



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 08.02.2001  
KOM(2001) 51 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET  
OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**OM EN TOLDUNIONSSTRATEGI**

# **MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

## **OM EN TOLDUNIONSSTRATEGI**

Denne meddelelse bygger på den tidligere redegørelse vedrørende toldvæsenet forud for indførelsen af enhedsmarkedet<sup>1</sup>.

Det er nu formålstjenligt at se på hvilken strategi der bør lægges til grund for toldarbejdet i toldunionen for at tage højde for de store ændringer der kan forventes i den nærmeste fremtid, eller som allerede er i gang. Der er tale om følgende:

- EU's udvidelse
- ændringer i toldvæsenets afgiftsopkrævningsfunktion
- nødvendigheden af at inddrage toldvæsenet i bestemmelserne vedrørende udenrigshandel
- den voksende betydning af toldvæsenets funktion som befolkningsbeskyttende instans
- ændringerne i samhandelsmønstret i forbindelse med indførelsen af hurtig elektronisk afregning
- nødvendigheden af at toldvæsenet støtter virksomhederne i EU i deres bestræbelser på at konkurrere på verdensplan
- bedrageribekæmpelsens stadig større betydning
- den stadig mere fremtrædende rolle organiseret kriminalitet spiller inden for bedrageri på toldområdet

Det er tanken med denne meddelelse at den skal danne udgangspunkt for en nærmere undersøgelse af nævnte problemer, og af hvordan man på basis af gensidig åbenhed, fleksibilitet, effektivitet og samarbejde mellem de enkelte landes toldvæsener kan opstille retningslinjer for hvorledes disse udfordringer kan tages op.

---

<sup>1</sup> Kommissionens meddelelse af 31.1.1991 til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedrørende toldunionens rolle i enhedsmarkedet - KOM(90)572 endelig udgave.

# **INDHOLDSFORTEGNELSE**

- 1. INDLEDNING**
  
- 2. ÆNDREDE FORHOLD**
  - 2.1. Ændringer i toldvæsenets afgiftsopkrævningsfunktion**
  - 2.2. Samhandelsbestemmelsernes voksende omfang**
  - 2.3. Den voksende internationale samhandel - ændringer i samhandelsmønstret**
  - 2.4. Toldvæsenets betydning for EU-erhvervslivets konkurrenceevne**
  - 2.5. EU's udvidelse**
  - 2.6. Den indirekte beskatnings voksende betydning**
  
- 3. BEDRAGERIBEKÆMPELSE**
  
- 4. KRIMINALITETSBEKÆMPELSE**
  
- 5. DE VIGTIGSTE UDFORDRINGER**
  
- 6. RESSOURCER**
  
- 7. STRATEGIMÅLSÆTNINGER**
  
- 8. FORSLAG TIL FORANSTALTNINGER**
  - 8.1. Lovgivning**
  - 8.2. Lovgivningens håndhævelse**
  - 8.3. Bedre service over for erhvervslivet**
  - 8.4. Uddannelse**
  - 8.5. Toldvæsenets internationale rolle**
  
- 9. KONKLUSION**

## 1. INDLEDNING

I denne tid hvor Kommissionen gør en stor indsats for at effektivisere gennemførelsen af foranstaltningerne på de forskellige områder og for at optrappe bedrageribekæmpelsen, bærer toldvæsenet et stort ansvar med hensyn til forvaltningen af toldunionen, der jo er selve grundlaget for EU.

Toldvæsenet er med helt fremme i forfronten af dette arbejde, idet det varetager Fællesskabets politik på så godt som alle felter inden for international samhandel. Det er vigtigt at man i toldlovgivningen søger at fremme den internationale samhandel, idet toldkontrollen håndhæves på en sådan måde at handelen i det væsentlige forløber gnidningsfrit, da gnidninger skader samhandelen og det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne.

Toldvæsenet står over for den vanskelige udfordring det er at varetage Fællesskabets kontrolforanstaltninger, hvis omfang og antal er i stadig vækst, samtidig med at den internationale samhandel vokser i både omfang og hastighed. Samtidig hermed indebærer den stadig mere udtalte markedsglobalisering en stadig større risiko for bedrageri og organiseret kriminalitet.

Toldvæsenet er involveret i gennemførelsen af Fællesskabets forordninger på samhandelsområdet, dvs. foruden afgifts- og handelsbestemmelserne, også bestemmelserne vedrørende miljøkrav, dumping, forbrugerbeskyttelse, kultur og landbrug.

Hertil kommer at toldangivelserne er grundlaget i indsamlingen af statistiske oplysninger vedrørende EU's samhandel med den øvrige verden. På samme måde som de statistiske kontorer må toldvæsenet derfor sørge for at der indsamles relevant statistisk information af høj kvalitet uden derved at pålægge de oplysningsafgivende virksomheder en urimelig stor byrde, idet det statistiske system må tilpasses udviklingen i det internationale miljø.

I de fleste medlemsstater varetager toldvæsenet ud over deres nationale opgaver også andet arbejde idet det bl.a. deltager i bekæmpelsen af smugleri af narkotika og pornografisk materiale, samt bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, samtidig med at det bistår andre statsinstitutioner (politiet, indvandrerpolitiet) i gennemførelsen af deres opgaver. Toldvæsenet varetager sædvanligvis både Fællesskabets og landets egne opgaver på en og samme tid, uden at skelne imellem dem.

På baggrund af den forestående udvidelse af EU, hvor disse mangeartede opgaver også må kunne varetages af de nye medlemsstater, er det vigtigt at sørge for ikke blot at toldvæsenet fungerer effektivt i EU i dag, men at det samtidig forbereder sig på samarbejdet med nye kolleger med henblik på en effektiv indsats i EU efter udvidelsen.

Det er påkrævet at medlemsstaterne koncentrerer deres kontrolarbejde om EU's samhandel med omverdenen, idet interne EF-forsendelser efter oprettelsen af det indre marked pr. 1.1.1993 ikke længere må underkastes grænsekontrol medmindre der foreligger særlig mistanke om at en individuel kontrol er nødvendig. Denne form for kontrol må ikke - mere eller mindre systematisk - lægges i regioner langs de indre grænser i større omfang end i medlemsstaternes øvrige regioner.

