EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.11.2013
SWD(2013) 482 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af konsekvensanalysen
Konsekvensanalyse vedrørende ændring af Rådets forordning (EF) nr. 515/97 om gensidig bistand på toldområdet

{COM(2013) 796 final}
{SWD(2013) 483 final}

1 Afgrænsning af problemet

1.1 Problemformulering

Indsatsen mod overtrædelser af toldbestemmelserne er nødvendig for at beskytte Unionens finansielle interesser og udvikle toldsamarbejdet. EU-lovgivningen på dette område omfatter forordning (EF) Nr. 515/97 vedrørende gensidig administrativ bistand og udveksling af oplysninger og Rådets afgørelse 917/2009 om overtrædelser af national lovgivning på toldområdet. Toldbestemmelserne kan overtrædes på en række måder, bl.a. ved **misbrug af transitsystemet**, således at faktisk indførte varer angives som værende i transit for at undgå de gældende toldafgifter, ved **falsk beskrivelse** af indførte varer for at drage nytte af lavere afgifter, eller **falsk angivelse af varers oprindelse** for at omgå antidumpingbestemmelserne og undgå kvantitative indførselsrestriktioner eller kvoter.

Resumé af konsekvensanalysen
Konsekvensanalyse vedrørende ændring af Rådets forordning (EF) nr. 515/97 om gensidig bistand på toldområdet

1.2 Problembeskrivelse

For at kontrollere de angivne vares ægthed foretager toldmyndighederne en dokumentbaseret kontrol, der ikke indeholder detaljerede oplysninger om transportlogistikken for den container, der transporterer varerne; tolderne har derfor ikke mulighed for at kontrollere, om de angivne varers oprindelse er i overensstemmelse med den rute, der faktisk blev fulgt af den pågældende container. Det gør det vanskeligt at identificere potentielle tilfælde af falsk oprindelsesangivelse.

Ved kontrol af ægtheden af den angivne varebeskrivelse skal toldmyndighederne basere deres arbejde på en risikoanalyse med henblik på at identificere mistænkelige tilfælde. Kommissionen opretter relevante profiler, og i den henseende fremsætter dens tjenestegrene gentagne anmodninger om lignende data, hvilket skaber en unødvendig byrde for medlemsstaterne.

For at kontrollere varer i transit, foretager toldmyndighederne en dokumentbaseret og visuel kontrol. Disse metoder er ikke alene begrænset af den tilgængelige arbejdskraft, men de kan også indebære, at der ikke drages nytte af den tekniske udvikling, der muliggør automatisk analyse, som f.eks. ConTraffic til identifikation af mistænkelige forsendelser og ATIS til afsløring af anormale transitmønstre, som er værktøjer indført af Kommissionen.

Et særligt problem i bekæmpelsen af toldsvig er, at OLAF's efterforskere skal vente 3-7 måneder, før de får adgang til dokumentation fra medlemsstaterne. Derudover er der tilfælde, hvor medlemsstaterne er ude af stand til og endda tilbageholdende med at bistå OLAF med at fremskaffe dokumentation fra økonomiske operatører med henblik på OLAF’s undersøgelser (da de ikke må være direkte involveret i den omhandlede undersøgelse). Det er navnlig problematisk i lyset af den treårige forældelsesfrist for inddrivelse af toldskyld.

1.3 Problemets omfang

Svig som følge af falsk oprindelsesangivelse kan alene medføre tab på helt op til 100 mio. EUR årligt for EU-27. I 2011 indberettede medlemsstaterne 1 905 tilfælde af afsløret svig og

andre uregelmæssigheder, der medførte tab på 107,7 mio. EUR vedrørende falsk varebeskrivelse. Dette er dog kun det tab, som medlemsstaterne og Kommissionen har konstateret. Det faktiske omfang af problemet er derfor betydeligt større. Overtrædelserne i forbindelse med transit beløber sig til et tab på ca. 12 mio. EUR pr. år, mens der ikke foreligger oplysninger om ca. 30 000 afslørede potentielle tilfælde af svig.

