

Bruxelles, den 22. november 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	18. november 2022
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 635 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om den endelige evaluering af Told 2020-programmet

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 635 final.

Bilag: COM(2022) 635 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.11.2022
COM(2022) 635 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om den endelige evaluering af Told 2020-programmet

{SWD(2022) 363 final}

1. BAGGRUND

Toldunionen er en grundpille for EU og et væsentligt element i det indre markeds funktion. EU's toldområde er reguleret af fælles regler og procedurer, der er fastsat i EU-toldkodeksen¹. De forudsætter korrekt og ensartet gennemførelse og anvendelse i alle medlemsstater. Desuden skal toldpolitikken og toldadministrationerne hele tiden tilpasse sig de moderne handelsmæssige realiteter, øgede ansvarsområder og moderne kommunikationsværktøjer. EU-toldkodeksen er en milepæl i moderniseringen af toldbehandling i EU og har til formål at skabe en papirløs og fuldautomatisk toldunion. EU's Told 2020-program, det flerårige handlingsprogram for toldvæsenet i EU, der blev oprettet ved [forordning \(EU\) nr. 1294/2013](#), er uundværligt for at støtte toldkodeksens gennemførelse. Det tilvejebringer de nødvendige ressourcer til driften af de eksisterende europæiske informationssystemer (EIS) på toldområdet (og til udvikling af nye, der er nødvendige for gennemførelsen af EU-toldkodeksen) og til at lette og styrke samarbejdet mellem de nationale toldmyndigheder.

I overensstemmelse med artikel 18, stk. 1 og 3, i forordning (EU) nr. 1294/2013, som pålægger Kommissionen at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en midtvejs- og en slutevalueringsrapport om toldprogrammet, og hvori det hedder, at disse evalueringer skal foretages af en uafhængig ekstern vurderingsmand, blev der bestilt en ekstern undersøgelse til støtte for programmets slutevaluering. Der redegøres for resultaterne af undersøgelsen, som udgør grundlaget for denne rapport, i vedlagte arbejdsdokument.

Denne endelige evaluering bygger på midtvejsevalueringen af toldprogrammet, som blev offentliggjort i 2019. Den har til formål at vurdere Told 2020-programmet siden dets lancering den 1. januar 2014 og frem til dets afslutning den 31. december 2020. I evalueringen tages der hensyn til det fulde spektrum af finansierede aktiviteter og interessenter i programmet.

I overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1294/2013 indeholder nærværende rapport resultaterne af den endelige evaluering af: i) de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af programmets mål, ii) omkostningseffektiviteten af de forskellige finansierede aktiviteter, iii) programmets sammenhæng og dets bidrag til EU's bredere politikker og prioriteter, iv) programmets fortsatte relevans og v) merværdien ved en indsats på EU-plan. De langsigtede virkninger og bæredygtigheden af programmets virkninger er blevet overvejet i hele analysen.

2. EFFEKTIVITET

Det generelle mål for programmet er at støtte toldunionens funktionsmåde og modernisering gennem samarbejde mellem de deltagende lande, deres toldmyndigheder og deres embedsmænd.

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

Evalueringen bekræftede, at Told 2020-programmet var et vigtigt instrument til at støtte gennemførelsen og en konsekvent anvendelse af den nye toldlovgivning (EU-toldkodeksen). Det har været særlig vigtigt i forbindelse med den gradvise **udvikling og funktion af de europæiske informationssystemer (EIS) på toldområdet, idet der er skabt et samarbejdsbaseret IT-miljø**, hvor toldmyndighederne arbejder sammen og deler forsyningskædedata og risikorelevante oplysninger.

De EIS'er på toldområdet, der finansieres af programmet, har givet mulighed for en automatiseret, solid og pålidelig udveksling af data mellem nationale toldmyndigheder og med økonomiske operatører og andre statslige myndigheder. Antallet af meddelelser, der blev udvekslet mellem toldmyndighederne via den sikre platform, som blev støttet af programmet, var steget støt siden 2014 og nåede op på ca. 8,4 mia. i 2020. Visse udvekslinger af oplysninger med økonomiske operatører er blevet væsentligt forbedret gennem gennemførelsen af EU-portalen for virksomheder og specifikke portaler for virksomheder i visse systemer². Disse portaler har centraliseret adgang til flere EIS'er på toldområdet og dermed givet mulighed for dataudveksling mellem toldmyndigheder og økonomiske operatører på en ensartet måde. De stillede tjenesteydelser til rådighed for de økonomiske operatører, såsom indgivelse af ansøgninger og supplerende oplysninger og modtagelse af meddelelser fra toldmyndighederne. Informationsudveksling med andre statslige myndigheder blev fremmet gennem EU-kvikskranken for systemet til udveksling af certifikater på toldområdet (EU CSW-CERTEX), som sammenkoblede de deltagende landes nationale toldsystemer med EU-databaser³, der forvalter støttedokumenter vedrørende ikke-toldrelaterede krav, såsom fælles sundhedsimportdokumenter, FLEGT-licenser til import af træ og træprodukter og kontrolattester for økologiske produkter.

