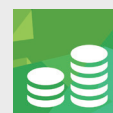


Særberetning

En række forsinkelser i IT-systemerne på toldområdet: Hvad gik der galt?

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

REVISIONSHOLDET

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling V - der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er finansiering og forvaltning af EU. Revisionsarbejdet blev ledet af Eva Lindström, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Katharina Bryan og attaché Johan Stålhammar, ledende administrator Alberto Gasperoni, opgaveansvarlig José Parente samt revisorerne Jitka Benešová, Josef Edelmann og Ilze Ozola.



Fra venstre til højre: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan, Josef Edelmann.

INDHOLD

	Punkt
Forkortelser	
Ordlister	
Resumé	I-V
Indledning	1-11
Toldunionen er en af søjlerne i Den Europæiske Unions indre marked	1-3
Moderniseringen af toldunionen har stået på EU's dagsorden siden 2003	4-7
Told 2020-programmet er det nuværende finansieringsværktøj til implementering af de nødvendige IT-systemer	8-10
Forvaltningen af implementeringen af IT-systemer i toldunionen omfatter flere lag	11
Revisionens omfang og revisionsmetoden	12-15
Bemærkninger	16-47
Implementeringen af nye IT-systemer på toldområdet var ramt af en række forsinkelser	16-22
Levering af visse centrale IT-systemer, som kræves i EU-toldkodeksen, er forsinket til efter 2020	19-21
Der er risiko for, at den nye foreslåede frist i 2025 ikke kan overholdes	22
Ændret anvendelsesområde, utilstrækkelige ressourcer og en langvarig beslutningsproces var hovedårsagerne til forsinkelserne	23-40
Kommissionen rapporterede for sent om forsinkelserne	37-40
Den oprindeligt valgte udviklingsmetode var ikke den mest omkostningseffektive	41-42
Målene og rapporteringssystemerne i Told 2020-programmet egner sig ikke til overvågning af implementeringen af IT-systemerne	43-47
Konklusioner og anbefalinger	48-50
Bilag I - Beskrivelse af IT-projekter	
Bilag II - Yderligere antal år, som er nødvendige for at levere de enkelte IT-projekter, sammenlignet med den oprindelige plan	
Kommissionens svar	

FORKORTELSER

EIS: Det europæiske informationssystem

EUTK: EU's toldkodeks

GD TAXUD: Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion

IT: informationsteknologi

ORDLISTE

Arbejdsprogram for EU-toldkodeksen: Arbejdsprogrammet blev indført i henhold til artikel 280 i EUTK. Det omfatter overgangsforanstaltninger, der vedrører de elektroniske systemer og tidsplanen i de tilfælde, hvor systemerne endnu ikke var operationelle på tidspunktet for anvendelsen af EU-toldkodeksen (1. maj 2016).

Beskrivelsen af de IT-projekter, der er nævnt i beretningen, kan ses i ***bilag I***.

Eksperthold: Ekspertholdene er et redskab under Told 2020-programmets fælles foranstaltninger med henblik på at samle ekspertise på en række forskellige måder: regionalt tematisk, midlertidigt eller permanent. Dette redskab giver medlemsstaterne mulighed for at styrke deres samarbejde om gennemførelsen af politikken.

EU-komponenter af IT-systemerne (EU-komponenter): Aktiver (såsom hardware, software, netværksforbindelser) og tjenesteydelser til støtte for IT-systemer, der er fælles for de deltagende lande (bilag II B til forordning (EU) nr. 1294/2013). EU betaler for indkøb, udvikling, installation, vedligeholdelse og den daglige drift af EU-komponenterne.

EU-toldkodeksen: Den udgør en omfattende ramme for toldbestemmelser og -procedurer på EU's toldområde, der er tilpasset moderne handelsvilkår og kommunikationsværktøjer. Den trådte i kraft den 1. maj 2016, men en række overgangsordninger er stadig gældende, navnlig for toldformaliteter, som man stadig er i gang med gradvist at overføre til elektroniske systemer.

Flerårig strategiplan: Forvaltnings- og planlægningsværktøj udarbejdet af Kommissionen i partnerskab med medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 2, i e-toldbeslutningen. Heri fastsættes en strategisk ramme og milepæle til en konsekvent og effektiv forvaltning af IT-projekter.

Forretningsplan og visionsdokument: Dokumenter til de indledende projektfaser ved udviklingen af IT-systemer, som indeholder den detaljerede specifikation af omfanget af de enkelte projekter og går forud for beslutningen om at iværksætte det tekniske IT-arbejde.

Moderniseret toldkodeks: Den trådte i kraft den 24. juni 2008 med en bestemmelse om, at den skulle anvendes senest den 24. juni 2013. Men den blev aldrig anvendt, eftersom den blev ophævet og erstattet af EU-toldkodeksen.

Nationale komponenter i IT-systemerne (ikke-EU-komponenter): Alle komponenter i IT-systemer, der ikke er identificeret som EU-komponenter (bilag II C til forordning (EU) nr. 1294/2013). Medlemsstaterne betaler for indkøb, udvikling, installation, vedligeholdelse og den daglige drift af ikke-EU-komponenterne.

Projektets anvendelsesområde: Det, der er medtaget i eller udelukket fra et projekt. Project Management Institute definerer projektets anvendelsesområde som "*Det arbejde, der skal udføres for at levere et produkt, en tjenesteydelse eller et resultat med de specificerede kendetegn og funktioner.*"

Repræsentanter for erhvervslivet: Disse er operatører såsom importører, toldklarerere, transportvirksomheder og logistikoperatører. De er medlemmer af Erhvervskontaktgruppen, som er en uformel mødeplatform til høring af erhvervslivet på EU-niveau om gennemførelse af toldrelaterede spørgsmål og udvikling af toldpolitikken.

Resultatmålingsramme: Et overvågningssystem, der måler fremskridtene med Told 2020-programmet ved hjælp af 86 indikatorer bestående af 68 output-/resultatindikatorer og 18 effektindikatorer.

Statusrapport for e-told: Årlig rapport med en evaluering af fremskridtene hen imod en papirløs ramme for toldbehandlingen i henhold til artikel 12 i beslutning 70/2008/EF.

Statusrapport for Told 2020-programmet: Årlig rapport med en opfølgning på gennemførelsen af programmet i henhold til artikel 17 i forordning (EU) nr. 1294/2013.

RESUMÉ

I. Toldunionen er en af søjlerne i det indre marked. Moderniseringen af toldprocedurerne på grundlag af udviklingen af nye informationsteknologisystemer (IT) er et vigtigt element for Den Europæiske Unions (EU's) funktionsmåde. Moderniseringen bør navnlig styrke økonomisk aktivitet og vækst og skabe større sikkerhed for EU-borgerne. Disse fordele skal sikre de nødvendige incitamenter til, at medlemsstaterne ønsker at investere i IT-systemer på toldområdet.

II. Kommissionens e-toldafgørelse, den moderniserede toldkodeks og endelig EU-toldkodeksen (EUTK) banede vejen mod og skitserede de IT-systemer, der var nødvendige for en modernisering af toldunionen. Told 2020-programmet finansierer EU-komponenterne i IT-systemerne. Medlemsstaterne skal udvikle de tilhørende nationale komponenter (ikke-EU-komponenter) og afholde de dermed forbundne udgifter. Implementeringen af IT-systemerne styres gennem en beslutningsproces med flere lag, der involverer en række organer.

III. Ved vores revision undersøgte vi, hvorvidt Told 2020-programmet sammen med den tilhørende toldlovgivning vil kunne levere de IT-systemer, der er nødvendige for at forbedre toldoperationerne i EU. Vi udførte denne revision i gennemførelsesfasen med henblik på at bidrage til drøftelserne om det næste toldprogram, der starter i 2021. Vi undersøgte, hvorvidt programmet sikrer, at IT-systemerne implementeres rettidigt, og hvor det var relevant, identificerede vi årsagerne til forsinkelserne. Revisionen var hovedsagelig baseret på analysen af Kommissionens dokumenter, mødeprotokoller og rapporter fra komitéer og arbejdsgrupper samt på resultatet af en spørgeundersøgelse henvendt til medlemsstaterne.

IV. Vi konstaterede, at implementeringen af de nye IT-systemer til toldunionen var ramt af en række forsinkelser, hvilket betyder, at nogle af de centrale systemer ikke vil være tilgængelige ved den frist i 2020, som er fastsat i EUTK. Forsinkelserne skyldes flere forskellige faktorer: ændring af projektets anvendelsesområde, utilstrækkelige ressourcer fra EU og medlemsstaterne og en langvarig beslutningsproces på grund af forvaltningsstrukturen med flere lag. Vi bemærkede også, at Kommissionen ikke rapporterede korrekt om forsinkelser, og at Told 2020-programmets mål og

rapporteringsordninger ikke egner sig til at overvåge implementeringen af IT-systemerne. Den oprindelige fremgangsmåde for udvikling af IT-systemerne var hovedsagelig decentraliseret med henblik på at mindske risikoen for manglende levering, men prisen var ringere effektivitet.

V. Vi anbefaler, at Kommissionen:

- a) foreslår, at målene for de næste toldprogrammer specifikt vedrører de planlagte IT-systemer, der skal udvikles, og foreslår mål, som er præcise og målbare
- b) sikrer, at der tages behørigt hensyn til erfaringerne fra tidligere programmer, og giver medlemsstaterne tilstrækkelige oplysninger til, at de rettidigt kan træffe en informeret beslutning om projekternes anvendelsesområde
- c) overvåger risikoen for, at en medlemsstat muligvis ikke er i stand til at overholde fristerne for implementering af de nationale komponenter, og på et tidligt tidspunkt identificerer potentielle løsninger og fremmer deres anvendelse på nationalt plan og letter en bredere anvendelse af samarbejdsbaseret IT-udvikling
- d) strømliner forvaltningen af udviklingen af IT-systemer på toldområdet ved at sikre mere effektiv og hurtig kommunikation med medlemsstaterne, f.eks. ved at anvende supplerende løsninger til informationsudveksling, således at beslutninger kan træffes uden forsinkelse
- e) informerer alle interessenter, der er berørt af implementeringen af IT-systemer på EU- og medlemsstatsniveau, på en rettidig og gennemsigtig måde om forsinkelser i forbindelse med implementeringen og om udgifter til EU-komponenter og nationale komponenter, og fastsætter passende rapporteringsordninger og indikatorer for gennemførelsen af det samlede projekt og af de enkelte projekter.