I den her forelagte redegørelse peges der på hvor der først og fremmest må sættes ind, idet der fremsættes anbefalinger til hvordan man sikrer at de enkelte landes toldvæsen i de kommende år kan varetage de forpligtelser de har på fællesskabsniveau.

## 2. ÆNDRERE FORHOLD

Efter oprettelsen af enhedsmarkedet er der gjort store fremskridt på toldområdet, og ikke mindst med hensyn til lovgivningen, hvor der med Fællesskabets toldkodeks og gennemførelsesbestemmelser hertil er skabt et godt grundlag for det videre arbejde. Al lovgivning om toldsats er nu indarbejdet i Fællesskabets integrerede tarif (TARIC), og dette har betydet meget for gennemførelsen af de handels- og økonomipolitiske foranstaltninger, idet der hermed er skabt større ensartethed i den måde hvorpå toldbestemmelserne håndhæves over for de erhvervsdrivende.

*I Kommissionens TARIC-informationssystem er 4000 EF-retsakter reduceret til 18 000 linjer i én elektronisk publikation. Denne publikation, der foreligger på de 11 fællesskabssprog, ajourføres dagligt hvorefter den tilsendes medlemsstaterne.*

Toldvæsenet i Fællesskabet udfører sit arbejde på grundlag af fælles bestemmelser der bygger på fælles gennemførelsesbestemmelser og en fælles toldtarif. Det vil således sige at de fleste foranstaltninger af retlig art allerede er indført.

Hvad den konkrete anvendelse af bestemmelser angår, ser sagen imidlertid temmelig anderledes ud. Her skal 15 forskellige toldadministrationer med forskelligt nationalt ansvar optræde som om de var ét toldvæsen i forbindelse med håndhævelsen af toldlovgivningen og den fælles toldtarif. Der er gennemført mange foranstaltninger med henblik på at realisere dette mål, bl.a. som led i Told 2000 og Mattæus-programmet. Med vedtagelsen af Told 2002 programmet<sup>2</sup> udbygges og styrkes de tidligere foranstaltninger til fremme af en mere ensartet implementeringskapacitet. Der mangler endnu et stort stykke arbejde, og indsatsen i de kommende år må koncentreres om dette felt.

Et punkt der giver anledning til særligt store vanskeligheder, er indførelsen af edb-behandling, hvilket er en forudsætning for næsten enhver form for forbedring. De meget store - og sædvanligvis langfristede - investeringer der må foretages i de enkelte lande og på fællesskabsniveau for at indføre edb, kræver et nært samarbejde og langtidspanlægning.

Hertil kommer at de meget hurtigt skiftende forhold i verdenshandelen gør at toldvæsenet løbende må tilpasse sig nye behov. Nedenfor gøres der rede for forskellige vigtige forandringer der influerer på toldvæsenets arbejde.

### 2.1 Ændringer i toldvæsenets afgiftopkrævningsfunktion

Toldvæsenets vigtigste rolle i EF-sammenhæng har traditionelt været at opkræve told, der udgør en meget stor del af Fællesskabets budget.

Toldvæsenet fortsætter med at varetage denne vigtige opgave, men importtoldens<sup>3</sup> andel af Fællesskabets egenindtægter har været faldende som følge af de mange nedsættelser der har været bl.a. som følge af forhandlingerne inden for Verdenshandelsorganisationen, det voksende antal præferenceaftaler Fællesskabet har indgået med tredjelande og forskellige autonome foranstaltninger. Der er dog stadig tale om store beløb.

---

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 105/2000/EF af 17. december 1999 om ændring af beslutning nr. 210/97/EF om vedtagelse af et handlingsprogram for toldvæsenet ("Told 2000") og om ophævelse af Rådets beslutning 91/341/EØF - EFT L 13 af 19.1.2000, s. 1.

<sup>3</sup> dvs. toldafgifter + landbrugsafgifter.

Medlemsstaterne har gennem de seneste år indsamlet følgende beløb i importtold på Fællesskabets vegne:

**1997** 14,632 mia. EUR (19,1% af Fællesskabets samlede budgetmidler)

**1998** 14,608 mia. EUR (17,9%)

**1999** 14,193 mia. EUR (17,3%)

Det bør i denne forbindelse ikke glemmes at medlemsstaterne i kraft af artikel 2, stk. 3, i Rådets afgørelse af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter<sup>4</sup> nu beholder et opkrævningsgebyr på 25% - tidligere 10% - af de traditionelle egenressourcer der registreres og opkræves eller som dækkes af en sikkerhedsstillelse.

Toldvæsenet spiller ydermere en vigtig rolle med hensyn til opkrævning af momsen til Fællesskabets budget. Toldvæsenet er som regel både den første og den sidste instans som momspligtige import/eksportvarer kommer i kontakt med. Toldkontrollen - ikke mindst i forbindelse med momsopkrævningen ved den ydre grænse - er således med til at sikre at varerne passerer via afgiftssystemet og ikke forsvinder ud i undergrundsøkonomien, og med til at bekæmpe fiktiv eksport og dermed forbundne bedragerier. Helhedsorienterede told- og skatteforanstaltninger er vigtige elementer i bekæmpelse af bedrageri, og herunder ikke mindst skatteunddragelse.

Medlemsstaterne udnytter også i mange tilfælde toldvæsenets ekspertise inden for kontrol og beskatning til nationale formål, idet toldadministrationen pålægges visse opgaver der ikke direkte vedrører administrationen af toldunionen.

## **2.2 Samhandelsbestemmelsernes voksende omfang**

Toldvæsenets arbejde øges både på grund af væksten i den internationale samhandel og det stadig voksende antal specielle kontrolopgaver toldvæsenet får pålagt. Med oprettelsen af enhedsmarkedet blev ansvaret for disse arbejdsopgaver øget med endnu et lag. Tidligere, da der blev gennemført kontrol ved EF's indre grænser, kunne det ene toldvæsenes fejl rettes af et andet toldvæsen, således at en fejl kun fik betydning for erhvervslivet eller befolkningen i én enkelt medlemsstat. Nu rammer følgerne af en fejl overalt i Fællesskabet hvis først en vare er toldbehandlet i én medlemsstat. Dette gør eventuelle svagheder i toldkontrollen til en ømtålelig sag, navnlig hvis der er tale om trusler mod folkesundheden eller miljøet. Dette er et punkt af meget stor betydning i forbindelse med Fællesskabets udvidelse.