Hvad angår forsinkelser i OLAF's undersøgelser, viser erfaringen, at den periode på 3-7 måneder, der forløber, før OLAF kan opnå dokumentation om indførsel og udførsel, er en væsentlig kilde til tab. Revisionsretten konstaterede i en revision i 2010, at "i 274 kontrollerede angivelser, blev der fundet 49 fejl, der betød et afgiftstab på 558 000 EUR. Disse beløb er forældede og kan derfor ikke længere inddrives og er definitivt tabt for Fællesskabets budget".

1.4 Underliggende årsager til de identificerede problemer

Huller i det eksisterende system til afsløring

1.4.1 Falsk oprindelsesangivelse

Der er på nuværende tidspunkt begrænset mulighed for at kontrollere indførte varers oprindelse. Det er f.eks. ikke muligt for toldembedsmænd at kontrollere, om varers oprindelsesangivelse stemmer overens med ruten for den container, der har transporteret de indførte varer. Sådanne oplysninger anses for at have afgørende betydning for afsløring af falsk oprindelsesangivelse.

1.4.2 Falsk varebeskrivelse

Toldmyndighedernes identifikation af mistænkelige sager er baseret på indberetninger, som modtages fra forskellige kilder (f.eks. andre toldmyndigheder eller økonomiske operatører), og analyser baseret på begrænsede tilgængelige oplysninger. Den væsentligste ulempe ved den nuværende procedure er, at kontrollen stadig ikke er tilstrækkelig målrettet, da den er baseret på ikke-systematiske dataanalyser.

1.4.3 Misbrug af transitsystemet

Den procedure, der på nuværende tidspunkt anvendes til kontrol af varer i transit, består af dokumentkontrol og fysisk kontrol, og disse metoder har begrænset effektivitet, da de ikke er baseret på tilstrækkelige analyser. Omvendt kan mere omfattende kontrolforanstaltninger føre til alvorlige fordrejninger af handelsstrømme. Ud over dokumentkontrol og fysisk kontrol kan medlemsstaterne og OLAF også bruge ATIS. Dette system er imidlertid ikke baseret på et solidt retsgrundlag og mangler også væsentlige oplysninger, da det ikke indeholder oplysninger om nationale bevægelser, men kun indledende transitoplysninger.

Ingen retlige bestemmelser for at undgå forsinkelser i OLAF's undersøgelser

1.4.4 Forsinkelser i OLAF's undersøgelser

Som følge af den nylige indførelse af e-told opbevares dokumentation vedrørende indførsel og udførsel (faktura, oprindelsescertifikat osv.) af de økonomiske operatører og ikke længere af toldadministrationerne. Derved tabes der tid, da en række aktører skal bidrage/reagere på anmodningen om dokumentation, inden den bliver tilgængelig for OLAF. Der findes på nuværende tidspunkt ingen bestemmelser i den retlige ramme, der kan fremme procedurerne vedrørende OLAF's undersøgelser.

1.5 Referencescenarie: Problemets udvikling

Hvis politikken ikke ændres, vil det fortsat være vanskeligt af afsløre overtrædelser af toldbestemmelserne, hvilket vil betyde fortsatte økonomiske tab for EU og en ringere gennemførelse af de gældende bestemmelser.

Der vil være flere tilfælde af svig i forbindelse med **falsk oprindelsesangivelse.** ConTraffic har vist nytten af containerelaterede oplysninger (Container Status Messages - CSM) og vil som forskningsprojekt snart være afsluttet. Indtil der vedtages en ny metode, der kan hjælpe med at afsløre falsk oprindelsesangivelse, vil der fortsat være tilfælde af svig, og antallet af tilfælde vil endda stige i takt med, at svindlerne får mere erfaring. Der vil derfor fortsat være et tab på 17,6 mio. EUR som følge af falsk oprindelseangivelse, og det forventes endda at stige yderligere. På samme måde kan der ikke forventes forbedringer med hensyn til bekæmpelse af **falsk varebeskrivelse**. På nuværende tidspunkt er der intet, der tyder på, at der er planlagt ændringer af toldprocedurerne for at fremme bekæmpelse af falsk varebeskrivelse. Svig i forbindelse med **misbrug af transitsystemet** forventes at stige. Den nuværende løsning - ATIS - har mangler, selv om systemet også har vist sin nytte. De oplysninger om varer i transit, der på nuværende tidspunkt indsamles på grundlag af denne administrative ordning, risikerer ikke længere at være tilgængelige, da flere medlemsstater er i tvivl om retsgrundlagets lovmæssighed. I det tilfælde må omfanget af uafsløret svig forventes at stige.

