DA 2021

04

Særberetning

Toldkontrol:

Utilstrækkelig harmonisering skader EU's finansielle interesser

For at beskytte fortroligheden af oplysninger, der hidrører fra klassificerede dokumenter, udelades visse detaljer og referencer i denne beretning eller præsenteres i anonymiseret form.

CURIA RATIONUM

DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VII
Indledning	01-16
Toldunionen er vigtig for EU's handel og indtægter	01-03
Risikoanalyse og ensartet anvendelse af toldkontrollen er afgørende for en effektiv opkrævning af importafgifter	04-12
Ensartet anvendelse af toldkontrollen er et lovkrav	13-16
Revisionens omfang og revisionsmetoden	17-20
Bemærkninger	21-61
Risikostyringsrammen har svagheder	21-45
KFR-afgørelsen definerer ikke risikobegrebet godt	21
De regler, som medlemsstaterne skal overholde er ikke strenge nok	22-29
Rammen mangler elementer, der er centrale for et effektivt risikostyringssystem	30-37
Rammen fastsætter kun begrænsede rapporterings-, overvågnings- og evalueringskrav	38-45
Rammen fører ikke til en ensartet anvendelse af toldkontrollen	46-61
Medlemsstaterne har stadig forskellige risikostyringspraksis	46-52
Medlemsstaterne identificerer og behandler risikosignaler på forskellige måder	53-56
Medlemsstaterne udveksler ikke systematisk oplysninger om risikable importører med andre medlemsstater	57-58
Ikke alle medlemsstater gør alle angivelser (standardiserede og forenklede) til genstand for automatiseret risikoanalyse	59-61
Konklusioner og anbefalinger	62-64
Akronymer og forkortelser	
Glossar	

Kommissionens svar

Revisionsholdet

Tidsplan

Resumé

I EU's toldunion blev oprettet for mere end 50 år siden. På toldområdet har EU enekompetence til at vedtage lovgivning, og medlemsstaterne er ansvarlige for at gennemføre den, herunder toldkontrol. Medlemsstaternes toldmyndigheder spiller en vigtig rolle med hensyn til at finde en balance mellem behovet for at lette handelen med hurtigere, problemfrie importprocedurer og nødvendigheden af at foretage toldkontrol. I 2019 beløb de opkrævede EU-toldafgifter sig til 21,4 milliarder EUR, hvilket svarer til 13 % af EU-budgettets indtægter.

II Medlemsstaternes ensartede anvendelse af toldkontrollen er af afgørende betydning for at forhindre, at svigagtige importører retter deres import mod indførselssteder, der har et lavere kontrolniveau. EU's vigtigste toldlovgivning, EU-toldkodeksen, kræver, at Kommissionen fra 2016 træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre en ensartet anvendelse af toldkontrollen i medlemsstaterne. For at forfølge dette mål vedtog Kommissionen i 2018 gennemførelsesafgørelsen om fælles kriterier og standarder for finansielle risici (KFR-afgørelsen) for at harmonisere medlemsstaternes udvælgelse af importerede varer til kontrol. Denne afgørelse er ledsaget af en vejledning, der blev godkendt af medlemsstaterne i 2019. Disse to dokumenter (KFR-afgørelsen og vejledningen) udgør tilsammen rammen for finansielle risici på toldområdet. Vi besluttede at foretage denne revision på baggrund af indførelsen af denne nye lovgivningsmæssige ramme.

III Vi vurderede, hvorvidt ovennævnte ramme, der er udviklet af Kommissionen med henblik på anvendelse i medlemsstaterne, var udformet på en måde, der sikrede harmoniseret udvælgelse af importangivelser til kontrol, og hvordan medlemsstaterne gennemførte denne ramme. Gennemførelsen af KFR-afgørelsen og vejledningen er et vigtigt skridt i retning af en ensartet anvendelse af toldkontrollen. Rammen er imidlertid ikke udformet godt nok til at sikre, at medlemsstaterne udvælger de importangivelser, der skal underkastes kontrol, på en harmoniseret måde. Endvidere gennemfører medlemsstaterne rammen på forskellige måder.

IV KFR-afgørelsen definerer ikke risikobegrebet godt og er ikke tilstrækkeligt detaljeret. Vi konstaterede også, at rammen mangler vigtige elementer såsom: en EU-dækkende analyse, der er baseret på data fra EU's samlede import, egnede datamineringsteknikker og passende metoder til at håndtere finansielle risici i forbindelse med e-handel. Rammen indeholder endvidere ikke passende foranstaltninger til overvågning og evaluering af dens anvendelse.

V Medlemsstaterne er begyndt at gennemføre Kommissionens ramme, hovedsagelig ved at kortlægge de kriterier, de tidligere anvendte til at indkredse mistænkelig import ("risikoprofiler"), på grundlag af de tilsvarende kriterier i afgørelsen. I de medlemsstater, vi besøgte, har gennemførelsen af KFR-afgørelsen dog ikke ændret procedurerne for kontroludvælgelse væsentligt. Vi konstaterede, at medlemsstaterne ikke fortolkede risikosignaler på samme måde, hvilket resulterede i forskellige kriterier for udvælgelse af importerede varer til kontrol. Vi konstaterede også, at medlemsstaterne kun udvekslede meget begrænsede oplysninger med hinanden om importører, der vurderes som risikable. Dette er til hinder for effektive og harmoniserede procedurer for kontroludvælgelse.

VI Inden for rammen kan medlemsstaterne reducere antallet af de kontroller, der anbefales som følge af deres risikoanalyser, til et niveau, der er gennemførligt på grundlag af deres ressourcemæssige begrænsninger. Vi bemærkede, at medlemsstaterne ikke anvendte ensartede procedurer til at reducere antallet af kontroller, hvilket førte til forskellig national praksis til at håndtere de samme risici. Vi konstaterede også, at nogle medlemsstater ikke gjorde alle angivelser til genstand for en automatiseret risikoanalyse som fastsat i KFR-afgørelsen.

VII Vi fremsætter anbefalinger til Kommissionen om at styrke den ensartede anvendelse af toldkontrollen og udvikle og gennemføre en fuldt udbygget analyse- og koordineringskapacitet på EU-niveau.

Indledning

Toldunionen er vigtig for EU's handel og indtægter

01 I 2018 fejrede EU toldunionens 50-års-fødselsdag. Toldunionen bygger på afskaffelsen af told og andre restriktioner på handel mellem deltagende lande og indførelsen af fælles toldafgifter på importerede varer fra tredjelande. Det er et område, der hører under EU's enekompetence[1], og hvor EU fastlægger hovedparten af toldpolitikken og vedtager toldlovgivning. Ansvaret for at gennemføre toldlovgivningen ligger imidlertid primært hos medlemsstaterne[2] og omfatter opkrævning af told for EU og gennemførelse af toldkontrol.

02 EU er afhængig af, at varer kan bevæge sig effektivt ind og ud af toldunionen. Ifølge de seneste tilgængelige statistikker[3] udgjorde EU's import og eksport tilsammen ca. 4 billioner euro i 2019 (og tegnede sig for ca. 25 % af EU's BNP). Dette viser den internationale handels indvirkning på EU's økonomiske aktivitet og toldunionens betydning. ***Figur 1*** viser de vigtigste oprindelseslande for EU's import og de vigtigste importerede varer.

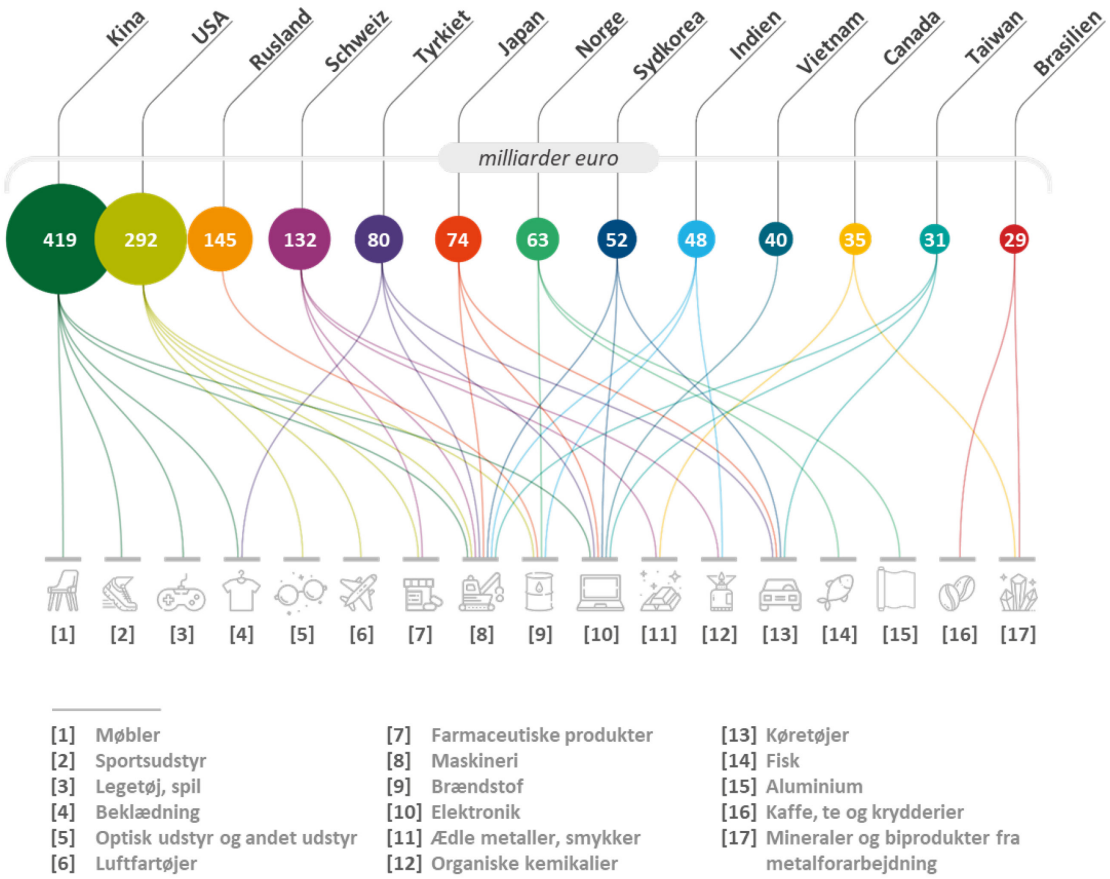
---

[1] Artikel 3 i den konsoliderede udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) (EUT C 202 af 7.6.2016, s. 47).

[2] Artikel 291 i TEUF.

[3] *Kilde:* Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods.

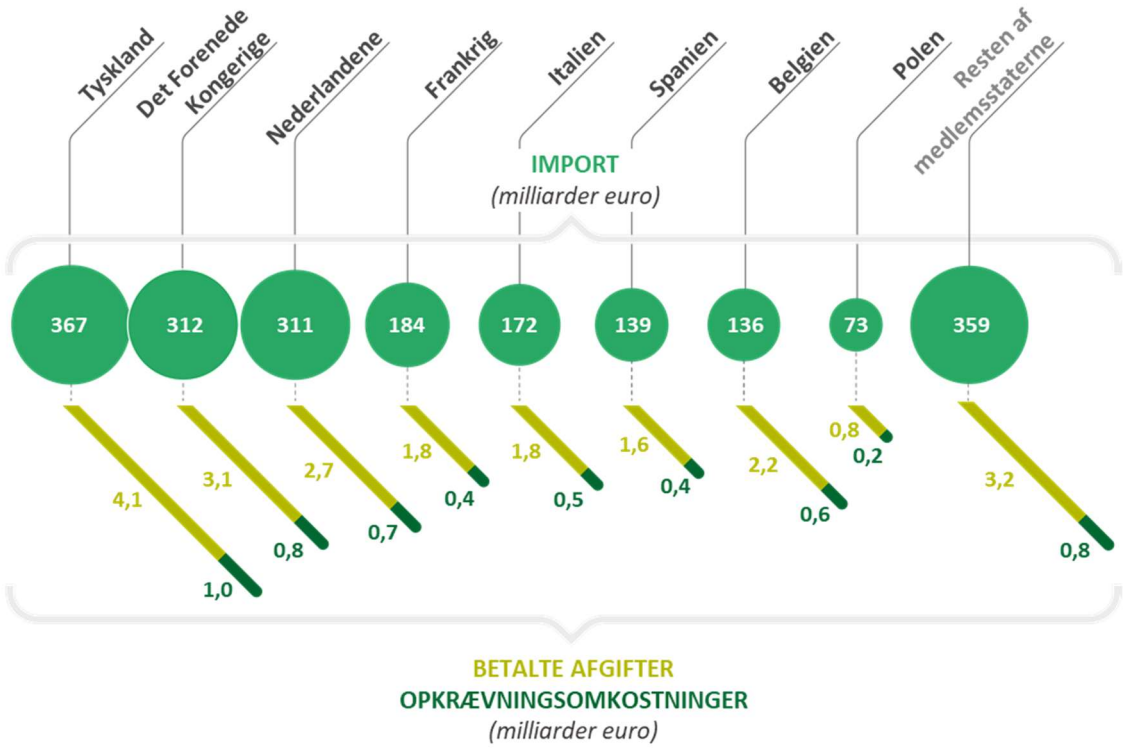
Figur 1 - EU's import af varer i 2019: EU's vigtigste eksportlande



Kilde: Den Europæiske Revisionsret (Revisionsretten) på grundlag af Eurostats Comext, datasættet "EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)".