Følgende to områder kan illustrere forholdet:

---

<sup>4</sup> EFT L 253 af 7.10.2000, s. 42.

### **Beskyttelse af den intellektuelle ejendomsret.**

Dette er et område med en kraftig vækst i den illegale aktivitet, som udgør en trussel både for beskæftigelsen og for sundhed og sikkerhed i EU.

*I 1999 beslaglagde toldvæsenet i medlemsstaterne mere end 25 millioner artikler til en skønsmæssig værdi af 780 millioner EUR. Heri indgår så forskellige varer som bilkomponenter, medicinsk udstyr, lægemidler, mikroprocessorer, programmel, tekstiler, fodtøj, CD'er, legetøj og mange forskellige husholdningsprodukter.*

*Det er meget vanskeligt at vurdere hvor meget varemærkefalsk influerer på beskæftigelsen i EU, men forskellige undersøgelser tyder på at mere 100 000 arbejdspladser er gået tabt som følge af ulovlig produktion af sådanne varer, der skønnes at udgøre 5%-7% af verdenshandelen<sup>5</sup>.*

Varemærkefalsk er et område som udnyttes af den organiserede kriminalitet til hvidvask af penge.

### **Kontrol af miljø- og sundhedsforhold**

Toldvæsenet står i forfronten i arbejdet på at beskytte Fællesskabet og resten af verden mod ind- og udførsel af farlige og miljøskadelige stoffer, i arbejdet på at beskytte sjældne dyre- og plantearter, jf. CITES-konventionen, samt i kontrollen med udførsel af artikler af kulturel værdi med henblik på beskyttelse af Fællesskabets kulturarv.

I forbindelse med den seneste dioxinkrise har toldvæsenet forestået den primære kontrol af varer der blev returneret på grund af mistanke om forurening. Det samme var tilfældet med varer der repræsenterede en strålingsrisiko som følge af Tjernoby-ulykken. Den voksende interesse for dette felt betyder at toldvæsenet må forberede sig på at samarbejde med andre ministerier om fastlæggelse af procedurer til imødegåelse af fremtidige kriser og til sikring af en mere effektiv generel kontrol.

*Det finske toldvæsen afviste i 1998 11 forsendelser på grund af strålingsfaren.*

*Over 60% af alle beslaglæggelser i forbindelse med ulovlig handel med udryddelsestruede dyre- og plantearter (CITES-konventionen) foretages af toldvæsenet<sup>6</sup>.*

### **2.3 Den voksende internationale samhandel - ændringer i samhandelsmønstret**

Den voksende globalisering af samhandelen har været endnu mere bemærkelsesværdig i Europa hvor der har været en ny stor udvikling i handelen efter at der er åbnet op for Sovjet-blokken. De meget store varemængder der passerer Fællesskabets østlige grænse bærer vidnesbyrd herom.

I takt med denne vækst i samhandelen er der også sket store forandringer i den måde hvorpå varerne omsættes. Den voksende elektroniske handel betyder at antallet af forsendelser er vokset voldsomt, og har gjort det vanskeligere at fastslå hvem der er importør/eksportør,

<sup>5</sup> I henhold til en undersøgelse OECD gennemførte i 1998. Se rådsdok. 10707/99 Enfocustom 40 PI 45.

<sup>6</sup> Verdenstoldorganisationens rapport om det 3. møde i CITES-gruppen.

hvilket øger risikoen for ulovlig handel med narkotika og varemærkeforfalskede varer, og med våben.

Ekspreskurerpost er et af de områder i den voksende samhandel på verdensplan, hvor hensynet til konkurrence nødvendiggør en meget hurtig toldekspedition. En hurtigere ekspedition tilstræbes nu inden for alle felter af toldvæsenets arbejde, således også i forbindelse med masseforsendelser. En forsvarlig kontrol med sådanne ekspeditionsfrister er kun mulig med moderne systemer, dvs. fuldt datamatiserede risikoanalysesystemer, og et nært samarbejde med erhvervslivet og med toldvæsenet i samhandelspartnerens land.

*Toldvæsenet i Bruxelles internationale lufthavn ekspederer 150 000 eksprespakker i døgnet.*

*I Rotterdam behandles der en container hvert sjette sekund døgnet rundt, året rundt.*

## **2.4 Toldvæsenets betydning for erhvervslivets konkurrenceevne**

Toldvæsenet bliver bedt om at deltage i håndhævelsen af handelsbestemmelserne. Omstændelige og usmidige toldprocedurer skader erhvervslivets konkurrenceevne, ikke mindst i forholdet til EU's vigtigste handelspartnere der har den fordel at de arbejder med én enkelt toldadministration. Toldvæsenet må give de erhvervsdrivende en bedre service, bl.a. ved at sørge for at omkostningerne i forbindelse med overholdelsen af bestemmelserne reduceres i hele toldunionen. Der bør lægges større vægt på moderne risikoanalysemetoder og på revisionsbaseret kontrol.

Det er også vigtigt at der skabes ens konkurrencevilkår for alle overalt inden for enhedsmarkedet, hvis toldkontrollen skal være lige effektiv overalt.

## **2.5 EU's udvidelse<sup>7</sup>**

Udvidelse af EU forudsætter, at ansøgerlandene overtager Fællesskabets regelværk. For så vidt angår toldunionen betyder dette at de må godtgøre, at de er i stand til at iværksætte regelværket korrekt. Dette er vigtigt af hensyn til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser og bedrageribekæmpelsen, da enhver svaghed i kontrollen ved den ydre grænse åbner adgang til hele Fællesskabet.