INDLEDNING

Toldunionen er en af søjlerne i Den Europæiske Unions indre marked

1. I 2018 fejrer Den Europæiske Union toldunionens 50-års-fødselsdag. Kernen i toldunionen er, at der ikke betales told ved de indre grænser mellem medlemsstaterne, og at der er indført fælles toldafgifter på importerede varer fra tredjelande.
2. For at fungere som en stor handelsblok er EU afhængig af, at varer kan bevæge sig effektivt ind og ud af toldunionen, og af den fri bevægelighed for varer inden for det indre marked. Ifølge de seneste tilgængelige statistikker udgjorde den samlede import og eksport omtrent 3,7 billioner euro¹. Dette viser samhandelens og toldunionens betydning for EU's fremgang.
3. Desuden er toldafgifterne på import en vigtig del af EU's indtægter. I 2017 udgjorde de 20,3 milliarder euro, hvilket svarede til 15 % af EU's samlede budget.



¹ Kilde: Eurostatsstatistikker over verdenshandelen i 2017.

Moderniseringen af toldunionen har stået på EU's dagsorden siden 2003

4. Adskillige centrale aktører har givet udtryk for, at det er nødvendigt at modernisere toldunionen, lige siden den blev oprettet. Forbedringerne bør omfatte digitalisering², indførelse af papirløse rammer og begrænsning af bureaukratiet for at øge den økonomiske aktivitet og vækst. Den skal også skabe større sikkerhed for EU-borgerne og give mulighed for en mere effektiv inddrivelse af afgifter. Fordelene for EU's forbrugere og virksomheder ved øget EU-samhandel ventes at fungere som et incitament for medlemsstaterne, så de investerer i informationsteknologisystemer (IT) på toldområdet.

5. I 2003 opstillede Kommissionen målet om at nå enkle og papirløse rammer for told og samhandel³. Offentliggørelsen af e-toldbeslutningen⁴ i 2008 understregede betydningen af dette mål yderligere. I juni 2008 trådte den moderniserede toldkodeks⁵ i kraft. Den havde til formål at modernisere toldunionen, herunder at udvikle en række IT-systemer, der efter hensigten skulle være fuldt operationelle i juni 2013. Af flere forskellige grunde, herunder forsinkelser med indførelsen af de nødvendige IT-systemer⁶, blev den moderniserede toldkodeks aldrig anvendt i praksis.

² Verdenstoldorganisationen (WCO) anser også digitalisering for at være et centralt træk ved et moderniseret toldvæsen og har udviklet en modenhedsmodel for digital toldbehandling.

³ Jf. Kommissionens meddelelse af 24. juli 2003 om etablering af enkle og papirløse rammer for told og handel.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 70/2008/EF af 15. januar 2008 om papirløse rammer for told og handel (EUT L 23, 26.1.2008, s. 21) (e-toldbeslutningen).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 450/2008 af 23. april 2008 om EF-toldkodeksen (moderniseret toldkodeks) (EUT L 145, 4.6.2008, s. 1), ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1). Den moderniserede toldkodeks trådte i kraft den 24. juni 2008 med en bestemmelse om, at den skulle anvendes senest den 24. juni 2013.

⁶ Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-toldkodeksen (omarbejdning) (COM (2012) 64 final), vedtaget af Kommissionen den 20. februar 2012.

6. I oktober 2013 blev EU-toldkodeksen⁷ vedtaget og erstattede den moderniserede toldkodeks, og her forfulgte man igen målet om at gå i retning af papirløse rammer og informationsudveksling baseret på IT-systemer. EU-toldkodeksen har været gældende siden maj 2016 med en overgangsperiode frem til udgangen af 2020 til indførelse af IT-systemerne. IT-systemerne vedrørende EU-toldkodeksen mindede om dem, der tidligere blev krævet under den moderniserede toldkodeks.

7. For at overholde kravene i e-toldbeslutningen og EU-toldkodeksen udarbejdede Kommissionen strategiplandokumenter til udvikling af de relevante IT-systemer på toldområdet, den flerårige strategiplan⁸ og EUTK-arbejdsprogrammet⁹. I den flerårige strategiplan tages der hensyn til gennemførelsesplanen for EUTK-arbejdsprogrammet, men den omfatter yderligere IT-systemer, der kræver udvikling.

Told 2020-programmet er det nuværende finansieringsværktøj til implementering af de nødvendige IT-systemer

8. EU finansierer udviklingen af nye IT-systemer, som anføres i den flerårige strategiplan, samt vedligeholdelsen af eksisterende IT-systemer inden for et generelt program på toldområdet. Inden for dette "Told 2020"-program¹⁰ stilles der midler til rådighed for EU-

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (omarbejdning) (EUT L 269 af 10.10.2013, s. 1).

⁸ Den flerårige strategiske plan er et forvaltnings- og planlægningsværktøj udarbejdet af Kommissionen i partnerskab med medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 2, i e-toldbeslutningen. Heri fastlægges en strategisk ramme og milepæle til forvaltning af IT-projekter. De enkelte revisioner offentliggøres af GD TAXUD, når de er vedtaget.

⁹ Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 29. april 2014 om fastlæggelse af arbejdsprogrammet for EU-toldkodeksen (2014/255/EU) (EUT L 134, 7.5.2014, s. 46) (EUTK-arbejdsprogrammet 2014), ophævet ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/578 af 11. april 2016 om fastlæggelsen af arbejdsprogrammet vedrørende udviklingen og indførelsen af de elektroniske systemer, der er omhandlet i EU-toldkodeksen (EUT L 99, 15.4.2016, s. 6) (EUTK-arbejdsprogrammet 2016).

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1294/2013 af 11. december 2013 om fastlæggelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i Den Europæiske Union for perioden 2014-2020 (Told 2020) og om ophævelse af beslutning nr. 624/2007/EF (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 209).

komponenterne i IT-systemerne. Der er tale om aktiver (såsom hardware, software, netværksforbindelser) og tjenesteydelser til støtte for IT-systemer, der er fælles for EU og de deltagende lande. Medlemsstaterne forventes at udvikle de nationale komponenter (ikke-EU-komponenter) og afholde de dermed forbundne udgifter¹¹.

9. Kommissionen indførte Told 2020-programmet for at "støtte Toldunionens funktion og modernisering med henblik på at styrke det indre marked gennem samarbejde mellem de deltagende lande, deres toldmyndigheder og deres embedsmænd". Det samlede budget for dette program udgør 523 millioner euro over syv år (dvs. omkring 75 millioner euro om året)¹². Told 2020 er en videreførelse af de tidligere "Told"-programmer, der blev indledt i 1991, og hvoraf det seneste blev afsluttet i 2013. Kommissionen foreslår en finansieringsramme på 950 millioner euro til Told-programmet inden for den flerårige finansielle ramme 2021-2027.

10. Tre fjerdedele af Told 2020-budgettet er afsat til IT-kapacitetsopbygning, der omtales som de europæiske informationssystemer i Told 2020-forordningen. Dette budget dækker udvikling, drift og vedligeholdelse af EU-delene af disse europæiske informationssystemer (EU-komponenter). De resterende 25 % af budgettet er beregnet til andre foranstaltninger vedrørende toldunionens funktionsmåde og modernisering, navnlig fælles foranstaltninger (såsom projektgrupper og eksperthold) og uddannelse.

Forvaltningen af implementeringen af IT-systemer i toldunionen omfatter flere lag

11. ***Figur 1*** viser forvaltningen af implementeringen af IT-systemerne i toldunionen.

Forvaltningen er baseret på en række samarbejdende organer, der omfatter Kommissionen, medlemsstaterne og handelsinteresser, navnlig Toldpolitikgruppen, koordineringsgruppen vedrørende elektroniske toldsystemer og Erhvervskontaktgruppen (TCG).

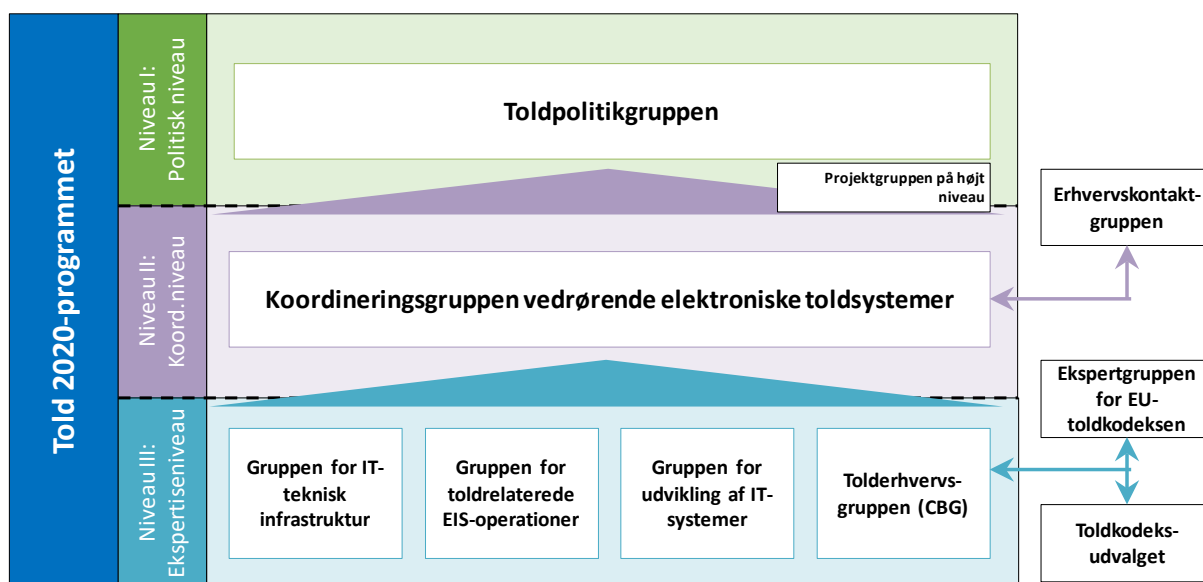
Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion (GD TAXUD) har ansvaret for

¹¹ Visse medlemsstater anvender EU's strukturfonde til at dække nogle af disse omkostninger.