03 Desuden er told på import en vigtig indtægtskilde for EU-budgettet og udgjorde 21,4 milliarder euro (13 % af det samlede beløb) i 2019. ***Figur 2*** viser 2019-værdierne af medlemsstaternes import, de afgifter, de bidrog med til EU-budgettet, og de 20 %, de tilbageholdt til dækning af deres opkrævningsomkostninger.

Figur 2 - EU's import og opkrævede toldafgifter i 2019



Kilder: Revisionsretten på grundlag af Eurostats Comext, datasættet "EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)", årsregnskab for Den Europæiske Union, regnskabsåret 2019.

Risikoanalyse og ensartet anvendelse af toldkontrollen er afgørende for en effektiv opkrævning af importafgifter

04 Medlemsstaternes toldmyndigheder har ansvaret for at opkræve told, punktafgifter og den merværdiafgift (moms), der skal betales i forbindelse med import. De forfølger også flere andre mål, som f.eks. forbedring af EU's indre sikkerhed, beskyttelse af EU mod unfair og ulovlig handel og beskyttelse af miljøet. Bekæmpelse af terrorisme er også blevet en prioritet for toldmyndighederne.

05 Det er en udfordring for toldmyndighederne at finde en balance mellem behovet for at lette handelen med hurtigere og problemfrie importprocedurer og nødvendigheden af at foretage toldkontrol under hensyntagen til de ressourcer, der er disponible i deres lande. I en tidligere revision[4] konstaterede vi, at der er et negativt incitament for medlemsstaterne til at foretage toldkontrol. Det skyldes, at de medlemsstater, der foretager toldkontrol, ofte ender med at bære de finansielle

[4] Jf. særberetning nr. 19/2017 "Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser", punkt 29-32.

konsekvenser af deres indsats, hvis det ikke lykkes dem at foretage inddrivelser hos importører. Medlemsstater, der ikke foretager en sådan kontrol, risikerer ikke at lide nogen negative konsekvenser. For at optimere deres aktiviteter kan importørerne vælge indførselssteder med mindre omfattende toldkontrol.

06 EU-toldkodeksen[5] definerer "risiko"[6] som "sandsynligheden for og virkningerne af en hændelse, der opstår […], og som: a) forhindrer korrekt anvendelse af EU-foranstaltninger eller nationale foranstaltninger, b) bringer Unionens og dens medlemsstaters finansielle interesser i fare eller c) udgør en trussel mod Unionens og dens borgeres sikkerhed og sikring, mod folkesundheden eller dyre- eller plantesundheden, mod miljøet eller mod forbrugerne". Finansielle risici er risici, der bringer EU's og dets medlemsstaters finansielle interesser i fare.

07 Verdenstoldorganisationen (WCO) anfører i sit kompendie om risikostyring, at der for at fastlægge risikoniveauet bør foretages en analyse af sandsynligheden for, at de forekommer, og deres potentielle konsekvenser og omfang[7]. Risikoanalyse defineres som den systematiske anvendelse af tilgængelige oplysninger til at fastslå, hvor ofte definerede risici kan forekomme, og omfanget af deres sandsynlige konsekvenser. Den spiller en central rolle i vurderingen af, hvordan toldmyndighedernes knappe ressourcer kan fordeles med henblik på at maksimere dækningen af risici, herunder finansielle risici, ved hjælp af toldkontrol.

08 Toldkontrollen kan variere med hensyn til:

- tidspunkt: toldkontrol før frigivelse foretages før selve toldbehandlingen, mens kontrol efter frigivelse foretages senere, hvilket betyder, at den indebærer færre forstyrrelser af handelsstrømmen
- type: dokumentkontrol omfatter toldangivelsernes korrekthed, fuldstændighed og gyldighed, mens fysisk kontrol også omfatter undersøgelse af selve varerne, herunder optælling og stikprøveudtagning for at kontrollere, om de er i overensstemmelse med toldangivelsen.

---

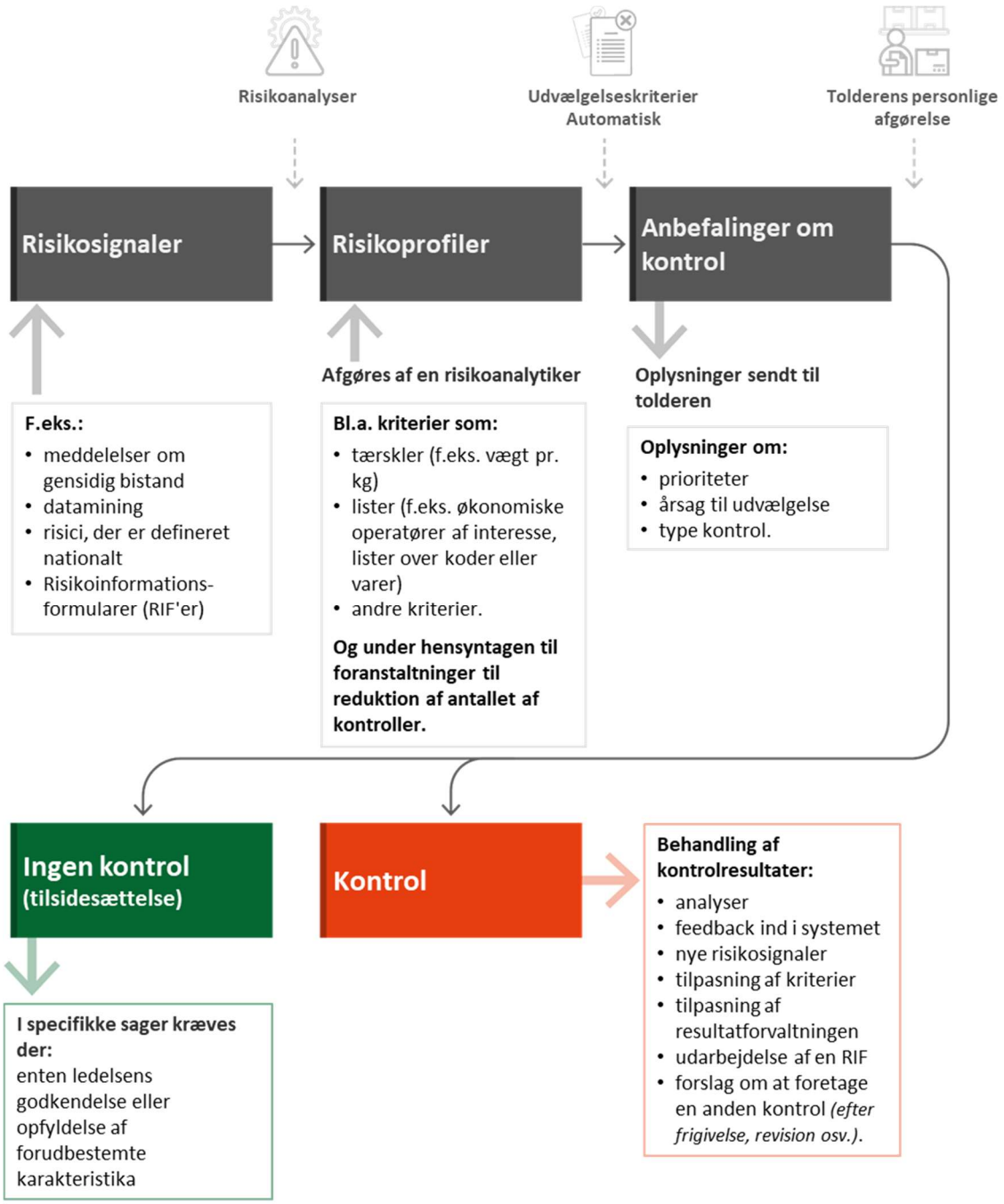
[5] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (omarbejdning) (EUT L 269 af 10.10.2013, s. 1).

[6] Artikel 5, stk. 7.

[7] "WCO's "Risk Management Compendium", s. 15.

09 Hver medlemsstat har sin egen risikostyringsprocedure inden for told på grundlag af specifikke karakteristika og afhængigt af flere input. Generelt følger procedurerne dog modellen i ***figur 3***.

Figur 3 - En typisk risikostyringsprocedure i medlemsstaterne



Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger indsamlet i medlemsstaterne.

10 I de foregående år har vi ved flere lejligheder identificeret væsentlige risici og problemer inden for toldkontrol. Vi konkluderede, at EU-toldkodeksens forgænger, EF-toldkodeksen[8], tillagde medlemsstaterne alt for store skønsbeføjelser i forbindelse med deres strategi for efterfølgende kontrol af toldbehandlingen[9]; at der ikke var lige vilkår for EU-havne[10], og at medlemsstaternes uensartede anvendelse af toldkontrollen gjorde det muligt for svigagtige importører at rette deres import mod specifikke indførselssteder[11]. Kommissionen forklarede i sit svar på vores bemærkninger, at fælles EU-kriterier og -standarder for finansielle risici ville rette op på de svagheder, vi havde identificeret. Disse var under forberedelse på daværende tidspunkt. Statistikker indhentet af Kommissionen viser, at kontrolniveauet på nuværende tidspunkt varierer betydeligt mellem medlemsstaterne: fra mindre end 1 % af importangivelserne i nogle lande til mere end 60 % i andre lande, jf. ***figur 4***.

---

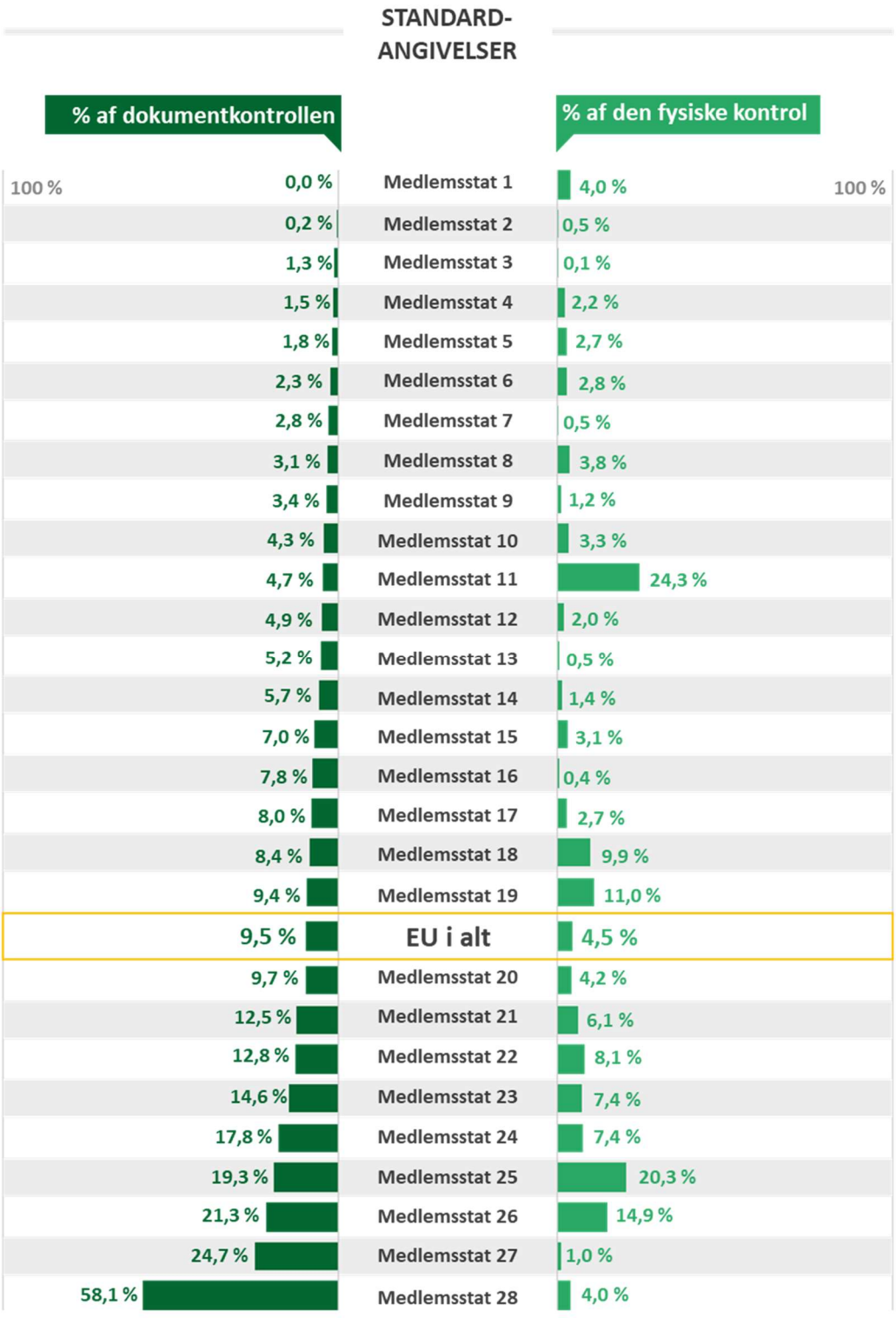
[8] Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302 af 19.10.1992, s. 1-50).