Hvad angår forsinkelser i OLAF's undersøgelser, forventes der ingen forbedringer i den nærmeste fremtid, medmindre den nuværende procedure ændres. Det er usandsynligt, at situationen ændrer sig, hvis der ikke træffes foranstaltninger.

2 Analyse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet

Nødvendigheden af handling på EU-plan er baseret på det faktum, at medlemsstaterne ikke alene effektivt kan identificere og afhjælpe risikoen for overtrædelser af toldbestemmelserne De er heller ikke ikke i stand til at foretage undersøgelser på hensigtsmæssig vis, hvis der er tale om grænseoverskridende overførsel af varer. Bekæmpelsen af toldsvig kræver derfor en bredere europæisk tilgang. Det er vigtigt at understrege, at EU har enekompetence med hensyn til forebyggelse af svig og beskyttelse af Unionens finansielle interesser på toldområdet. EU er klart bedst i stand til at agere som drivkraft for dette initiativ, da EU allerede har den nødvendige erfaring og de nødvendige systemer.

Merværdi: Handling på EU-plan vil i væsentlig grad forbedre bekæmpelsen af toldsvig ved at forbedre adgangen til bevismidler, forbedre muligheden for at afsløre og bekæmpe svig og gøre indsatsen mere effektiv.

3 Mål

De generelle mål for dette initiativ er: i) at styrke beskyttelsen af Den Europæiske Unions finansielle interesser (afsløring og undersøgelse af svig) og ii) at styrke toldsamarbejdet mellem medlemsstaterne og mellem sidstnævnte og Kommissionen ved at sikre en korrekt anvendelse af toldbestemmelserne.

De specifikke mål er at styrke **afsløring, forebyggelse og retsforfølgning af** toldsvig gennem et **styrket samarbejde** både mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Kommissionen med hensyn til bekæmpelse af toldsvig og forbedre processen vedrørende OLAF's undersøgelser.

De operationelle mål for initiativet svarer til de konstaterede problemer og de specifikke mål. For at styrke afsløring, forebyggelse og retsforfølgning af toldsvig er det nødvendigt at skabe betingelser for en bedre bekæmpelse af toldsvig. For at afhjælpe problemet med forsinkelser i OLAF's undersøgelser skal der tages skridt til at fremskynde denne proces.

Nedenstående tabel beskriver forbindelsen mellem de konstaterede problemer og målene.

Problem	**Specifikt mål**	**Operationelt mål**
Falsk oprindelsesangivelse og dertil knyttede økonomiske tab	Styrke **afsløring, forebyggelse og retsforfølgning** af toldsvig gennem et **øget samarbejde** både mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Kommissionen (i bekæmpelse af svig vedrørende falsk oprindelsesangivelse for varer, falsk varebeskrivelse og misbrug af transitsystemet)	1. Skabe betingelser for en bedre bekæmpelse af toldsvig i forbindelse med **falsk oprindelsesangivelse for varer**
Falsk varebeskrivelse og dertil knyttede økonomiske tab		2. Skabe betingelser for en bedre bekæmpelse af toldsvig i forbindelse med **falsk varebeskrivelse**
Misbrug af transitsystemet og dertil knyttede økonomiske tab		3. Skabe betingelser for en bedre bekæmpelse af toldsvig i forbindelse med **misbrug af transitsystemet**
Forsinkelser i OLAF's undersøgelser (og forældelse)	Forbedre processen vedrørende OLAF's undersøgelser	4. Fremskynde OLAF's undersøgelser

4 Løsningsmodeller

4.1 Løsningsmodeller vedrørende det centrale problem (operationelt mål 1, 2 og 3)

- **Løsning 0: beholde status quo**

Denne løsning svarer til referencescenariet.