¹² Dette budget omfatter ikke udvikling af IT-systemer, der udelukkende finansieres af medlemsstaterne (nationale komponenter). Vi kunne ikke aflægge beretning om de samlede systemomkostninger (jf. ***punkt 47***).

implementeringen af Told 2020 og leder disse grupper. Det kræver en række drøftelser om tekniske, operationelle, juridiske og finansielle spørgsmål at nå til enighed om individuelle projekter, og det involverer eksperter fra Kommissionen og medlemsstaterne.

Figur 1 - Forvaltning af gennemførelsen af den flerårige strategiplan og e-toldprojekterne



Kilde: Revisionsretten, baseret på bilag III - Forvaltningsordning for den flerårige strategiplan Rev. 2017.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

12. Ved vores revision undersøgte vi, hvorvidt Told 2020-programmet sammen med den tilhørende toldlovgivning vil kunne levere de IT-systemer, der er nødvendige for at forbedre toldoperationerne i EU. Vi fokuserede på udviklingen af EU-komponenterne af de nye IT-systemer. Med hensyn til de nationale komponenter undersøgte vi kun Kommissionens tilsynsrolle med koordinering af medlemsstaternes implementering af deres nationale IT-systemer. Vi beskæftigede os ikke med andre foranstaltninger i Told 2020-programmet, bl.a. de fælles foranstaltninger, uddannelsesaktiviteterne samt drift og vedligeholdelse af eksisterende IT-systemer.

13. Vores revision blev foretaget i programmets gennemførelsesfase. Denne fremgangsmåde gav os mulighed for at foretage en midtvejsrevision af udviklingen af IT-

systemerne og komme med input i tide forud for drøftelserne om det næste Told-program, der starter i 2021 (jf. **punkt 9**).

14. Vi undersøgte, hvorvidt programmet sikrer, at IT-systemerne udvikles og implementeres rettidigt. Når det var relevant, identificerede vi årsagerne til forsinkelserne. Vi undersøgte også tilknyttede aspekter ved udformningen samt overvågnings- og rapporteringsordningerne¹³. Revisionen var baseret på en analyse af dokumenter fra Kommissionen, mødeprotokoller og rapporter fra komitéer og arbejdsgrupper, som Kommissionen og medlemsstaterne deltager i, samt interviews med Kommissionens medarbejdere i GD TAXUD.

15. For at få indblik i medlemsstaternes implementering af nationale komponenter i nye IT-systemer gennemførte vi en spørgeundersøgelse henvendt til de 28 nationale toldmyndigheder.

BEMÆRKNINGER

Implementeringen af nye IT-systemer på toldområdet var ramt af en række forsinkelser

16. Den hastige udvikling inden for IT skaber konstant nye muligheder, udfordringer og krav fra brugerne i almindelighed. Dette gælder også på toldområdet, og det kræver, at Kommissionen og medlemsstaterne tilbyder fleksible løsninger og reagerer hurtigt på eksterne hændelser. 10 år efter vedtagelsen af e-toldbeslutningen har vi konstateret fremskridt med udviklingen af IT-systemer. Men en række af disse systemer er endnu ikke indført fuldt ud.

17. Den flerårige strategiplan 2017 omfatter 31 IT-projekter, der skal gennemføres af Kommissionen og medlemsstaterne. De har til formål at udvikle nye systemer eller opgradere eksisterende systemer med henblik på at modernisere toldunionen og sikre den fuldstændige anvendelse af EU-toldkodeksen. Fristerne for levering af IT-projekterne blev

¹³ Vi tog også hensyn til konklusionerne og anbefalingerne i særberetning nr. 19/2017 - "Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser".

udskudt lidt efter lidt. Revisionerne af den flerårige strategiplan 2016 og 2017 medførte, at leveringsdatoerne for IT-systemerne blev udsat for henholdsvis 28 % og 42 % af projekterne.

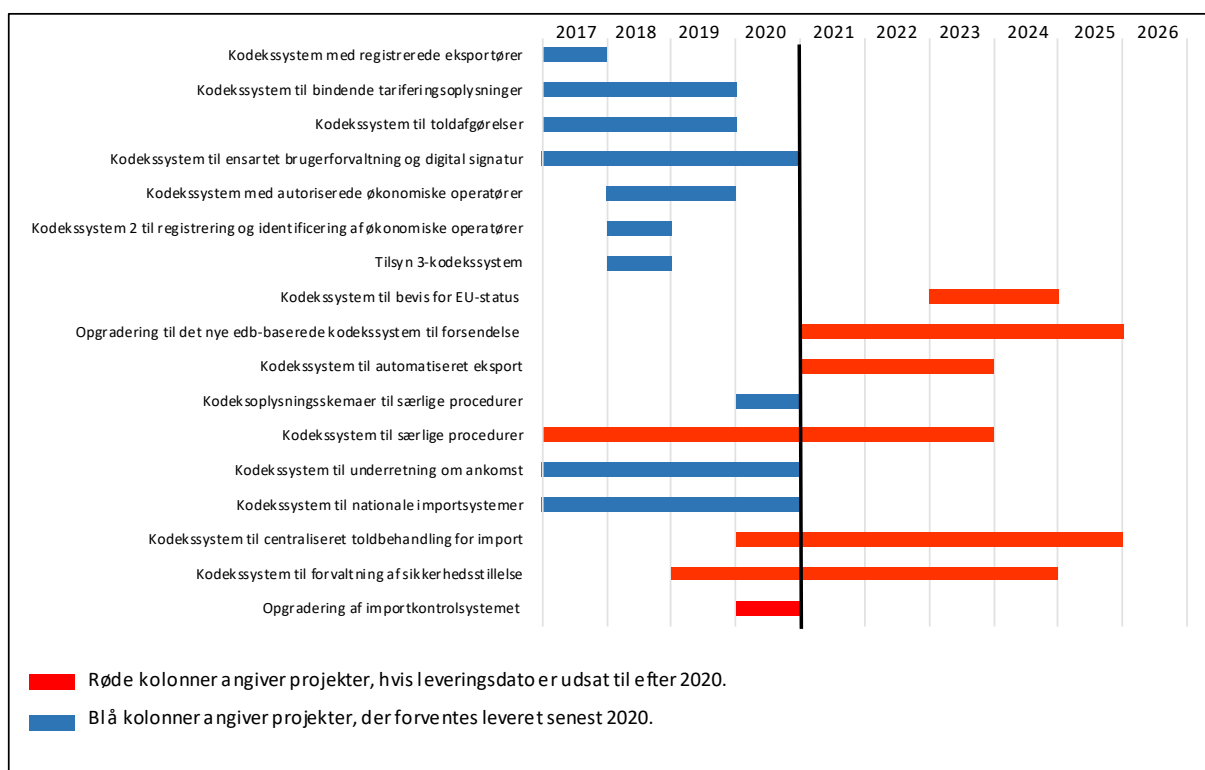
18. **Bilag II** indeholder en graf, der viser det supplerende antal år, der er nødvendige for at levere de enkelte IT-projekter. Den er resultatet af en sammenligning af leveringsfristerne i den flerårige strategiplan 2017 og den oprindelige plan. Vores analyse viser, at den oprindelige leveringsdato blev fastholdt for fire projekter, men mange blev udsat, mens fire projekter blev udsat med fem år eller mere.

Levering af visse centrale IT-systemer, som kræves i EU-toldkodeksen, er forsinket til efter 2020

19. Den fuldstændige gennemførelse af EU-toldkodeksen afhænger af, at der er adgang til en række IT-systemer hos Kommissionen og i medlemsstaterne. Selv om EUTK har været i kraft siden 2016, giver den mulighed for en overgangsperiode indtil senest den 31. december 2020 for at gøre det muligt for Kommissionen og medlemsstaterne at udvikle de nødvendige 17 IT-systemer.

20. I henhold til den flerårige strategiplan 2017 vil syv af disse IT-systemer¹⁴ først blive leveret fuldt ud efter fristen i 2020. Ifølge Kommissionen vil den samlede gennemførelsesgrad for EU-toldkodeksen ved udgangen af 2020 være på omtrent 75 %. Men en sådan beregning er baseret på levering af milepælene for EU-komponenterne og tager ikke hensyn til, hvornår systemerne er klar til brug. Vi konstaterede desuden, at de forsinkede projekter omfatter centrale systemer for driften af centrale toldprocedurer (import, forsendelse og eksport) eller for ajourføringen af dem. Medlemsstaterne anså i deres svar på vores spørgeundersøgelse disse systemer for væsentlige for en effektivt fungerende toldunion og moderniseringen af denne (jf. **figur 2**).

¹⁴ Projekter vedrørende EU-toldkodeksen, der er udsat til efter 2020: Kodekssystem for automatiseret eksport, opgradering af det nye edb-baserede kodekssystem til forsendelse, kodekssystem til forvaltning af sikkerhedsstillelse, kodekssystem til særlige procedurer, kodekssystem til centraliseret toldbehandling for import, kodekssystem til bevis for EU-status og opgradering til kodekssystemet til importkontrol.

