhedsændringen	7
2.3.2.	Yderligere lettelse af handlen – den moderniserede toldkodeks.....	8
2.3.3.	En ny kontekst, der har påvirket politikken siden december 2009 – Lissabontraktaten	8
2.3.4.	Toldunionen og samarbejde	9
3.	Fremskridt i forbindelse med specifikke projekter	9
3.1.	Single window.....	9
3.2.	Systembaseret tilgang.....	10
3.3.	Bekæmpelse af efterligninger og piratudgaver	10
3.4.	Evne til at reagere hurtigt på kriser	11
3.5.	Bekæmpelse af svig og beslægtede ulovlige aktiviteter	12
4.	Overvejelser omkring toldunionens driftsmodel.....	13
5.	Perspektiver for fremtiden: Styrkelse af toldunionens resultater (ensartethed, effektivitet og nyttevirkning)	14
5.1.	Strategiske diskussioner om indsatsområder	14
5.1.1.	Et tættere samarbejde som toldunion	14
5.1.2.	Sikring af synergier med andre politikområder	15
5.1.3.	Bedre forvaltning og arbejdsmetoder	15
5.1.4.	Måling og forbedring af kvaliteten af output og resultater	15
5.2.	Vejen frem.....	15

1. INDLEDNING

I begyndelsen af det 21. århundrede stod toldmyndighederne på verdensplan over for en omverden i hastig forandring: skiftende produktions- og forbrugsmønstre, øget international handel, globale trusler såsom terrorisme, organiseret kriminalitet, miljøforringelse og stigende farer fra handel med farlige varer.

Der blev iværksat en ambitiøs reform, for at administrationerne i Den Europæiske Unions (EU) toldunion¹ fortsat kan opfylde deres mange ansvarsområder under disse vanskelige forhold. Først og fremmest blev den moderniserede toldkodeks² vedtaget. For det andet dannede "e-toldbeslutningen"³ grundlaget for skabelsen af papirløse rammer for told og handel⁴.

For at sikre en omfattende og sammenhængende udvikling på længere sigt foretog Kommissionen sammen med medlemsstaterne en omfattende undersøgelse af EU-toldmyndighedernes rolle og arbejde⁵. Rapporten, der blev vedtaget af de 27 generaldirektører for toldmyndighederne i 2007⁶, dannede grundlag for Kommissionens meddelelse fra 2008 om en udviklingsstrategi for toldunionen⁷ ("strategien"). Initiativet vedrørende toldsektorens fremtidige udvikling havde set dagens lys.

1.1. Udviklingsstrategi for toldunionen for 2008-2013

Strategien indeholder de **strategiske mål** for toldunionen. Den fastsætter **politiske rammer** med henblik på at styre udviklingen og nye initiativer konsekvent og sammenhængende. Strategien tager sigte på at supplere den ovennævnte reform af de retlige rammer og it-miljøet, og den henviser udtrykkeligt til betydningen af de menneskelige aspekter i forbindelse med toldunionens fremtidige udvikling, herunder ressourcer og kompetencer.

De strategiske mål for toldunionen er at (1) **beskytte EU** og (2) **støtte EU's konkurrenceevne**. Disse mål skal opfyldes på en ensartet og effektiv måde gennem en grundig og effektiv **kontrol** og et nært **samarbejde** blandt toldadministrationerne, med andre myndigheder, med erhvervslivet samt med internationale partnere.

¹ Ved "toldunion" forstås i denne rapport udelukkende EU's toldunion og –område som defineret i kapitel 1 i TEUF, undtagen toldunionerne med Tyrkiet, Andorra og San Marino.

² Forordning (EF) 450/2008 af 23. april 2008, EUT L 145 af 4.6.2008.

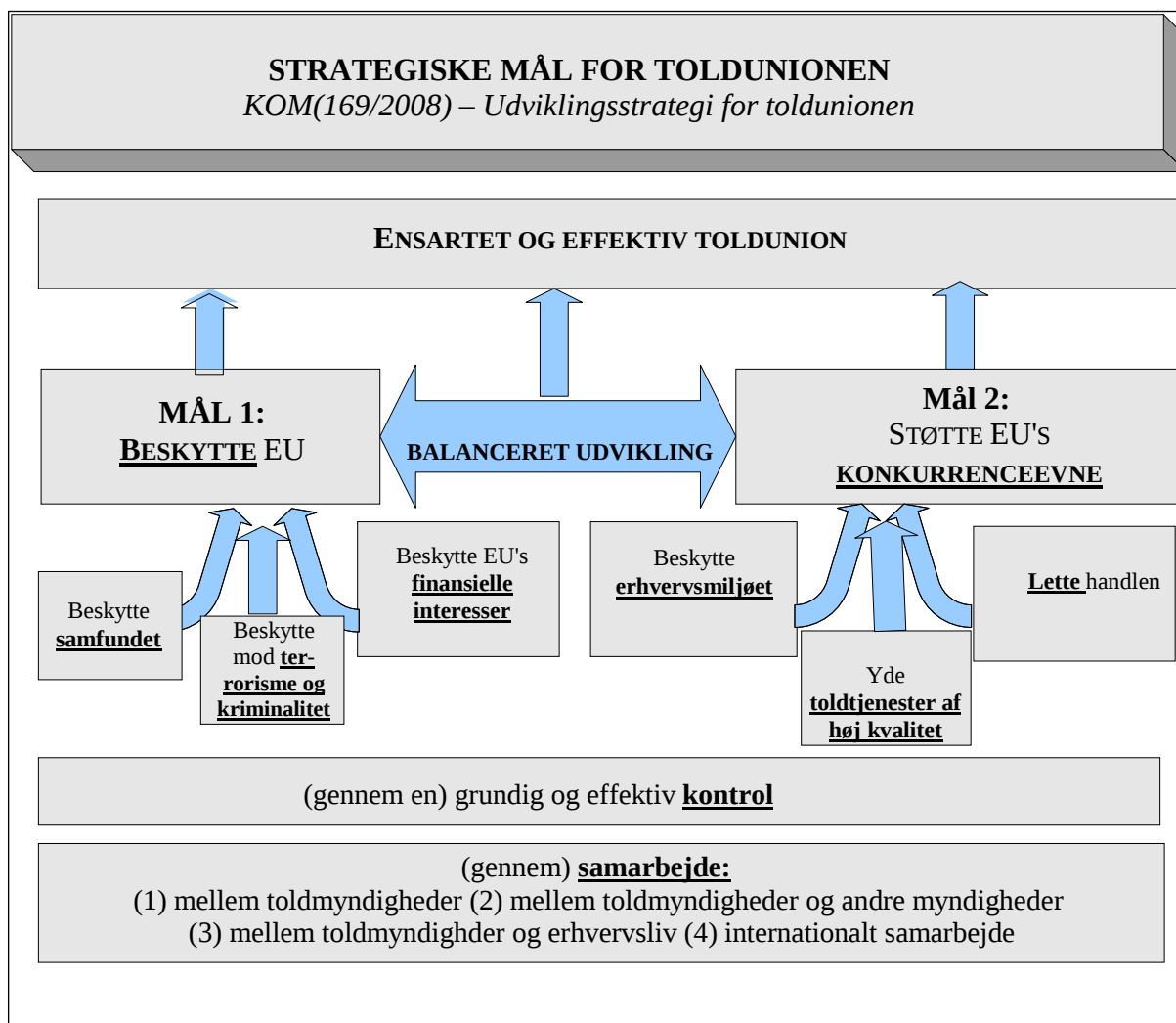
³ Beslutning 70/2008/EF af 15. januar 2008, EUT L 23 af 26.1.2008, s. 21.