Der er gjort en stor indsats og en del gode fremskridt på dette område, bl.a. takket være den støtte der ydes gennem PHARE-programmet. I denne forbindelse har medlemsstaternes toldadministrationer ydet stor hjælp til det arbejde der gennemføres som led i den førtiltrædelsesstrategi der er indgået aftale om med ansøgerlandene på told- og skatteområdet. Gennem PHARE-programmet har man også bidraget til forbedring og modernisering af toldvæsenets infrastrukturer og udstyr i ansøgerlandene med henblik på at give toldvæsenet bedre kapacitet til at udføre sit arbejde.

Der er stadig store udfordringer at overvinde. Med EU's udvidelse overgår en del af ansvaret for forvaltningen af toldunionen fra toldmyndigheder der har lang erfaring med håndhævelsen af Fællesskabets lovgivning, til myndigheder i ansøgerlandene som har forholdsvis ringe erfaring hermed, og som hidtil ofte har kæmpet med ressourcemangler. Et tættere samarbejde mellem toldmyndighederne i EU's nuværende og kommende medlemsstater er et vigtigt led i bestræbelserne på at overvinde disse udfordringer.

---

<sup>7</sup> Se også Kommissionens rapport om udvidelsesstrategien (8.11.2000).

## 2.6 Den indirekte beskatnings voksende betydning

Det bliver stadig vigtigere at toldbestemmelserne og reglerne for indirekte beskatning stemmer overens, idet toldbestemmelserne ofte er bestemmende for afgiftskontrollens omfang ved indførsel, udførsel og fællesskabsforsendelser. For al indirekte beskatning markerer toldbehandlingen ved ind- og udførsel på grundlag af toldbestemmelserne starten og slutningen på afgiftstilsynet. Det samme er tilfældet når varer under toldsuspensionsordninger forsendes inden for Fællesskabet. En gruppe af højtstående embedsmænd<sup>8</sup> har forelagt konklusionerne af sit arbejde vedrørende overensstemmelsen mellem skatte- og toldpolitikken for generaldirektørerne for medlemsstaternes told- og skattevæsen, og fremhævet behovet for en yderligere indsats på området.

### 3. BEDRAGERIBEKÆMPELSE

Dette område er veldokumenteret i Kommissionens forskellige papirer, bl.a. i Kommissionens seneste meddelelse om emnet<sup>9</sup>. Toldvæsenet er imidlertid så involveret i arbejdet på dette felt at det er på sin plads at understrege hvor vigtigt toldvæsenet er for området, og at henlede opmærksomheden på at bekæmpelsen af bedrageri må anskues under en helhedssynsvinkel snarere end som separate undersøgelser.

Følgende oplysninger, der vedrører 1999, kan illustrere dette punkt

#### Fællesskabets egenressourcer

- Det fremgår af en rapport som Kommissionen netop har forelagt, at medlemsstaterne har konstateret at der i 1999 blev svindlet for et beløb på helt op til 266 millioner EUR inden for Fællesskabets traditionelle egenressourcer. Dette tal når helt op på 337 millioner EUR, dvs. 2,4% af budgettet, hvis man medregner de beløb der er tale om i de nye bedragerisager som er genstand for OLAF's undersøgelser. Det bør ikke glemmes at disse tal kun repræsenterer det bedrageri man har kendskab til; det reelle tal ligger sikkert langt højere.
- Cigaretter står øverst på listen over varer der svindles med (14% både i antallet af sager og i beløbstørrelse), derefter følger mejeriprodukter (ost og smør) der repræsenterer 0,5% af antallet, men næsten 12% af beløbet, samt motorkøretøjer (1,6% af antallet og 6,2% af beløbet). I 1998 var de tre mest berørte produkter mejeriprodukter (23%), cigaretter (8%) og tekstilvarer (4%).
- Indsmugling og genindførsel af cigaretter efter forudgående udførsel fra Fællesskabet er stadig meget almindelig. Udover dette smugleri har man også konstateret en klar stigning i antallet af cigaretter der indføres i containere med falsk angivelse af varen. I henhold til de nye undersøgelser af cigaretforsendelser der blev iværksat i 1999 ligger EF-budgettets samlede tab muligvis så højt som 325 millioner EUR.

<sup>8</sup> Dette er en gruppe af højtstående told- og skatteembedsmænd fra medlemsstaterne hvori Kommissionen har formandskabet.

<sup>9</sup> Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og bedrageribekæmpelse – årsrapport fra 1999 KOM(2000)718 endelig udgave af 8.11.2000 – Rapport fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig. Første arbejdsrapport for perioden 1.6.1999-31.5.2000 (23.5.2000).

- Af alle toldprocedurer er overgang til fri omsætning den der giver anledning til mest bedrageri. Bedrageri tager imidlertid mange former. Smugleri og tilsvarende overtrædelser (udeklareret indførsel) udgjorde ca. 18% af de sager medlemsstaterne indberettede i 1999 (dvs. som oversteg 10 000 EUR). Præferenceordningerne<sup>10</sup> og problemer i forbindelse med administrationen heraf (falsk eller forkert angivelse af oprindelsen) repræsenterer herved 8% af sagerne.
- Omvendt udgjorde fællesskabsforsendelser i 1999 kun 6% af sagerne og mindre end 4% af beløbsstørrelsen (over grænsen på 10 000 EUR). Dette bekræfter at varselssystemet har en afskrækkende virkning for så vidt angår de varer der svindles mest med, men problemet kan ikke dermed betragtes som løst.

### Eksporstrestitutioner

- Den mest udsatte udgiftskategori er eksporstrestitutionerne. Disse sager repræsenterede i 1999 38% af de samlede budgetterede eksporstrestitutioner (28% i 1998), hvorimod udgifterne kun udgjorde 14% af EUGFL-fondens samlede omkostninger. Denne stigning skyldes først og fremmest væksten i antallet af sager i forbindelse med eksporten af oksekød.
- De produkter der mest er tale om, er oksekød og levende kvæg, idet der er konstateret bedrageri og andre uregelmæssigheder i mere end en tredjedel af de samlede budgetterede eksporstrestitutioner, hvorefter følger frugt og grønsager (friske og forarbejdede), der udgør mere end 15%, og hør (der for første gang optræder blandt de tre mest bedrageriramte produkter med mere end 8%).