Figur 2 - Flerårig strategiplan 2017 for 17 EUTK-projekter¹⁵

Kilde: Revisionsretten, baseret på den flerårige strategiplan 2017 (for en detaljeret beskrivelse af IT-projekterne, jf. **bilag I**)

21. I januar 2018 aflagde Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af EUTK og informerede dem om, at fristen EUTK i 2020 ikke vil blive overholdt. I marts 2018 fremlagde den et forslag til ændring af EUTK, der omfattede en forlængelse af overgangsperioden frem til 2025 for anvendelsen af visse bestemmelser.

¹⁵ Planlægningen af opgraderingen af importkontrolsystemet vedrører kun første del af projektet. De resterende dele vil blive leveret efter 2020.

Der er risiko for, at den nye foreslåede frist i 2025 ikke kan overholdes

22. Revisionen af den flerårige strategiplan 2017 førte til en betydelig koncentration af Kommissionens arbejde i perioden 2023-2025, hvor seks systemer¹⁶, der er resultatet af omfattende projekter, efter planen skal gøres operationelle¹⁷. Desuden er et betydeligt antal medlemsstater forsinkede med implementeringen af deres IT-systemer¹⁸. Dette betyder, at der er risiko for, at de nye frister heller ikke vil blive overholdt, og at fristen for EU-toldkodeksen vil blive forlænget yderligere til efter 2025.

Ændret anvendelsesområde, utilstrækkelige ressourcer og en langvarig beslutningsproces var hovedårsagerne til forsinkelserne

23. Vores undersøgelse af implementeringen af IT-projekter på toldområdet, inklusive en tilbundsående analyse af fem projekter¹⁹ og medlemsstaternes svar på vores spørgeundersøgelse, afslørede, at hovedårsagerne til forsinkelserne var følgende:

- Ændringer i anvendelsesområdet for nogle projekter gjorde dem mere komplekse (jf. **punkt 24-25**)

¹⁶ Desuden vil anden del af opgraderingen af EU-toldkodeksens importkontrollsystem ske i denne periode, selv om planlægningen af projektets anden del endnu ikke indgår i den flerårige strategiplan for 2017,

¹⁷ Denne form for koncentration strider mod konklusionerne fra Told 2020-projektgruppen om virkningerne af EU-toldkodeksens krav på medlemsstaterne, hvori man gav udtryk for, at en overlapning af indførelsen af flere større systemer inden for samme tidsrum bør undgås. Kommissionen anerkendte også, at EU aldrig tidligere har oplevet en så massiv omstilling, og at dette vil indebære mange operationelle risici på såvel det tekniske som det koordineringsmæssige plan.

¹⁸ Vi sammenlignede den aktuelle status (som medlemsstaterne indberettede i vores spørgeundersøgelse) med milepælen i den flerårige strategiplan, der er fastsat for første kvartal 2018.

¹⁹ Fire EUTK-projekter: Systemet med registrerede eksportører, Tilsyn 3, opgradering af importkontrollsystemet og centraliseret toldbehandling for import samt et yderligere projekt, som ikke vedrører EU-toldkodeksen: EU-kvikskranke (jf. **bilag I**).

- Utilstrækkelige ressourcer fra Kommissionen og medlemsstaterne til implementering af IT-systemerne (jf. **punkt 26-32**)
- Langvarig beslutningsproces på grund af forvaltningsstrukturen med flere lag²⁰, som involverer Kommissionen og medlemsstaterne (jf. **punkt 33-36**).

Ændringer i anvendelsesområdet for nogle projekter

24. Kommissionen baserede tidsplanen for udviklingen og implementeringen af toldsystemerne på undersøgelsen IT Master Plan, der blev afsluttet i 2012, og konkluderede, at fristen i 2020 var realistisk med hensyn til gennemførelsen af de IT-projekter, der blev planlagt dengang.

25. 12 af de 17 projekter, som allerede var planlagt i den moderniserede toldkodeks, der gik forud for EU-toldkodeksen, var forholdsvis modne²¹. Under de drøftelser, som fulgte, blev Kommissionen og medlemsstaterne dog enige om at ændre anvendelsesområdet betydeligt for visse IT-systemer. Endvidere blev visse IT-udviklinger flyttet fra medlemsstaterne til EU-plan. Dette resulterede i en betydelig forøgelse af Kommissionens arbejdsbyrde, og den oprindelige tidsfrist viste sig at være umulig at overholde.

Utilstrækkelige ressourcer fra Kommissionen og medlemsstaterne

Kommissionens budget (EU-komponenter)

26. Kommissionen baserede ressourcebehovet for Told 2020-programmet på gennemførelsen af EU's IT-strategi på det toldpolitiske område, som blev fastlagt i den flerårige strategiplan 2012.

²⁰ 19 af de 24 medlemsstater, som svarede på vores spørgeundersøgelse, angav, at de nuværende forvaltningsstrukturer er hensigtsmæssige i lyset af omstændighederne, men 14 medlemsstater indrømmede, at arbejdsmetoden og beslutningsprocessen kan forbedres yderligere.

²¹ Ifølge modelleringsredskabet for forretningsprocesser (BPM) havde systemerne allerede defineret bruger- eller funktionskrav.

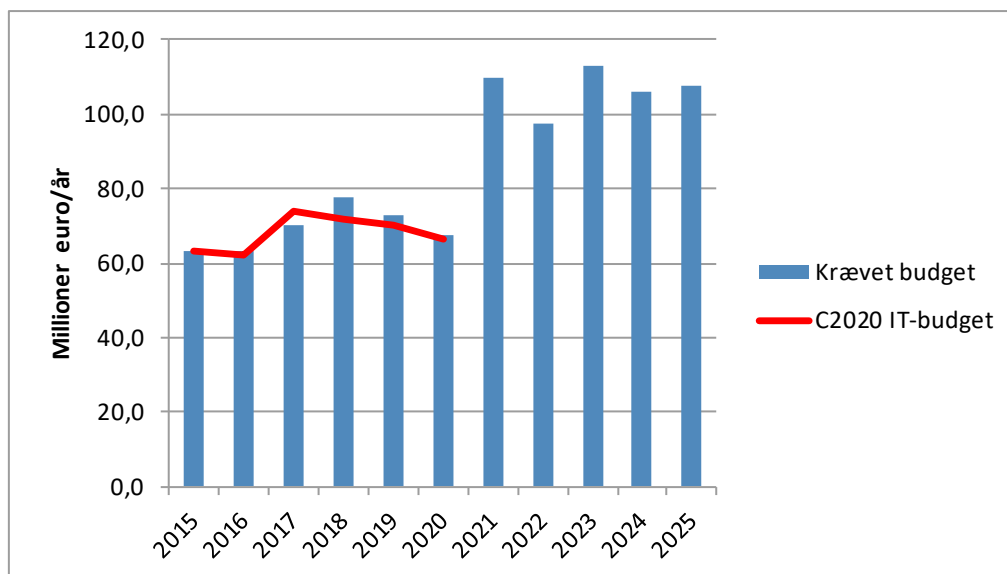
27. Det første tydelige tegn på, at det disponible budget under Told 2020-programmet muligvis ikke var tilstrækkeligt, viste sig i 2015 i forbindelse med projektet om opgradering af kodekssystemet til importkontrol. Visionsdokumentet, som Kommissionen og medlemsstaterne var blevet enige om, foreslog om en mere centraliseret fremgangsmåde for udviklingen af systemet i sammenligning med de oprindelige planer. Det foreslog et revideret samlet budget for gennemførelse på omkring 170 millioner euro, hvilket er mere end en fordobling af de tidligere skøn. Dette betød, at Kommissionen konkluderede, at det resterende budget til IT-kapacitetsopbygning til Told 2020-programmet var for lavt til at dække omkostningerne ved gennemførelse af dette system.

28. Kommissionen besluttede at afhjælpe problemet ved at:

- opdele projektet i blokke og indføre en længere gennemførelsesperiode frem til efter 2020 i den hensigt at kunne bruge budgetmidler fra fremtidige Told-programmer og
- sikre yderligere ressourcer til budgettet for IT-kapacitetsopbygning under Told 2020-programmet. Disse bestræbelser lykkedes kun delvist.

29. Kommissionens prognoser for budgetkravene for 2021-2025 ligger betydeligt højere end for perioden 2014-2020. **Figur 3** viser det skønnede budgetbehov til IT-systemer frem til afslutningen af programmeringsperioden for Told 2020 og de større budgetkrav, som forudses efter 2020. Kommissionen vurderer, at den til den næste programperiode for Told-programmet får brug for omkring 100-115 millioner euro om året for at holde alle IT-systemer operationelle og for at afslutte de resterende projekter fra den flerårige strategiplan, som er udsat til efter 2020.

Figur 3 - Skøn over budgetbehov til gennemførelse af revisionen af den flerårige strategiplan 2017



Kilde: Kommissionens arbejdsdokumenter.

Medlemsstaternes budget (nationale komponenter)

30. Vores spørgeundersøgelse blandt medlemsstaterne viste, at hos de fleste af dem (67 %) var en af hovedårsagerne til den forsinkede gennemførelse af EU-toldkodeksen utilstrækkelige budgetbevillinger på nationalt plan. Kommissionen blev opmærksom på, at nogle medlemsstater ikke ville stille tilstrækkelige midler til rådighed for toldmyndighederne til, at de ville kunne overholde den flerårige strategiplan, umiddelbart efter godkendelsen af EUTK-arbejdsprogrammet i 2014. Kommissionen informerede os om, at dette til dels skyldtes den internationale makroøkonomiske krise, der begyndte i 2008. I særberetning nr. 19/2017 havde vi allerede fremhævet, at underfinansiering af transeuropæiske IT-systemer kunne forsinke gennemførelsen af EU's toldkodeks²².