- **Løsningsmodel 1: Blød regulering – ved hjælp af de nødvendige henstillinger styrke afsløringen af toldsvig i forbindelse med falsk oprindelsesangivelse, falsk varebeskrivelse og misbrug af transitsystemet**

Hvad angår **mål 1**, skal henstillingen opfordre medlemsstaterne til at støtte Kommissionen i bestræbelserne på at opnå CSM fra økonomiske operatører.

Hvad angår **mål 2 og 3**, skal henstillingen opfordre medlemsstaterne til at bemyndige Kommissionen til at få adgang til/kopiere de oplysninger, der på nuværende tidspunkt findes på Kommissionens platform, og at fremskaffe supplerende transit oplysninger[1].

[1] Oplysninger om national transit og andre efterfølgende transitoplysninger, som f.eks. ændringer af rute eller resultater af kontrol.

- **Løsningsmodel 2: Ansvaret for at styrke afsløringen af toldsvig i forbindelse med falsk oprindelsesangivelse, falsk varebeskrivelse og misbrug af transitsystemet placeres hos Kommissionen**

Denne løsningsmodel involverer oprettelse af en central EU-database med CSM og oplysninger om indførsel, udførsel og transit. Databasen bygger på den erfaring, der er høstet med ConTraffic og ATIS. Oplysninger om national transit og andre efterfølgende transitoplysninger, som f.eks. ændringer af rute eller resultater af kontrol, vil også indgå i den centrale EU-database.

- **Løsningsmodel 3: Ansvaret for at styrke afsløringen af toldsvig i forbindelse med falsk oprindelsesangivelse, falsk varebeskrivelse og misbrug af transitsystemet placeres hos medlemsstaterne**

I modsætning til ovenstående betyder denne model, at medlemsstaterne får ansvaret for at indsamle og analysere de relevante oplysninger. Hver medlemsstat skal derfor oprette sin egen nationale database med CSM og oplysninger om indførsel, udførsel og transit. Regelmæssig udveksling og åben adgang giver medlemsstaterne mulighed for at kommunikere og udveksle oplysninger og udarbejde regelmæssige analyser.

- **Løsningsmodel 4: Delt ansvar mellem Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at styrke afsløringen af toldsvig i forbindelse med falsk oprindelsesangivelse, falsk varebeskrivelse og misbrug af transitsystemet**

Ifølge denne model indsamles CSM og transitoplysninger på EU-plan, mens medlemsstaterne får ansvar for indførsels- og udførselsoplysninger. Det er måske det mest plausible kompromis, da det tager hensyn til den nuværende situation (Kommissionens forvaltning af ConTraffic og ATIS) og fordeler ansvaret i den henseende.

- **Løsningsmodel 5: Referencescenarie "plus"**

Denne model betyder mere personale til afsløring og forebyggelse af toldsvig. Takket være flere kontrollører og flere efterforskere forventes det, at der vil blive afsløret og måske forebygget flere tilfælde af svig. Den foreslåede fordobling af ressourcer kan vedrøre både medlemsstaterne og Kommissionen (OLAF). Efter grundig analyse må denne løsningsmodel udelukkes på nuværende tidspunkt.

4.2 Løsningsmodeller vedrørende forsinkelser i OLAF's undersøgelser og deraf følgende økonomiske tab

- **Løsningsmodel 0: beholde status quo**

Denne løsningsmodel betyder, at status quo bevares. Der vil ikke blive truffet yderligere foranstaltninger i henhold til denne løsningsmodel for at sikre hurtigere OLAF-undersøgelser.

- **Løsningsmodel 1: Blød regulering — fremsætte en henstilling for at fremskynde proceduren**

Denne løsningsmodel betyder, at der fremsættes en henstilling, der opfordrer medlemsstaterne til at bidrage til en hurtigere procedure. En henstilling er et ikke-bindende instrument, der kan opfattes som en opfordring til medlemsstaterne om at forbedre den nuværende praksis og bidrage til processen med at fremskynde undersøgelser og afsløring af svig.