De fælles foranstaltninger under Told 2020-programmet var et **instrument til udveksling af viden og god praksis** mellem toldmyndighederne og andre statslige myndigheder i de deltagende lande. Gennem alle former for fælles foranstaltninger, herunder eksperthold (et nyt værktøj, der støtter øget operationelt samarbejde på regionalt eller tematisk grundlag), har programmet bidraget til at udvikle retningslinjer og udpege, formidle og udbrede bedste praksis, hvilket har ført til forbedrede arbejdsmetoder og en mere konsekvent og harmoniseret anvendelse af EU-retten på toldområdet og relaterede områder. **Fælles foranstaltninger har også bidraget til udarbejdelsen af nye lovgivningsinitiativer**, såsom forslaget til forordning om et europæisk kvikskrankemiljø på toldområdet⁴, og dermed til moderniseringen af toldunionen og et mere velfungerende indre marked.

² Systemet vedrørende autoriserede økonomiske operatører, systemet for europæiske bindende tarifieringsoplysninger-3 og oplysningsskemaer til særlige procedurer.

³ Dvs. TRACES-systemet ("Trade Control and Expert System") og ODS-forvaltningssystemet.

⁴ COM(2020) 673 final.

Uddannelsesaktiviteterne for Told 2020 **har spillet en vigtig rolle med hensyn til at støtte en mere sammenhængende anvendelse af den nye toldlovgivning (EU-toldkodeksen)**, som trådte i kraft i finansieringsperioden. Dette har gjort det lettere at forstå både toldmyndighederne og de økonomiske operatører, hvilket har bidraget til en mere gnidningsløs gennemførelse. Sammen med flere fælles foranstaltninger har uddannelsesaktiviteterne også givet vejledning i forberedelsen til Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union.

Told 2020-programmet har **opbygget tillid** mellem toldadministrationerne og deres embedsmænd og har fremmet arbejdsrelationer og udvekslinger, der fortsatte ud over de specifikke programaktiviteter. Disse netværksmuligheder, som altid er blevet betragtet som et centralt element i programmet, er imidlertid blevet noget mindre som følge af covid-19-pandemien, hvilket øger behovet for at revurdere, hvordan brugen af personlige møder og onlinemøder kan optimeres, samt for at udforske mere hensigtsmæssige platforme og/eller kanaler, der kan sikre, at netværksmulighederne fortsætter via virtuelle midler og på den måde erstatter eller supplerer de normale måder at netværke på.

På grundlag af ovenstående viste evalueringen, at Told 2020-programmet havde en **positiv indvirkning på toldunionens og det indre markeds funktion og modernisering**, hvilket igen støttede lovlig handel og forebyggede ulovlige aktiviteter. **Programmet har støttet lovlige økonomiske aktiviteter** på forskellige måder. For det første har **digitaliseringen af de toldprocedurer, der finansieres af programmet, forenklet og harmoniseret nogle af dem** (og forventes fortsat at gøre det, efterhånden som flere systemer bliver operationelle) og dermed reduceret overholdelsesomkostningerne og øget retssikkerheden for de erhvervsdrivende, hvilket i sidste ende styrker de europæiske virksomheders konkurrenceevne. For det andet har uddannelsesmateriale, der er til rådighed for både toldmyndigheder og økonomiske operatører, også støttet dette mål. Desuden har bedste praksis som følge af fælles foranstaltninger bidraget til at forbedre handelsbetingelserne og -procedurerne.

Som allerede nævnt er **digitaliseringen imidlertid stadig en igangværende proces, og nogle af de IT-systemer, der er planlagt i EU-toldkodeksen, er endnu ikke blevet udviklet eller ajourført⁵, hvilket forsinker realiseringen af de forventede fordele**. De økonomiske operatører, der er blevet hørt, ser, at der er mulighed for flere handelslettelser generelt, og har givet udtryk for de udfordringer, der er forbundet med IT-miljøets kompleksitet, medlemsstaternes gradvise udvikling af nationale komponenter og den utilstrækkelige formidling af disse. Selv om disse spørgsmål primært er politikrelaterede og primært henhører under EU-medlemsstaternes ansvar, peger de på muligheden for at søge et bedre samarbejde med de økonomiske operatører i forbindelse med programmets næste udgave.

⁵ EU-toldkodeksen blev ændret i 2019 for at udskyde fristen for indførelse af tre nationale systemer til 2022 og seks transeuropæiske systemer til 2025. Disse omfatter systemet med summariske indpassageangivelser, systemet for eksternt og internt forsendelse, systemet for varer, der føres ud af toldområdet, systemet vedrørende sikkerhedsstillelse for potentielle eller eksisterende fordringer, varers toldmæssige status og den centraliserede toldbehandling.