31. Kommissionen opfordrede fortsat medlemsstaterne til at stille nationale ressourcer til rådighed og undersøgte andre muligheder for at løse problemet med utilstrækkelige

²² Jf. punkt 33-38 i særberetning nr. 19/2017.

budgetmidler i medlemsstaterne, f.eks. ved at lette samarbejde mellem medlemsstaterne (jf. **tekstboks 1**).

Tekstboks 1 - Samarbejdsbaseret udvikling af nationale komponenter blandt en gruppe af medlemsstater

Kommissionen fremmede muligheden for, at medlemsstater kunne samarbejde om at udvikle nationale komponenter, frem for at de enkelte medlemsstater arbejdede alene. På beskatningsområdet har GD TAXUD haft positive erfaringer med en sådan samarbejdsbaseret udvikling af IT-systemer.

I 2017 udarbejdede Estland et projekt om etablering af et nyt eksperthold bestående af repræsentanter for flere medlemsstater, som i fællesskab skulle udvikle de nationale komponenter af IT-systemerne på toldområdet. Et sådant eksperthold skulle f.eks. udforme fælles indkøbsprocedurer for at opnå stordriftsfordele. Projektet blev godkendt af Kommissionen og vil modtage finansiering fra Told 2020-arbejdsprogrammet for 2018. 15 medlemsstater udtrykte interesse for at deltage i foranstaltninger af denne art.

På tidspunktet for revisionen var ekspertholdet endnu ikke gået i gang med sit arbejde, så derfor var det ikke muligt at vurdere resultaterne af dette initiativ fuldt ud.

32. Medlemsstaterne beholder 20 % af de midler, der inkasseres i toldafgifter, som opkrævningsomkostninger, mens de resterende 80 % går til EU's budget som indtægter. Andelen, der beholdes som opkrævningsomkostninger, vil være tilstrækkelig²³ til at bidrage til at dække medlemsstaternes udgifter ved indførelse af IT-systemer på toldområdet. Vi bemærkede imidlertid, at ingen medlemsstater angav, at de havde gjort dette. De anvendte i

²³ I 2017 beholdt medlemsstaterne mere end 4 milliarder euro i opkrævningsomkostninger. Hos de enkelte medlemsstater varierer beløbene mellem 3 millioner euro og 1 milliard euro.

stedet midler fra det nationale budget og EU's strukturfonde til at finansiere udviklingen af IT-systemer på toldområdet.

Langvarig beslutningsproces på grund af forvaltningsstrukturen med flere lag, som involverer Kommissionen og medlemsstaterne

33. Udviklingen af IT-systemer til toldområdet kræver inddragelse, tæt koordinering og enighed mellem en lang række aktører på forskellige niveauer i Kommissionen og i medlemsstaterne (jf. **punkt 11**). Ud over kompleksiteten ved selve udviklingen af IT-systemerne bliver beslutningstagningen yderligere kompliceret af de nationale særtræk ved toldoperationerne og på grund af forskelle mellem medlemsstaternes fremskridt og kapacitet med hensyn til IT på toldområdet.

34. Kommissionen har som koordinator allerede oplevet denne forvaltningsstruktur i forbindelse med implementeringen af de eksisterende toldsystemer, navnlig første generation af forsendelsessystemet (det nye edb-baserede forsendelsessystem). Dette viste, at det er udfordrende og tidkrævende at søge at nå til enighed om alle aspekter af et projekt²⁴.

35. Som følge af kompleksiteten af IT-projekterne på toldområdet anvendte Kommissionen et sæt detaljerede milepæle til de enkelte projekter for at lette den operationelle planlægning og overvågning. Disse milepæle er opdelt på de vigtigste projektfaser og henviser til medlemsstaternes godkendelse af de tilhørende dokumenter eller foranstaltninger i forvaltningsorganerne²⁵.

²⁴ Man tog hensyn til den periode, der skulle bruges til udviklingen af det nye edb-baserede forsendelsessystem - 12 år - ved vurderingen af, hvor meget tid der skulle bruges til at udvikle de nye systemer i dokumentet "Iteration 1 Global Estimation Study Document" til IT Master Plan.

²⁵ Toldpolitikgruppen og koordineringsgruppen for elektroniske toldsystemer.

36. Vi undersøgte brugen af disse milepæle i vores stikprøve på fem projekter (jf. **punkt 23**). I alle tilfælde var Kommissionens aftale med medlemsstaterne om de oprindelige milepæle (forretningsplan og/eller et visionsdokument) forsinket²⁶.

Kommissionen rapporterede for sent om forsinkelserne

37. Nogle af medlemsstaterne og repræsentanter for erhvervslivet (såsom importører, toldklarerere, transportvirksomheder og logistikoperatører) begyndte at stille spørgsmålstegn ved, om fristerne for gennemførelse af IT-projekterne kunne overholdes, umiddelbart efter at de centrale planlægningsdokumenter var vedtaget i 2013 og 2014. På trods af dette anførte Kommissionen stadig i 2016 i sine officielle strategiplandokumenter, at alle IT-systemer vedrørende EU-toldkodeksen og andre projekter inden for den flerårige strategiplan, som ikke vedrørte EU-toldkodeksen, ville blive leveret i 2020 (jf. **tekstboks 2**).

Tekstboks 2 - Kommissionens rapportering (frem til 2016) viste, at IT-systemerne ville blive leveret i 2020

Kommissionen nævnte ikke risikoen for, at IT-systemerne vedrørende EU-toldkodeksen ikke ville blive leveret, i nogen af Told 2020-statusrapporterne i årene 2014, 2015 og 2016 (jf. **punkt 46**).

I statusrapporten for e-told for 2016 (offentliggjort i juli 2017) erkendte Kommissionen, at flere projekter var blevet forsinket. Men under hensyntagen til fremskridtene i 2016 anførte den, at det fortsat var muligt at gennemføre projekterne i tide.

Tilsvarende oplysninger blev fremlagt i statusrapporterne for e-told for 2014 og 2015.

38. Da Kommissionen konstaterede problemer vedrørende tilgængeligheden af ressourcer og potentielle forsinkelser med gennemførelsen af EUTK-arbejdsprogrammet i juni 2014, ændrede den ikke fristerne i EUTK-arbejdsprogrammet eller i den flerårige strategiplan. Den

²⁶ I to tilfælde (Tilsyn 3 og Systemet med registrerede eksportører) var det muligt at indhente forsinkelsen og fastholde den oprindelige (flerårig strategiplan 2014) leveringsfrist. I to andre tilfælde (opgradering af centraliseret toldbehandling for import og af importkontrollsystemet) blev projekterne opdelt i faser, hvor den endelige levering finder sted efter 2020. EU-kvikskrankeprojektet blev delt op i flere delprojekter, og tidspunktet for den fuldstændige levering er endnu ukendt.

udarbejdede i stedet en ny intern ressourcebaseret operationel plan og forslag, at den kunne forvalte denne sideløbende. Dette resulterede i, at den flerårige strategiplan / EUTK-arbejdsprogrammet blev brugt udadtil, mens den operationelle plan, der afspejlede virkeligheden, hovedsagelig blev anvendt internt. Fra 2015 og frem indeholdt den interne operationelle plan længere frister end i den flerårige strategiplan / EUTK-arbejdsprogrammet og medtog projekter, der skulle gennemføres efter fristen for EU-toldkodeksen i 2020.

39. De to planlægningsværktøjer eksisterede side om side inden for IT-udviklingen på toldområdet frem til 2017, da de blev sammenlagt efter en revision ("realitetstjek") foretaget af Kommissionen. Resultatet af denne revision var revisionen af den flerårige strategiplan i 2017, som flyttede fristerne for indførelsen af flere IT-systemer frem til efter den juridisk bindende frist for EU-toldkodeksen i 2020. Som et resultat heraf var Kommissionen nødsaget til at foretage en ajourføring af arbejdsprogrammet for EU-toldkodeksen og foreslå en ændring af forordningen for EU-toldkodeksen (jf. **punkt 21**).

40. Eksistensen af de to planlægningsværktøjer viser, at Kommissionen var klar over forsinkelserne. Beslutningen om ikke at lade disse oplysninger indgå i dens officielle rapportering forhindrede interessenterne (såsom Europa-Parlamentet, andre EU-institutioner, der ikke var repræsenteret i forvaltningsstrukturen for Told 2020, samt interesserede virksomheder og borgere) i at være fuldt ud oplyste om risikoen for forsinkelser i realtid.

Den oprindeligt valgte udviklingsmetode var ikke den mest omkostningseffektive

41. Da Told 2020-programmet blev udformet, gennemførte Kommissionen en undersøgelse for at fastlægge fristerne for indførelsen af IT-systemerne og det nødvendige budget til EU-komponenterne (jf. **punkt 26**). Der var hovedsagelig valgt en decentraliseret udviklingstilgang. Dette skete på trods af, at en centraliseret gennemførelse var det mest omkostningseffektive (jf. **tekstboks 3**).

Tekstboks 3 - Centraliseret udviklingsmetode afvist af medlemsstaterne

I sin konsekvensanalyse fremlagde Kommissionen fire scenarier for Told 2020-programmet, som især var forskellige med hensyn til graden af centraliseret udvikling forestået af Kommissionen eller decentraliseret udvikling i de enkelte medlemsstater. Metoden med den mest centraliserede indførelse af IT-systemerne omfattede fælles udvikling med henblik på gennemførelsen af en fuldstændig toldbehandlingsproces og grænsefladen for virksomhederne.

Denne centraliserede løsning krævede et højere budget til Told 2020-programmet (vurderet til omkring 200 millioner euro mere sammenlignet med den valgte metode). Men den indebar også betydelige stordriftsfordele (en euro, der blev investeret centralt, kunne medføre besparelser på fire euro for medlemsstaterne).

Dette scenario blev ikke valgt, fordi medlemsstaterne mente, at en decentraliseret løsning ville være bedre til at opfylde specifikke nationale krav og afbøde risikoen for, at projekterne slog fejl.