⁴ Uformelt også benævnt "*e-toldinitiativet*"; det sigter mod at opbygge en robust kommunikationsforbindelse mellem alle toldkontorer i EU, mellem toldmyndigheder og andre offentlige myndigheder, der arbejder inden for varehandel, og mellem offentlige myndigheder og erhvervslivet.

⁵ Projekt vedrørende toldens fremtidige rolle (Future Role of Customs – FRoC).

⁶ TAXUD/1434/2007.

⁷ KOM (2008)169 endelig.



Kilde: Illustration baseret på mål, der er anført i KOM(2008) 169

Den 14. maj 2008 godkendte Rådet (Økofin) strategien, målene og behovet for at investere i færdigheder, kompetencer, ressourcer og teknologier. Den 19. juni 2008 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning⁸, hvori det ligeledes støttede strategien og opfordrede medlemsstaterne og Kommissionen til at sikre, at den gennemføres effektivt. Endvidere blev der anmodet om en omfattende **plan for gennemførelsen**, som efterfølgende er blevet udviklet i samråd med medlemsstater i Toldpolitikgruppen⁹. Rådet og Europa-Parlamentet understregede navnlig behovet for at udvikle **single window**-tjenester og **nye kontrolmetoder** (den systembaserede tilgang) for at styrke **bekæmpelsen af efterligninger og piratudgaver, kapaciteten til at reagere på kriser** samt **bekæmpelsen af svig**. Begge institutioner understregede også generelt behovet for at forbedre **samarbejdet** med aktører og andre myndigheder. Rådet anmodede om en rapport om fremskridtene i 2011, som er indeholdt i det foreliggende dokument.

⁸ Europa-Parlamentets beslutning af 19. juni 2008 om 40-årsdagen for toldunionen. EUT C 286E af 27.11.2009, s. 20.

⁹ Planen for toldsektorens fremtidige udvikling, TAXUD/379996/2009_rev2.

1.2. En stadig udvikling

Siden vedtagelsen af strategien er der sket en markant udvikling, ikke mindst den finansielle og økonomiske krise, globaliseringen af terrortrusler eller en række naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer. En ny traktat er trådt i kraft, og EU har opstillet en ny politisk dagsorden for at støtte væksten¹⁰ og øge sikkerheden¹¹. Denne udvikling påvirker den måde, hvorpå toldunionen fungerer.

Denne rapport om fremskridtene inden for særlige områder suppleres derfor med en lidt bredere forklaring af den seneste udvikling og sammenhængen og virkningerne heraf for gennemførelsen af strategien for toldunionen. I rapporten henvises også til det igangværende gennemførelsesarbejde og reformer, eksterne pres og resultaterne af en nylig "selvevaluering" af strukturerne i toldunionen og de forskellige former for samarbejde og integration mellem de 28 administrationer, der gennemfører den (27 medlemsstater + Kommissionen). På denne baggrund giver rapporten derfor også en kort oversigt over de væsentligste problemer og udsigter til en vellykket fremtidig gennemførelse af strategien.

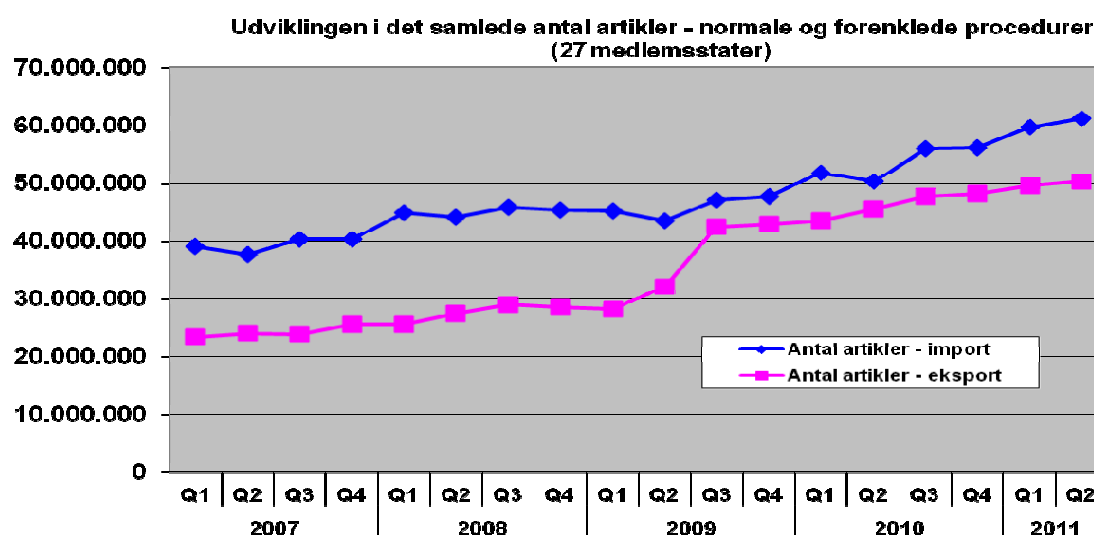
2. UDVIKLINGEN SIDEN 2008

Den væsentligste udvikling i forbindelse med EU's toldunion siden 2008 kan sammenfattes i nøgletal (2.1), i udviklingen inden for it (2.2) og i politikudvikling og -gennemførelse (2.3).

2.1. Toldunionens udvikling i tal

Udviklingen i det samlede antal toldangivelser, der blev indgivet, viste en stigende langsigtet tendens mellem 2007 og 2011 (trods krisen).