Ifølge evalueringen har **programmet understøttet toldmyndighedernes forebyggelse af ulovlige aktiviteter** og dermed beskyttelsen af Unionens og medlemsstaternes finansielle og økonomiske interesser. Digitaliseringsprocessen, som Told 2020 har støttet, giver mulighed for at foretage automatisk kontrol, krydskontrol og datavalidering, hvilket potentielt kan bidrage til at mindske svig og fejl. Desuden gjorde IT-kapacitetsopbygningsaktiviteterne og de fælles foranstaltninger (navnlig de nye eksperthold) det muligt at øge koordineringen mellem toldmyndighederne og Kommissionen i forbindelse med forebyggelse af svig. Aktiviteter til opbygning af menneskelige kompetencer har styrket toldembedsmændenes kompetence med hensyn til kontrol i Unionens toldområde.

Trods disse positive resultater **er der tegn på inkonsekvent anvendelse af toldkontrollen**⁶, hvilket viser, at der er behov for at tilpasse den ramme for risikostyring, som Kommissionen har indført med støtte fra programmet til at forebygge ulovlige aktiviteter. Desuden henviste flere af de hørte interessenter til **svig i forbindelse med e-handel som et udestående spørgsmål**.

3. VIRKNINGSGRAD

På baggrund af Told 2020-programmet blev der afsat et budget på **531,7 mio. EUR for perioden 2014-2020**. Dette budget er betydeligt højere end de 272 mio. EUR, der blev afsat til den foregående programmeringsperiode (2007-2013), hovedsagelig på grund af det øgede fokus på udviklingen af EIS i forbindelse med gennemførelsen af EU-toldkodeksen. **Næsten 87 % af budgettet er blevet brugt til udvikling, drift og vedligeholdelse af EIS på toldområdet**. Disse fælles IT-systemer er klart ressourcekrævende. De er imidlertid uundværlige for toldadministrationernes daglige arbejde og giver en række fordele inden for alle områder med toldaktiviteter. Selv om det ikke var muligt at kvantificere disse fordele, vedrører de hovedsagelig forenkling og standardisering af toldprocedurer gennem automatisering, en mere effektiv gennemførelse og konsekvent anvendelse af toldlovgivningen og øget interoperabilitet og informationsudveksling mellem toldmyndighederne. Ved at udvikle og drive de fælles komponenter til EIS har programmet ført til betydelige stordriftsfordele, idet dobbeltarbejde for medlemsstaterne er undgået, samtidig med at overensstemmelsesomkostningerne og de administrative byrder for de økonomiske operatører er blevet reduceret. Selv om evalueringen ikke kunne bekræfte omkostningseffektiviteten af IT-kapacitetsopbygningsaktiviteterne (hovedsagelig på grund af vanskelighederne med at kvantificere deres fordele), gav den et generelt positivt billede af deres effektivitet.

Fælles foranstaltninger tegnede sig for 11 % af det afsatte budget og udgjorde et stort bidrag til programmets mål. De gennemsnitlige omkostninger pr. deltager pr. foranstaltning for alle typer af fælles foranstaltninger (med undtagelse af ekspertgrupper) var ca. 742 EUR.

⁶ Den Europæiske Revisionsrets særberetning — Toldkontrol: Utilstrækkelig harmonisering skader EU's finansielle interesser (04, 2021).

Projektgrupper tegnede sig for næsten halvdelen af udgifterne til fælles foranstaltninger, men er sandsynligvis den mest omkostningseffektive type på grund af deres rækkevidde (over 33 000 deltagere) og relativt lave omkostninger for deltagelse (gennemsnitlige deltageromkostninger på 676 EUR). De har styrket samarbejdet og arbejdsrelationerne mellem deltagerne og støttet udarbejdelsen af ny toldlovgivning og den effektive gennemførelse af den gældende lovgivning gennem fastlæggelse af bedste arbejdspraksis for administrative procedurer. Evalueringen viste, at der er behov for at forbedre rettidigheden af indbydelser til møderne for at sikre, at de bedst mulige eksperter deltager ved de lavest mulige omkostninger. På grund af de nyligt gennemførte ekspertholds forskellige karakter (og derfor forskellige overvågningsdata) er det vanskeligt at sammenligne ekspertholdenes omkostningseffektivitet med de andre fælles foranstaltninger. Deres potentiale til at reducere omkostningerne blev imidlertid fremhævet under evalueringen, **da de giver medlemsstaterne mulighed for at samle deres ressourcer og ekspertise i stedet for at handle hver for sig.**