42. Senere under drøftelserne om omfanget af de enkelte projekter anmodede medlemsstaterne om, at EU skulle udvikle visse komponenter af IT-systemerne centralt. Dette førte til en mere omkostningseffektiv løsning på grund af stordriftsfordelene, men krævede flere ressourcer fra Told 2020-programmet, hvilket ikke var planlagt (jf. **punkt 27**).

Målene og rapporteringssystemerne i Told 2020-programmet egner sig ikke til overvågning af implementeringen af IT-systemerne

43. De specifikke og operationelle mål for IT-gennemførelsen i Told 2020-programmet er for generelle til at kunne anvendes til overvågning og rapportering (f.eks. "digitalisering" eller "at udvikle, forbedre, drive og støtte de europæiske informationssystemer for toldvæsenet"). Eftersom de specifikke IT-systemer, der skal udvikles, ikke var medtaget i ovenstående mål for Told 2020-programmet, overvåges de derfor ikke korrekt i de eksisterende rapporter.

44. Resultatmålingsrammen, der blev udviklet til at vurdere Told 2020-programmet, fastsætter fire indikatorer for implementeringen af nye IT-systemer:

1. antal IT-projekter i "forskningsfasen"
2. antal IT-projekter i "udviklingsfasen"

3. antal nye IT-projekter i "driftsfasen"
4. andel af IT-projekter med "grøn" status.

45. Vi konstaterede, at de første tre indikatorer ikke har noget mål, og at det fastsatte mål for den fjerde indikator kun var, at 50 % af IT-projekterne skulle være i overensstemmelse med kravene (status "grøn"). Dette mål giver ikke mening, fordi et projekt kan opnå en "grøn" status blot som følge af en revision af den flerårige strategiplan, uden at der er sket reelle fremskridt med implementeringen af IT-systemet. Derfor giver de fire indikatorer, der er udviklet til at vurdere implementeringen af IT-systemer, ikke mulighed for at identificere og rapportere forsinkelser.

46. Kommissionen offentliggør årlige statusrapporter om gennemførelsen af Told 2020-programmet. I de tre statusrapporter for Told 2020, der var offentliggjort på tidspunktet for revisionen (2014, 2015 og 2016), er oplysningerne om implementeringen af IT-systemerne begrænset. I alle tre rapporter hedder det, at udviklingen af de nye systemer i det store og hele skrider planmæssigt frem. Statusrapporterne for e-told for de tre ovennævnte år indeholder mere detaljerede oplysninger om gennemførelsesgraden for IT-systemerne, men indeholder ingen oplysninger om risikoen for, at de planlagte frister ikke kan overholdes. I lyset af forsinkelserne med udvikling og implementering af nye IT-systemer gav statusrapporterne for Told 2020 ikke et afbalanceret og dækkende billede²⁷ af programgennemførelsen.

47. Kommissionen modtager regelmæssige oplysninger om medlemsstaternes omkostninger til udvikling af nationale komponenter til IT-systemerne. Disse oplysninger samles og fremlægges i statusrapporterne for e-told. Men oplysningerne fra medlemsstaterne er hverken fuldstændige eller sammenlignelige. Vi bekræftede denne begrænsning i vores spørgeundersøgelse, og den forhindrede os i at vurdere de samlede omkostninger (EU-komponenter og nationale komponenter) til udvikling af IT-systemerne. Upålidelige oplysninger om de brugte beløb hindrer Kommissionen i at foretage en korrekt

²⁷ Statusrapporterne for Told 2020 indeholder kun en enkelt side om de nye IT-systemer (ud af omkring 15 sider), idet kun 4 ud af 68 (output- og resultat-) indikatorer vedrører nye IT-systemer.

evaluering af, hvorvidt gennemførelsen af IT-projekterne er effektiv og giver noget for pengene med hensyn til moderniseringen af toldunionen.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

48. Toldbehandlingsprocesserne kan have en meget betydelig indflydelse på handelen, opkrævning af afgifter og borgernes sikkerhed. Det er af central betydning for EU's funktionsmåde at få moderniseret disse processer. 10 år efter vedtagelsen af e-toldbeslutningen har vi konstateret fremskridt med udviklingen af IT-systemer i retning af at skabe en papirløs ramme for told og handel. Men disse systemer er endnu ikke indført fuldt ud.

49. Vi konkluderer, at:

- Leveringen af 7 ud af de 17 IT-systemer vedrørende EU-toldkodeksen ikke vil overholde fristen i 2020. Nogle af dem er centrale systemer såsom opgradering til kodekssystemet til importkontrol og kodeksen til centraliseret toldbehandling for import (jf. **punkt 19-21**).
- Der er risiko for, at den nye frist i 2025 ikke overholdes (jf. **punkt 22**).
- Den oprindelige frist for indførelsen af IT-systemerne, som Kommissionen fastsatte, kunne ikke overholdes på grund af ændringer i anvendelsesområdet for nogle projekter (jf. **punkt 24 og 25**).
- De faktiske omkostninger ved udvikling af IT-systemerne til EU-komponenterne var betydeligt højere end dem, der blev anslået i den oprindelige plan, og Kommissionen afsatte ikke tilstrækkelige ressourcer til disse projekter (jf. **punkt 26-29**).
- Utilstrækkelige budgetmidler fra medlemsstaterne var en af hovedårsagerne til forsinkelserne (jf. **punkt 30-32**).

- Den langvarige beslutningsproces forsinkede implementeringen af nogle IT-systemer på grund af forvaltningsstrukturen med flere lag, der omfattede Kommissionen og medlemsstaterne (jf. **punkt 33-36**).
- Kommissionen rapporterede for sent om forsinkelser med implementeringen af IT-systemerne (jf. **punkt 37-40**).
- Beslutningen om, hvor meget af IT-udviklingen der skulle centraliseres på EU-plan, blev ikke altid truffet ud fra overvejelser om omkostningseffektivitet, men også på grundlag af medlemsstaternes specifikke nationale krav og risikoen for, at projekterne ville slå fejl (jf. **punkt 41 og 42**).
- Målene og rapporteringssystemerne i Told 2020-programmet egner sig ikke til korrekt overvågning af implementeringen af IT-systemerne (jf. **punkt 43-47**).

50. Vi anbefaler, at Kommissionen tager hensyn til erfaringerne med Told 2020-programmet og dets tilgang til forvaltning af IT-projekter som skitseret i den flerårige strategiplan for de fremtidige Told-programmer.

Anbefaling 1 - Tilpasse programmets udformning til gennemførelse af IT-projekter

I forbindelse med det næste toldprogram bør Kommissionen foreslå:

- a) mål, der udtrykkeligt hænger sammen med de planlagte IT-systemer, der skal udvikles
- b) mål, der er præcise og målbare.

Tidsramme for gennemførelsen: 2020

Anbefaling 2 - Forbedre skøn over tidsplan, ressourcer og anvendelsesområde for IT-projekter

I forbindelse med fremtidige Told-programmer bør Kommissionen:

- a) ved forberedelsen af tidsplaner og ressourcetildeling sikre, at der tages behørigt hensyn til erfaringerne fra tidligere programmer (såsom risici vedrørende IT-miljøet og projektkompleksiteten)
- b) give medlemsstaterne tilstrækkelige oplysninger til, at de rettidigt kan træffe en informeret beslutning om projekternes anvendelsesområde.

Tidsramme for gennemførelsen: 2020

Anbefaling 3 - Lette samarbejdsbaseret IT-udvikling

Kommissionen bør:

- a) overvåge risikoen for, at en medlemsstat muligvis ikke kan overholde fristerne for implementering af nationale komponenter, og på et tidligt tidspunkt identificere potentielle løsninger samt fremme deres anvendelse på nationalt plan
- b) lette en bredere anvendelse af samarbejdsbaseret IT-udvikling mellem medlemsstaterne.

Tidsramme for gennemførelsen: 2020

Anbefaling 4 - Strømline forvaltningen ved at forbedre kommunikationen

Kommissionen bør strømline forvaltningen af udviklingen af IT-systemer på toldområdet ved at sikre mere effektiv og hurtig kommunikation med medlemsstaterne, f.eks. ved at anvende

supplerende løsninger til informationsudveksling, således at beslutninger kan træffes uden forsinkelse.

Tidsramme for gennemførelsen: 2020

Anbefaling 5 - Gennemsigtig rapportering om implementering af IT

Kommissionen bør:

- a) informere alle interessenter, der er berørt af implementering af IT-systemer på EU- og medlemsstatsniveau, på en rettidig og gennemsigtig måde om forsinkelser i forbindelse med implementeringen og om udgifter til EU-komponenter og nationale komponenter
- b) indføre passende rapporteringsordninger og indikatorer for gennemførelsen af det samlede projekt og af de enkelte projekter i resultatmålingsrammerne for de næste toldprogrammer og udstede de krævede rapporteringsdokumenter.