Figur 1: Udviklingen i toldangivelser (normale + forenklede) indgivet i 2007-2010



Kilde: MoR data

¹⁰ 2020-strategien og akten for det indre marked.

¹¹ Stockholm-programmet.

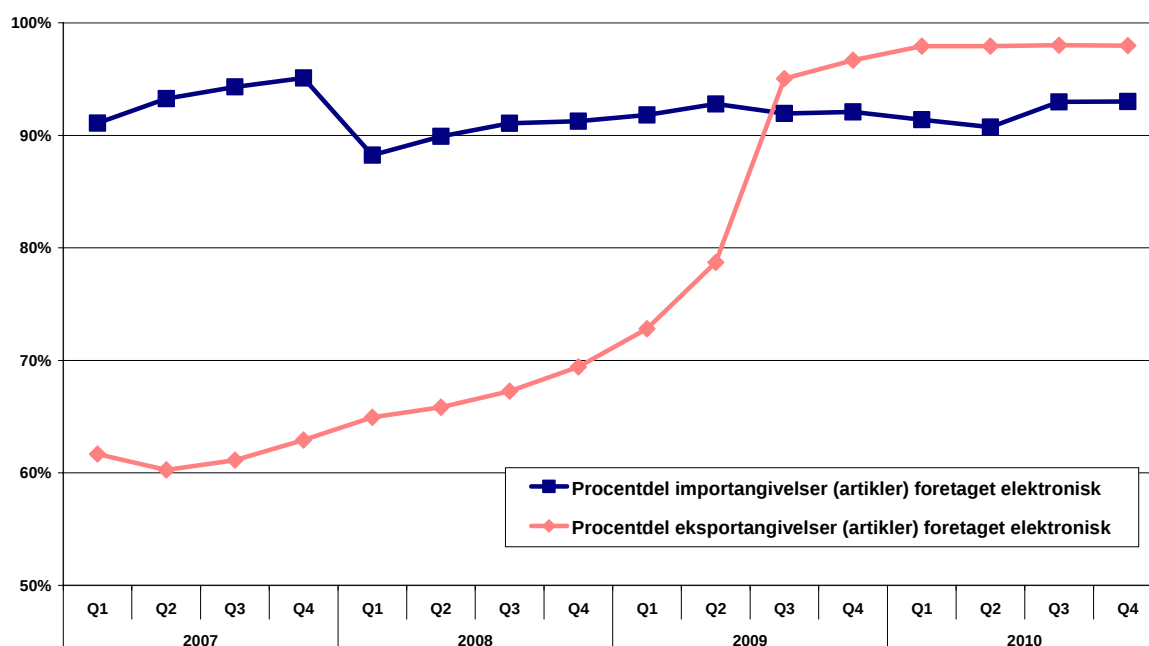
Den finansielle og økonomiske krises indvirkning kom ikke desto mindre til udtryk i antallet af toldangivelser, der blev indgivet under de normale procedurer, men overraskende nok ikke i forbindelse med de forenklede procedurer¹². Takket være indførelsen af den nye EORI-database (registrerings- og identifikationssystem for økonomiske operatører)¹³ har det på grundlag af andre nøgletal været kendt siden 2010, at toldunionen betjener næsten 3 millioner kunder. Endvidere havde toldunionen den 25. oktober 2011 registreret 11 867 ansøgninger fra erhvervsdrivende om status som autoriseret økonomisk operatør (AEO), hvoraf 8 072 var imødekommet pr. 25. oktober 2011.

Mens arbejdsbyrden har været stigende og fortsat stiger, er ressourcerne blevet reduceret betydeligt. Mellem 2007 og 2010 faldt antallet af toldmedarbejdere i EU (dvs. i medlemsstaternes administrationer) med 13 %, og antallet falder fortsat.

2.2. Toldunionens udvikling inden for it

I perioden 2008-2011 er omfanget af elektronisk input¹⁴ steget, navnlig i forbindelse med eksporten, som følge af indførelsen af det tværeuropæiske **eksportkontrollsystem (ECS)**, hvorved eksporten i alle medlemsstater blev omlagt til edb fra begyndelsen af 2008¹⁵.

Figur 2: Udvikling i omfanget af elektronisk input – normale og forenklede procedurer under ét (27 medlemsstater)



¹² Indvirkningen kom i slutningen af 2008 og begyndelsen af 2009 klart til udtryk i omfanget af normale procedurer, men ikke i antallet af forenklede angivelser (begge målt på grundlag af de enkelte poster (artikler)). Der er ingen entydig toldrelateret forklaring på dette fænomen, men det kunne eventuelt forholde sig således, at handelsmønstrene for store virksomheder, der handler regelmæssigt (virksomheder, der anvender forenklede procedurer), i realiteten var mindre påvirkede af krisen end handlen i gennemsnit.

¹³ Flere oplysninger om systemet nedenfor.

¹⁴ Både for normale og forenklede procedurer.

¹⁵ Omlægningen af eksportangivelser fra papir til elektronisk form begyndte i 2008.

I samme periode krævede gennemførelsen af "sikkerhedsændringen" til toldkodeksen¹⁶ en betydelig indsats fra de nationale toldmyndigheders side, bl.a. udvikling af helt nye nationale it-systemer, herunder **importkontrollsystemet (ICS)**, for at modtage og behandle de nye krævede summariske indgangsangivelser samt opgradering af det **nye edb-baserede forsendelsessystem (NCTS)** og **ECS**¹⁷. Endvidere krævede ændringen udvikling eller opgradering af **nationale risikoanalyzesystemer** for at gennemføre EU's rammer for risikostyring på toldområdet (CRMF), støttet af **EU's risikostyringssystem på toldområdet (CRMS)**. Desuden skulle Kommissionen udvikle den nye centrale EU-database for at dele alle registrerings- og identifikationsnumre for erhvervsdrivende (**EORI**) med henblik på at muliggøre valideringen af disse angivelser samt det nye system til at behandle anmodningerne fra autoriserede økonomiske operatører og autorisationsprocessen (**AEO**).

Uafhængigt af udviklingen i forbindelse med gennemførelsen af sikkerhedsændringen blev flere andre systemer ligeledes opgraderet i 2008-2011: **TARIC** til **TARIC3** samt **QUOTA-** og **Surveillance 2-systemerne**¹⁸.

Denne udvikling på it-området tegnede sig for et betydeligt beløb og kostede EU-medlemsstaterne **320 mio. EUR i it-investeringer** i 2008, 2009 og 2010.