Ud over dette har toldvæsenet også en vigtig rolle at spille i bekæmpelsen af afgiftssvindler, der influerer både på medlemsstaternes og Fællesskabets budget. Toldvæsenet har også en rolle at spille med hensyn til afsløring af momsbedragerier, specielt i tilfælde hvor varer og virksomheder, der repræsenterer en høj risiko, er involveret i ind- og udførselstransaktioner, bl.a. når en eksportforretning følges op af en fællesskabsleverance, eller når der følger en eksportforretning efter en fællesskabsleverance. En væsentlig del af bekæmpelse af momsbedragerier består i at afsløre falske eksportforretninger eller andre former for misbrug af eksportbestemmelserne.

Gruppen af højtstående embedsmænd har gjort et stort stykke arbejde med hensyn til bekæmpelse af bedrageri i tobaks- og alkoholsektoen<sup>11</sup>; konklusionerne af rapporten herom blev godkendt af økonomi- og finansministrene på mødet i Rådet i maj 1998.

---

<sup>10</sup> Se også den rapport om kontrollen med Fællesskabets traditionelle egenressourcer i forbindelse med præferenceordninger der i december 1999 blev forelagt af Kommissionen for det rådgivende udvalg vedrørende egenressourcerne (dok. Budg/501/99).

<sup>11</sup> Dette er en gruppe af højtstående told- og skatteembedsmænd fra medlemsstaterne hvori Kommissionen har formandssædet.

Bedrageribekæmpelse kræver særlig ekspertefterforskning, og dette forudsætter igen at der findes passende infrastrukturer i form af kontrolbestemmelser og tilstrækkelige midler til håndhævelsen heraf. Udgangspunktet for en forsvarlig bedrageribekæmpelse er således at lovgivningen er klar, at erhvervslivet er bekendt hermed, at lovgivningen håndhæves af veluddannede toldere, og at der er tilstrækkelige midler til rådighed. Tolderne må sørge for et nært samarbejde med efterforskningsafdelingerne og andre afdelinger der deltager i bedrageribekæmpelsen.

En sammenligning af tallene for hvor mange importangivelser toldvæsenet i 1999 fik forelagt (over 79 millioner), med antallet af bedragerisager og andre uregelmæssigheder som blev anmeldt til Kommissionen (2752 over grænsen på 10 000 EUR) inden for Fællesskabets traditionelle egenressourcer, viser hvor vigtigt det er at sørge for at toldvæsenet i bredeste forstand involveres i alle former for bedrageribekæmpelse. Et nært samarbejde mellem disse tjenestegrene og gensidig udveksling af information - ikke mindst hvad angår risikoanalyse - er vigtige faktorer i en effektiv bedrageribekæmpelse.

#### **4. KRIMINALITETSBEKÆMPELSE**

Ingen undersøgelse af toldvæsenet er komplet uden at se på det store billede, hvor toldadministrationerne har en vigtig rolle at spille med hensyn til bekæmpelsen af organiseret og individuel kriminalitet. Formålet med dette papir er ikke at give et detaljeret billede af hvilken rolle toldvæsenet spiller med hensyn til retsvæsen og indre anliggender, men at antyde nogle af de vigtigere aktiviteter, disse områder involverer, og at markere hvor der må gøres en indsats for fremtiden (se bilag).

Der er et stort arbejde i gang på dette felt, og toldvæsenet er kraftigt involveret heri. Det er velkendt hvor afgørende en rolle toldvæsenet spiller i narkotikabekæmpelsen. Det er nødvendigt at udbygge samarbejdet med andre lande både i og uden for Europa, at udvikle risikoanalyseteknikken og udveksle information om hvilke ruter der anvendes og af hvilke bander, og at etablere en målrettet kontrol, hvis toldvæsenet på en effektiv måde skal kunne løse dette problem og andre former for smugling.

Men toldvæsenets rolle i bekæmpelsen af ulovlige aktiviteter på nedenstående områder er måske knap så kendt:

- hvidvask af penge: toldmyndighederne samarbejder om efterforskning og bekæmpelse af sådanne transaktioner på tværs af grænserne
- pornografi, og herunder børnepornografi: toldvæsenet er med til at hindre forsendelse af sådant materiale og med til at finde frem til producenter og forbrugere
- våben: toldvæsenet er med til at finde og beslaglægge våben der indføres ulovlig, og med til at finde våbensmuglere
- internationale sanktioner: toldvæsenet medvirker til at håndhæve eksportforbud.

Hertil kommer at toldvæsenets erfaring og fysiske tilstedeværelse ved alle grænsepassager betyder at det som led i sin kontrol kan blive nødt til at gribe ind på en lang række af felter hvor der finder ulovligheder sted.

## 5. DE VIGTIGSTE UDFORDRINGER

Den største udfordring toldvæsenet står over for er spørgsmålet om hvordan man kan håndhæve et voksende antal kontrolforanstaltninger til beskyttelse af Fællesskabets finansielle, sociale og erhvervsmæssige interesser, og samtidig undgå at skabe unødvendige eller generende barrierer for legitime transaktioner

Dette forudsætter de mest moderne metoder og et nært samarbejde med andre involverede instanser og erhvervslivet.

Disse udfordringer forudsætter at hele processen tages op til ny behandling, dvs. lige fra lovgivningen og videre gennem alle de vigtigste områder - og herunder også så fundamentale aspekter som toldernes uddannelse - til store investeringer i udstyr og infrastrukturer (edb-systemer, container-scannere osv.).

Det er navnlig vigtigt at lovgivningen forenkles, idet en forenkling både mindsker de erhvervsdrivendes arbejde, og hjælper med i bedrageribekæmpelsen. En enklere lovgivning giver bedragerne færre muligheder og hjælper med i efterforskningsarbejdet, fordi lovene er nemmere for tolderne at forstå og håndhæve.

Der må tages fat på disse problemer hvis toldvæsenet skal kunne bidrage til at varetage sikkerheden på enhedsmarkedet, og samtidig opretholde et gunstigt klima for forretningsførelse og investering.

Et særligt vigtigt punkt er spørgsmålet om ressourcedisponibilitet.