Selv om aktiviteterne til **opbygning af menneskelige kompetencer** kun tegner sig for 2 % af programbudgettet, anses de for at skabe stor værdi for pengene, navnlig e-læringskurserne, der kan anvendes gentagne gange uden at medføre yderligere omkostninger (undtagen til nødvendige ajourføringer). Som det fremgår af evalueringen, er de vigtigste fordele ved Told 2020-uddannelsesaktiviteter forbundet med en mere **sammenhængende anvendelse af toldlovgivningen og i sidste ende en mere effektiv og virkningsfuld toldunion, da de øger toldembedsmændenes kapacitet til at udføre deres opgaver samt de økonomiske operatørers forståelse af toldreglerne.** Dette var særlig vigtigt under denne version af programmet, hvor en ny toldretlig ramme trådte i kraft. I den forbindelse blev EU-toldkodeksens e-læringsprogram for EU, der består af 15 moduler til at støtte gennemførelsen af EU-toldkodeksen, udgivet i 2016. De efterfølgende år fokuserede hovedsagelig på opdatering og udvikling af oversættelser af eksisterende moduler (med to til tre nye moduler på engelsk om året). I overensstemmelse med deres udgivelse er antallet af e-læringsmoduler, der anvendes af de deltagende lande, også steget i hele programmets løbetid. Antallet af downloads af offentligt tilgængelige e-læringsmoduler (dvs. dem, der er tilgængelige for økonomiske operatører) steg fra 3 219 i 2014 til 30 408 i 2020, og antallet af nationale toldembedsmænd, der blev uddannet ved hjælp af fælles EU-uddannelsesmateriale, blev fordoblet i denne programmeringsperiode (fra lidt over 4 000 i 2014 til 40 000 i 2019). Dette uddannelsesmateriale blev generelt opfattet som værende af god kvalitet.

4. SAMMENHÆNG

Den endelige evaluering fokuserede på programmets **eksterne sammenhæng** med EU's bredere politikker og prioriteter. Resultaterne af midtvejsevalueringen, som fokuserede på **intern sammenhæng** mellem programmets forskellige elementer, komponenter og udformning, er fortsat gyldige. Evalueringen viste, at **Told 2020-programmet både har støttet andre EU-initiativer og -programmer og draget fordel af dem.** Som beskrevet i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, er et eksempel på sådanne indbyrdes

forbindelser tilfældet med "forbud og restriktioner", som henviser til ikke-toldretlige formaliteter (sundhedsmæssige, plantesundhedsmæssige, miljømæssige, landbrugsmæssige osv.), der er nødvendige for import og eksport af varer, som toldmyndighederne har til opgave at håndhæve ved EU's grænser. Sammenhængen med andre udgiftsprogrammer, såsom Fiscalis 2020, støtteprogrammet for strukturreformer eller Hercule III, og deres respektive politikområder blev også opnået i rimeligt omfang uden overlapninger og med komplementariteter mellem programmerne.

Der blev anvendt flere mekanismer til at sikre denne sammenhæng, såsom møder på tværs af tjenestegrene og tværtjenstlige høringer mellem forskellige tjenestegrene i Kommissionen, blandede projekt- og ekspertgrupper, deltagelse af observatører fra forskellige tjenestegrene i projektgruppemøder eller -aktiviteter eller vurdering af projektforslag foretaget af tjenestemænd fra forskellige tjenestegrene i Kommissionen. På trods af de konstaterede positive resultater viste evalueringen og konsekvensanalysen af det næste finansieringsprogram, at der var plads til yderligere komplementariteter og synergier på visse områder. Man kunne f.eks. undersøge yderligere synergier med efterfølgeren til Hercule III-programmet vedrørende udvikling af datalagre eller fælles dataanalyse eller med Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa ved at søge en mere fælles og tværsektoriel tilgang på operationelt plan. Samarbejde med tredjelande om opfyldelse af EU's og internationale miljømål blev også fremhævet som et potentielt område, hvor sammenhængen kunne forbedres.

Endelig blev der i evalueringen foreslået yderligere metoder til at forbedre sammenhængen, f.eks. yderligere strukturering eller formalisering af samarbejdet mellem Kommissionens involverede tjenestegrene i overensstemmelse med principperne og anbefalingerne i den europæiske interoperabilitetsramme⁷, større synlighed for programmet og større komplementaritet med andre EU-midler i medlemsstaterne eller undersøgelse af IT-synergier med andre EU-programmer, der driver betydelige elektroniske systemer.

Det efterfølgende initiativ kunne drage fordel af det kommende forslag til forordning om et højt niveau af interoperabilitet i den offentlige sektor i hele Unionen⁸ for yderligere at sikre gnidningsløse interaktioner på tværs af domæner og på tværs af grænserne. Dette vil også bidrage til at udpege vellykkede løsninger og praktiske erfaringer, der kan gavne andre.

5. RELEVANS

Toldunionen er et væsentligt og integreret element i det indre markeds funktion. Da toldlovgivningen hører under EU's enekompetence, vedtages den på EU-plan, men gennemføres af medlemsstaterne. Det er derfor hovedsagelig toldmyndighederne, som har det direkte behov

⁷ Se nærmere oplysninger om den europæiske interoperabilitetsramme på [The European Interoperability Framework in detail | Joinup \(europa.eu\)](#).