2.3. Toldunionens udvikling i politikken og gennemførelsen heraf

Den væsentligste politiske udvikling i perioden 2008-2011 vedrører gennemførelsen af **sikkerhedsændringen** som et bidrag til bekæmpelsen af terrorisme, fastlæggelsen og ændringen af den **moderniserede toldkodeks** og de nye former for samarbejde mellem toldmyndigheder og **andre myndigheder, erhvervslivet og internationale partnere**.

2.3.1. Beskyttelse af EU – gennemførelse af sikkerhedsændringen

Sikkerhedsændringen var et vigtigt skridt med henblik på en bedre beskyttelse af EU's sikkerhed og sikring mod risici i den globale forsyningskæde. AEO-programmet blev indført, og på grundlag heraf forbedrer de økonomiske operatører frivilligt sikkerheden af deres forsyningskæder til gengæld for yderligere lettelse af handlen. Risikoregler, som skal øge EU's beskyttelse mod sikkerhedsrisici, er vedtaget og ved at blive gennemført. Selve gennemførelsesprocessen har imidlertid givet nogle vigtige erfaringer til fremtiden. En langsom start og vanskeligheder ved synkroniseringen som følge af, at det traditionelle toldområde blev udvidet med ændringen, og nye aktører blev omfattet af toldprocedurerne, betød, at den fulde gennemførelse først fandt sted med en vis forsinkelse den 1. januar 2011. Det fremgik navnlig i forbindelse med gennemførelsen, at det i den nuværende tidsalder med en "**sammenkoblet e-toldunion**" er af største betydning at aftale mål, fastlægge processer og definere metodologien og planlægge gennemførelsen med alle interessenter, *inden* lovgivningen vedtages. Der er efterfølgende blevet indført en systematisk "business process

¹⁶ Forordning (EØF) 2913/92 blev ændret ved forordning (EF) 648/2005, og forordning (EØF) 2454/93 blev ændret ved forordning (EF) nr. 1875/2006.

¹⁷ Selv om disse tværeuropæiske it-systemer er baseret på og udviklet i de 27 nationale systemer, har de alle kapacitet til at arbejde sammen indbyrdes som følge af en omfattende harmonisering og sammenkoblingsregler, der er en del af systemerne.

¹⁸ Yderligere udviklinger på it-området i EU specifikt med henblik på forebyggelse af svig som udviklet af OLAF er nævnt i afsnit 3.5 nedenfor.

modelling" (BPM) for fremover at undgå, at lovtekster fortolkes og gennemføres forskelligt, og at der indføres processer, der er ikke forenelige med it-udviklingen – samt frister, som kun kan nås med betydelige ekstraomkostninger.

Mens de nødvendige it-systemer nu er i funktion, gav sikkerhedshændelsen i forbindelse med luftfragt ved udgangen af 2010 og strålingsulykken i Fukushima i 2011 endvidere mulighed for at afprøve risikostyringssystemet, og det fremgik heraf, at systemet kan forbedres.

2.3.2. Yderligere lettelse af handlen – den moderniserede toldkodeks

Med vedtagelsen af den moderniserede toldkodeks i 2008 blev der indledt endnu et omfattende projekt. Under hensyntagen til erfaringerne fra gennemførelsen af sikkerhedsændringen og de vanskeligheder, der følger af den finansielle og økonomiske krise både for medlemsstaterne og de erhvervsdrivende med hensyn til at skulle foretage stadig større investeringer (meget større end i forbindelse med sikkerhedsændringen), er det erkendt, at der er behov for en grundig beskrivelse og analyse af alle forretningsprocesser på toldområdet (og om nødvendigt forslag til korrektioner heraf/ændringer hertil). Endvidere er det erkendt, at der skal fastlægges en ny it-arkitektur med henblik på at gøre det muligt at anvende tilgængelige nye teknologier, som kan medføre besparelser for både medlemsstaterne og de erhvervsdrivende (f.eks. gennem udnyttelse af stordriftsfordele på EU-plan).

På baggrund af disse erkendelser og konsekvenserne af Lissabontraktaten er det blevet besluttet at omarbejde den moderniserede toldkodeks. Omarbejdningen af forordningen vil tage hensyn til EU's nye institutionelle rammer og indføre de nødvendige korrektioner og også en række ændringer, som har vist sig nødvendige på grundlag af den procesanalyse, der blev foretaget ved udarbejdelsen af gennemførelsesbestemmelser.

Indtil gennemførelsen af den moderniserede toldkodeks, som vil blive forsinket af omarbejdningen, blev der vedtaget foranstaltninger som f.eks. indførelsen af enhedsbevillingen til forenklede procedurer (SASP). Endvidere og navnlig med henvisning til den afgørende rolle, som toldmyndighederne spiller med hensyn til at sikre, at de traditionelle egne indtægter (TEI) opkræves korrekt og ensartet, vil de betænkeligheder og anbefalinger, der kom til udtryk for Revisionsrettens særberetning om forenklede procedurer¹⁹, også skulle tages i betragtning²⁰.

2.3.3. En ny kontekst, der har påvirket politikken siden december 2009 – Lissabontraktaten

Lissabontraktaten indvirker på toldunionen på to måder. For det første fjerner afskaffelsen af søjlestrukturen den formelle sondring mellem toldaktiviteter på EU-plan, og der er ved at blive foretaget en juridisk analyse for at nå til en klar forståelse af konsekvenserne for toldunionen. For det andet er visse institutionelle bestemmelser vedrørende gennemførelsen og delegationen af beføjelser samt de nye komitologiregler, der er blevet vedtaget, væsentligt forskellige fra status quo i 2008.

¹⁹ Den Europæiske Revisionsrets særberetning 1/2010 om kontrollens effektivitet i forbindelse med de forenklede toldprocedurer ved indførsel.

²⁰ Generelt er opretholdelsen og om nødvendigt en forbedring af kontrollen af, om toldmyndighedernes indtægtsopkrævning er korrekt, et væsentligt mål, der skal opfyldes ved enhver fremtidig gennemførelse af lovgivning og initiativer, f.eks. udvikling af risikostyring og gennemførelse af den systembaserede tilgang i forbindelse med toldkontrollen.

2.3.4. Toldunionen og samarbejde

I perioden 2008-2011 blev udviklingen i samarbejdsmekanismerne og –aftalerne i forbindelse med toldunionen berørt af det stadig større fokus på sikkerheds- og sikringsforanstaltninger, der gennemføres af toldmyndigheder. Endvidere har politisk pres for at rationalisere og integrere grænseforanstaltninger givet yderligere incitament til toldunionens **samarbejdsdagsorden**.

