

Februar 2021



Opfølgning på eftersyn af akutte it-problemer i skattevæsenet:

## Implementering af EU-krav på toldområdet

Regeringen gennemførte i 2019 et eftersyn af skattevæsenets akutte it-problemer. Eftersynet havde fokus på ejendomsområdet, opkrævningsområdet, gældsområdet samt told- og momsområderne, hvor der i de kommende år skal implementeres nye EU-regler, som stiller store krav til skattevæsenet.

Folketingets partier har gennem flere år arbejdet for at genoprette de kritiske områder og styrke skattevæsenet. Eftersynet viste dog, at arbejdet med områderne var mere omfattende og ressourcetrækkende end hidtil antaget, og at flere opgaver ville strække sig over længere tid end planlagt. Det var nødvendigt at udskyde færdiggørelsen af en række projekter og investere massivt i udviklingsopgaverne.

Siden eftersynet har regeringen afsat ca. 2,7 mia. kr. mere til skattevæsenet, end der var lagt op til, da regeringen tiltrådte. Regeringen har tilført ca. 2 mia. kr. til skattevæsenet og derudover annulleret et rammefald på 650 mio. kr., der ellers var udsigt til i 2020. Regeringen har desuden igangsat et arbejde om en flerårig aftale for skattevæsenet. Det skal samlet set skabe ro om skattevæsenets økonomi og prioriteringen af ressourcer.

Samtidig har regeringen strammet styringen og tilsynet med it-projekter på skatteområdet. Regeringen har etableret et uafhængigt it-tilsyn, der løbende vil trykprøve større it-projekter og føre tilsyn med skattevæsenets it-område. Derudover er der oprettet en whistleblowerordning, og indført en strammere styring på it-området. Det gælder både en strammere styring af projekternes økonomi, eksterne it-leverandører og håndteringen af de væsentligste risici.

I dette notat følges op på arbejdet med implementering af EU-krav på toldområdet.

## Baggrund for implementering af EU-krav på toldområdet

EU vedtog i 2013 en ny EU-toldkodeks (EUTK), som erstatter den tidligere EF-toldkodeks fra 1992. Danmark og de øvrige EU-lande er forpligtet til at implementere EUTK efter løbende EU-frister frem mod udgangen af 2025. EUTK forudsætter, at hovedparten af de nuværende systemer på toldområdet i Danmark erstattes med nye.

Formålet med EUTK er at foretage en yderligere ensretning af processer, data og regler på toldområdet på tværs af EU-landene. Fremover skal al kommunikation mellem virksomheder og myndigheder samt myndigheder imellem som hovedregel foregå elektronisk. Det stiller krav til de data, som landene anvender.

Et forbedret datagrundlag skal gøre det hurtigere og mere effektivt at identificere emner til kontrol. Det gælder både i forhold til finansiel told, dvs. betaling af den korrekte told, og det illegale og samfundsbeskyttende segment, fx terrorforebyggelse, illegal ind-/udførsel af våben, narkotika mv. Øget digitalisering af processerne og ensartet toldbehandling skal samtidig understøtte et mere smidigt flow af varer og lige konkurrencevilkår på tværs af EU-landene.

Implementeringen af EUTK er en meget omfattende og kompleks opgave for Skatteforvaltningen, der gennemføres i fire hovedspor i et samarbejde mellem Toldstyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

EUTK IMPLEMENTERES I FIRE HOVEDSPOR			
Toldangivelsesplatform og Import	Eksporth og EU-forsendelse	Kontrolsystemer	Toldstøttesystemer
<p>Nyt importsystem, hvor virksomheder skal registrere import af varer fra tredjelande. Det danner grundlag for beregning af den told, som virksomheden skal betale.</p> <p>Der blev i 2019 foretaget ca. 2,1 mio. registreringer i det nationale importsystem til en værdi på over 250 mia. kr.</p>	<p>Nationale systemer, der bl.a. understøtter udførsler af varer til tredjelande og sikre smidig transport af varer fra tredjelande på tværs af EU-lande. Systemerne skal kobles til toldangivelsesplatformen, så alle registreringer af varer håndteres ét sted.</p> <p>Der blev i 2018 foretaget ca. 1,6 mio. registreringer af varer i det nationale eksportsystem til en værdi på ca. 310 mia. kr. Samme år blev der foretaget ca. 250.000 registreringer i det nationale forsendelsessystem.</p>	<p>Systemer, der på baggrund af definerede risikoprofiler identificerer registreringer og varer til kontrol. Det omfatter kontrol af selve registreringen eller fysisk kontrol af varer på det finansielle område eller kontrol af illegal vareførelse.</p>	<p>Støttesystemer, der udgør en forudsætning for, at større systemer kan fungere, eller som vedrører specifikke toldformål, fx certificeringer eller tilladelser til særprocedurer.</p>