[9] Jf. årsberetningen for 2014 og 2015, henholdsvis punkt 4.20 og 4.15.

[10] Jf. særberetning nr. 23/2016 "Søtransport i EU: på dybt vand - mange ineffektive og ubæredygtige investeringer", punkt 113.

[11] Jf. særberetning nr. 19/2017 "Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser", punkt 148.

Figur 4 - Procentdel af standardangivelser, der blev underkastet kontrol (dokumentkontrol og fysisk kontrol) af medlemsstaterne på frigivelsestidspunktet i 2019



Tallene omfatter kontroller, der blev gennemført for at dække både finansielle og sikkerheds- og sikringsrelaterede risici.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne med henblik på Kommissionens udarbejdelse af resultatrapporterne for toldunionen for 2019.

11 Importerede varer, der er blevet forkert eller slet ikke angivet, og som er sluppet uden om toldkontrollen, skaber et "toldgab" - forskellen mellem de faktisk opkrævede importafgifter og det beløb, der teoretisk set skulle have været opkrævet[12]. Et nyligt tilfælde af svig i Det Forenede Kongerige, der ikke traf passende foranstaltninger til at mindske risikoen vedrørende en for lav værdiansættelse af importerede tekstiler og sko, resulterede f.eks. i potentielle tab af toldafgifter, som Kommissionen beregnede (og bogførte i EU-regnskaberne) til 2,7 milliarder euro for november 2011-oktober 2017.

12 I 2017 anbefalede vi[13], at Kommissionen sammen med medlemsstaterne burde anslå størrelsen af toldgabet, men et sådant skøn er aldrig blevet foretaget. Endvidere indeholdt den årlige aktivitetsrapport for 2019 fra Kommissionens Generaldirektorat for Budget (GD BUDG) et forbehold vedrørende unøjagtigheden af de beløb for traditionelle egne indtægter (TEI), der blev overført til EU-budgettet. Dette forbehold vedrørte tilfældet med Det Forenede Kongerige og ikkekvantificerede potentielle tab af TEI i andre medlemsstater. Ethvert gab i opkrævningen af told skal opvejes af større BNI-bidrag fra medlemsstaterne og skal i sidste ende betales af de europæiske skatteydere.

Ensartet anvendelse af toldkontrollen er et lovkrav

13 EU-toldkodeksen, der trådte i kraft i maj 2016, gjorde den ensartede anvendelse af toldkontrollen til et lovkrav, og den præciserer, at Kommissionen er ansvarlig for at fastlægge fælles risikokriterier og standarder. Efter høring af medlemsstaterne vedtog Kommissionen derfor i maj 2018 en gennemførelsesafgørelse om specifikke krav vedrørende styringen af sådanne risici: gennemførelsesafgørelsen om fælles kriterier og standarder for finansielle risici (KFR-afgørelsen)[14]. Det er et klassificeret dokument. Afgørelsen gav medlemsstaterne lidt ekstra tid til at sikre, at de nødvendige elektroniske databehandlingsteknikker var på plads. Det er første gang, at der i en

---

[12] Jf. Europa-Parlamentets undersøgelse: Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker: "From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market", 2013.

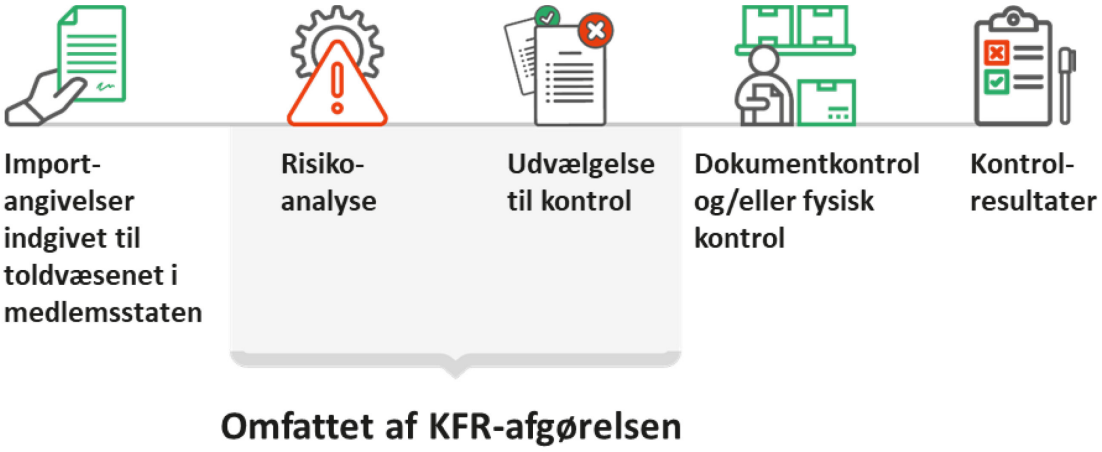
[13] Jf. særberetning nr. 19/2017 "Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser".

[14] Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 31. maj 2018 om foranstaltninger med henblik på ensartet anvendelse af toldkontrollen i form af fastlæggelse af fælles kriterier og standarder for finansielle risici i medfør af forordning (EU) nr. 952/2013 om EU-toldkodeksen for så vidt angår varer, der angives til overgang til fri omsætning.

juridisk bindende gennemførelsesafgørelse er fastlagt fælles risikokriterier og standarder til at håndtere finansielle risici.

14 KFR-afgørelsen har til formål at harmonisere medlemsstaternes procedurer for risikoanalyse og udvælgelse af importerede varer til kontrol[15]. Den omfatter ikke procedurer for gennemførelse af kontrol, eller kontrollens kvalitet og resultater (jf. *figur 5*).

Figur 5 - Områder, der er omfattet af KFR-afgørelsen



Kilde: Revisionsretten.

15 Endvidere udarbejdede Kommissionen (Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion (GD TAXUD)) og en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for de nationale toldmyndigheder et vejledende dokument, der skulle ledsage KFR-afgørelsen. Denne vejledning, som blev endelig godkendt af medlemsstaterne i december 2019, er også et klassificeret dokument. Den er ikke juridisk bindende og kan derfor ikke håndhæves. Disse to dokumenter (KFR-afgørelsen og vejledningen) udgør tilsammen den ramme, som Kommissionen har udviklet i samarbejde med medlemsstaterne med henblik på at fastlægge de fælles kriterier og standarder for finansielle risici, der kræves i henhold til EU-toldkodeksen.

[15] Jf. "Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Anden statusrapport om gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring" fra den 20. juli 2018.

16 I juli 2019 gav Von der Leyen-Kommissionen udtryk for, at den havde til hensigt at styrke toldunionen, navnlig med "en modig pakke med en integreret europæisk tilgang, der skal styrke toldrisikostyringen og støtte medlemsstaterne i at foretage effektiv kontrol"[16]. I september 2020 fremlagde GD TAXUD en handlingsplan for at forbedre toldunionens funktion[17]. Dette var efter, at vores revision havde fundet sted.

[16] Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission 2019-2024.

[17] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg - Handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau, COM(2020) 581 final af 28.9.2020.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

17 Vi besluttede at foretage denne revision i lyset af den nye lovgivningsmæssige ramme (jf. punkt ***13***-***15***). Vores revision omfattede Kommissionens fastlæggelse af fælles kriterier og standarder for finansielle risici og den måde, hvorpå medlemsstaterne gennemførte disse kriterier og standarder. Vi analyserede, om den ramme (KFR-afgørelsen og vejledningen), som Kommissionen har udviklet til gennemførelse i medlemsstaterne, sikrede ensartet anvendelse af toldkontrollen for at beskytte EU's finansielle interesser. Til det formål vurderede vi, hvorvidt rammen var hensigtsmæssig, og hvordan medlemsstaterne anvendte deres risikostyringssystemer til at udvælge importangivelser til kontrol. Vi undersøgte alle trin inden udvælgelsen af importangivelser til kontrol og opfølgningen af denne kontrol. Revisionen omfattede ikke kvaliteten af toldkontrollen og dens resultater.

18 Vi sammenlignede Kommissionens ramme med relevante internationale standarder og god praksis (dvs. standarder og praksis hos WCO[18] og standarden ISO 31000: 2018 Risikoledelse - Principper og vejledning under Den Internationale Standardiseringsorganisation) for at vurdere, om den er egnet til at sikre ensartet anvendelse af toldkontrollen. Vi undersøgte også, om Kommissionen havde tilstrækkelige foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering.

19 Vi besøgte toldmyndighederne i fem medlemsstater og vurderede, hvordan deres risikostyringssystemer anvendte de fælles kriterier og standarder for finansielle risici til at udvælge toldkontroller. Vi valgte disse medlemsstater under hensyntagen til en kombination af to kriterier: de opkrævede toldbeløb og vores egen kvalitative risikovurdering. Vi analyserede også, om medlemsstaternes procedurer førte til ensartet anvendelse af toldkontrollen. Derudover sendte vi et spørgeskema til toldmyndighederne i alle EU-medlemsstaterne med henblik på at indsamle oplysninger om deres syn på det nuværende harmoniseringsniveau for toldkontrollen. Alle 27 medlemsstater besvarede spørgeskemaet. Vi spurgte dem om, hvorvidt rammen er hensigtsmæssig, og i hvilket omfang de havde gennemført de fælles kriterier og standarder for finansielle risici.

---

[18] WCO's "Risk Management Compendium".

20 Revisionsbesøgene fandt sted mellem oktober 2019 og januar 2020, dvs. efter fristen i KFR-afgørelsen, for at give medlemsstaterne mulighed for at opfylde kravet om at anvende kriterierne i den automatiserede risikoanalyse. I denne periode blev det vejledende dokument, der indeholder de tekniske elementer, som er nødvendige for at gennemføre KFR-afgørelsen, drøftet og fandt derfor endnu ikke anvendelse i medlemsstaterne. Det blev formelt godkendt i december 2019.

Bemærkninger

Risikostyringsrammen har svagheder

KFR-afgørelsen definerer ikke risikobegrebet godt

21 Vi konstaterede, at der var svagheder i definitionen af risikobegrebet i KFR-afgørelsen. Dette kan føre til situationer, hvor medlemsstaternes toldmyndigheder ikke prioriterer kontrol af import, der udgør en stor risiko for EU's finansielle interesser.

De regler, som medlemsstaterne skal overholde er ikke strenge nok

22 EU-toldkodeksen indeholder en liste over kravene i de fælles risikokriterier og standarder, der skal anvendes i medlemsstaterne (jf. ***tekstboks 1***).

Tekstboks 1

De fælles risikokriterier og standarder

Ifølge EU-toldkodeksen[19] bør de fælles risikokriterier og standarder omfatte følgende:

a) en beskrivelse af risiciene

b) de risikofaktorer eller -indikatorer, der skal anvendes til at udvælge varer eller økonomiske operatører til toldkontrol

c) karakteren af den toldkontrol, som toldmyndighederne skal gennemføre

d) varigheden af anvendelsen af den i litra c) nævnte toldkontrol.

[19] Artikel 46, stk. 7.

23 KFR-afgørelsen indeholder en liste over en række kriterier og indikatorer for finansielle risici, som medlemsstaterne skal anvende i deres kontroludvælgelse. De kriterier, der henvises til i KFR-afgørelsen, er de risikoområder, som medlemsstaterne skal håndtere på en ensartet måde. En risikoindikator er et specifikt dataelement eller en specifik oplysning vedrørende forekomsten af en risiko. Generelt fastsættes en specifik risiko ud fra en kombination af risikoindikatorer.

24 Vi konstaterede, at indikatorerne ikke omfatter regler, der er strenge nok til at udløse kontrol, hvilket giver medlemsstaterne mulighed for at anvende dem på forskellige måder. Dette skyldes, at beskrivelsen af risikokriterierne ikke specificerer de forhold, der bør aktivere en indikator og dermed føre til udvælgelse. Det påvirker risikoprofilerne, som er en kombination af de kriterier, der, når de anvendes på en toldangivelse, kan generere en anbefaling om kontrol - jf. ***figur 3***. Risikoprofilerne kan indeholde forskelligartede aktiveringskriterier i forskellige medlemsstater, hvilket betyder, at de ikke sikrer harmoniseret udvælgelse af erklæringer til kontrol. Da listen over risikoindikatorer for hvert kriterium endvidere ikke er obligatorisk, tillægger den medlemsstaterne en skønsbeføjelse til at anvende dem (enkeltvis eller i kombination), som de ønsker det.