Tidsramme for gennemførelsen: 2021

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 26. september 2018.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne

Formand

BESKRIVELSE AF IT-PROJEKTER

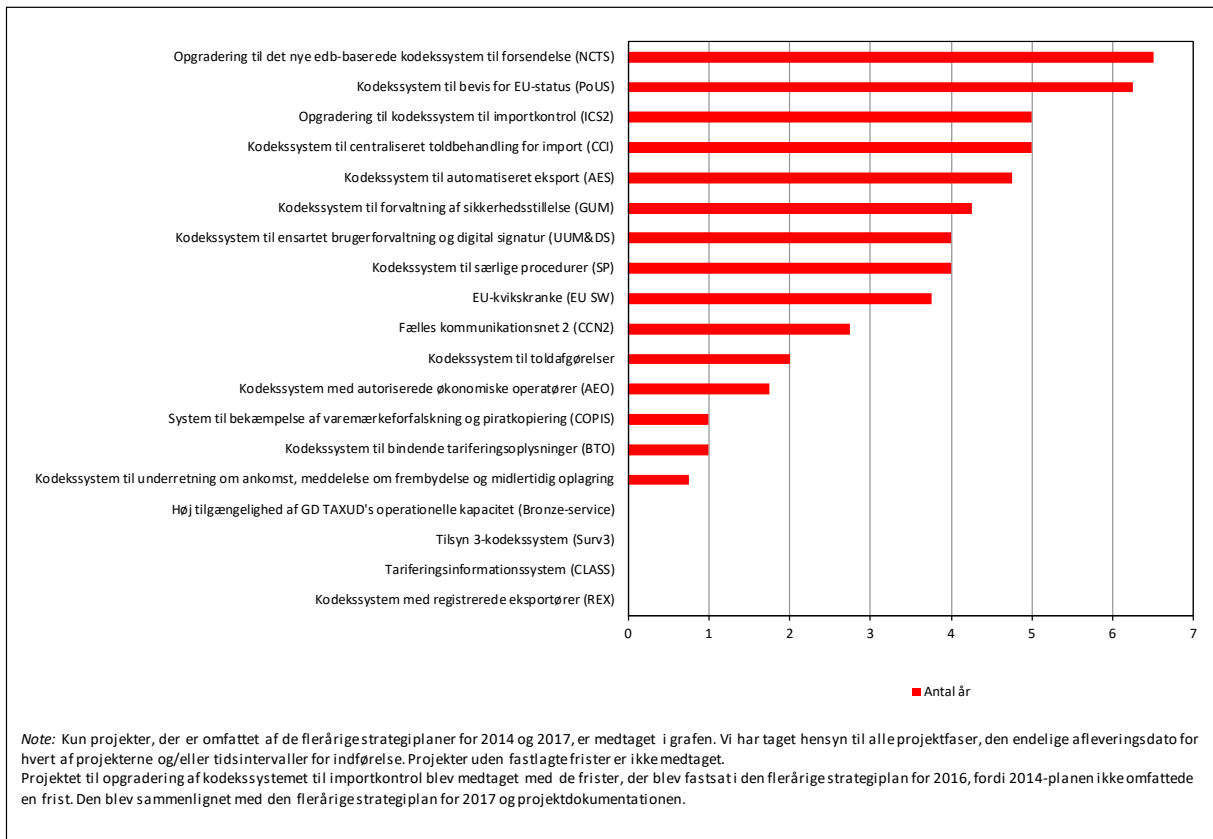
EU-TOLDKODEKSSYSTEMER	
Kodekssystem til toldafgørelser	Formålet med projektet er at harmonisere de processer, der vedrører ansøgning om en toldafgørelse, beslutningstagning og forvaltning af afgørelsen i hele EU.
Kodekssystem til bindende tariferingsoplysninger (BTO)	Formålet med projektet er at opgradere det eksisterende transeuropæiske EBTI-3 system og Tilsyn 2-systemet i overensstemmelse med EU-toldkodeksen og dens bestemmelser (f.eks. ændringer af gyldighedsperioden). Projektet hænger tæt sammen med Tilsyn 3.
Opgradering til kodekssystemet med autoriserede økonomiske operatører (AEO)	Formålet med projektet er at forbedre forretningsprocesserne vedrørende AEO-ansøgninger og -bevillinger under hensyntagen til ændringer i kodeksens bestemmelser.
Kodekssystem til automatiseret eksport (AES)	Projektet implementerer kodekskravene til eksport og udpassage, og det består af to dele: en transeuropæisk (AES) og en national (opgradering til de nationale eksportsystemer).
Opgradering til det nye edb-baserede kodekssystem til forsendelse (NCTS)	Formålet med det transeuropæiske projekt er at opgradere det eksisterende system, der automatiserer forsendelsesprocedurerne og kontrollen med bevægelser, der er omfattet af TIR-proceduren inden for EU.
Kodekssystem med registrerede eksportører (REX)	Formålet med REX-projektet er at indføre et system, der kan levere ajourførte og fuldstændige oplysninger om registrerede eksportører, der er etableret i ikke-EU-lande, og som eksporterer varer til EU under præferenceordninger.
Kodekssystem 2 til registrering og identificering af økonomiske operatører (EORI2)	Formålet med dette projekt er at opgradere det eksisterende transeuropæiske EORI-system, der muliggør registrering og identificering af økonomiske operatører fra EU og tredjelande.

Kodekssystem til underretning om ankomst, meddelelse om frembydelse og midlertidig oplagring	Formålet med projektet er at få fastlagt procedurerne for underretning om ankomst for transportmidlet, frembydelse af varer og angivelse til midlertidig oplagring og at støtte harmonisering i denne henseende i alle medlemsstaterne.
Kodekssystem til forvaltning af sikkerhedsstillelse (GUM)	Formålet med dette projekt er at sikre en effektiv forvaltning af de forskellige typer sikkerhedsstillelser. Projektet har både en transeuropæisk og en national komponent.
Kodeksoplysningskemaer (INF) til særlige procedurer	Formålet med dette projekt er at udvikle et nyt transeuropæisk system for administrativt samarbejde og standardiseret informationsudveksling mellem toldmyndigheder i medlemsstaterne.
Kodekssystem til særlige procedurer	Formålet med dette projekt er at fremskynde, fremme og harmonisere særlige procedurer i hele EU ved at sørge for fælles modeller for forretningsprocesser.
Tilsyn 3-kodekssystemet	Formålet med dette projekt er at opgradere Tilsyn 2+-systemet for at give mulighed for at behandle supplerende dataelementer fra angivelserne med henblik på en forbedret toldrisikoanalyse, bekæmpelse af svig, markedsanalyse, kontrol efter toldbehandling og statistiske formål.
Opgradering til kodekssystemet til importkontrol (ICS2) med henblik på at styrke sikkerheden i forsyningskæden ved indpassage	Formålet med projektet er at skabe et nyt transeuropæisk system som erstatning for det eksisterende ICS. Hovedformålet er at styrke sikkerheden i forsyningskæden ved at optimere udvekslingen af fragtoplysninger på forhånd og ved at afhjælpe svaghederne i sikkerhedsprocedurerne og/eller datakvaliteten for at forbedre risikoanalysen.
Opgradering til kodekssystem til nationale importsystemer (NIS)	Formålet med projektet er at gennemføre alle krav i EUTK vedrørende det nationale importområde. Det omfatter de nationale behandlingssystemer til toldangivelser samt andre tilhørende systemer.
Kodekssystem til centraliseret toldbehandling for import (CCI)	Formålet med projektet er at skabe et transeuropæisk system, hvor virksomhederne kan centralisere indgivelsen af deres toldangivelser ved import ved en enkelt toldadministration, mens varerne fysisk kan frembydes i en eller flere andre medlemsstater.

Kodekssystem til bevis for EU-status (PoUS)	Formålet med projektet er at skabe et nyt transeuropæisk informationssystem, hvor den elektroniske dokumentation for EU-status oplagres og forvaltes og kan genfindes.
Kodekssystem til ensartet brugerforvaltning og digital signatur - UUM&DS (direkte adgang til EIS for virksomheder)	UUM&DS-projektet har til formål at indføre et system, der giver virksomheder direkte og harmoniseret adgang til nye tjenester i hele EU, inklusive de centrale tjenester.
SYSTEMER, DER IKKE ER KODEKSSYSTEMER (nævnt i beretningen)	
EU-kvikskranke på toldområdet	Formålet med en EU-kvikskranke på toldområdet er at give de økonomiske operatører mulighed for elektronisk indgivelse af alle oplysninger, der kræves i henhold til lovgivningen på toldområdet og andre områder, i forbindelse med samtidige varebevægelser hen over EU's grænser.
COPIS (system til bekæmpelse af varemærkeforfalskning og piratkopiering)	Formålet med COPIS er at styrke beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder ved at forbedre samarbejde og informationsdeling mellem rettighedsindehaverne og medlemsstaternes toldmyndigheder samt mellem alle toldkontorer i medlemsstaterne.
Tariferingsinformationssystem (CLASS)	Formålet med projektet er udvikle et tariferingsinformationssystem, som vil kunne fungere som en platform, hvor alle tariferingsoplysninger er til rådighed og let tilgængelige.
Fælles kommunikationsnet 2 (CCN2)	CCN2 er en videreudvikling af den nuværende CCN, som er en lukket, sikret netinfrastruktur, som Kommissionen stiller til rådighed for at lette informationsudveksling mellem de nationale myndigheder på told- og skatteområdet.
Høj tilgængelighed af GD TAXUD's operationelle kapacitet	Inden for dette projekt ønsker Kommissionen at give nem adgang til infrastrukturkapacitet, der kan fungere som vært for komponenterne i EU's toldsystemer og IT-tjenester.

BILAG II

**YDERLIGERE ANTAL ÅR, SOM ER NØDVENDIGE FOR AT LEVERE DE ENKELTE IT-PROJEKTER,
SAMMENLIGNET MED DEN OPRINDELIGE PLAN**



Kilde: Revisionsretten, baseret på de flerårige strategiplaner 2017, 2016 og 2014, og projektdokumentation for opgradering til kodekssystemet til importkontrol (for en detaljeret beskrivelse af IT-projekterne, jf. **bilag I**)

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"RÆKKE FORSINKELSER I TOLDVÆSENETS IT-SYSTEMER: HVAD GIK GALT?"

RESUMÉ

V. Med hensyn til anbefalingerne i resuméet henviser Kommissionen til sine svar vedrørende hver enkelt anbefaling i rapportens slutning.

INDLEDNING

5. Kommissionen ønsker at fremhæve andre grunde end dem, som Revisionsretten anfører, såsom behovet for en tilpasning til Lissabontraktaten.

10. Kommissionen ønsker at præcisere, at revisionen fokuserer på udvikling af nye IT-systemer på toldområdet, der udgør 10-30 % (afhængigt af året) af programmets IT-udgifter. Resten af IT-udgifterne finansierer det allerede eksisterende europæiske informationssystem (EIS) (drift, infrastruktur, vedligeholdelse og supporttjenester).