Implementeringen vurderes at medføre et behov for at erstatte omkring 20 af de eksisterende systemer på toldområdet med nye systemer som følge af forældet teknologi, som ikke kan bringes i overensstemmelse med kravene i EUTK. Arbejdet er ligeledes præget af komplicerede, gensidige afhængigheder på tværs af systemer og processer nationalt og i forhold til EU og øvrige EU-medlemslande. Det medfører øget kompleksitet og forudsætter en stor sammenhæng mellem udviklingssporene.

## Konklusioner fra eftersyn af skattevæsenets akutte it-problemer i 2019

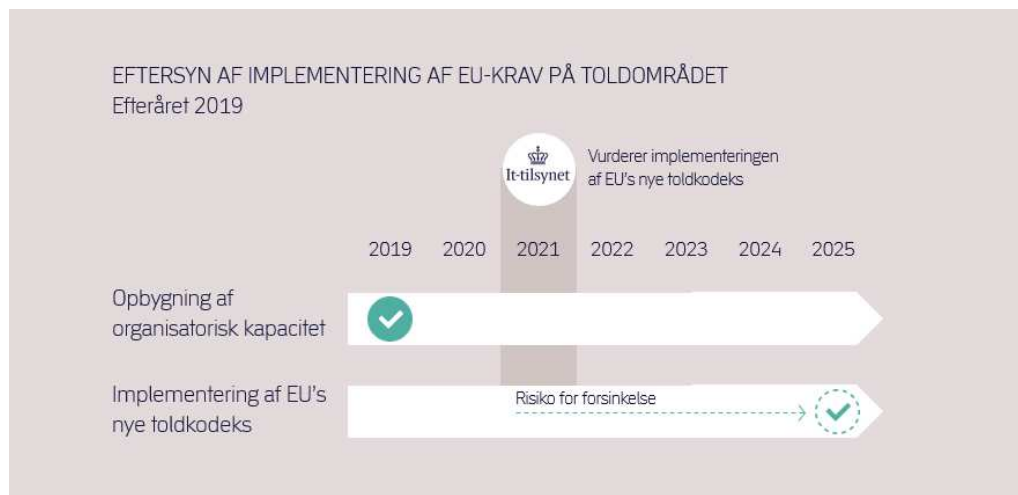
Regeringens eftersyn af skattevæsenets akutte it-udfordringer fra 2019 viste, at implementeringen af EU-krav på toldområdet var blevet prioriteret for sent, ikke havde haft den nødvendige fremdrift, og at det ville blive vanskeligt at overholde EU-fristerne. Eftersynet pegede derfor på et behov for at kortlægge konsekvenserne ved manglende systemunderstøttelse og eventuelle tiltag, der kunne afbøde konsekvenserne.

Tidsplanen var presset af, at EU's krav til visse systemer først blev fastlagt sent, ligesom en række systemdele endnu ikke var fastlagt af EU.

Statens It-råd vurderede i forbindelse med eftersynet, at to ud af de fire projektspor er højrisiko-projekter. Det gælder importsystemet og kontrolsystemerne. It-rådet lagde blandt andet vægt på, at der er tale om store udviklingsopgaver, der skal gennemføres på kort tid, herunder med stor kompleksitet, gensidige afhængigheder og integrationer mellem udviklingsprojekterne, øvrige nationale systemer, EU-systemer og virksomhedernes systemer.