⁸ Medtaget i Kommissionens arbejdsprogram for 2022, s. 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

for at få toldunionen til at fungere gnidningsløst, da de opererer under forhold, hvor det er mere nødvendigt at udveksle oplysninger, samarbejde og opbygge administrativ kapacitet. Økonomiske operatører er sekundære målgrupper, hvis behov også bør tages i betragtning.

Relevansen af toldprogrammet blev bekræftet af midtvejsevalueringen, som konkluderede, at programmets specifikke og operationelle mål var relevante for de berørte interessenters behov, og at ambitiøse politikker ikke ville have været mulige uden programmet. **Den endelige evaluering har derfor fokuseret på fortsat relevans i lyset af den udvikling, der er sket siden midtvejsevalueringen, navnlig brexit og covid-19-pandemien. Desuden blev det i evalueringen undersøgt, om programmet er tilpasset de problemer og foranstaltninger, der blev konstateret i toldhandlingsplanen fra 2020** "Handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau"⁹, hvori der foreslås en revideret strategi for toldunionen.

Den endelige evaluering viste, at **programmet fortsat er både relevant og nødvendigt**, og at interessenternes behov stort set er forblevet uændrede siden midtvejsevalueringen. Dette er også i overensstemmelse med **konsekvensanalysen for toldprogrammet efter 2020, som bekræftede disse behov**. Desuden blev der i **toldhandlingsplanen fra 2020 foreslået en række foranstaltninger, der knytter sig til programmets specifikke og operationelle mål**, hvilket bekræfter deres fortsatte relevans. De foreslåede foranstaltninger, som er i overensstemmelse med programmets mål, vedrørte risikostyring, forvaltning af e-handel, fremme af overholdelse af reglerne og operationelt samarbejde mellem toldmyndighederne¹⁰.

Programmet blev anset for fortsat at være særlig relevant i forhold til **behovet for at harmonisere anvendelsen og den effektive gennemførelse af toldunionens regler**. Toldmyndighederne, men også de økonomiske operatører, anførte i forbindelse med evalueringen, at programmets aktiviteter havde hjulpet medlemsstaterne med at kommunikere, og at de derfor havde nærmet sig en mere fælles forståelse af disse regler. Netværkssamarbejde, udveksling af idéer og praksis samt udarbejdelse af fælles retningslinjer og standarder blev betragtet som vigtige aspekter af disse aktiviteter. Toldmyndighederne bekræftede også det **fortsatte behov for, at programmet støttede medlemsstaterne i digitaliseringen og moderniseringen af toldprocedurerne, som stadig er i gang**.

Interviewede **økonomiske operatører** krævede generelt **en yderligere forenkling og harmonisering af toldlovgivningen og -processerne, hvilket bekræftede, at dette stadig er et behov**. I forbindelse med forvaltningen af programmet **opfordrede nogle økonomiske aktører til et mere proaktivt engagement og en mere proaktiv kommunikation med erhvervslivet samt en bedre levering af information til virksomhederne**. Dette var allerede blevet anbefalet i midtvejsevalueringen af programmet og vil blive behandlet i den næste finansieringsperiode.

⁹ 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).

¹⁰ I handlingsplanen beskrives dette område som, at toldmyndighederne fungerer som en samlet enhed.

Generelt tilpassede programmet sig godt til uforudsete begivenheder såsom covid-19 og Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union. **Programmets aktiviteter bidrog til at bane vejen for Det Forenede Kongeriges udtræden af EU** og viste dets fleksibilitet til at håndtere uforudsete udviklinger. Toldmyndighederne blev regelmæssigt orienteret om fremskridtene i denne henseende og deltog i forskellige møder og seminarer¹¹ om emnet. Der var specifikke fælles foranstaltninger på dette centrale område med det mål at støtte forberedelsen, anvendelsen og gennemførelsen af EU-retten, og der blev også ydet særlig uddannelsesstøtte i 2019 som forberedelse til Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union¹². Desuden blev de nødvendige ændringer af de transeuropæiske systemer, såsom eksportkontrollsystemet, det nye IT-baserede forsendelsessystem (NCTS) og andre systemer, udarbejdet og gennemført på en rettidig og koordineret måde. Trods denne positive vurdering mener de hørte toldmyndigheder, at der stadig er behov for **yderligere programstøtte på dette område**.