## 6. RESSOURCER

Et område der giver anledning til bekymring er finans- og personaleressourcer. For ansøgerlandene er dette i endnu højere grad et problem, ikke mindst i de tilfælde hvor udvidelsen måske nok betyder at den ydre grænse forkortes, men ikke nødvendigvis at toldvæsenets arbejdsbyrde mindskes (bortfaldet af toldvæsenets arbejde ved landets ydre grænser modsvares ofte af en ekstra arbejdsbyrde i forbindelse med beskyttelsen af Fællesskabets integritet og handelsfremmende foranstaltninger).

Det er vigtigt af hensyn til Fællesskabet at de store investeringer som nogle medlemsstater har foretaget for at sikre Fællesskabets ydre grænse, ikke sættes på spil på grund af mangelen på investeringsmidler i andre medlemsstater. Dette bliver i fremtiden særligt vigtigt for ansøgerlandene, og i første række for lande med ansvar for EU's udvidede ydre grænse. Der må med udgangspunkt i enhedsmarkedet lægges en klar strategi for investeringen i ressourcer, og ikke mindst investering i dyrt udstyr.

Udstyr såsom container-scannere giver glimrende resultater, men den nuværende meget ujævne fordeling resulterer i en meget uensartet kontrol. Der må lægges en mere strategisk politik til grund hvis sådanne investeringer ikke skal miste deres værdi ved at illegale forsendelser omdirigeres til mindre veludstyrede toldsteder. Fremtidens version af dette udstyr forventes at blive både bærbar og langt mindre bekostelig end i dag. Bærbart udstyr har afskrækkende virkning på virksomheder der søger at omgå kontrollen af internationale forsendelser. Scannerudstyr er her blot brugt som et eksempel. Noget tilsvarende gør sig gældende for uddannelses- og edb-ressourcer.

*Investeringer i toldvæsenet betaler meget hurtigt for sig selv. Der er for nylig blevet installeret en ny container-scanner til en pris på 14 millioner EUR i Rotterdam; da den i 1999 blev anvendt til at kontrollere 12 000 containere, blev der alene i det første halvår opkrævet mere end 20 millioner EUR i told, moms og punktafgifter, samtidig med at en række smuglerier blev afsløret.*

På baggrund af Kommissionens skiftende rolle er det også på sin plads at se på hvilke muligheder der ligger i at lægge visse aktiviteter ud til tredjepart, herunder forvaltningen af programmer til støtte for udviklingen af samarbejdet inden for toldunionen.

## **7. STRATEGIMÅLSÆTNINGER**

Toldunionens strategimålsætninger for de kommende år er:

1. at opstille rammer for udviklingen af den internationale samhandel med udgangspunkt i en ensartet håndhævelse af klart affattede og stabile bestemmelser
2. at tilvejebringe budgetressourcer for Fællesskabet og medlemsstaterne
3. at beskytte samfundet mod illoyal praksis i den internationale samhandel og mod krænkelse af dets interesser på finans-, kultur-, handels-, sundheds- og miljøområdet.

For at leve op til disse krav må toldvæsenet gøres mindre bureaukratisk og mindre afhængigt af papir, ligesom lovgivningen må harmoniseres og gøres klarere, således at man ved håndhævelsen heraf kan tilgodese de enkelte erhvervsdrivendes specifikke behov, naturligvis under iagttagelse af princippet om ens behandling for alle.

Centrale punkter i denne tankegang er anvendelsen af informationsteknologi, opstilling af en realistisk strategi for informationsnet og indførelse af informationsteknologi overalt i toldunionen (e-told).

Dette aspekt må inkorporeres i en samlet prioriteringsplanlægning for indførelsen af edb. Ved indførelse af edb skabes der mulighed for en sikrere udveksling af information mellem toldadministrationerne og mellem erhvervslivet og toldvæsenet. I denne forbindelse må alle potentielle ressourcer udnyttes maksimalt, og herunder også mulighederne for positive samspilsvirkninger mellem Kommissionen og medlemsstaternes toldadministrationer inden for udviklingen af edb-systemer.

Administrationsprocedurerne må rationaliseres yderligere, hvilket kan kræve ændring af Fællesskabets toldlovgivning. Det er således vigtigt at der i fremtidige toldlovgivningsforslag som berører Fællesskabets politik på andre områder såsom landbrug og fiskeri, tages større hensyn til hvilken virkning de påtænkte foranstaltninger kan få på principper og målsætninger i Fællesskabets politik på det pågældende område. Ved udarbejdelse af forslag til forordninger på andre områder af Fællesskabets politik, som kræver toldvæsenets medvirken i håndhævelsesarbejdet, må det sikres at der tages det fornødne hensyn hertil.

Toldvæsenet fungerer som verdenshandelens kontaktflade, og må som følge heraf søge at imødekomme de krav om handelslettelser som er fremsat af internationale instanser såsom G7-landene, og de forslag til forenkling af toldprocedurer som er forelagt af Verdenshandelsorganisationen, bl.a. som led i Kyoto-konventionen. Et andet punkt som det er værd at se nærmere på er om det er muligt at indføre en ordning hvor toldvæsenet fungerer som det eneste kontaktpunkt som de erhvervsdrivende behøver henvende sig til uanset hvilken handelstransaktion der er tale om. En sådan ordning ville give erhvervslivet store tidsmæssige og finansielle besparelser, og samtidig give den bedste mulighed for at sikre at internationale vareforsendelser sluses ind i kontrolsystemet.

Toldvæsenet har en vigtig rolle at spille med hensyn til bekæmpelse af bedrageri (bl.a. inden for moms og punktafgifter) og organiseret kriminalitet, samt i arbejdet på at sikre en ensartet håndhævelse af toldforanstaltningerne på nationalt plan og fællesskabsplan. Dette forudsætter en god indbyrdes overensstemmelse og god koordination mellem foranstaltningerne på disse områder.