Det er Skatteministeriets vurdering og erfaring, at disse risici er udtalte for store it-udviklingsprojekter, hvor der løbende kan opstå problemer, som ikke kunne forudses konkret, og der er derfor betydelig sandsynlighed for overskridelser af budgetter og tidsplaner.

Den omfattende implementeringsopgave skal samtidig ses i lyset af en række øvrige, store og komplekse it-udviklingsprogrammer samt skattevæsenets legacy-udfordringer, som også fremadrettet lægger beslag på og udfordrer udviklingskapaciteten i Skatteforvaltningen.



## Opfølgning på implementering af EU-krav på toldområdet

Siden eftersynet i 2019 har regeringen investeret massivt i implementeringen af EU-krav på toldområdet ved at tilføre ca. 130 mio. kr. ekstra i 2020 og ca. 500 mio. kr. ekstra i 2021.

Skatteforvaltningen har siden eftersynet haft fremdrift i udviklingen af de enkelte systemer. Der er blandt andet etableret en programorganisation for implementeringsarbejdet, og der er gennemført udbud og indgået kontrakt med leverandører om udviklingen af toldangivelsesplatformen og importsystemet. Samtidig er der for kontrolsystemerne gennemført to udbud og indgået to kontrakter med leverandører om systemudviklingen. Derudover er udviklingen af en række mindre støttesystemer igangsat.

Udviklingen af toldangivelsesplatformen og det nye importsystem, kontrolsystemerne, en tolddataløsning og øvrige mindre støttesystemer er således i gang, og ca. 10 af de mindre systemer er helt eller delvist idriftsat planmæssigt. EU har udviklet en andel af de mindre systemer, der er fælles for EU-medlemslandene, og som medlemslandene skal teste og implementere i de nationale systemlandskaber.

Det første delelement af det nye importsystem, som implementerer nye EU-momsregler på toldområdet, skal idriftsættes den 1. juli 2021. EU-landene besluttede i juli 2020 på grund af COVID-19-situationen at udskyde fristen for at implementere den såkaldte e-handelspakke fra den 1. januar 2021 til den 1. juli 2021, hvilket også udskyder EU-fristen for første leverance af importsystemet. Der er god fremdrift i arbejdet, og test med virksomhederne er påbegyndt i februar 2021.

## Fortsatte udfordringer med implementeringen af EU-krav på toldområdet

Systemudviklingen og implementeringen af EUTK er fortsat under stort tidspres for at nå de løbende EU-frister frem mod udgangen af 2025, og der er fortsat tale om højrisikoprojekter.

Den pressede tidsplan skyldes blandt andet, at flere af de nuværende danske toldsystemer er ca. 20 år gamle som følge af, at Danmark havde en tidlig digitalisering af toldområdet. Det betyder, at de nuværende systemer er forældede og ikke kan tilpasses de nye krav fra EU, og implementeringsopgaven er derfor relativt stor. Derudover er implementeringsarbejdet blevet prioriteret for sent, og fremdriften påvirkes af, at EU's krav til visse systemer løbende fastlægges sent, ligesom visse systemdele endnu ikke er fastlagt af EU.

Dertil kommer, at Statens It-råd i 2020 har vurderet, at yderligere et af de fire projektspor er et højrisikoprojekt. Det drejer sig om eksport- og EU-forsendelsessystemerne, hvor der ligeledes er tale om en omfattende og kompleks udviklingsopgave med store afhængigheder til virksomheder og andre EU-lande samt de andre højrisikoprojekter i toldprogrammet.

Tidsplanen for arbejdet med implementeringen af EU-krav på toldområdet er blevet yderligere presset som følge af COVID-19, der vanskeliggør især samarbejdet med eksterne leverandører og virksomheder, men også den interne koordinering.

Derudover er det ikke på nuværende tidspunkt muligt konkret at estimere de samlede udgifter til at implementere EUTK. Det skyldes blandt andet, at EU endnu ikke har fastlagt krav for alle systemer, ligesom estimaterne løbende konsolideres i takt med gennemførelse af udbud, justerede krav fra EU og fremdrift i arbejdet mv. Der er således stor sandsynlighed for, at elementer af implementeringen bliver dyrere end forudsat.