25 KFR-afgørelsen indeholder ingen specifikke regler om arten og varigheden af toldkontrollen. Den lader det være op til medlemsstaternes toldmyndigheder at træffe afgørelse om, hvilke kontrol- eller verifikationsforanstaltninger, der skal træffes. Desuden præciserer den ikke, hvordan risikokriterier og -indikatorer skal anvendes til at udvælge angivelser (eller virksomheder, der skal revideres) i forbindelse med kontrol efter frigivelse.

26 Vejledningen har til formål at give en fælles fortolkning af KFR-afgørelsen. Den indeholder en beskrivelse af risikoområderne og præciserer, hvordan de forskellige indikatorer kan kombineres for at identificere det overordnede risikoniveau. Den omfatter også en række kvalitative indikationer for, hvordan risikoindikatorer vurderes. Der mangler imidlertid detaljerede beskrivelser med kvantificerbare indikatorer, som medlemsstaternes toldmyndigheder kan anvende i deres risikoanalyser. Den giver f.eks. nogle eksempler på, hvordan medlemsstaterne kan identificere en risikabel erhvervsdrivende eller en "økonomisk operatør af interesse", men indeholder ikke en præcis metode til at sikre, at alle medlemsstater definerer denne risikoindikator på samme måde.

27 KFR-afgørelsen giver medlemsstaterne mulighed for at beslutte, hvordan antallet af kontroller kan reduceres til et niveau, der er håndterbart på grundlag af de ressourcer, de har til rådighed. Den henviser til muligheden for "resultatforvaltning". I KFR-afgørelsen fastsættes der måder, hvorpå medlemsstaterne kan gøre dette. Sådanne metoder for resultatforvaltning anvendes typisk, når risikoprofilen udarbejdes, ved hjælp af skøn afgivet af en risikoanalytiker (jf. også ***figur 3***).

28 KFR-afgørelsen fastsætter ingen grænse for brug af resultatforvaltning og tillægger derfor medlemsstaterne vide skønsbeføjelser med hensyn til at reducere antallet af kontroller. For flere risikokriterier opstiller vejledningen situationer, hvor antallet af kontroller ikke bør reduceres eller kun reduceres, hvis årsagerne er tydeligt forklaret. Selv i de tilfælde, hvor kontrollen ikke bør reduceres, giver det vejledende dokument dog mulighed for undtagelser, dog uden at definere disse tilfælde specifikt.

29 Ud over resultatforvaltningen kan toldmyndighederne beslutte at undlade at foretage den kontrol, der anbefales af det automatiserede system. Dette kaldes "tilsidesættelse" af anbefalingen (jf. også ***figur 3***). KFR-afgørelsen indeholder ikke tilstrækkelige regler til at sikre en konsekvent anvendelse af tilsidesættelser. Vejledningen anerkender medlemsstaternes praksis med at tilsidesætte anbefalinger om kontrol. Den lægger op til, at brugen af tilsidesættelser ikke er ønskelig i højrisikotilfælde, og at alle tilfælde bør dokumenteres og forklares. Den indeholder ingen specifik angivelse af, hvornår brugen af tilsidesættelser er acceptabel.

Rammen mangler elementer, der er centrale for et effektivt risikostyringssystem

30 EU-toldkodeksen, WCO's kompendie om risikostyring og standarden ISO 31000 angiver de principper og elementer, der bør være en del af et toldrisikostyringssystem. Vi konstaterede, at EU-rammen ikke indeholdt følgende elementer, der er centrale for et effektivt risikostyringssystem:

- en risikoanalyse på EU-niveau
- datamining (på både EU-niveau og medlemsstatsniveau)
- en harmoniseret tilgang til tilfældig udvælgelse af angivelser til kontrol
- platforme til udveksling af oplysninger om alle risikable importører
- passende metoder til at håndtere finansielle risici, der er forbundet med import fra e-handel (et stort antal importangivelser af lav værdi).

31 Forskellige risici kan identificeres og håndteres bedre på enten nationalt niveau eller EU-niveau, og en effektiv risikostyringsramme bør tage højde for dem på det mest hensigtsmæssige niveau. Da EU fungerer som en toldunion (hvor importører frit kan vælge deres importsted) vil en **analyse på EU-niveau** være mere hensigtsmæssig med hensyn til at identificere og håndtere risici i hele EU. Ifølge WCO giver centre for risikovurdering/-fokusering toldmyndighederne mulighed for på en dynamisk måde at identificere de transaktioner, der med størst sandsynlighed ikke overholder reglerne, således at de kan reagere mere effektivt på de mest risikobetonede situationer[20].

32 Ifølge KFR-afgørelsen er det medlemsstaternes ansvar at foretage risikoanalyse og træffe alle beslutninger om relevansen af EU-data og nationale data med henblik på deres egne risikostyringssystemer. Risikovurderingscentre er ofte etableret på nationalt niveau, og EU har ikke oprettet et operationelt center til at håndtere finansielle risici på EU-niveau. I sin toldhandlingsplan af 28. september 2020 (jf. punkt ***16***) anerkendte Kommissionen, at der var et behov for at indføre dataanalyse på EU-niveau for at styrke hele strukturen.

33 **Datamining** er processen med at opdage interessante og nyttige mønstre og relationer i store mængder data. Både ISO 31000[21] og WCO fremhæver betydningen af datamining i risikostyringsproceduren. Datamining er mere effektiv, når der foreligger flere data. Rammen omfatter imidlertid ikke kravet om, at der skal foretages en EU-dækkende analyse, som er baseret på data fra EU's samlede import. Kommissionen har ikke systematisk foretaget sådanne analyser for at afdække finansielle risici på toldområdet. Den har påbegyndt et pilotprojekt kaldet "fælles analysekapacitet" (JAC) med henblik på at udføre dataanalyse på EU-niveau. Som beskrevet i ***tekstboks 2*** var JAC-projektet et positivt initiativ, men begrænset med hensyn til anvendelsesområde, kapacitet og resultater.

---

[20] Bilag 4 til bind 1 i WCO's kompendie om toldrisikostyring.

[21] ISO 31000: 2018 Risikoledelse - Principper og vejledning, s. 3.

Tekstboks 2

JAC-pilotprojektet

Efter anbefalinger fra Revisionsretten[22] og Europa-Parlamentet oprettede GD BUDG, GD TAXUD og OLAF, EU's kontor for bekæmpelse af svig, JAC-pilotprojektet til at analysere handelsstrømmene. Dets anvendelsesområde var begrænset til analyse af importen af visse varer og førte til otte EU-risikoinformationsformularer (RIF'er) (jf. punkt ***53***) i 2019. Kommissionen forventede, at medlemsstaterne ville oprette eller ajourføre risikoprofiler på dette grundlag. Opfølgningen af resultaterne af disse RIF'er er i gang.

I september 2020 offentliggjorde Kommissionen en toldhandlingsplan (jf. punkt ***16***), hvori den foreslog at iværksætte et initiativ om fælles EU-analysefunktioner. Dette initiativ vil i første omgang fokusere på at udnytte de data, der allerede er tilgængelige, og udvikle hensigtsmæssige forvaltningsløsninger.

34 KFR-afgørelsen pålægger ikke medlemsstaterne at anvende dataminingteknikker i deres risikoanalyse. Vejledningen nævner denne mulighed, uden dog at identificere en klar metode. En tredjedel af medlemsstaterne angav i vores spørgeskema, at EU's ramme for finansielle risici ikke tog tilstrækkeligt hensyn til avancerede dataanalyseteknikker (f.eks. datamining). To af de medlemsstater, vi besøgte, oprettede risikoprofiler ud fra undersøgelser, hvor der var blevet anvendt datamining (ved hjælp af oplysninger, der hovedsagelig stammede fra nationale databaser). Disse profiler var meget effektive med hensyn til at opdage uregelmæssigheder. De andre tre medlemsstater, vi besøgte, anvendte imidlertid ikke disse teknikker i deres risikovurdering.

35 Af de angivelser, der ikke udvælges automatisk ved hjælp af risikoprofiler, udvælger medlemsstaterne tilfældigt en vis procentdel med henblik på kontrol. En sådan tilfældig udvælgelse er afgørende for at sikre en effektiv kontrolramme, herunder ved at identificere nye, uopdagede risikosignaler[23]. KFR-afgørelsen understreger, hvor vigtigt det er at foretage **tilfældige kontroller,** men indeholder ingen regler med henblik på harmonisering af den andel af importen, der udvælges af medlemsstaterne, eller den metode, de anvender. Vejledningen indeholder ingen yderligere instruktioner i, hvordan medlemsstaterne bør anvende tilfældig udvælgelse.

---

[22] Jf. årsberetningen for 2017, punkt 4.23, anbefaling 1.

[23] Jf. WCO's kompendie om risikostyring og EU-Toldkodeksens artikel 5, stk. 25.

36 Den eksisterende **platform, toldrisikoforvaltningssystemet (CRMS), er ikke velegnet for medlemsstaterne til på systematisk vis at udveksle oplysninger** med hinanden om risikable importører. Derfor råder hver medlemsstat kun over oplysninger om de importører, som den selv har vurderet som risikable. Da importører let kan ændre det sted, hvor de toldbehandler deres importerede varer, kan de importører, der anses for risikable i én medlemsstat, i stedet foretage toldbehandlingen i andre medlemsstater, hvor de ikke er det, og derved undgå kontrol.

37 **E-handel**[24] udgør en udfordring for toldrisikostyring. Da der er tale om et højt antal transaktioner af lav værdi, er det ikke omkostningseffektivt at foretage kontrol af hver enkelt importangivelse (hver enkelt pakke kræver en toldangivelse). Risikoen for uregelmæssigheder er dog sandsynligvis væsentlig, og det store antal af sådanne importerede varer betyder, at indvirkningen på EU's finansielle interesser vil være betydelig. Rammen i KFR-afgørelsen og vejledningen tager ikke tilstrækkeligt hensyn til dette forhold: Risikoprofilerne anvendes på hver transaktion (import), og medlemsstaterne kan anvende resultatforvaltning til at reducere antallet af transaktioner, der skal underkastes kontrol (jf. punkt ***27*** og ***28***). Kommissionen erkendte i sin toldhandlingsplan (jf. punkt ***16***), at der er behov for at gøre mere med henblik på at sikre en mere effektiv toldkontrol med e-handelsimport. Globale tendenser inden for e-handel viser, at antallet af importangivelser af lav værdi vil stige.

Rammen fastsætter kun begrænsede rapporterings-, overvågnings- og evalueringskrav

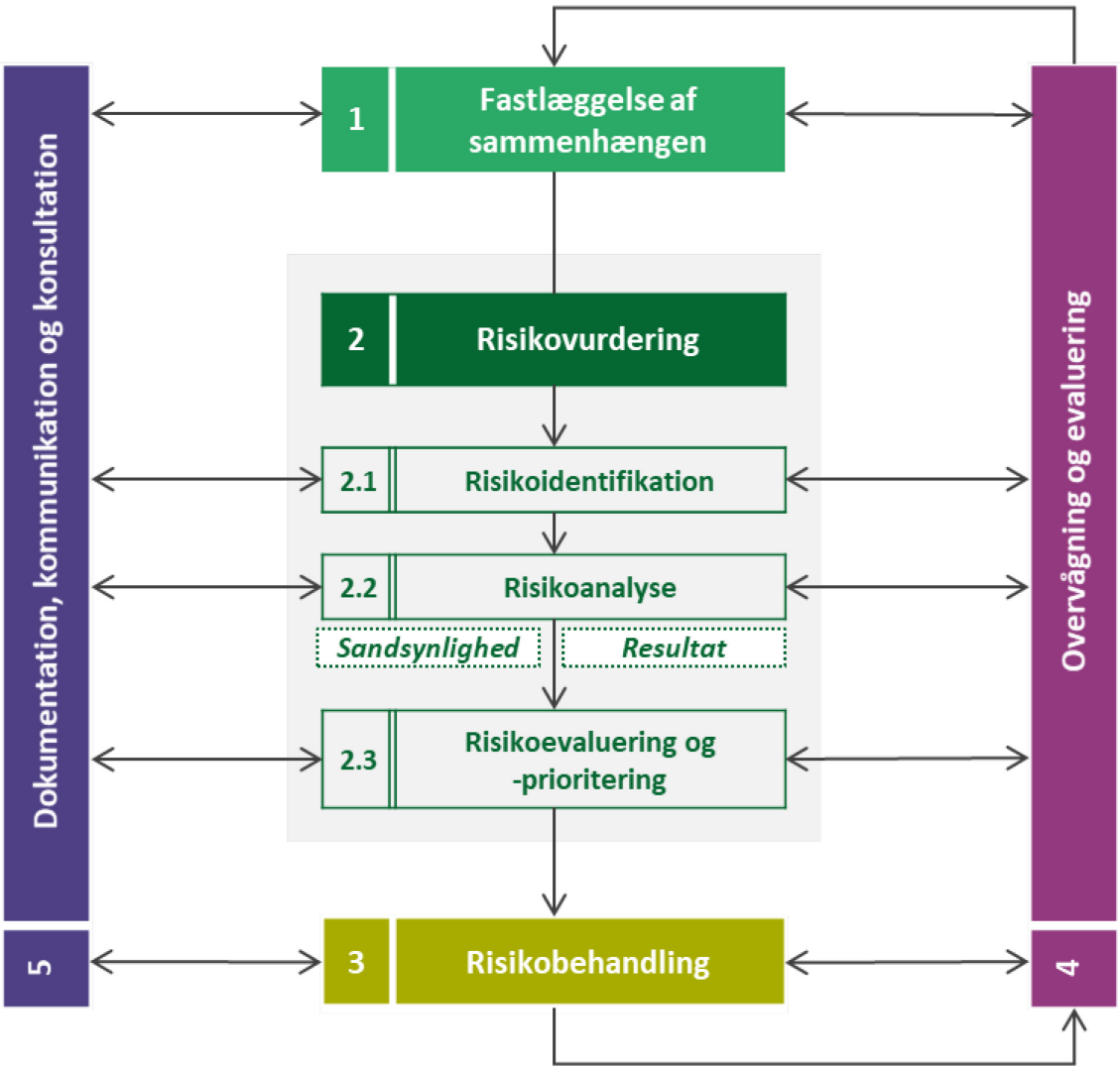
38 KFR-afgørelsen fastlægger regelmæssige perioder for medlemsstaternes rapportering til Kommissionen om gennemførelsen af de fælles kriterier for finansielle risici. Vi konstaterede, at disse rapporteringsperioder kan være for lange til at opretholde et effektivt og ajourført system, da der er behov for løbende at overvåge og evaluere rammen. To af de medlemsstater, vi besøgte, udtrykte også tvivl om, hvor hensigtsmæssig hyppigheden var for en rettidig indsats med hensyn til at forbedre de fælles risikokriterier.