## **8. FORSLAG TIL FORANSTALTNINGER**

Nedenstående forslag, der tager udgangspunkt i de opstillede strategimålsætninger, illustrerer hvor der fortrinsvis bør gøres en indsats. Bilaget indeholder en mere detaljeret redegørelse. Disse forslag skal ses på baggrund af de principper der ligger til grund for Kommissionens og medlemsstaternes fælles ansvar på området, og herunder ikke mindst det arbejde der udføres som led i Told 2002 programmet, og det foregående afsnit om ressourcer.

### **De fem vigtigste områder**

#### **8.1 Lovgivning**

Lovgivningen på toldområdet ligger fast, men det er påkrævet med løbende ændringer af hensyn til bekæmpelsen af bedrageri og behovet for at tage hensyn til ændringerne i samhandelen. Vægten på dette område bør lægges på større brug af moderne teknik og bedre informationsformidling således at de erhvervsdrivende og toldvæsenet selv får bedre mulighed for at anvende lovgivningen på ensartet vis.

#### ***Hovedpunkter på området:***

- Forenklingen og rationaliseringen af lovgivningen bør fortsætte.
- Det bør sikres at lovgivningen overalt tillader at oplysninger forelægges i elektronisk form.
- De erhvervsdrivende bør involveres i udarbejdelsen af lovgivningen i en tidlig fase.
- Afstanden mellem loven og dens administration bør mindskes.
- Der bør opstilles retningslinjer for hvordan erhvervsdrivende bør hjælpes i forbindelse med kompleks lovgivning.
- Sanktionsharmoniseringen bør fortsætte.

## 8.2 Lovgivningens håndhævelse

Lovgivningen kan måske nok siges at være fast og ensartet, men det samme er ikke tilfældet med den måde hvorpå den administreres, hvilket ikke er nogen hemmelighed hverken for de legitime virksomheder eller lovovertræderne.

### *Hovedpunkter på området:*

- Kontrolniveauet bør hæves.
- Det praktiske samarbejde mellem toldvæsenerne bør forbedres.
- Den måde hvorpå eksisterende kontrolordninger administreres, bør forbedres ved at man tager fat på områder med specifikke problemer.
- Risikoanalyser bør udnyttes bedre, bl.a. for så vidt angår erhvervsdrivende.
- Bekæmpelsen af varemærkefalsk og piratkopiering bør intensiveres.
- Falske oprindelsesangivelser bør bekæmpes.
- Installationen af det nye edb-baserede forsendelsessystem (NCTS) bør gøres færdig.
- Der bør udarbejdes en ny IT-plan for indførelse af papirløs toldbehandling og bedre samkørsel mellem nationale systemer.
- Samarbejdet mellem toldvæsenet og andre offentlige instanser (skattevæsen, politi osv.) bør forbedres.
- Der bør indføres fælles revisionsmoduler mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

## 8.3 Bedre service over for erhvervslivet

Den forventede vækst i den internationale samhandel, som bl.a. e-handel bidrager til, kan kun imødegås ved en nærmere kontakt mellem toldvæsenet og de erhvervsdrivende.

### *Hovedpunkter på området:*

- Procedurerne bør forenkles og harmoniseres.
- Der bør gives elektronisk adgang til toldinformation, og i første række information om toldsatsler.
- Arbejdet vedrørende samhandelslettende foranstaltninger bør fortsætte.
- Samarbejdet bør styrkes ved hjælp af høringer og aftalememoranda.

## 8.4 Uddannelse

Både toldere og erhvervsdrivende har behov for kurser efterhånden som erhvervslivet i højere grad involveres i kontrolarbejdet.

I disse aktiviteter, der også omfatter personaleinvesteringer, bør princippet om livslang uddannelse lægges til grund.

***Hovedpunkter på området:***

- De fælles uddannelsesmoduler bør gøres færdige.
- Forundersøgelsen vedrørende oprettelse af et europæisk toldakademi bør gøres færdig.
- Uddannelsen bør fokuseres på problemområder, og erhvervslivets bestræbelser på at efterkomme bestemmelserne bør støttes.

## **8.5 Toldvæsenets internationale rolle**

***Hovedpunkter på området:***

- Fællesskabet bør repræsenteres på passende måde i de internationale toldinstanser (Verdenstoldorganisationen, Verdenshandelsorganisationen, G7-landene osv.). Det igangværende arbejde på at få Fællesskabet optaget som medlem af Verdenshandelsorganisationen, skal ses i denne sammenhæng. Som led i forhandlingerne i Verdenshandelsorganisation vedrørende samhandelsfremmende foranstaltninger bør der opstilles regler for forenkling af toldprocedurerne, og der bør vedtages enkle import- og eksportprocedurer på verdensplan.
- Det internationale samarbejde bør fremmes. Det meste af arbejdet på dette felt går ud på at få gennemført førtiltrædelsesstrategien således at ansøgerlandene er forberedt på optagelsen. Der må iværksættes foranstaltninger til fremme af samarbejdet på toldområdet med henblik på forbedring af samhandelen og bekæmpelse af bedrageri. Man bør sørge for en maksimal udnyttelse af det potentiale der ligger i de aftaler om toldsamarbejde og gensidig administrativ bistand som Fællesskabet har indgået med forskellige vigtige samhandelspartnere. Disse aftaler skal suppleres med aftaler med andre lande, bl.a. Kina.

## **9. KONKLUSION**

Toldvæsenet må tilpasse sig ændringerne i forholdene. Forudsætningen for at toldvæsenet kan iværksætte de forskellige foranstaltninger der er gjort rede for i denne meddelelse, er at EU's institutioner, medlemsstaterne og erhvervslivet bakker op herom.