### Implementering af nyt fælleseuropæisk importkontrollsystem

EU-Kommissionen har i efteråret 2020 tilkendegivet, at flere medlemslande er udfordret i forhold til at overholde EU-fristen den 15. marts 2021 for implementering af første delelement af et nyt, fælleseuropæisk importkontrollsystem.

Den danske implementering af det fælleseuropæiske importkontrollsystem har længe været under tidspres, *jf. regeringens eftersyn af skattevæsenets akutte it-udfordringer i oktober 2019 og fortroligt aktstykke G om anskaffelse og tilpasning af nye kontrol- og risikostyringssystemer*. Det skyldes blandt andet, at implementeringsopgaven på grund af det eksisterende, forældede danske systemlandskab er meget omfattende, og at EU-kravene først blev fastlagt på et sent tidspunkt. I forlængelse heraf – og efter dialog med EU-Kommissionen – arbejder Skatteforvaltningen efter at implementere senest den 1. oktober 2021, men der er fortsat tale om en stram tidsplan. Skatteforvaltningen har afsøgt mulige systemmæssige tiltag på nationalt niveau for at håndtere en eventuel overskridelse udover den 1. oktober 2021, men der er ikke identificeret brugbare løsningsmuligheder.

Med første delelement af importkontrollsystemet skal post- og kurérforsendelser, der transporteres med fly fra lande udenfor EU (tredjelande) til EU, risikovurderes, før de lastes på et fly i et tredjeland. Formålet er at styrke sikkerheden ved EU's grænser ved at etablere et 'sikkerhedsskjold' i forhold til forsendelser med denne transportform. Dette er en ny form for risikoanalyse, som de hidtidige EU-regler ikke stiller krav om. En eventuel manglende rettidig implementering vurderes således isoleret set ikke at reducere Danmarks nuværende sikkerhedsniveau.

Eventuelle negative konsekvenser ved en potentiel fristoverskridelse udover den 1. oktober 2021 er vanskelige at kortlægge, idet disse afhænger af dialog med EU-Kommissionen og øvrige EU-medlemslande. En mulig løsning vurderes på det foreliggende grundlag bl.a. at afhænge af, hvor stor en forsinkelse, der eventuelt kan blive tale om, og Kommissionens og øvrige EU-medlemslandenes tilgang til håndteringen af lande, som i en periode ikke er i stand til at gennemføre de påkrævede risikoanalyser af forsendelser fra tredjelande. Der er for nuværende tale om en ukendt situation med store usikkerheder, og Skatteministeriet kan på det nuværende grundlag ikke vurdere potentielle konsekvenser nærmere.

### **Næste skridt i implementeringen af EU-krav på toldområdet**

Der har siden foråret 2020 pågået dialog med EU-Kommissionen på teknisk niveau om udfordringerne vedrørende implementeringen af de nationale delelementer af det fælleseuropæiske importkontrollsystem. Derudover vil regeringen på politisk niveau indlede en dialog med EU-Kommissionen om, hvordan en eventuel overskridelse i forhold til at implementere de nationale delelementer af det nye fælleseuropæiske importkontrollsystem skal håndteres.

I den forbindelse vil regeringen også generelt fremhæve, at der i det videre forløb vedrørende EU-toldkravene ikke bør fremrykkes EU-frister eller udvides scope i forhold til allerede planlagte aktiviteter, samt at EU-Kommissionen sammen med medlemslandene løbende må vurdere, om de gældende EU-frister er realistiske.

### **Kommende orienteringer af Folketinget**

Skatteministeriet vil løbende orientere Folketinget om udviklingen på toldområdet. Folketinget vil ligeledes blive orienteret om status for implementeringen af det nye fælleseuropæiske importkontrollsystem, når der er større klarhed over dialogen med EU-Kommissionen.

Derudover vil Folketinget blive orienteret, når det uafhængige it-tilsyn på Skatteministeriets område har haft anledning til at vurdere implementeringen af EUTK (pt. forventeligt ultimo 2021/primo 2022).