- **Løsningsmodel 2: Fremskynde undersøgelsesproceduren ved at give Kommissionen mulighed for at henvende sig direkte til de økonomiske operatører for at opnå dokumentation**

Kommissionen bør have mulighed for at anmode om dokumentation direkte hos de økonomiske operatører. Denne løsningsmodel betyder, at medlemsstaterne informeres, men ikke spiller en aktiv rolle.

- **Løsningsmodel 3: Øge antallet af undersøgelser i Kommissionen/OLAF**

Denne løsningsmodel betyder, at arbejdsgangen i OLAF forbedres ved at øge antallet af efterforskere hos OLAF. Den tid, der medgår til undersøgelser, vil således blive kortere, hvilket vil nedbringe problemet med langvarige undersøgelser.

- **Løsningsmodel 4: Anmode de økonomiske operatører om også at fremlægge oplysninger på nationalt plan ved at indføre de nødvendige bestemmelser i den relevante EU-lovgivning**

Denne løsningsmodel betyder en tilbagevenden til situationen før 2010 (dvs. før e-told blev indført). Ifølge denne model forpligtes de økonomiske operatører til at fremlægge oplysninger om al dokumentation for de respektive nationale myndigheder, som så straks skulle kunne fremlægge de ønskede oplysninger.

- **Løsningsmodel 5: Indføre en frist for fremlæggelse af dokumentation**

Denne løsningsmodel vil betyde, at der fastlægges en specifik frist for medlemsstaterne, inden for hvilken de skal fremlægge de relevante dokumenter for Kommissionen. Denne løsningsmodel anses imidlertid for at være for indgribende og upraktisk, da en ensartet frist for alle sager ikke tager højde for undersøgelsernes forskellige kompleksitet.

5 Analyse af virkningerne

5.1 Sammenfatning af virkningerne

Virkninger af løsningsmodeller vedrørende mål 1, 2 og 3

Kriterier / **Model**	**Effektivitet**			**Virkningsgrad** (Alle mål)	**Økonomiske virkninger** (Alle mål)	**Forenkling**			**Sammenhæng** (Alle mål)	**Samlet vurdering**
	Mål 1	Mål 2	Mål 3			Mål 1	Mål 2	Mål 3		
Model 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Model 1	+	+	+	+ (Samlede omkostninger: ubetydelige)	+	+	+	+	+	+
Model 2	+++	+++	+++	++ (Samlede omkostninger for Kommissionen: 850 000 EUR – iværksættelse;	+++	+++	+++	+++	+++	+++

				200 000 EUR – årlig vedligeholdelse Hvis global rapportering – ingen omkostninger for de økonomiske operatører i tilfælde af selektiv rapportering – 3 000 til 200 000 EUR						
Model 3	++	++	++	--- (Samlede omkostninger for medlemsstaterne: 850 000 EUR – iværksættelse 200 000 EUR – årlig vedligeholdelse Samlede omkostninger for økonomiske operatører: som for løsningsmodel 2	+++	++	++	++	_	+
Model 4	+++	++	+++	- (Samlede omkostninger for medlemsstaterne: 320 000 EUR – iværksættelse 80 000 EUR – årlig vedligeholdelse (Samlede omkostninger for Kommissionen: 530 000 EUR – iværksættelse; 120 000 EUR – årlige vedligeholdelse Samlede	++	+++	++	+++	+	+

				omkostninger for økonomiske operatører: som for løsningsmodel 2						

Virkninger af løsningsmodeller vedrørende mål 4

Kriterier	**Effektivitet** hvad angår opnåelse af mål	**Virknings-grad**	**Økonomiske virkninger**	**Sammen-hæng**	**Forenkling**
Model 0	0	0	0	0	0
Model 1	+	+	+-	+	++
Model 2	+++	++	+++	+	++
Model 3	++	--	+	-	0
Model 4	+++	---	-	-	--

6 SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

6.1 Løsningsmodeller vedrørende mål 1, 2 og 3

Som understreget i referencescenariet vil løsningsmodel 0 ikke blot være utilstrækkelig til at nå målene, den kan også forværre den nuværende situation.