Programmet tilpassede sig også godt til covid-19-pandemien og den nye virkelighed. Både toldmyndigheder og erhvervsdrivende, der blev hørt, var enige om, at **Kommissionens tjenestegrene med ansvar for toldområdet havde reageret hurtigt på krisen** ved at vedtage lovgivning, udstede retningslinjer og aktivt støtte medlemsstaterne og virksomhederne for at sikre fleksibilitet med hensyn til toldforpligtelser og toldbehandling. Med hensyn til programaktiviteterne **tilpassede programmet sig godt til situationen efter nogle indledende afbrydelser og forsinkelser for fælles foranstaltninger og afprøvning af nye IT-systemer**. Det mere virtuelle miljø synes imidlertid at have påvirket netværksmulighederne, og nogle toldmyndigheder mener, at **programmets forvaltningssystemer er forældede og ikke tilpasset den nye virkelighed med øgede virtuelle arbejdsmetoder og virtuelt netværkssamarbejde**.

Ud fra deres synspunkt pegede de **økonomiske operatører på forvaltningen af e-handel og den teknologiske innovation inden for toldprocesserne** som to nye behov, som Kommissionen og medlemsstaterne ikke i tilstrækkelig grad har behandlet via programmet, hvilket bekræfter dets fortsatte relevans.

6. EU-MERVÆRDI

Toldpolitikken hører under EU's enekompetence. Gennemførelsen af EU's toldlovgivning påhviler imidlertid medlemsstaterne. EU's retlige ramme sikrer ikke i sig selv i tilstrækkelig grad, at toldunionen fungerer efter hensigten. For at sikre at EU's toldlovgivning anvendes på en

¹¹ Et eksempel herpå er seminaret med tekniske eksperter (EU27) om konsekvenserne af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU for IT på toldområdet (CPG/054/047), der blev afholdt den 13. februar 2019. Dette møde var henvendt til eksperter, der regelmæssigt deltog i den elektroniske toldkoordineringsgruppe.

¹² Gennem udvikling af hurtige opkvalificerings- og onboarding-uddannelsesprogrammer på toldområdet til direkte brug for de nationale myndigheder.

konvergerende og harmoniseret måde på nationalt plan, bør den retlige ramme, som det fremgår af Told 2020-programmet, suppleres af støtteforanstaltninger.

Som anført ovenfor har Told 2020-programmet været af stor betydning for at støtte alle aspekter af gennemførelsen af EU-toldkodeksen. EU-toldkodeksen ville også være blevet gennemført uden programstøtten, men sandsynligvis med større vanskeligheder og mindre harmonisering. Told 2020-programmet har sikret, at EIS er finansielt bæredygtigt, hvilket har været afgørende for at sikre tilgængeligheden og delingen af data vedrørende forsyningskæden og risikorelevant information. Told 2020-programmet har således medført **stordriftsfordele** og **effektivitetsgevinster** ved at gøre de lettere for nationale myndigheder — og i mange tilfælde også erhvervsdrivende — at spare tid og ressourcer, navnlig for deltagende lande med mindre toldmyndigheder og færre ressourcer. Alt, der er knyttet til interoperabiliteten og sammenkoblingen af centrale IT-systemer, har EU-merværdi. Den symbiotiske karakter af den centrale EIS-arkitektur er enestående og kan ikke kopieres på nationalt plan.

De fælles foranstaltninger har samlet de deltagende landes ekspertise og viden og givet administrationerne **enestående muligheder for samarbejde**, kommunikation og netværkssamarbejde, og de opbygger tillid og skaber større konvergens mellem metoder og praksis. Det samme gælder for uddannelsesaktiviteter, som ikke kun har gjort det lettere for de nationale toldmyndigheder at forstå og gennemføre EU's toldlovgivning og de dermed forbundne procedurer, men også, hvis ikke vigtigere, på en mere ensartet måde. Effektivitetsgevinsterne har været de største, især for de deltagende lande, der enten ikke havde ekspertise på et bestemt område eller ikke havde veludviklede nationale uddannelsesprogrammer. Det ville have været vanskeligt og dyrt eller måske helt umuligt at gøre dette på egen hånd. Told 2020-programmet har — når alt kommer til alt — bidraget til tilnærmelsen af nationale tilgange, opbygningen af tillid og skabelsen af en fælles fortælling og en fælles vision.

Hvis programmet ikke fandtes, ville samarbejdet mellem de deltagende lande have været væsentlig vanskeligere, baseret på ustrukturerede forbindelser, formelle tidskrævende kanaler og gensidige aftaler (bilaterale eller multilaterale aftaler, hvor bestemmelserne finder gensidig anvendelse), hvilket ville have været betydeligt vanskeligere og dyrere at gennemføre og opretholde i praksis. I betragtning af omfanget af operationerne under Told 2020 med hensyn til antallet af foranstaltninger, emnernes forskellige karakter, den europæiske dimension eller paneuropæiske deltagelse i foranstaltninger og uddannelsesaktiviteter er det vanskeligt at forestille sig, at lignende aktiviteter var blevet tilrettelagt på et andet niveau. Hvis der ikke var nogen fremtidig finansiering af den fortsatte udvikling og vedligeholdelse af de europæiske informationssystemer, ville det være vanskeligt fortsat at anvende dem på lang sigt. Der ville være en høj risiko for, at de blev forældede, og stordriftsfordelene og nedgangen i de samlede omkostninger ville gå tabt.