[24] Vi offentliggjorde for nylig en beretning om udfordringerne inden for e-handel: særberetning nr. 12/2019 "E-handel: Mange af udfordringerne med at opkræve moms og told er stadig ikke løst".

39 Medlemsstaterne giver hvert år Kommissionen oplysninger om deres kontroller som led i rapporteringsrammen for toldunionens resultater. Rapporteringen vedrørende toldunionens resultater kunne støtte Kommissionens overvågning af medlemsstaternes gennemførelse af KFR-afgørelsen. Den er imidlertid ikke særlig nyttig, hovedsagelig fordi kontroloplysningerne ikke skelner mellem kontrol af finansielle årsager og kontrol af sikkerheds- og sikringsrelaterede årsager. Desuden gør de indsamlede indikatorer det ikke muligt at vurdere effektiviteten af tiltag eller profiler for specifikke risikoområder.

40 WCO anførte i sit kompendie om risikostyring: Det bidrager til at sikre, at risikostyringen forbliver effektiv på lang sigt at sørge for, at risikostyringsaktiviteter overvåges og evalueres, og at resultater føres tilbage til det politiske niveau (jf. ***figur 6***).

Figur 6 - Hvordan overvågning og evaluering passer ind i risikostyringsproceduren



Kilde: Revisionsretten på grundlag af WCO's kompendie om risikostyring.

41 I oktober 2020 havde Kommissionen (GD TAXUD) ikke indført en procedure for regelmæssig overvågning af medlemsstaternes anvendelse af rammen. GD BUDG besøger regelmæssigt medlemsstaterne med henblik på at foretage toldinspektioner. I øjeblikket er der imidlertid ingen planer om, at denne inspektion også skal omfatte medlemsstaternes gennemførelse af KFR-afgørelsen. Desuden findes der ingen procedurer for, hvordan Kommissionen skal tackle medlemsstaternes manglende overholdelse af KFR-afgørelsen. Jf. ***tekstboks 3*** for et særligt tilfælde, der involverer Danmark.

Tekstboks 3

Lavt toldkontrolniveau i Danmark, som Kommissionen ikke har fulgt ordentligt op på

Efter en inspektion i Danmark konstaterede GD BUDG i 2010, at kontrolniveauet var meget lavt. Det fremsatte en bemærkning vedrørende dette forhold og fulgte op på det indtil 2015, hvorefter det afsluttede sagen, selv om Danmark ikke havde foretaget nogen væsentlige forbedringer, og det lave kontrolniveau sandsynligvis ville påvirke gennemførelsen af KFR-afgørelsen. Siden da har Kommissionen ikke formelt kontaktet de danske toldmyndigheder vedrørende dette spørgsmål.

Desuden offentliggjorde Rigsrevisionen i 2017 en beretning[25] som opfølgning på Kommissionens kritik fra 2010. Den konkluderede bl.a., at toldkontrolniveauet fortsat var meget lavt, at risikostyringssystemet havde adskillige mangler, og at der ikke blev gennemført tilfældige kontroller.

42 EU-RIF'er er onlineformularer, som Kommissionens tjenestegrene anvender til udveksling af risikosignaler med medlemsstaterne (jf. punkt ***53***). Medlemsstaterne er ikke retligt forpligtet til at give feedback om disse formularer, men det er vigtigt at følge ordentligt op på EU-RIF'er for at sikre konsekvent risikostyring. Bortset fra det arbejde, der gøres inden for rammerne af JAC-pilotprojektet (jf. ***tekstboks 2***) og GD BUDG's toldinspektioner i udvalgte medlemsstater, har Kommissionen ikke foretaget opfølgning med henblik på at vurdere, om medlemsstaterne har håndteret de risici, der er identificeret i EU-RIF'er, ordentligt. Kommissionen analyserede ikke regelmæssigt medlemsstaternes feedback og tog ikke skridt til at afhjælpe visse medlemsstaters manglende indsats.

43 Vores analyse viser, at i 2019 gav tre medlemsstater ingen feedback, mens fire medlemsstater kun gav feedback på nogle få EU-RIF'er. I næsten halvdelen (43 %) af de tilfælde, hvor medlemsstaterne gav feedback, angav de ikke, om de havde oprettet eller ajourført en risikoprofil for at håndtere det problem, der var beskrevet i EU-RIF'en, eller om de allerede havde en risikoprofil, der tog hånd om problemet.

[25] Beretning nr. 7/2017 fra december 2017: Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet.

44 For at sikre effektiv toldrisikostyring er det vigtigt med passende foranstaltninger til evaluering for at forbedre rammens funktion. I denne sammenhæng anfører WCO, at der bør udformes en solid ramme med evalueringskriterier, og at sådanne evalueringer bør omfatte alle risikostyringselementer.

45 Der er blevet nedsat en ekspertgruppe bestående af delegerede fra alle medlemsstaternes toldmyndigheder og fra Kommissionen for at drøfte spørgsmål vedrørende toldrisikostyring i EU. Ifølge vejledningen bør denne gruppe foretage en evaluering af vigtige spørgsmål relateret til gennemførelsen af rammen, når det er nødvendigt. Kommissionen har imidlertid endnu ikke udviklet en klar politik for evaluering af KFR-afgørelsen og vejledningen med delmål og kriterier.

Rammen fører ikke til en ensartet anvendelse af toldkontrollen

Medlemsstaterne har stadig forskellige risikostyringspraksis

46 De fem medlemsstater, vi besøgte, mente, at de risikostyringssystemer, de havde udviklet før indførelsen af KFR-afgørelsen, allerede i stor udstrækning var i overensstemmelse med bestemmelserne i KFR-afgørelsen. Efter deres opfattelse ville nogle mindre justeringer være tilstrækkelige til at sikre fuld overholdelse af KFR-afgørelsen. Den metode, som medlemsstaterne hovedsagelig havde anvendt til at tilpasse deres risikostyringsramme, var at kortlægge deres eksisterende profiler og knytte dem til de tilsvarende finansielle risikokriterier (kun én medlemsstat havde oprettet nogle risikoprofiler for de kriterier, der endnu ikke var omfattet af dens eksisterende profiler). Vi konstaterede også, at medlemsstaterne ikke anvendte alle de anbefalede indikatorer, når de kortlagde risikoprofiler på grundlag af kriterierne i KFR-afgørelsen. Medlemsstaterne anvender derfor forskellige kriterier til at udvælge toldangivelser til kontrol.

47 De medlemsstater, vi besøgte, forventede ikke at øge deres kontrolkapacitet som følge af gennemførelsen af KFR-afgørelsen. Den tilgang til risikostyring, som de havde anvendt før vedtagelsen af KFR-afgørelsen, havde ikke ændret sig væsentligt; de forventede heller ikke, at den ville ændre sig. ***Tekstboks 4*** indeholder to eksempler på disse landes bemærkninger om den indvirkning, som indførelsen af KFR-afgørelsen og vejledningen har haft på deres risikostyringssystemer.

Tekstboks 4

Medlemsstaternes synspunkter om ændringer af deres systemer for styring af finansielle risici på toldområdet på baggrund af gennemførelsen af KFR-afgørelsen

En af de medlemsstater, vi besøgte, mente, at dens system allerede var i fuld overensstemmelse med KFR-afgørelsen. Den var af den opfattelse, at hverken afgørelsen eller vejledningen leverer et væsentligt input til risikoanalyseproceduren. De udgør kun en bred ramme. KFR-afgørelsen anskueliggør blot medlemsstatens eksisterende metoder til analyse af finansielle risici.

Ifølge en anden medlemsstat er KFR-afgørelsen en formaliseret videreførelse af toldmyndighedens eksisterende aktiviteter på det finansielle område.

48 17 ud af 27 medlemsstater (63 %) svarede i vores spørgeskema, som vi sendte ud før godkendelsen af det vejledende dokumentet, at gennemførelsen af KFR-afgørelsen ikke ville føre til væsentlige ændringer i deres risikostyringssystemer. De fleste af de ti medlemsstater, der angav, at de ville skulle foretage betydelige ændringer, anførte, at den største udfordring ville være at opdatere deres IT-systemer.

49 Desuden anvendte de medlemsstater, vi besøgte, kun risikoprofiler i forbindelse med kontrol før frigivelse. Med hensyn til kontrol efter frigivelse foretog de ikke nogen systematisk risikoanalyse ved hjælp af de risikoprofiler, der er baseret på kriterierne i KFR-afgørelsen (jf. punkt ***25***).

50 Medlemsstaterne anvender forskellige tilgange til at reducere antallet af kontroller til et håndterbart niveau. I de medlemsstater, vi besøgte, var der som led i det automatiserede risikoanalysesystem udbredt anvendelse af resultatforvaltning i risikoprofiler med henblik på kontroludvælgelse. De anvendte de fleste af eller alle de metoder, der er fastsat i KFR-afgørelsen, men der var stor forskel på, hvordan de anvendte disse metoder.

51 ***Figur 7*** viser for de medlemsstater, vi besøgte, de resultatforvaltningsforanstaltninger, der blev anvendt på risikoprofiler vedrørende en for lav værdiansættelse af bestemte grupper af varer fra et specifikt oprindelsesland. Det kan ses, at det afhænger af hvilken medlemsstat, der er tale om, hvorvidt den samme importangivelse kan give anledning til en anbefaling om kontrol. Lad os se på følgende eksempel vedrørende import af en given vægt af varer (med en værdi under den tærskel, der anvendes i hver medlemsstat):

- Den vil ikke blive udvalgt i medlemsstat B, fordi den ligger under vægttærsklen.
- Den kan blive udvalgt i medlemsstat A og D, da procentsatsen for kontrol varierer afhængigt af forskellen mellem den angivne værdi og tærskelværdien, og af importøren.
- Den vil blive udvalgt i medlemsstat C og E, fordi vægten ikke anvendes som et kriterium i resultatforvaltningen. Sandsynligheden for, at den anbefalede kontrol tilsidesættes, er dog meget højere i disse to medlemsstater end i de tre andre.

Figur 7 - Resultatforvaltningsforanstaltninger, der anvendes i risikoprofilerne for varer, hvis værdi er ansat for lavt, fra et specifikt oprindelsesland

Ja Nej

Medlemsstat	Udelukkelse af visse operatører (eller reduceret procentsats for kontrol)	Vægttærskel	Andre procentvise reduktioner og tilsidesættelser
A	✓	50 kg	Procentsatser for kontrol baseret på andre risikoindikatorer.
B	✓	1 000 kg	IKKE RELEVANT
C	✓	✗	Højt niveau af tilsidesættelser (over 50 %).
D	✓	✗	Højere procentsatser for kontrol i specifikke tilfælde.
E	✗	✗	Højt niveau af tilsidesættelser (i alt 25 %).

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger indsamlet i medlemsstaterne.

52 Hyppigheden af tilsidesættelser, de anførte årsager og overvågningen og opfølgningen af tilsidesættelser varierer betydeligt mellem de medlemsstater, vi besøgte. Antallet af de anbefalinger om kontrol, der blev tilsidesat, varierede fra 1,6 % til 60 %. ***Figur 8*** beskriver, hvordan disse medlemsstater håndterer tilsidesættelser. Manglen på regler eller betingelser for at tilsidesætte anbefalinger tillægger medlemsstaterne ubegrænsede skønsbeføjelser med hensyn til at gennemføre de anbefalede kontroller. Medlemsstaterne har også forskellige procedurer for at begrunde tilsidesættelsen: I nogle medlemsstater er tilsidesættelse kun mulig, når visse forudbestemte karakteristika er opfyldt, mens der i andre medlemsstater skal gives begrundelse i hvert enkelt tilfælde (jf. punkt ***29***).