## **BILAG**

### **RETNINGSLINJER**

#### **1. LOVGIVNING**

**a) *Sikring af at eksisterende og ny lovgivning ikke kan misbruges***

- udarbejdelse af en håndbog og etablering af en støtteservice til brug ved udarbejdelse af lovgivning der skal håndhæves af toldvæsenet
- etablering af en tilbagemeldingordning hvorigennem toldadministrationerne og erhvervslivet kan indberette defekter/vanskeligheder i forbindelse med lovgivningen
- foranstaltninger til forbedring af overensstemmelsen mellem toldlovgivningen og lovgivningen om indirekte beskatning, samt bedre samarbejde mellem toldvæsenets og skattemyndighedernes administrationer

**b) *Tilpasning af lovgivningen med henblik på at give de erhvervsdrivende bedre forhold***

- indførelse af generelt anvendelige forenklede procedurer på basis af tilliden til de erhvervsdrivende
- videreføring af lovgivningsarbejdet med henblik på at tillade brugen af elektroniske anmeldelser i stedet for papirangivelser
- videreførelse af arbejdet på at forenkle og rationalisere den kombinerede nomenklatur
- videreførelse af arbejdet på at forenkle og modernisere toldprocedurerne (dvs. toldprocedurer med økonomiske virkninger, fællesskabsforsendelse, oprindelsesbestemmelser)
- videreførelse af sanktionsharmoniseringen

**c) *Foranstaltninger til sikring af at der i forbindelse med vedtagelse af ny lovgivning tages hensyn til toldvæsenets og de erhvervsdrivendes behov for uddannelse, retningslinjer og håndbøger.***

#### **2. LOVGIVNINGENS HÅNDHÆVELSE**

Toldvæsenets effektivitet, og herunder kontrolarbejdets effektivitet, bør øges ved:

**a) *mere standardiseret kontrol, og herunder:***

- fastlæggelse af standarder for forskellige kontroltyper (papirdokumenter, fysisk kontrol, revision mv.)
- oprettelse af en ordning til forbedring af hvordan kontrolforanstaltningen gennemføres (kontaktnet og nøglefærdige kontrolmoduler)
- harmonisering af de standarder der anvendes i toldvæsenets laboratorier

**b) *bedre håndhævelse af eksisterende kontrolordninger***

- undersøgelse af Fællesskabets forskellige eksisterende kontrolforanstaltninger og løsning af problemerne på områder med særlige vanskeligheder (ved hjælp af uddannelse, håndbøger osv.)
- bedre informationsudveksling og bistand mellem medlemsstaternes toldadministrationer og Kommissionen (alt toldpersonale bør således kunne modtage/sende ajourførte told- og kontroloplysninger elektronisk)
- bedre informationsudveksling med skattevæsenet vedrørende transaktioner der spiller en rolle for efterforskning af bedrageri
- bedre udnyttelse af risikoanalyse, bl.a. med hensyn til:
  - kategorisering af erhvervsdrivende
  - udarbejdelse af profiler
  - informationsudveksling
- risikobaseret eksportkontrol til afsløring af bedrageri, i første række afgiftssvindler
- forbedring af det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne ved udvidelse af RALFH-projektet<sup>12</sup> (samarbejde mellem havne) til også at omfatte andre havne, samt iværksættelse af en tilsvarende foranstaltning for store internationale lufthavne

**c) *færdiginstallation af det nye edb-baserede forsendelsessystem (NCTS)***

Hermed kan der ikke blot opnås en kraftig forbedring af kontrollen og den service der tilbydes de erhvervsdrivende med hensyn til fællesskabsforsendelser, men man får samtidig etableret en stor del af de edb-infrastrukturer der kræves for at toldvæsenet og de erhvervsdrivende kan få bedre adgang til information. Denne foranstaltning er i realiteten banebrydende med hensyn til indførelsen af et edb-baseret fælles toldnet baseret på samme platform og en fælles systemgrænseflade (CCN/CSI), der kan danne udgangspunkt for mange nye initiativer.

**d) *opstilling af en ny IT-strategi der kan***

- fremme moderniseringen og en bedre ressourceudnyttelse på andre felter ved hjælp af NCTS-foranstaltninger og CCN/CSI
- medvirke til at mindske bureaukratiet og afhængigheden af papir til et minimum
- formidle ajourført og klar information ad elektronisk vej (internet osv.)
- bidrage til at EF-relevante dele i medlemsstaternes edb-systemer bringes i større indbyrdes overensstemmelse, med henblik på samkørsel

---

<sup>12</sup> Gennem Told 2002 finansieres et projekt til forbedring af det praktiske samarbejde mellem Rotterdam, Antwerpen, Le Havre, Felixstowe og Hamburg (heri indgår udveksling af information om risikoanalyse, erfaringer med brug af container-scannere osv.).

- e) *undersøgelse af hvilke toldressourcer (og herunder udstyr) der er nødvendige ved Fællesskabets grænse, og fremsættelse af forslag herom*
- f) *fortsættelse af arbejdet på at tilrettelægge foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem toldvæsenet og andre instanser (politi, indvandringsmyndigheder, sundheds- og miljømyndigheder osv.)*
- g) *iværksættelse af fælles foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret kriminalitet på toldområdet*
- h) *bedre indbyrdes overensstemmelse mellem toldvæsenets og skattevæsenets aktiviteter*

### **3. BEDRE SERVICE OVER FOR ERHVERVSLIVET**

- a) *Samarbejde med erhvervslivet med henblik på forenkling af toldprocedurer overalt hvor dette er muligt*
- b) *Elektronisk adgang for de erhvervsdrivende til toldinformation, og i første række den konsoliderede toldkodeks, samt information om toldsats og gennemførelsesbestemmelser*
- c) *Finansiering af benchmarking-programmer og udarbejdelse af anbefalinger med henblik på indførelse af étkontaktpunkt-princippet*
- d) *Tættere samarbejde med de erhvervsdrivende om tilrettelæggelse og fremme af handelsfremmende foranstaltninger*
- e) *Større brug af aftalememoranda mellem erhvervslivet og toldadministrationerne*
- f) *Bedre høring af virksomhederne vedrørende foranstaltningerne i denne strategi*

### **4. UDDANNELSE**

- a) *mulighederne for et toldakademi*

Der bør gennemføres en forundersøgelse til vurdering af hvor formålstjenligt det er at oprette et toldakademi.

- b) *færdiggørelse af de fælles uddannelsesmoduler*
- c) *fokusering på problemområder*

### **5. TOLDVÆSENETS INTERNATIONALE ROLLE**

- a) *sikring af at Fællesskabet er repræsenteret på passende måde i de internationale toldinstanser (verdenstold- og verdenshandelsorganisationer, G7-landene osv.)*
- b) *fremme af det internationale tolsamarbejde.*