BEMÆRKNINGER

23. IT-projekter såsom projekter med tilknytning til den centraliserede toldbehandling og EU-kvikskranken ("single window") er karakteriseret ved en særligt høj grad af kompleksitet. I forbindelse med EU-kvikskrankemiljøet for told bør det desuden bemærkes, at det indgår i et muligt fremtidigt initiativ, som skal vedtages senest i 2020 (med forbehold af den kommende Kommissions bekræftelse).

25. Kommissionen ønsker at understrege, at der var behov for, at Kommissionen og medlemsstaterne drøftede og nærmere præciserede IT-systemernes anvendelsesområde. Disse yderligere bestræbelser på at præcisere anvendelsesområdet bidrog til forsinkelser, fordi projektgennemførelsen ikke kunne begynde umiddelbart efter vedtagelsen af afgørelsen vedrørende EU-toldkodeksen. Det blev besluttet, at videreudvikling af visse systemer skulle gennemføres på EU-plan. Ændringerne i anvendelsesområdet, begrænsningerne med hensyn til den rækkefølge, som systemerne på grund af deres indbyrdes sammenhæng kunne udvikles, i samt vanskeligheder i medlemsstaterne, der kom til udtryk i undersøgelsen fra 2016, betød, at den tidsplan, som oprindeligt var fastsat i afgørelsen om EU-toldkodeksen, ikke kunne fastholdes.

28. For at afhjælpe problemet med utilstrækkelige budgetmidler besluttede Kommissionen også at gennemgå projekternes tilrettelæggelse og styrke de menneskelige ressourcer, der afsættes til dem.

Det kan som eksempel anføres, at siden de forskellige afbødende foranstaltninger blev indført i 2016-17, er alle delmålene for projektet om opgradering af importkontrollsystemet (ICS2) i indeværende flerårige strategiplan (MASP) blevet nået.

29. Det skal understreges, at Kommissionen på grundlag af den nuværende prognose og den ønskede IT-udvikling foreslog at anvende et samlet beløb på 950 mio. EUR i programmeringsperioden 2021-2027, sammenholdt med 522,9 mio. EUR for perioden 2014-2020.

36. Det skal bemærkes, at de rapporterede forsinkelser alene vedrører de indledende projektfaser og ikke de retligt bindende delmål for adgang til de tekniske specifikationer og starten på indførelsen af IT-systemet, hvilket Revisionsretten også anerkender i fodnote 26. Det er værd at nævne, at det blev besluttet at betragte EU-kvikskrankemiljøet for told som led i et eventuelt fremtidigt lovgivningsinitiativ, som skal vedtages i 2020 (med forbehold af den kommende Kommissions bekræftelse). Af den grund kan det ikke planlægges for indeværende, og det vides endnu ikke, hvornår det vil være fuldt ud indført. Med dette som udgangspunkt er det på nuværende tidspunkt ikke en aktivitet med en retligt bindende frist.

37. Kommissionen ønsker at fremhæve, at drøftelserne om planlægningen af IT-projekterne, deres indbyrdes afhængighed, prioriteringen og gennemførligheden siden vedtagelsen af EU-toldkodeksen har været genstand for en åben og konstruktiv dialog mellem repræsentanter for Kommissionen, medlemsstaterne og EU's erhvervsorganisationer. Denne informationsudveksling fandt sted inden for den fastlagte forvaltningsordning for e-told. I betragtning 10 i Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 11. april 2016 om fastlæggelsen af arbejdsprogrammet for EU-toldkodeksen understreges det udtrykkeligt, at der skal tages hensyn til de fremskridt, der er gjort for at nå de aftalte mål, i betragtning af den ambitiøse og udfordrende beskaffenhed af de elektroniske systemer, som planlægges færdiggjort i 2019 og 2020. Som opfølgning herpå iværksatte Kommissionen medio 2016 en undersøgelse for at indsamle synspunkter fra medlemsstaterne og repræsentanter for erhvervslivet om gennemførlighed og prioriteringer. Dette dannede grundlag for yderligere aftaler om en revideret tidsplan, som er fastlagt og vedtaget inden for rammerne af den flerårige strategiske plan 2017. Da den detaljerede planlægning var vedtaget, fremsatte Kommissionen sit forslag om at ændre artikel 278 i EU-toldkodeksen.

38. Kommissionen har oprettet en intern ressourcebaseret plan for at fastlægge konsekvenserne af forsinkelser og undersøge mulighederne for at håndtere dem.

Selv om fristerne i EU-toldkodeksen ikke blev ændret, drøftede Kommissionen dem med medlemsstaterne og repræsentanter for erhvervslivet i forbindelse med udarbejdelsen af anden udgave af EUTK-arbejdsprogrammet (fra medio 2015, Kommissionens afgørelse fra april 2016, i forbindelse med den lovbestemte frist i EU-toldkodeksen i slutningen af 2020). Kommissionen finder, at den i denne henseende var fuldt ud gennemsigtig over for medlemsstaterne og repræsentanterne for erhvervslivet.

40. Kommissionen er fortsat fuldt ud gennemsigtig over for medlemsstaterne. Siden de første planlægningsfaser har de pågældende medlemsstaters forvaltninger og Kommissionen åbent drøftet risikoen for forsinkelser. Det er i denne sammenhæng, at en aftale blev indgået med dem om at fastholde tidsplanen for de første systemer og om, at både Kommissionen og medlemsstaterne nøje overvåger tidsplanen for de øvrige systemer.

43. Med hensyn til Revisionsrettens bemærkninger om egnetheden af Told 2020-programmets mål og rapporteringsordninger henviser Kommissionen til sit svar vedrørende anbefaling 1.

46. Kommissionen ønsker at præcisere, at med hensyn til rapporteringen om driften og udviklingen af IT-systemer på toldområdet indeholder Told 2020-statusrapporterne begrænsede oplysninger for at undgå overlapninger, eftersom de suppleres af statusrapporterne om e-told. Både Told 2020- og e-told-statusrapporterne findes på Europa-webstedet.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

49.

Første punkt:

For at begrænse følgerne af forsinkelserne blev Kommissionen og medlemsstaterne enige om prioritetene og den rækkefølge, resultaterne skulle komme i. Dette skete i 2016 på grundlag af en undersøgelse og mandede ud i den nye flerårige strategiske plan 2017.

Niende punkt:

Se Kommissionens svar på punkt 46.

Anbefaling 1 – Programmets udformning bør tilpasses gennemførelse af IT-projekter

Kommissionen accepterer anbefalingen.

I sit forslag til den næste flerårige finansielle ramme har Kommissionen anvendt princippet om bedre regulering til at opstille præcise og målbare, både generelle og specifikke, mål for programmerne. Disse forslag er til behandling hos medlovgiverne.

Anbefaling 2 – Skøn over tidsplanen, budgettet og anvendelsesområdet for IT-projekter bør forbedres

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen ønsker også at understrege, at den udarbejder både midtvejs- og slutevalueringer af sine programmer for at sikre, at erfaringer fra evalueringerne indgår i udarbejdelsen af nye programmer. Dette har været tilfældet for det nuværende program og har navnlig ført til, at der er fastlagt en ramme for måling af resultater for Told 2020 og udarbejdet specifikke og målbare mål. Alle anbefalingerne fra den endelige evaluering af Told 2014-programmet er blevet behandlet. Retten bør endvidere bemærke, at målene for Told 2020 er resultatet af indgående lovgivningsmæssige forhandlinger.

Anbefaling 3 – Samarbejdsbaseret IT-udvikling bør fremmes

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 4 – Forvaltningen bør strømlines ved at forbedre kommunikationen

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 5 – Der bør rapporteres gennemsigtigt om indførelsen af IT

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Med hensyn til punkt a) ønsker Kommissionen at påpege, at den kun kan informere interessenter om udgifter til nationale elementer, i det omfang medlemsstaterne tilstiller Kommissionen disse oplysninger.

Hvad angår punkt b) ønsker Kommissionen at understrege, at den allerede er i gang med at ajourføre de nuværende resultatmålingsrammer for Told-2020-programmet på baggrund af midtvejsevalueringens konklusioner med henblik på at forenkle det nuværende sæt indikatorer og lægge større vægt på IT-indikatorer. Nøgleindikatorerne for told-programmerne efter 2020 er fastsat i bilag 2 til Kommissionens forslag. Fire ud af otte centrale indikatorer vedrører IT-systemer, herunder en ny indikator, "EU-toldkodeks-gennemførelsesgrad", som måler procentdelen af indfriele delmål for gennemførelsen af EU-toldkodeksens elektroniske systemer. Med hensyn til rapporteringsordningerne indeholder Told 2020-statusrapporten for 2017 tydelige krydshenvisninger til den supplerende e-told-statusrapport og en mere omfattende dækning af status med hensyn til gennemførelsen af EIS.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	29.11.2017
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	12.7.2018
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	26.9.2018
Officielle svar fra Kommissionen (eller en anden revideret enhed) modtaget på alle sprog	Engelsk: 5.10.2018 Andre sprog: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0922-9

doi:10.2865/444803

QJ-AB-18-023-DA-N

HTML

ISBN 978-92-847-0949-6

doi:10.2865/489529

QJ-AB-18-023-DA-Q

I denne revision undersøgte vi, hvorvidt Told 2020-programmet sammen med den tilhørende toldlovgivning vil kunne levere de IT-systemer, der er nødvendige for at forbedre toldoperationerne i EU. Vi konstaterede, at implementeringen af disse systemer var ramt af en række forsinkelser, hvilket betyder, at nogle af dem ikke vil være tilgængelige ved den frist i 2020, som er fastsat i EU-toldkodeksen. Forsinkelserne skyldtes flere forskellige faktorer: ændring af projektets anvendelsesområde, utilstrækkelige midler fra EU og medlemsstaterne og en langvarig beslutningsproces på grund af forvaltningsstrukturen med flere lag.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.