Figur 8 - Tilsidesættelser af toldkontroller i de medlemsstater, vi besøgte

Ja Nej Godkendelse nødvendig, men ikke fra ledelsen

Medlemsstat	Krav om, at forudbestemte karakteristika er opfyldt	Obligatorisk at angive begrundelse i systemet	Obligatorisk at indhente ledelsens godkendelse
A	✗	✓	✗
B	✓	✓	✗
C	✗	✓	✗
D	✗	✗	✗
E	✓	✓	✗

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger indsamlet i medlemsstaterne.

Medlemsstaterne identificerer og behandler risikosignaler på forskellige måder

53 Det hedder i EU-toldkodeksens gennemførelsesretsakt[26], at der bør anvendes et elektronisk system til kommunikation mellem toldmyndigheder og mellem toldmyndigheder og Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af de fælles risikokriterier og -standarder[27]. De vigtigste IT-værktøjer, der anvendes til risikostyring på EU-niveau, er toldrisikostyringssystemet (CRMS) og informationssystemet til bekæmpelse af svig (AFIS). CRMS gør det muligt at udveksle risikorelaterede

[26] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/2447 af 24. november 2015 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 om EU-toldkodeksen (EUT L 343 af 29.12.2015, s. 558-893).

[27] Idem, artikel 36.

oplysninger i hele EU ved hjælp af onlineformularer, der kaldes RIF'er. RIF'er kan udsendes enten af en medlemsstat eller af Kommissionen (EU-RIF'er). AFIS er det system, OLAF anvender til at indgive meddelelser om "gensidig bistand" (anmodninger om, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger som reaktion på de risici, der er identificeret som led i OLAF's undersøgelser). Disse systemer indeholder oplysninger om risici, som medlemsstaterne skal tage højde for i deres nationale risikoanalysesystemer.

54 De fem medlemsstater, vi besøgte, angav, at de fandt, at medlemsstaternes RIF'er ikke altid var tilstrækkeligt klare, hvilket betød, at de ikke gjorde det lettere at udarbejde en risikoprofil, og at disse RIF'er normalt omfattede både gentagne risici og enkeltstående risici. Endvidere svarede 21 medlemsstater (78 %) i vores spørgeskema, at en mere dybtgående behandling af risikooplysninger på EU-niveau (f.eks. i form af, at Kommissionen foretager en foranalyse af medlemsstaternes RIF'er) kan sikre en mere effektiv og harmoniseret risikoanalyse.

55 Medlemsstaterne fortolker risikosignaler i meddelelser om gensidig bistand eller RIF'er forskelligt. F.eks. varierer de risikoprofiler, der udarbejdes som reaktion på meddelelser om gensidig bistand vedrørende visse varer, hvis værdi er ansat for lavt, fra et specifikt oprindelsesland meget fra medlemsstat til medlemsstat. Der er også betydelige forskelle mellem de risikoprofiler, som forskellige medlemsstater opretter som reaktion på EU-RIF'er, der udarbejdes på baggrund af dataanalyse, som foretages inden for rammerne af Kommissionens JAC-pilotprojekt. Af de lande, vi besøgte, havde kun en medlemsstat indført foranstaltninger til at reducere kontrollen af import, der havde de koder og var fra de oprindelseslande, som var nævnt i EU-RIF'er.

56 Rammen omfatter ikke regler til at harmonisering af tilfældig udvælgelse (jf. punkt ***35***). I de medlemsstater, vi besøgte, konstaterede vi, at der var forskellige tilgange som vist i ***figur 9***. Procentsatserne for tilfældig udvælgelse (dvs. andelen af de angivelser, der ikke udvælges ved hjælp af risikoprofiler, og som efterfølgende udvælges tilfældigt til kontrol) varierer fra medlemsstat til medlemsstat (disse satser varierer fra 0,0067 % til 0,5 % i de medlemsstater, vi besøgte). De forskellige tilgange betyder f.eks., at en autoriseret økonomisk operatør er 74 gange mere tilbøjelig til at blive udvalgt til tilfældig kontrol i en af de medlemsstater, vi besøgte, end i en af de andre. I to medlemsstater udelukkes et betydeligt antal angivelser fra proceduren for tilfældig udvælgelse, fordi forenklede angivelser (jf. punkt ***59***) hverken er genstand for risikobaseret eller tilfældig udvælgelse.

Figur 9 - Anvendelse af procentsats for tilfældig udvælgelse i de medlemsstater, vi besøgte, i 2019

✓ Ja ✗ Nej

Medlemsstat	Angivelser, for hvilke en procentsats anvendes			Yderligere oplysninger
	Standard	Forenklet	Supplerende	
A	✓	✓	✓	Forskellige procentsatser afhængigt af typen af angivelse
B	✓	✗	✓	Hver tolder kan justere procentsatsen for tilfældig udvælgelse
C	Ingen tilfældig udvælgelse af angivelser til kontrol på automatiseret vis.			Tolderne foretager nogle tilfældige kontroller
D	✓	✗	✗	Forskellige procentsatser afhængigt af typen af kontrol (fysisk kontrol eller dokumentkontrol)
E	✓	✗	✗	

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger indsamlet i medlemsstaterne.

Medlemsstaterne udveksler ikke systematisk oplysninger om risikable importører med andre medlemsstater

57 I punkt *36* påpegede vi, at den eksisterende platform for udveksling af oplysninger om risikable importører med andre medlemsstater ikke er velegnet. Vi konstaterede også, at de medlemsstater, vi besøgte, ikke systematisk udvekslede oplysninger om disse risikable importører med de andre medlemsstater som led i deres risikostyring.

58 Desuden anvender medlemsstaterne forskellige metoder til at klassificere importører som økonomiske operatører af interesse, og de måder, hvorpå de anvender disse oplysninger i deres risikoprofiler, varierer. Nogle medlemsstater har en liste over økonomiske operatører af interesse, der anvendes på flere risikoprofiler for at øge kontrollen med disse erhvervsdrivende. Andre medlemsstater specificerer direkte i hver risikoprofil, hvilke erhvervsdrivende der bør underkastes flere (eller færre) kontroller. Medlemsstaterne definerer og identificerer også økonomiske operatører af interesse på forskellige måder. I nogle medlemsstater sker identifikationen i hvert enkelt tilfælde, mens andre anvender en automatiseret proces.

Ikke alle medlemsstater gør alle angivelser (standardiserede og forenklede) til genstand for automatiseret risikoanalyse

59 Varer frembydes for toldmyndighederne ved anvendelse af en standardangivelse, der indeholder alle lovpligtige oplysninger. Nogle importører drager imidlertid nytte af en ordning med forenklede angivelser, der gør det muligt for dem at udelade visse oplysninger eller dokumenter eller i nogle tilfælde blot at indskrive importtransaktionen i deres regnskaber. I sådanne tilfælde skal importøren inden for en bestemt tidsfrist indgive en supplerende angivelse, som indeholder alle de oplysninger, der kræves i en standardangivelse. I de medlemsstater, vi besøgte, udgjorde de forenklede angivelser mellem 25 % og 95 % af de samlede indgivne angivelser.

60 To af de medlemsstater, vi besøgte, gør hverken forenklede angivelser eller de tilhørende supplerende angivelser til genstand for automatiseret risikoanalyse ved hjælp af de risikoprofiler, der er baseret på kriterierne i KFR-afgørelsen. Dette er ikke i overensstemmelse med kravene i KFR-afgørelsen. Det betyder, at rammen for automatiseret risikoanalyse fuldstændigt udelukker en betragtelig mængde import. De andre tre medlemsstater, vi besøgte, anvender som minimum risikoprofiler på de supplerende angivelser. ***Figur 10*** viser, hvordan de medlemsstater, vi besøgte, anvender automatiseret risikoanalyse på forenklede og supplerende angivelser

Figur 10 - Hvordan de medlemsstater, vi besøgte, anvender automatiseret risikoanalyse på forenklede og supplerende angivelser

Ja Ja, *men med visse begrænsninger* Nej

Medlemsstat	Automatiseret analyse	
	Anvendes på forenklede angivelser	Anvendes på supplerende angivelser
A	✓	✓
B	✓	✓
C	✗	✓
D	✗	✗
E	✗	✗

Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger indsamlet i medlemsstaterne.

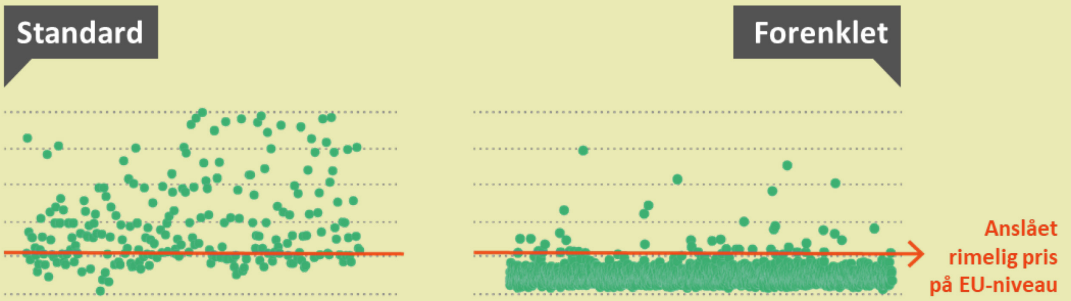
61 I en af de medlemsstater, vi besøgte, kunne vi analysere de oplysninger, der var angivet i importangivelserne vedrørende udvalgte varer under både standardproceduren og den forenklede procedure. Eksemplet i ***tekstboks 5*** viser, at det kan reducere de toldbeløb, der opkræves i nogle medlemsstater, ikke at gøre forenklede angivelser til genstand for automatiseret risikoanalyse.

Tekstboks 5

Risikoen for en lav værdiansættelse i forenklede angivelser

I en af de medlemsstater, vi besøgte, indlæses standardtoldangivelser og forenklede toldangivelser i to separate IT-systemer. Vi analyserede registreringen af importen af fire typer varer, der var produceret i et bestemt land, i disse to systemer i perioden juli-august 2019, og konstaterede, at for to af disse varer var den angivne værdi pr. kilogram af de importerede varer systematisk lavere for forenklede angivelser end for standardangivelser. For de forenklede angivelser dannede priserne på de importerede varer klynger (jf. nedenstående illustration) under de anslåede "rimelige" priser (dvs. de priser, under hvilke der er risiko for en for lav værdiansættelse, og angivelserne bør udvælges til kontrol).

Følgende graf viser den markante forskel i fordelingen af den angivne værdi/kg for en varekategori afhængigt af typen af angivelse. Hvis metoden til at identificere risikoen for en for lav værdiansættelse var blevet anvendt i dette tilfælde, ville ca. to tredjedele af de forenklede angivelser skulle udvælges til kontrol. Da medlemsstaten imidlertid ikke gør forenklede angivelser til genstand for automatiseret risikoanalyse, blev de ikke markeret til kontrol af systemet.



Bemærk: Da vægtværdierne fra IT-systemet for forenklede angivelser afrundes til det nærmeste kg, har vi fra denne analyse udelukket angivelser under en foruddefineret vægt, som kunne have udgjort en kunstig risiko for en for lav værdiansættelse.

Konklusioner og anbefalinger

62 Formålet med vores revision var at vurdere, om den risikostyringsramme (der er baseret på KFR-afgørelsen og den tilhørende vejledning), som Kommissionen har udviklet i samarbejde med medlemsstaterne, sikrer en ensartet anvendelse af toldkontrollen med henblik på at beskytte EU's finansielle interesser. Gennemførelsen af KFR-afgørelsen og vejledningen er et vigtigt skridt i retning af en ensartet anvendelse af toldkontrollen. Vi konkluderer dog, at rammen ikke sikrer tilstrækkelig harmonisering af kontroludvælgelsen til at beskytte EU's finansielle interesser. Dette skyldes hovedsagelig svagheder i udformningen, hvilket gør det muligt for medlemsstaterne at gennemføre den på meget forskellige måder. Dette kan give operatører, der ikke overholder reglerne, mulighed for at rette deres import mod de af EU's indførselssteder, der har et lavere kontrolniveau.