For at kunne gennemføre sundheds-, sikkerheds- og miljøforanstaltninger ved grænsen og samtidig øge effektiviteten for både myndighederne og erhvervslivet kræves der et tættere og bedre samarbejde og en øget koordinering **mellem toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder** (f.eks. veterinær-, plantesundheds- eller markedstilsynsmyndigheder, politi, grænsevagter). Dette har motiveret arbejdet med et "single window"-koncept (enstrengt kontaktsystem) til toldbehandlingen af varer samt en række foranstaltninger i forbindelse med den interne sikkerhedsstrategi²¹ for at styrke sikkerheden gennem en bedre koordinering af grænseforvaltningen, herunder på nationalt plan.

Internationale forbindelser udnyttes også i stigende grad for nå de politiske mål mere effektivt. På den ene side indgås der internationale aftaler med f.eks. vigtige handelspartnere, herunder østlige nabolande, for at forbedre handelsvilkårene, muliggøre gensidig administrativ bistand, bekæmpe svig, krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder eller handel med farlige varer såsom narkotikaprækursorer. Siden 2008 har EU eksempelvis indgået 7 yderligere aftaler eller bestemmelser, som dækker 20 lande, vedrørende instrumenter til en øget og mere effektiv gensidig administrativ bistand i forhold til tredjelande. På den anden side tilstræbes der aftaler om gensidig anerkendelse for at lette handlen for pålidelige EU-erhvervsdrivende; aftaler om gensidig anerkendelse er allerede indgået med Norge og Schweiz²² samt med Japan.

3. FREMSKRIDT I FORBINDELSE MED SPECIFIKKE PROJEKTER

Rådet anmodede om en rapport om fremskridtene og understregede navnlig betydningen af fem fokusområder, som blev anset for at være af særlig betydning for de strategiske mål for toldunionen: "single window"-projektet, den systembaserede tilgang til toldkontrol, bekæmpelsen af efterligninger og piratudgaver og evnen til at reagere hurtigt på kriser samt bekæmpelsen af svig.

3.1. Single window

Efter vedtagelsen af strategien har der været megen diskussion og debat blandt toldeksperter og med repræsentanter for handelssektoren om definitionen og udformningen af "single window"-konceptet. I 2010 nedsatte Kommissionen en projektgruppe med eksperter fra medlemsstaterne og kandidatlandene samt repræsentanter for myndigheder fra andre politikområder (veterinær- og landbrugsområdet) for at få fastlagt en gennemførlig og gensidigt acceptabel løsning. I betragtning af, at den internationale definition af "single

²¹ KOM(2010) 673, herunder i forbindelse med målsætning 4, foranstaltning 4: *Forbedre samarbejdet mellem agenturer på nationalt plan*.

²² Med hensyn til Norge og Schweiz indgår den gensidige anerkendelse af AEO som en del af en mere omfattende aftale vedrørende hovedsagelig toldsikkerhedsforanstaltninger.

window" kan være forbundet med flere fortolkninger og endog praktiske gennemførelser (undertiden med toldmyndighederne som primus motor og undertiden ikke) i forskellige EU-lande og andre steder, var det en vigtig første succes at identificere en "europæisk standard" og et koncept for "single window". Dette koncept omfatter en aftalt standard for mulige meddelelser, der skal udveksles mellem toldmyndigheder og de andre myndigheder. Denne standard vil gøre det muligt at elektronificere kommunikationen mellem alle myndigheder med de lavest mulige omkostninger. Et forslag til en pragmatisk køreplan for "single window"²³, som indeholder en mulig måde til at integrere kravene i forbindelse med alle andre forskellige politikker, blev støttet af Toldpolitikgruppen som den rette vej frem.

3.2. Systembaseret tilgang

I 2008 indledte Kommissionen arbejdet med at udvikle den systembaserede tilgang til toldkontrol. Den systembaserede tilgang indebærer, at toldmyndighederne i forbindelse med nogle forhåndsvurderede, kvalitetssikrede erhvervsdrivende kan gå fra den nuværende transaktionsbaserede tilgang, hvor hver enkelt forsendelse kontrolleres, til en kontrolmodel baseret på kvaliteten og robustheden af den erhvervsdrivendes egen kontrol af egne varer og forsyningskæde. Konceptet, konsekvenserne heraf og de potentielle fordele for erhvervslivet og toldmyndighederne blev drøftet af en særlig projektgruppe af eksperter fra medlemsstaterne i 2008, og som led i en efterfølgende arbejdsfase i 2009 blev der skabt en dybere forståelse af de betingelser og begrænsninger, der knytter sig til gennemførelsen af tilgangen. En tredje arbejdsfase, som omfatter 2010-2011, vil blive afsluttet i december 2011, og resultatet heraf vil bl.a. være en køreplan for gennemførelsen af tilgangen på en harmoniseret måde i EU. Udviklingsarbejdet har omfattet hyppig kontakt og ekspertinput fra den private sektor, navnlig med hensyn til ønskværdigheden og de potentielle fordele for de erhvervsdrivende af en systembaseret toldkontrol af overholdelsen. Selv om det er sandsynligt, at en systembaseret kontrol ikke vil være interessant eller gælde for hovedparten af de erhvervsdrivende²⁴, forventes den at indebære betydelige fordele for både toldmyndigheder og handel, når den anvendes af de virksomheder, der har de største handelsmængder. Hvis den systembaserede kontrol gennemføres korrekt, vil den repræsentere en helt igennem moderne kontrolmodel og øge både toldkontrollens effektivitet og nyttevirkning samt lette handlen – for både systembaserede virksomheder og virksomheder med en traditionel transaktionsbaseret kontrol af deres samhandel. De fremtidige gennemførelsesforanstaltninger vil bl.a. omfatte målrettede pilotforanstaltninger for at opstille og afprøve, hvilke specifikke krav og arbejdsmetoder der er hensigtsmæssige (f.eks. oplysninger, der skal anføres i regnskaberne, revisionsstandarder osv.).

3.3. Bekæmpelse af efterligninger og piratudgaver

Toldmyndighederne har en unik placering i kraft af deres fuldstændige overblik over handelsstrømmene ved EU's grænser, og deres kontrolaktiviteter i forbindelse med intellektuelle ejendomsrettigheder (IPR) har været imponerende. Siden 2008 er der kommet stadig flere opfordringer til en indsats og også nye initiativer i forbindelse med bekæmpelsen

²³ TAXUD/359494/2011.