Told 2020 har skabt håndgribelige resultater og hjulpet toldembedsmænd med at erhverve færdigheder og udveksle erfaringer. Ingen af programmets resultater ville sandsynligvis kunne

fastholdes på længere sigt, hvis programmet blev afsluttet. De eksisterende forskelle ville bestå, og de netværk, der er blevet opbygget gennem mange års samarbejde, ville langsomt forsvinde.

7. KONKLUSIONER OG ERFARINGER

Evalueringen viste, at programmet har været **effektivt med hensyn til at nå sine mål** og har **bidraget væsentligt til at forbedre toldunionens funktion** og til moderniseringen heraf. Det har fremmet samarbejdet og udvekslingen af oplysninger, lige fra fremme af konvergens på strategisk plan til tilnærmelse af metoder, fortolkning, administrative procedurer, bedste praksis og regler på operationelt plan. Programmet har været særlig vigtigt i forbindelse med overgangen til et papirløst toldmiljø, der støtter udviklingen og funktionen af europæiske informationssystemer på toldområdet, sikrer deres finansielle bæredygtighed samt tilgængeligheden og udvekslingen af forsyningskædedata og risikorelevante oplysninger.

Ud fra et **effektivitetsperspektiv** gav vanskelighederne ved at værdisætte fordelene ved Told 2020-aktiviteterne ikke evalueringen mulighed for at drage en præcis konklusion om, i hvilket omfang programmets ressourcer havde givet de bedst mulige resultater ved de lavest mulige omkostninger. Ved at kigge på resultaterne vedrørende effektivitet sammen med omkostningstallene viste det sig imidlertid, **at programmet samlet set havde givet værdi til EU og de nationale toldmyndigheder til en rimelig pris.**

Evalueringen havde en positiv konklusion med hensyn til **sammenhængen mellem Told 2020-programmet og bredere EU-politikker**, navnlig, men ikke kun, vedrørende forbud og restriktioner, som toldmyndighederne skal håndhæve ved grænsen. Den **bekræftede også programmets merværdi**, som ligger i, at det understøtter alle aspekter af gennemførelsen af EU-toldkodeksen, som kræver EU-løsninger på EU-problemer og et tæt samarbejde mellem medlemsstaterne. Programmet har sikret, at de interoperable og sammenkoblede europæiske informationssystemer er finansielt bæredygtige, og at de opfylder kravene i EU-toldkodeksen gennem større stordriftsfordele og effektivitet. Endelig viste evalueringen, **at toldprogrammet fortsat er relevant, navnlig i forhold til behovene hos de nationale toldadministrationer**, som er de vigtigste støttemodtagere under programmet. Overordnet set imødekommer programmet fortsat interessenternes behov, tilpasser sig godt til uforudsete begivenheder (såsom covid-19 og Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union) og tager fat på de problemer og prioriteter, der er påpeget i konsekvensanalysen af det næste toldprogram og i toldhandlingsplanen fra 2020.

Trods de fremskridt, der er gjort, pegede den analyse, der blev foretaget på baggrund af de fem evalueringskriterier, på en række udfordringer og indhøstede erfaringer. Den pegede på følgende områder, hvor der er behov for forbedringer:

- Evalueringen gav dokumentation for **forskelle i anvendelsen af toldkontrol** og antydende, at der var plads til at revidere den eksisterende ramme for risikostyring. Desuden henviste flere interessenter til svig i forbindelse med e-handel som et

udestående spørgsmål, og nogle toldmyndigheder mener, at der stadig er behov for yderligere programstøtte i forbindelse med konsekvenserne af Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union. Dette er i overensstemmelse med vurderingen i Den Europæiske Revisionsrets særberetning om toldkontrol¹³ og vismandsgruppens rapport fra 2022 om de udfordringer, som toldunionen står over for¹⁴. I den forbindelse kunne fremtidige programmets foranstaltninger udformes med henblik på at bidrage til at afhjælpe sådanne forskelle.