63 Import, der udgør en større risiko for EU's finansielle interesser, prioriteres muligvis ikke korrekt (jf. punkt ***21***). KFR-afgørelsen er ikke tilstrækkeligt detaljeret, indeholder ikke alle krav i EU-toldkodeksen og tillægger medlemsstaterne for store skønsbeføjelser med hensyn til at anvende den, herunder om måder, hvorpå antallet af kontroller kan reduceres. Vejledningen er ikke juridisk bindende og mangler klare og præcise instruktioner på specifikke områder (jf. punkt ***22***-***29*** og ***35***). Der er ingen EU-platforme eller -databaser til systematisk udveksling af oplysninger om alle risikable importører (jf. punkt ***36***). Rammen mangler passende værktøjer til at håndtere risici i forbindelse med e-handel (jf. punkt ***37***). De eksisterende foranstaltninger til overvågning og evaluering er ikke passende (jf. punkt ***38***-***45***). EU's risikosignaler indeholder ikke altid klare instruktioner til medlemsstaterne om, hvordan risikoprofiler udarbejdes (jf. punkt ***53***-***56***). I nogle medlemsstater er et betydeligt antal af de varer, der importeres i EU ikke genstand for en automatisk risikoanalyse (jf. punkt ***59***-***61***).

Anbefaling 1 - Styrkelse af den ensartede anvendelse af toldkontrollen

Kommissionen bør styrke den ensartede anvendelse af toldkontrollen ved at træffe følgende foranstaltninger, som kræver støtte og om nødvendigt godkendelse fra medlemsstaterne, dvs.:

a) at styrke de regler, som medlemsstaterne skal overholde, f.eks. ved at tilføje instruktioner og detaljer til rammen, herunder om de procedurer og kriterier, som medlemsstaterne bør anvende, når de reducerer antallet af kontroller (herunder tilsidesættelse af anbefalinger om kontrol), om de måder, hvorpå rammen for kontrol efter frigivelse kan anvendes, og om, hvordan tilfældig udvælgelse kan anvendes, og ved at overføre nogle af de regler, der på nuværende tidspunkt findes i vejledningen, til KFR-afgørelsen

b) at indføre bestemmelser i KFR-afgørelsen og regler i vejledningen for at sikre, at der tages behørigt højde for de risici, der er forbundet med e-handelsimport

c) at forbedre kvaliteten af risikosignaler, navnlig ved at kræve større klarhed og flere detaljer i de RIF'er, der udarbejdes af medlemsstaterne; sikre, at der er udførlige instruktioner i, hvordan EU-RIF'er og meddelelser om gensidig bistand kan anvendes; og foretage opfølgning for at kontrollere medlemsstaternes gennemførelse af RIF'er, herunder krav om obligatorisk feedback fra medlemsstaterne

d) at vurdere, i hvilket omfang medlemsstaternes risikoprofiler dækker forskellige typer af angivelser (standardiserede og forenklede), og sikre, at eksisterende mangler udbedres hensigtsmæssigt

e) at udvikle, gennemføre og vedligeholde EU-databaser over risici, som medlemsstaterne kan anvende, f.eks. lister over økonomiske operatører af interesse

f) at træffe fornuftige foranstaltninger til overvågning og evaluering af medlemsstaternes anvendelse af rammen.

Tidsramme: 2022

64 Der er ingen relevant EU-dækkende analyse af finansielle risici på toldområdet, der er baseret på data fra EU's samlede import (jf. punkt ***30***-***34***). Den nuværende ramme fastsætter generelle kriterier og indikatorer, som medlemsstaterne skal anvende i deres risikoanalyse, men lader det være op til dem at oprette detaljerede risikoprofiler for udvælgelse af import til kontrol. Rammen giver ikke en integreret tilgang til styring af finansielle risici på EU-niveau. Den har endnu ikke ændret medlemsstaternes procedurer tilstrækkeligt til at beskytte EU's finansielle interesser (jf. punkt ***46***-***52***).

Anbefaling 2 - Udvikling og gennemførelse af en fuldt udbygget analyse- og koordineringskapacitet på EU-niveau

Kommissionen bør oprette en central funktion på EU-niveau for bedre at kunne styre den overordnede indsats, der gøres inden for toldkontrol. Dette bør samle Kommissionens og medlemsstaternes ekspertise med henblik på at analysere de vigtigste finansielle risici på toldområdet og fastlægge de bedste måder til at håndtere dem.

Kommissionen bør analysere, hvordan dette kan gøres på en effektiv og bæredygtig måde. Mulige scenarier kan omfatte at give de eksisterende arbejdsgrupper på toldområdet et større ansvar, at oprette en specifik tjeneste i et generaldirektorat (eller en tværdepartemental tjeneste bestående af GD TAXUD, GD BUDG og OLAF) eller at udvikle et særligt EU-agentur.

Den centrale funktions rolle bør omfatte:

a) at definere, f.eks. med hensyn til væsentlighed, de risici, der bør være genstand for en integreret tilgang (EU-relevante risici), og i samarbejde med medlemsstaterne at sikre, at der tages behørigt højde for sådanne risici

b) at udvikle og anvende effektive dataminingkapaciteter med henblik på at udføre dataanalyse på EU-niveau og identificere EU-relevante risici

c) at undersøge måder, hvorpå IT-værktøjer til risikostyring, der er kompatible med medlemsstaternes import- og risikostyringssystemer, kan udvikles for at muliggøre direkte og automatisk gennemførelse af anbefalinger om kontrol i forbindelse med EU-relevante risici.

Tidsramme: 2023

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Tony Murphy, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 23. februar 2021.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Akronymer og forkortelser

AFIS: AFIS-systemet (Anti Fraud Information System)

BNI: Bruttonationalindkomst

COMEXT: Eurostats database over udenrigshandelsstatistik

CRMS: Toldrisikostyringssystemet

GD BUDG: Generaldirektoratet for Budget

GD TAXUD: Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion

ISO: Den internationale Standardiseringsorganisation

JAC: Fælles analysekapacitet

KFR-afgørelsen: Gennemførelsesafgørelsen om fælles kriterier og standarder for finansielle risici

OLAF: Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

RIF: Risikoinformationsformular

TEI: Traditionelle egne indtægter

TFEU: Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

WCO: Verdenstoldorganisationen

Glossar

Autoriseret økonomisk operatør: En person eller virksomhed, der anses for pålidelig, og som derfor har ret til at opnå en række fordele i forbindelse med toldekspeditioner.

Risikoprofil: En kombination af risikokriterier, der bidrager til at identificere toldangivelser, der udgør en høj risiko, og som kan give anledning til toldkontrol.

Risikosignal: Oplysninger om en potentiel risiko, der kan anvendes til at oprette risikoprofiler.

Risikostyring: Systematisk identifikation af risici og indførelse af foranstaltninger til at afbøde eller fjerne dem eller mindske deres virkninger.

Toldangivelse: Et officielt dokument, der indeholder nærmere oplysninger om varer, som frembydes til import, eksport eller underlægges en anden toldprocedure.

Toldgab: Forskellen mellem den importtold, der kan forventes for økonomien som helhed, og den faktisk opkrævede importtold.

Toldkontrol: Procedure med at kontrollere, om EU's toldregler og anden relevant lovgivning overholdes.

Toldunionen: Resultatet af en aftale mellem en gruppe lande om at handle frit med hinanden og samtidig anvende en fælles toldtarif for import fra andre lande.

EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING: "TOLDKONTROL: UTILSTRÆKKELIG HARMONISERING SKADER EU'S FINANSIELLE INTERESSER"

RESUMÉ

I. I de senere år har Europa-Kommissionen samarbejdet med medlemsstaterne om at forbedre rammerne for toldrisikostyring med henblik på at styrke kontrollen og sikre opkrævning af lovlig told. Dette har ført til vigtige milepæle, navnlig vedtagelsen af afgørelsen om kriterierne for finansielle risici i 2018 og den ledsagende vejledning i 2019. Desuden har Kommissionen arbejdet sammen med medlemsstaterne om at forbedre vejledningen om toldrevision. Kommissionen er også aktiv i forskellige ekspertgrupper sammen med medlemsstaterne for at fastlægge bedste praksis og afhjælpe konstaterede svagheder. Som påpeget i denne revisionsberetning er der imidlertid stadig et vigtigt arbejde, der skal udføres for at nå frem til en ensartet anvendelse af den fælles ramme for risikostyring. Kommissionen er i øjeblikket i gang med at udarbejde sin nye risikostyringsstrategi, som vil omfatte forslag til foranstaltninger til at nå dette mål. Kommissionen regner med, at medlemsstaterne vil støtte denne målsætning og bifalde de forslag, som Kommissionen tager initiativ til.

INDLEDNING

05. Kommissionen foretager inspektioner for at sikre en ensartet anvendelse af EU's toldlovgivning i de forskellige medlemsstater og for at sikre, at Unionens finansielle interesser beskyttes. Medlemsstater, der ikke foretager kontroller og derved forårsager tab af traditionelle egne indtægter, risikerer erstatningsansvar for disse tab, hvilket giver dem et incitament til at være omhyggelige med at undgå erstatningsansvar.

12. Selv om der ikke blev anslået et toldgab, afdækker Kommissionen i sine inspektioner af traditionelle egne indtægter og deres opfølgningsbeløb regelmæssigt mistede toldafgifter. De pågældende beløb opkræves af medlemsstaterne og tilføres EU's budget. De mangler, der blev konstateret under Kommissionens inspektioner, og de tilsvarende tab i traditionelle egne indtægter anvendes til at målrette dens årlige program for inspektion af medlemsstaterne.

Desuden afdækkede Kommissionen en svigagtig mekanisme, der førte til tab af traditionelle egne indtægter på EU-budgettet på grund af undervurdering af især tekstiler og sko med oprindelse i Folkerepublikken Kina. Mens inspektionerne og den efterfølgende analyse var i gang, tog GD BUDG forbehold i sine årlige aktivitetsrapporter for 2018-2019. Kommissionen har nu udviklet en metode til at kvantificere disse tab af traditionelle egne indtægter. Iværksættelsen af denne metode vil sikre, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til gennem deres BNI-baserede bidrag at kompensere for tab af traditionelle egne indtægter som følge af denne specifikke svig baseret på undervurdering.

BEMÆRKNINGER

24. Kommissionen påpeger, at de elementer, som Revisionsretten har angivet i dette punkt, er defineret i vejledningen. Det er Kommissionens hensigt at overføre de relevante elementer til afgørelsen.

28. Kommissionen er enig i, at den konsekvensstyring, som Revisionsretten nævner i dette punkt, er beskrevet i vejledningen, og at visse elementer bør overføres til afgørelsen for at sikre, at de største risici kontrolleres.

29. Kommissionen agter at sikre, at fælles foranstaltninger om tilsidesættelse føjes til afgørelsen om finansielle risikokriterier, og at specifikke foranstaltninger, der i øjeblikket er beskrevet i vejledningen, flyttes til afgørelsen.

30. Kommissionen er nået frem til samme konklusion, som Revisionsretten når frem til i dette punkt, og har i sin toldhandlingsplan — der blev offentliggjort i september 2020 — anerkendt behovet for at udvikle datamining og dataanalyse på EU-plan (fælles analysefunktioner). Kommissionen agter at imødegå de nye risici i forbindelse med e-handel og udvikle en ny risikostyringsstrategi, der vil håndtere kortlagte manglende elementer i et effektivt risikostyringssystem.

32. Kommissionens fælles svar på punkt 32 og 33:

Toldhandlingsplanen, der blev offentliggjort i september 2020, understreger behovet for at udvikle datamining og dataanalyse på EU-plan (fælles analysefunktioner).

36. Kommissionen påpeger, at det største problem er, at medlemsstaterne ikke anvender CRMS-platformen til systematisk udveksling af oplysninger.

38. Kommissionen har i 2019 og 2020 foretaget en overvågning af specifikke aspekter af gennemførelsen af afgørelsen om finansielle risikokriterier (præferenceoprindelse, JAC RIF'er, kontrol efter frigivelse, status for den elektroniske gennemførelse af indikatorer i afgørelsen), men erkender, at der er behov for at ajourføre afgørelsen og vejledningen om finansielle risikokriterier med henblik på at tilføje en struktureret overvågningsmekanisme.

41. Se Kommissionens svar til punkt 38.

Tekstboks 3. Kommissionen har formelt kontaktet de danske toldmyndigheder i december 2020 for at følge op på det lave niveau af toldkontrol, manglen på stikprøvekontroller og manglerne i risikostyringssystemet.

I februar 2021 meddelte de danske myndigheder Kommissionen, at Rigsrevisionen i november 2020 offentliggjorde en opfølgningsrapport om de foranstaltninger, som Toldstyrelsen havde truffet. De danske myndigheder anfører, at Rigsrevisionen i opfølgningsrapporten konkluderer, at Toldstyrelsen har fordoblet antallet af kontroller og har arbejdet på at opfylde Europa-Kommissionens anbefaling om at tage kontrolniveauet op til fornyet overvejelse. De danske myndigheder anfører også, at Rigsrevisionen finder de trufne foranstaltninger tilfredsstillende og derfor har afsluttet denne del af sagen i november 2020.

42. Kommissionen har anmodet om feedback fra medlemsstaterne på, hvordan de har gennemført EU's RIF'er i pilotprojektet om fælles analysefunktioner (JAC) og det nye REX-system. Kommissionen agter at analysere, hvordan medlemsstaterne har integreret andre RIF'er om finansielle risici i deres risikostyringssystem under revisions- og overvågningsbesøgene.