²⁴ De erhvervsdrivendes forventede interesse er ikke baseret på størrelse eller geografi, men snarere på karakteristika i relation til kvalitet (f.eks. kvaliteten af forsyningskædestyringen og regnskabssystemer) og servicebehov (f.eks. den relative betydning af international handel i virksomhedens omsætning). SMV'er med en bestemt profil (f.eks. med forholdsvis mange toldangivelser) vil i givet fald finde konceptet lige så interessant som visse store multinationale virksomheder.

af IPR-krænkelser. I 2009 blev der vedtaget en europæisk 4-årig handlingsplan for at styrke toldmyndighedernes muligheder for at gribe ind over for ulovlig handel med varer, der krænker intellektuelle rettigheder²⁵. I denne handlingsplan fastsættes rammerne for en fælles indsats fra Kommissionens og medlemsstaternes side med henblik på en bedre håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder ved grænserne²⁶. I perioden 2008-2010 er antallet af tilbageholdelser steget fra ca. 49 000 til næsten 80 000. Dette afspejler både toldaktiviteternes omfang, men også størrelsen af det problem, der skal håndteres.

Som led i strategien for et indre marked for IPR forelagde Kommissionen i maj 2011 et forslag til en ny forordning om toldmyndighedernes håndhævelse af IPR for yderligere at styrke toldmyndighedernes håndhævelseskapacitet samtidig med, at der tages hensyn til lovlige handlendes interesser²⁷. Kommissionen og nationale toldmyndigheder har desuden udført aktiviteter med henblik på at udvikle samarbejdet med erhvervslivet, højne forbrugernes og virksomhedernes oplysningsniveau, udveksle bedste praksis osv.²⁸

Internationalt samarbejde er også vigtigt for at forhindre, at IPR-krænkende varer finder vej til EU-markedet. EU samarbejder med vigtige handelspartnere, f.eks. USA og Japan. Der er ved at blive udviklet et tættere samarbejde med de kinesiske toldmyndigheder på grundlag af en særlig handlingsplan om IPR-håndhævelse for at gribe ind ved problemets rod. Toldmyndighederne spiller også en fremtrædende rolle i forbindelse med andre internationale initiativer, navnlig den nyligt indgåede handelsaftale vedrørende bekæmpelse af varemærkeforfalskning (ACTA). IPR-håndhævelse ved grænsen indgår også i bilaterale handelsforhandlinger og samarbejdsaftaler med en lang række tredjelande. Det er for tidligt at vurdere, hvilken indvirkning disse aktiviteter har på tendenserne med hensyn til ulovlig handel, men de har den fordel, at de inddrager landene i en fælles indsats for at beskytte et vigtigt aktiv i moderne økonomier.

3.4. Evne til at reagere hurtigt på kriser

Toldunionens evne til at reagere hurtigt på kriser vedrører styringen af risici i forbindelse med usædvanligt farlige situationer/sikkerhedssituationer som f.eks. terrorhandlinger, sanitære, veterinære og plantesundhedsmæssige hændelser eller miljøhændelser. I slutningen af 2010 blev der oprettet et EU-krisestyringsnetværk for toldområdet. Dette netværk består af centrale kontaktpunkter i alle medlemsstater og anvender risikostyringssystemet på toldområdet (CRMS) som den primære kommunikationsplatform. Netværket blev anvendt første gang i marts 2011 i forbindelse med Fukushima-krisen. Det har vist sig at være et væsentligt element i rammerne for risikostyring og et centralt redskab til at forbinde medlemsstaterne i en krisesituation. Efter disse første erfaringer vil der blive foretaget nogle tilpasninger af krisestyringsprocessen på toldområdet med henblik på at styrke muligheden for "live"-kommunikation under en krise.

²⁵ Rådets resolution af 16. marts 2009 om EU's toldhandlingsplan til bekæmpelse af krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder for perioden 2009-2012.

²⁶ Mens EU's handlingsplan vil blive evalueret næste år, er den allerede anerkendt som meget nyttig til at styre en fælles udvikling på både EU-plan og nationalt plan.

²⁷ KOM(2011) 285.

²⁸ F.eks. er der lige nedsat en ekspertgruppe med henblik på at tackle den enorme udfordring i form af små forsendelser af IPR-krænkende varer, der sendes pr. post i forbindelse med internetsalg.

På et overordnet niveau er det nødvendigt at forbedre kapaciteten hos EU's toldtjenester til at reagere hurtigt på kriser på samme måde. Der skal derfor sikres bedre adgang til oplysningerne om de kriser, der påvirker den internationale handel, og til de foranstaltninger, der indføres af de kompetente myndigheder for at løse disse. Kontrolforanstaltningerne bør være forenelige med toldprocedurerne og arbejdsmetoderne. En bedre struktureret koordinering mellem de forskellige kompetente myndigheder både på EU-plan og nationalt plan er afgørende nødvendig.

3.5. Bekæmpelse af svig og beslægtede ulovlige aktiviteter

Gensidig administrativ bistand blandt toldmyndigheder er et væsentligt element i beskyttelsen af EU's finanser og bekæmpelsen af svig og bedragere. For at forbedre denne bekæmpelse af svig har EU udviklet væsentlige lovgivningsmæssige, operationelle og strategiske aktiviteter siden vedtagelsen af strategien fra 2008. Disse omfatter bl.a. ændringen af Rådets forordning (EF) 515/97 af 13. marts 1997²⁹ om gensidig bistand³⁰, hvorved informationsudvekslingen om tilfælde af mistanke om svig blev udvidet til at omfatte systematisk meddelelse af forudfastlagte kommercielle oplysninger, anvendelsesområdet for toldinformationssystemet (CIS) blev udvidet til at omfatte strategiske og operationelle analyser samt indberetning af beslaglæggelser, og det elektroniske sagsregister på toldområdet ("FIDE")³¹ blev oprettet. Siden 2008 har der været en markant udvikling af redskaberne og de operationelle aktiviteter som f.eks. fælles operationer (hvoraf OLAF har koordineret 9 siden 2009). I fremtiden skal der finde yderligere overvejelser sted med henblik på at udvikle en **mere permanent struktur** i tæt samarbejde med medlemsstaterne, OLAF og alle berørte organer, herunder Europol og Interpol.

Med hensyn til **udveksling af oplysninger** mellem kompetente myndigheder, hvilket spiller en afgørende rolle med hensyn til at forbedre effektiviteten af bekæmpelsen af svig, har Kommissionen udviklet en politik, der giver de relevante myndigheder på både EU-plan og nationalt plan lettere adgang til oplysninger. Siden den 1. januar 2011 har EU's net af finansielle efterretningsenheder (myndigheder, der beskæftiger sig med afsløring af hvidvaskning af penge) været forbundet til AFIS-portalen med henblik på udveksling af oplysninger om konstaterede eller forventede ulovlige fysiske bevægelser af likvide midler³².