Løsningsmodel 1's frivillige karakter vil uundgåeligt medføre en risiko for ufuldstændige oplysninger, og selv om situationen skulle blive bedre end status quo, er det klart ikke tilstrækkeligt, og derfor anses denne løsningsmodel for at være negativ. Løsningsmodel 2 anses derimod for at være stærkt positiv, da Kommissionen allerede er i besiddelse af de nødvendige systemer og den nødvendige erfaring til på tilfredsstillende vis at forvalte de omhandlede databaser. Endvidere er løsningsmodel 2 den løsningsmodel, som både medlemsstaterne og de økonomiske operatører foretrækker, da den sikrer en omkostningseffektiv og effektiv løsning på problemet med toldrelateret svig. Løsningsmodel 3 anses for at være positiv, men i modsætning til løsningsmodel 2 vil oprettelse af særskilte nationale databaser betyde overlapninger og øget kompleksitet, da de samme oplysninger vil blive indsamlet, behandlet og fortolket af flere medlemsstater. Og ikke mindst vil det også medføre en betydelig økonomisk byrde for medlemsstaterne. I den henseende ser løsningsmodel 4 ud til at være en bedre løsning end løsningsmodel 3, da den ikke pålægger medlemsstaterne overdrevent store økonomiske byrder, idet de omhandlede omkostninger og ansvaret skal deles med Kommissionen. Når den imidlertid sammenlignes med løsningsmodel 2, er der risiko for at glemme betydningen af det grænseoverskridende element ved indsamling og brug af oplysninger om indførsel og udførsel. På samme måde som løsningsmodel 3 kan løsningsmodel 4 føre til duplikering af oplysninger om indførsel og udførsel i flere nationale databaser. På basis af ovenstående sammenligning er **løsningsmodel 2** den foretrukne model.

6.2 Løsningsmodeller vedrørende mål 4

Løsningsmodel 1 anses for ret negativ, da det er højst usandsynligt, af den kan opfylde det forfulgte mål. Løsningsmodel 2 anses for at være mere effektiv end løsningsmodel 1, da den forudsætter, at den eneste tid, der skal bruges til at indhente relevante dokumenter, er den tid, som de økonomiske operatører skal bruge til at fremlægge oplysninger for OLAF. Det giver en realistisk mulighed for i væsentlig grad at afkorte den tid, der er nødvenig for at indhente de relevante dokumenter. Det problem, som OLAF står over for i øjeblikket (nemlig sager, hvor medlemsstaterne ikke har mulighed for at bistå OLAF med at opnå disse dokumenter), ville blive fjernet, da anmodninger kan rettes direkte til dem, der er i besiddelse af de omhandlede dokumenter. Løsningsmodel 2 anses derfor for at være særdeles positiv. Løsningsmulighed 3 betragtes som forholdsvis positiv, da den har potentiale til at håndtere problemet. På grund af de betydelige finansielle byrder, er den imidlertid mindre fordelagtig end løsningsmodel 2. På basis af ovenstående sammenligning er **løsningsmodel 2** den foretrukne model.

7 Overvågning og evaluering

7.1 Overvågning

Nedenstående tabel giver et overblik over indikatorer.

Formål	**Indikator**
1, 2 og 3	- Oplysninger om udførsel/indførsel/transit/CSM: - antal afslørede tilfælde af overtrædelser af lovgivningen - antal undersøgelser indledt på basis af disse oplysninger - antal anmodninger fra efterforskere om brug af oplysninger - inddrevne beløb på basis af disse oplysninger
4	Varighed af dertil knyttede OLAF-undersøgelser (har ændringen ført til hurtigere procedurer; har den øget antallet af undersøgelser og de inddrevne beløb)

7.2 Evaluering

Hvad angår de operationelle mål, vil Kommissionens ansvarlige tjenestegrene sikre, at der foretages en evaluering hvert femte år. Evalueringen vil dække resultater og virkninger, hvad angår øget afsløring af svig takket være databasen og analyser udført på basis af de foreliggende data og oplysninger samt de indførte foranstaltningers effektivitet og relevans. En evaluering vil tage form af en præsentation af resultaterne i Kommissionens/OLAF's udvalg om gensidig bistand.