45. Den første revisionscyklus iværksættes i 2021 og bør føre til forslag om ajourføring af afgørelsen om finansielle risikokriterier og/eller vejledningen om finansielle risikokriterier for at sikre en klar og struktureret proces.

Tekstboks 4. Kommissionen bemærker med beklagelse, at medlemsstaterne ikke fuldt ud har gjort status over de følger, som afgørelsen om finansielle risikokriterier burde have for deres nationale risikostyringssystem. Det er også beklageligt, at medlemsstaterne ikke anvendte alle de anbefalede indikatorer, hvilket har ført til en uensartet anvendelse af kriterierne ved udvælgelsen af toldangivelser til kontrol. Det er uheldigt, at medlemsstaterne — hvad angår kontrol efter frigivelse — ikke foretog systematiske risikoanalyser, hvorimod afgørelsen om finansielle risikokriterier omfatter alle typer kontrol, uanset om det er før eller efter frigivelsen af varerne. Kommissionen vil behandle disse mangler i den nye risikostyringsstrategi.

55. Kommissionen påpeger, at de RIF'er, der blev udstedt til de fælles analysefunktioner (JAC), var et pilotprojekt med begrænsede oplysninger på grund af projektets eksperimentelle karakter. Med hensyn til meddelelser om gensidig bistand fastsætter den gældende lovgivning (artikel 18 i forordning (EF) nr. 515/97), at medlemsstaterne er forpligtet til at underrette Kommissionen om deres foranstaltninger, når de har modtaget oplysninger i form af en meddelelse om gensidig bistand. De foranstaltninger, der foreslås medlemsstaterne, er dog en række henstillinger, som ikke nødvendigvis

passer til alle medlemsstater i alle tilfælde. Medlemsstaternes forpligtelser kan således være forskellige afhængigt af indholdet af meddelelsen om gensidig bistand, hvad enten den er af undersøgelseskarakter eller sektor- eller trendbaseret eller en kombination heraf.

56. Rammerne for toldrisikostyring skal omfatte en tilfældig udvælgelse som beskrevet i artikel 46, stk. 2, i EU-toldkodeksen. Kommissionen har imidlertid til hensigt at videreudvikle fælles regler for stikprøvekontrol inden for rammerne af den finansielle risikostyring.

57. Se Kommissionens svar til punkt 36.

58. Se Kommissionens svar til punkt 36.

60. Kommissionen bemærker med beklagelse, at medlemsstaterne ikke alle udfører automatiseret risikoanalyse ved hjælp af risikoprofiler baseret på afgørelsen om finansielle risikokriterier af hverken forenklede angivelser eller relaterede supplerende angivelser. Dette er faktisk ikke i overensstemmelse med kravene i afgørelsen om finansielle risikokriterier.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

62. Kommissionen erkender, at der er behov for at ajourføre afgørelsen og vejledningen om finansielle risikokriterier, og at afgørelsen skal indeholde elementer fra vejledningen, som vil styrke udformningen af rammerne for håndtering af finansielle risici.

63. Kommissionen erkender, at det er nødvendigt at ajourføre afgørelsen om finansielle risikokriterier, så den kommer til at omfatte elementer fra vejledningen, hvilket vil sikre en mere ensartet gennemførelse i medlemsstaterne. Kommissionen anerkender også behovet for at ajourføre rammerne for at udfylde de huller og svagheder, som Revisionsretten har påpeget (f.eks. overvågning og revision, e-handel, risikosignalers klarhed, forenklede procedurer, kontrol efter frigivelse). Kommissionen vil fortsætte denne vurdering via revisionen og overvågningsbesøgene.

Anbefaling 1 — Øget ensartet anvendelse af toldkontrollen

Kommissionen forstår, at i indledningen til denne anbefaling betyder "ved at træffe foranstaltninger", at Kommissionen bør fremsætte de nødvendige forslag og søge støtte og om nødvendigt godkendelse fra medlemsstaterne.

a) I lyset af præciseringen af det indledende afsnit i denne anbefaling accepterer Kommissionen anbefalingens del a).

Kommissionen har til hensigt at ajourføre og fuldende afgørelsen om finansielle risikokriterier og overføre relevante elementer fra vejledningen til afgørelsen.

b) I lyset af præciseringen af det indledende afsnit i denne anbefaling accepterer Kommissionen anbefalingens del b).

Kommissionen har til hensigt at inkludere e-handel i afgørelsen og vejledningen om finansielle risikokriterier.

c) I lyset af præciseringen af det indledende afsnit i denne anbefaling accepterer Kommissionen anbefalingens del c).

Kommissionen har til hensigt at forbedre instrukserne til medlemsstaterne om kvaliteten af de oplysninger, der er nødvendige i en RIF, for at sikre en fælles gennemførelse heraf.

Kommissionen har til hensigt at gennemføre et årligt tilsyn af kvaliteten af risikoinformationsformularerne og medlemsstaternes gennemførelse af disse.

Kommissionen har til hensigt at indføre lovændringer for at sikre obligatorisk feedback på risikosignaler (RIF'er).

d) I lyset af præciseringen af det indledende afsnit i denne anbefaling accepterer Kommissionen anbefalingens del d).

Kommissionen har til hensigt i vejledningen at præcisere anvendelsen af afgørelsen om finansielle risikokriterier til forenklede angivelser og anvendelsen af artikel 234 i EU-toldkodeksens gennemførelsesretsakt, der giver toldmyndighederne mulighed for midlertidigt at suspendere anvendelsen af forenklingen i tilfælde af afdækkede risici.

e) I lyset af præciseringen af det indledende afsnit i denne anbefaling accepterer Kommissionen anbefalingens del e).

Kommissionen har til hensigt at automatisere overførslen af data fra CRMS til medlemsstaternes systemer (overførsel af lister over økonomiske aktører af interesse).

f) I lyset af præciseringen af det indledende afsnit i denne anbefaling accepterer Kommissionen anbefalingens del f).

Kommissionen har til hensigt at kortlægge indikatorerne til overvågning af kriteriernes effektivitet og virkning og integrere dem i afgørelsen om finansielle risikokriterier.

Desuden har Kommissionen til hensigt at foretage en vurdering af, hvor langt man er nået med gennemførelsen af afgørelsen om finansielle risikokriterier, ligesom den vil foretage studiebesøg i medlemsstaterne.

64. Kommissionen anerkender, at det er nødvendigt at ajourføre afgørelsen om finansielle risikokriterier, så den kommer til at omfatte elementer fra vejledningen vedrørende indholdet og anvendelsen af risikoindikatorer og styring af virkningerne. EU-dimensionen ved risikostyring skal også integreres i rammerne. Toldhandlingsplanen, der blev offentliggjort i september 2020, understreger behovet for at udvikle datamining og dataanalyse på EU-plan (fælles analysefunktioner). Den nye risikostyringsstrategi vil især fokusere på disse aspekter og foreslå måder at håndtere risici på ud fra et EU-perspektiv.

Anbefaling 2 — Udvikling og gennemførelse af en fuldt udbygget analyse- og koordineringskapacitet på EU-niveau

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil fremsætte de nødvendige forslag og søge støtte og om nødvendigt godkendelse fra medlemsstaterne.

Med hensyn til oprettelsen af en central funktion, som bebudet i toldhandlingsplanen, har Kommissionen til hensigt at styrke sin analysekapacitet ved at udvikle fælles analysefunktioner.

Med hensyn til den nødvendige analyse har Kommissionen til hensigt at foretage en konsekvensanalyse af forvaltningen på lang sigt.

a) Hvad angår en sådan funktions rolle, der anbefales i a), agter Kommissionen at definere EU-relevante risici, herunder de risici, der danner grundlag for en mere integreret tilgang (dvs. risici, som afdækkes på EU-plan på baggrund af solid dokumentation, og som kræver en strengere kontroltilgang). Det er disse risici, der kun kan kortlægges på EU-plan.

b) Hvad angår en sådan funktions rolle, der anbefales i b), agter Kommissionen, som bebudet i toldhandlingsplanen, at styrke sin analysekapacitet ved at udvikle fælles analysekapaciteter, som vil omfatte disse funktioner.

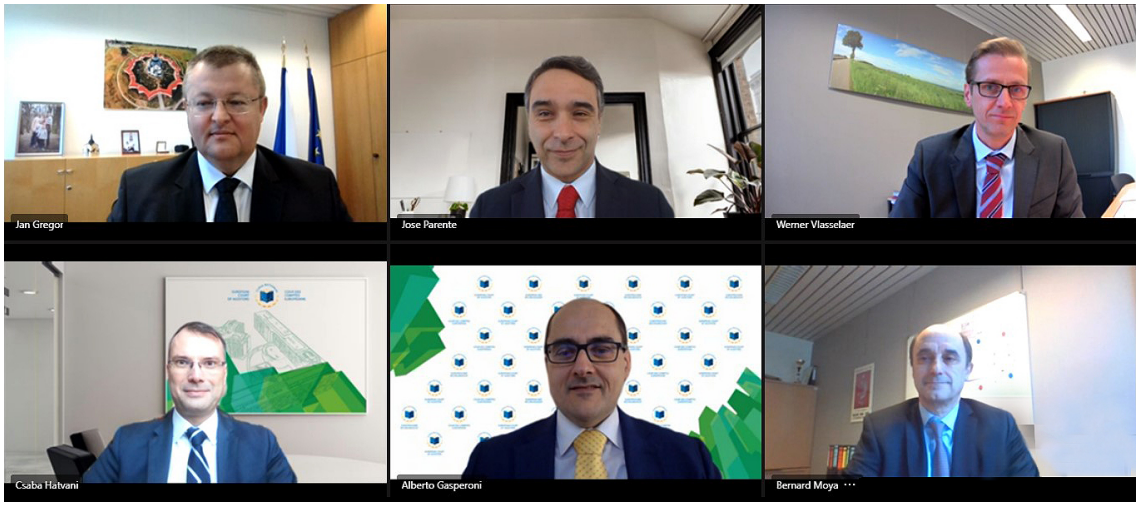
c) Med hensyn til en sådan funktions rolle, der anbefales i c), vil Kommissionen i forbindelse med toldhandlingsplanen undersøge, hvilke retlige og IT-mæssige ændringer der er nødvendige for at udvikle IT-risikostyringsværktøjer, som er kompatible med medlemsstaternes import- og risikostyringssystemer, for at muliggøre direkte og automatisk anvendelse af kontrolanbefalinger

vedrørende EU-relevante risici. På dette grundlag vil Kommissionen iværksætte de nødvendige retlige og IT-mæssige ændringer.

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 udarbejder 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 - Finansiering og forvaltning af Unionen, der ledes af Tony Murphy, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Jan Gregor, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Werner Vlasselaer og attaché Bernard Moya, ledende administrator Alberto Gasperoni, opgaveansvarlig José Parente samt revisorerne Diana Voinea og Csaba Hatvani. Michael Pyper ydede sproglig støtte.



Tidsplan

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	24.9.2019
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	23.12.2020
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	23.2.2021
Officielle svar fra Kommissionen (eller en anden revideret enhed) modtaget på alle sprog	15.3.2021

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2021.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019 om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-5789-3	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/004	QJ-AB-21-005-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-5768-8	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/664654	QJ-AB-21-005-DA-Q

Inden for EU's toldunion er medlemsstaternes ensartede anvendelse af toldkontrollen af afgørende betydning for at forhindre, at svigagtige importører retter deres import mod indførselssteder, der har et lavere kontrolniveau. EU toldkodeksen, kræver, at Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre en ensartet anvendelse af toldkontrollen i medlemsstaterne. Med henblik herpå vedtog Kommissionen for nylig gennemførelsesafgørelsen om fælles kriterier og standarder for finansielle risici. Den er ledsaget af en vejledning, der er godkendt af medlemsstaterne. Disse to dokumenter udgør tilsammen rammen for finansielle risici på toldområdet.

I forbindelse med denne revision vurderede vi, hvorvidt ovennævnte afgørelse og den tilhørende vejledning, der er udviklet af Kommissionen med henblik på anvendelse i medlemsstaterne, var udformet på en måde, der sikrede harmoniseret udvælgelse af importangivelser til kontrol, og hvordan medlemsstaterne gennemførte dem.

Vi konkluderede, at gennemførelsen af den nye ramme for finansielle risici på toldområdet er et vigtigt skridt i retning af en ensartet anvendelse af kontrollen. Rammen er imidlertid ikke udformet godt nok til at sikre, at medlemsstaterne udvælger kontroller på en harmoniseret måde. Endvidere gennemfører medlemsstaterne ovennævnte afgørelse og vejledning på forskellige måder.

Vi fremsætter anbefalinger til Kommissionen om at styrke den ensartede anvendelse af toldkontrollen og udvikle og gennemføre en fuldt udbygget analyse- og koordineringskapacitet på EU-niveau. Det vil kræve støtte og om nødvendigt godkendelse fra medlemsstaterne, hvis der skal gøres fremskridt.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.

CURIA RATIONUM
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Den Europæiske Unions Publikationskontor

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