Med henblik på at påvise usædvanlige mønstre i forbindelse med **transitforsendelser** samt omledning til et andet bestemmelsessted blev der vedtaget en administrativ aftale om transitinformationssystemet vedrørende bedrageribekæmpelse (ATIS) i juli 2011 for at give Kommissionen fuld adgang til forsendelsesoplysningerne.

OLAF har også udviklet en betydelig ekspertise til at bistå de nationale myndigheder med at koordinere toldundersøgelser i forbindelse med **smugleri af ægte og forfalskede cigaretter**. En sådan ekspertise har især vist sig nyttig ved mistanke om, at internationale netværk af

²⁹ EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1

³⁰ Forordning (EF) 766/2008, EUT L 218 af 13.8.2008, s. 48.

³¹ FIDE gør det muligt for de nationale myndigheder, der har kompetence til at gennemføre toldundersøgelser, at identificere de kompetente myndigheder i andre medlemsstater, som efterforsker, eller som har efterforsket de samme personer eller virksomheder, med henblik på at koordinere arbejdet.

³² Artikel 6 i forordning (EF) 1889/2005 (EUT L 309 af 25.11.2005, s. 9-12).

bedragere står bag smuglingen, og ved fokus på specifikke forfalskede produkter, navnlig farlige varer (f.eks. medicin, gødning, bilreservedele, elektrisk udstyr osv.)

I 2011 vedtog Kommissionen en **meddelelse om beskyttelse af EU's finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser**³³ samt en ny **strategi til bekæmpelse af svig**³⁴ for at ajourføre og modernisere sine politikker til bekæmpelse af svig og dermed forbundet kriminalitet, herunder en række foranstaltninger til sikring af, at de bedst mulige redskaber er tilgængelige på alle niveauer og i alle sektorer for at forebygge, afsløre og bekæmpe svig og andre ulovlige aktiviteter, der påvirker EU-budgettet. Den nye strategi til bekæmpelse af svig omfatter hele den "svigbekæmpende cyklus", dvs. lige fra forebyggelse og afsløring af svig på et tidligt tidspunkt til undersøgelser, sanktioner og inddrivelse af uretmæssigt anvendte midler. I denne forbindelse ledsages strategien af en **EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af cigaretter og alkohol**³⁵ ved EU's østlige grænse, som skal gennemføres af EU's toldmyndigheder. Dette initiativ kan udgøre et stort skridt fremad i bekæmpelsen af svig, da det skønnes, at EU og dens medlemsstater mister op til 10 mia. EUR i afgifts- og toldindtægter som følge af smugling af tobak og alkohol.

Alt i alt er toldunionens indsats for at bekæmpe svig blevet forbedret, og der er anlagt en mere strategisk tilgang på EU-plan. Alligevel skal der gøres en række vigtige fremskridt med gennemførelsen af den nye handlingsplan.

4. OVERVEJELSER OMKRING TOLDUNIONENS DRIFTSMODEL

De skiftende forhold, de nylige erfaringer (både positive og negative) med gennemførelsen af sikkerhedsændringen og andre projekter, overvejelserne og det forberedende arbejde i forbindelse med den fremtidige gennemførelse af den moderniserede toldkodeks samt behovet for at følge op på Revisionsrettens resultater med hensyn til, om de traditionelle egne indtægter opkræves korrekt, har bidraget til en række **strategiske diskussioner** mellem lederne af toldtjenesterne i EU om, hvordan EU's toldmyndigheders **resultater kan forbedres** (med hensyn til **effektivitet** og **ensartethed**) samtidig med, at det tilstræbes at spare på ressourcerne, begrænse de nødvendige investeringer og nedbringe driftsomkostningerne (**nyttevirkning**).

I lyset af truslerne er det i stigende grad kommet i mediernes søgelys, at utilstrækkelige, mangelfulde eller fejlallokerede ressourcer, som kan medføre, at toldunionen ikke kan forvalte handlen og samtidig beskytte EU, kan udgøre risici for EU's og dens medlemsstaters finansielle interesser, det indre markeds funktion samt navnlig EU's sikkerhed og sikring. Disse risici er også blevet erkendt under nylige drøftelser i Europa-Parlamentet³⁶. Det er den barske kendsgerning i forbindelse med moderniseringen, at de nødvendige it-systemer såvel som den kapacitet og de nye kompetencer, der behøves for at kunne anvende nye procedurer og forbedrede risikoanalyser, stadig kræver betydelige investeringer i både menneskelig og fysisk kapital. Fra EU's side mobiliseres den primære støttemekanisme via udviklingsarbejde i

³³ KOM(2011) 293.

³⁴ KOM(2011) 376.

³⁵ SEK(2011) 791.

³⁶ Europa-Parlamentets beslutning af 1. december 2011 om modernisering af toldvæsenet 2011/2083(INI); P7_TA(2011)0546.

GD TAXUD og via Told 2013-programmet³⁷. I fremtiden skal EU's støtte i form af både redskaber og midler styrkes og yderligere udvikles som led i det foreslåede FISCUS-program³⁸ for at forbedre toldunionens samlede effektivitet.

Mere strukturelle spørgsmål vil også skulle tages op. For at få en fuldstændig og systematisk analyse af den nuværende driftsmodel bestilte GD TAXUD en **undersøgelse om EU's toldunions forretningsarkitektur**³⁹. Foruden en SWOT-lignende analyse af toldunionens driftsstrukturer, som identificerede nogle væsentlige "ømme punkter", der skal afhjælpes, blev der som led i undersøgelsen også set nærmere på en række løsningsmodeller til at forbedre toldunionens funktion. Disse løsningsmodeller og den mulige gennemførelse og opfølgning heraf er i første omgang blevet undersøgt og drøftet af de interne interessenter, Kommissionen og medlemsstaternes toldadministrationer.

I forlængelse af den interne strukturelle udvikling har der i drøftelser mellem medlemsstaternes administrationer og Kommissionen været bred enighed om, at det er nødvendigt at gøre en endnu større indsats for navnlig at fremme udviklingen af **toldunions risikostyrings- og dataforvaltningskoncepter og -mekanismer**, forbedre toldunionens **evne og fleksibilitet til at reagere på kriser** samt opbygge et bedre **samarbejde med andre myndigheder og internationale partnere** i fremtiden.