- Evalueringen viste, at på trods af de betydelige fremskridt, der er gjort med hensyn til udvikling af IT-strukturer og -systemer, er nogle af de IT-systemer, der er beskrevet i EU-toldkodeksen, endnu ikke blevet udviklet eller ajourført, **hvilket har ført til, at de økonomiske operatører ikke ser fordelene ved EU-toldkodeksen**, og at de giver udtryk for betænkeligheder med hensyn til kompleksiteten af IT-toldmiljøet. De understregede behovet for yderligere at forenkle og harmonisere toldlovgivningen og -processerne. Dette er i overensstemmelse med resultaterne af midtvejsevalueringen af gennemførelsen af EU-toldkodeksen, hvori det blev konstateret, at *mange regler stadig ikke anvendes ensartet i medlemsstaterne. Den fuldstændige automatisering af toldprocesserne er stadig ved at blive nået (...), selv om der allerede er nået væsentlige milepæle*¹⁵.
- Evalueringen viste, at der kunne udforskes **yderligere synergier** med efterfølgeren til Hercule III-programmet, f.eks. om udvikling af datalagre eller fælles dataanalyse, eller med andre EU-programmer, der driver betydelige elektroniske systemer. Evalueringen anså den eksisterende koordinering i Kommissionen for god, men understregede behovet for løbende at undersøge, hvordan man bedre kan koordinere med andre tjenestegrene i lyset af en verden i hastig forandring. Evalueringen understregede også behovet for at øge programmets synlighed. Desuden fremgik det af midtvejsevalueringen af gennemførelsen af EU-toldkodeksen, at *gennemførelsen af EU-toldkodeksen ikke fuldt ud udnyttede de potentielle synergier med relaterede politikker, og at der mangler en ordentlig koordinering mellem toldmyndighederne og andre relevante nationale myndigheder med ansvar for at anvende EU's politikker ved grænsen*.

¹³ Den Europæiske Revisionsrets særberetning — Toldkontrol: Utilstrækkelig harmonisering skader EU's finansielle interesser (04, 2021).

¹⁴ Se [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS_v5 \(WEB\).pdf](#). Rapporten fastslår, at der fortsat er forskelle mellem de nationale toldmyndigheder med hensyn til anvendelsen af regler og procedurer, og toldmyndighederne står over for stadig større vanskeligheder med at kontrollere grænserne.

¹⁵ Se [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE EVALUATION INTERIM EVALUATION of the implementation of the Union Customs Code - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#).

- Evalueringsprocessen viste, at det kunne være nyttigt for Kommissionen og medlemsstaterne **at dele flere toldoplysninger**. Dette vil bl.a. bidrage til en bedre måling af omkostninger og fordele ved de foretagne investeringer. Behovet for bedre toldoplysninger blev også fremhævet i vismandsgruppens rapport fra 2022. I den detaljerede anbefaling 2 om *indførelse af en ny datatilgang med fokus på at indhente data af bedre kvalitet* foreslås det, at toldprogrammet bør fokusere på dette formål: *Det eksisterende budget for 2021-2027 kunne omlægges til disse mål.*¹⁶
- Evalueringen viste, at programmet fortsat er relevant for finansieringen af udvikling, gennemførelse og **drift af IT-infrastruktur** og -systemer på området, da de er ressourcekrævende og kan udnytte stordriftsfordele og synergieffekter. Dette er i overensstemmelse med anbefaling 9 i vismandsgruppens rapport fra 2022 om, at *toldvæsenet skal have de ressourcer, færdigheder og udstyr, det skal bruge til at sikre dets kapacitet til at udføre sine opgaver.*
- Evalueringen bekræftede, at i) fælles foranstaltninger gav medlemsstaterne mulighed for at få adgang til en bredere pulje af viden og eksperter end på individuelt niveau og skaber stordriftsfordele, og at ii) eksperthold styrker det operationelle samarbejde og en mere konsekvent anvendelse af toldlovgivningen. Den viste imidlertid også, at det er besværligt at lede ekspertholdene, og at intet eksperthold samler alle medlemsstaterne. Samarbejdet er derfor nødvendigvis begrænset. I denne forbindelse er indstillingerne for Told 2020-programmet muligvis ikke tilstrækkelige til at håndtere alle de aktuelle udfordringer, som toldunionen står over for, og som skitseret i vismandsgruppens rapport fra 2022 kan der være behov for at oprette en ny operationel aktør, der skal varetage og koordinere medlemsstaternes indsats og dermed sikre et mere integreret samarbejde, så toldunionen fungerer som en samlet enhed.

Som et resultat af midtvejsevalueringen af programmet fremlagde Kommissionen en handlingsplan for, hvordan man kan imødekomme de 13 anbefalinger, der blev fremsat dengang. Det drejede sig om "programmering og udformning", "gennemførelse", "overvågning og rapportering" og "kommunikation". Der er gennemført en række foranstaltninger, og nogle er igangværende under det nye program. Generelt anerkender og bestræber Kommissionen sig på at håndtere disse udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af toldprogrammet 2021-2027.

¹⁶ Anbefaling 2 er som følger: *Indførelse af en ny datatilgang, der fokuserer på at indhente data af bedre kvalitet baseret på kommercielle kilder, idet det sikres, at de er krydsvalideret i hele kæden, at de deles bedre blandt myndighederne, og at de udnyttes bedre til EU's risikostyring. Præcisering af, hvilke private aktører — herunder e-handelsplatforme — der skal levere data med omkostninger ved manglende overholdelse. Virksomheder skal forsynes med en enkelt dataportal for toldformaliteter og ét kontaktpunkt/én portal. Data skal lagres og forvaltes korrekt i et centralt datalager. Det eksisterende budget for 2021-2027 kunne omlægges til disse mål.*