5. PERSPEKTIVER FOR FREMTIDEN: STYRKELSE AF TOLDUNIONENS RESULTATER (ENSARTETHED, EFFEKTIVITET OG NYTTEVIRKNING)

5.1. Strategiske diskussioner om indsatsområder

I betragtning af fremskridtene siden 2008, de fremtidige risici samt de kontekstuelle og strukturelle vanskeligheder, der er opstået ved den praktiske gennemførelse af en række foranstaltninger, har der mellem administrationerne fundet en række strategiske diskussioner sted, som har roteret omkring flere mulige indsatsområder for at sikre en bedre gennemførelse i fremtiden. Følgende emner er blevet drøftet:

5.1.1. Et tættere samarbejde som toldunion

Som bekræftet af flere eksterne undersøgelser og evalueringer⁴⁰ af toldunionens arbejdsstrukturer, skal aktørerne i toldunionen⁴¹ arbejde tættere sammen og foretage fornyelser i form af igangsættelsesmekanismer, navnlig på operationelt niveau og på områder, der navnlig er præget af knappe ressourcer (sikkerhed og sikring, risikostyring). Med en vis afhjælpning af de manglende ressourcer på disse områder, med en kombination af øget EU-støtte og pooling af ekspertressourcerne i medlemsstaterne, vil der ikke kun kunne opnås en mere effektiv beskyttelse, men også udbredelse af moderne og aktuelle arbejdsmetoder, som også bidrager til at mindske de administrative byrder og lette handlen for lovlydige

³⁷ Beslutning 624/2007/EF af 23. maj 2007 om fastlæggelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i Fællesskabet (Told 2013).

³⁸ KOM(2011) 706.

³⁹ "Future business architecture for the Customs Union and cooperative model in the taxation area in Europe" (maj 2011). TAXUD D(2010) 433216.

⁴⁰ Undersøgelse om toldunionens forretningsarkitektur (2011); midtvejsevaluering af programmet Told 2013 (2011).

⁴¹ Dvs. medlemsstaternes administrationer og Kommissionen.

virksomheder. Et stadig tættere samarbejde er frem for alt drevet af muligheden for at nedbringe driftsomkostningerne og forbedre effektiviteten på EU-plan (stordriftsfordele, navnlig inden for it). Der bør sættes på et tættere samarbejde på uddannelsesområdet, navnlig på prioriterede områder, og når det "menneskelige input" er særligt vigtigt for ensartede resultater i hele EU.

5.1.2. Sikring af synergier med andre politikområder

Som følge af det stigende antal politikområder og myndigheder, der indgår i et samspil i forbindelse med toldarbejdet, bør der anlægges en strategisk tilgang for at sikre, at lovkrav, arbejdsmetoder og forretningsprocesser passer sammen og skaber synergier samtidig med, at der, når det er muligt, spares omkostninger for offentlige og private aktører. Endvidere kunne lignede redskaber og samarbejdsmekanismer som i forbindelse med samarbejdet mellem toldmyndigheder anvendes til at styrke samarbejdet med andre myndigheder, herunder bl.a. statistiske myndigheder (da data om import og eksport fra toldmyndigheder er den primære datakilde til de europæiske handelsstatistikker), veterinær-, fiskeri- og markedstilsynsmyndigheder samt de forskellige transportmyndigheder.

5.1.3. Bedre forvaltning og arbejdsmetoder

I en stadig mere kompleks og omfattende toldunion bør forvaltningsmekanismerne ajourføres og forbedret generelt – revisionsarbejdet bør have fokus på identificerede "ømme punkter" i den eksisterende komplekse koordinerings- og forvaltningsstruktur, herunder både inden for og mellem institutioner på EU-plan. Forbedringerne af forvaltningen bør omfatte de operationelle aktiviteter, hvor koordineringen er præget af spredning og ineffektivitet i det nye institutionelle miljø.

Forbedringerne af forvaltningen kan være i form af nye "upstream"-arbejdsmetoder såsom "business process modelling" (BPM) og business case-metoder for at forbedre konsekvensanalysen af både strategiske og operationelle beslutninger. Længere nede i systemet kunne processtyring og måling af resultaterne af processer i toldunionen give et mere solidt grundlag for den fremtidige udvikling af initiativer, arbejdsmetoder og ressourceallokering.

5.1.4. Måling og forbedring af kvaliteten af output og resultater

For at forbedre kvaliteten af output og resultater i EU's toldunion er det nødvendigt at etablere et system til måling, vurdering og identificering af svagheder og efterslæb og (i en anden fase) forvalte resultaterne af toldunionen. GD TAXUD har nedsat en projektgruppe af eksperter fra medlemsstaterne, som skal udvikle et sammenhængende system for resultatforvaltning inden for toldunionen.

5.2. Vejen frem

I lyset af udviklingen siden 2008, nylige undersøgelser og diskussioner er de fremadrettede konklusioner følgende:

(1) De strategiske mål for toldunionen som fastsat i 2008 er stadig gyldige og relevante.

(2) Foruden de tiltag, der allerede er gjort med hensyn til at gennemføre strategien for toldunionen, er der stærkt behov for, at toldunionen udvikles i forbindelse med følgende akser:

- En bredere strategisk tilgang til samarbejde med andre instanser og internationale partnere inden for sikkerhed, sundhed, sikring og miljø.
- Forbedring og ajourføring af forvaltningen, både med hensyn til strukturer og arbejdsmetoder, navnlig gennem en udvikling mod en mere forretningsorienteret tilgang til processerne i toldunionen. Ud over forvaltningsstrukturer, institutionelle spørgsmål og strømliningen af den daglige styring vil dette omfatte en systematisk brug af robuste, standardiserede arbejdsmetoder med henblik på en bedre fastlæggelse af business cases og en detaljeret "business process modelling" i forbindelse med alle initiativer. Dette vil ikke kun give mulighed for en bedre forudgående forståelse af den potentielle gennemførlighed og de mulige virkninger og resultater af initiativerne, men også muliggøre en bedre prioritering af initiativerne og en mere strømlinet udnyttelse af de knappe ressourcer.
- Deling og pooling af kapaciteter og kompetencer mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Kommissionen for at forbedre nyttevirkning, effektivitet og ensartethed og opnå stordriftsfordele. Dette kunne opnås ved at styrke og tilføje nye mekanismer som led i det fremtidige FISCUS-program.
- Fastlæggelse af et grundlag for måling og vurdering af resultater (resultater såvel som output) for at sikre, at toldunionen opfylder sine mål, og/eller for at identificere efterslæb eller mangler. Dette vil være en særligt udfordrende opgave, da det kræver identificering eller udarbejdelse af indikatorer, der er relevante i relation til toldunionen, og som kan baseres på tilgængelige, pålidelige basisdata.