



Afgjort den 10. december 2009

164

Skatteministeriet. København, den 2. december 2009.

- a. Skatteministeriet anmoder hermed om Finansudvalgets tilslutning til at igangsætte nødvendige systemudviklinger i forbindelse med implementeringen af it-systemet Excise Movement and Control System (EMCS) jf. Europarlamentets/Rådets beslutning nr. 1152/2003/EF samt det nye Cirkulationsdirektiv 2008/118 EC, (L20, Folketingssamling 2009/10 – ændringslove til 4 afgiftslove).

De samlede engangsomkostninger til implementeringen af EMCS-systemet forventes at udgøre 86,2 mio. kr. Herudover har SKAT prissat værdien af en række risikofaktorer til 10,8 mio. kr. Hvis disse risici indtræffer, forventes de samlede engangsudgifter at udgøre 97,0 mio. kr. Udgifterne i 2009 på 10,1 mio. kr., hvoraf 4,0 mio. kr. er interne lønudgifter, afholdes af den på finansloven opførte bevilling på 5.587,0 mio. kr. til § 09.21.01. Skat.

Aktstykkets indhold var fortroligt af hensyn til den igangværende udbudsproces. Fortroligheden er ophævet efter at udbudsprocessen er tilendebragt.

- b. Som led i at fremme varenes frie bevægelighed i Det Indre Marked, blev der i 1992 med Direktiv 92/12 vedtaget fælles regler for visse punktafgifter. Denne harmonisering af reglerne omfattede handel med og kontrol af højt beskattede punktafgiftspligtige varer – mineralolie, øl, vin spiritus og tobaksprodukter – og indebar blandt andet et fælles regelsæt for afgiftens omfang, opkrævning og kontrol. Endvidere blev der etableret en fælleseuropæisk forsendelsesordning af disse varer kaldet suspensionsordningen. Denne forsendelsesordning baserer sig stadig, her mere end 16 år senere, på en manuel papirprocedure.

På baggrund af en undersøgelse fra 1996 af EU's daværende 15 medlemslande, estimeredes sviget vedr. told og afgifter til at udgøre i størrelsesordenen 36 mia. kr. i datidens prisniveau. Med udvidelsen af EU må det formodes, at omfanget af sviget ikke er blevet mindre. Bl.a. på den baggrund blev det med Europaparlamentets/Rådets beslutning nr. 1152/2003/EF, besluttet at indføre elektronisk overvågning og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser i EU. Den elektroniske overvågning skal ske i et it-system kaldet EMCS – Excise Movement and Control System. EMCS indføres med det formål, at:

- Forbedre forebyggelsen af svig mellem medlemsstaterne ved, at medlemsstaterne gennem systemet løbende kan overvåge og kontrollere varebevægelserne i realtid og udføre den påkrævede kontrol, herunder under transporten.

- Forenkle omsætningen i Det Indre Marked i EU for varer under ordningen med suspension af punktafgifter ved at harmonisere og forenkle tunge administrative indberetnings- og handelsmæssige forsendelsesprocedurer for erhvervslivet.

EU-landene og EU-Kommissionen har siden beslutningen i 2003 samarbejdet om at udvikle EMCS. For at sikre både dansk erhvervslivs interesser og statens interesser har SKAT deltaget aktivt omkring udarbejdelse og implementering af nødvendige lovgivnings- og proceduremæssige aktiviteter på EU plan samt deltaget aktivt i udarbejdelse og definering af funktionalitets- og it-kravspecifikationer til EMCS-systemet. Alle medlemslande er forpligtiget til at udvikle en såkaldt national applikation efter EU-Kommissionens funktionalitets- og it-kravspecifikationer til EMCS-systemet. De første dele af EMCS systemet skulle oprindeligt have været idriftsat 1. april 2009, men er af EU blevet udskudt til 1. april 2010, hvor første funktionelle stadie af systemet idriftsættes. For Danmarks vedkommende vil en idriftsættelse først ske pr. 1/1 2011. Ifølge den eksisterende plan skal alle dele af EMCS-systemet være fuldt ud udviklet og implementeret pr. 1/1 2012.

De enkelte faser i EMCS-projektet

Det var oprindeligt tanken, at EMCS-systemet skulle implementeres som ét hele – men af primært tekniske grunde har EU-Kommissionen været nødt til at dele projektet op. Af hensyn til udbud og tidsfrister, jf. ovenfor, har det dog ikke været muligt at opdele SKATs systemudvikling i flere delprojekter.

- Fase 1, består af to funktionelle stadier, FS0/FS1, og i dem findes den grundlæggende funktionalitet i EMCS-systemet, hvilket handler om at modtage og afsende elektroniske ledsagedokumenter. FS0/FS1 er opdelt således, at den første, FS0, retter fokus på udvikling af den funktionalitet, der er knyttet til forretningsprocesserne omkring varemodtageren. I næste funktionelle stadie, FS1, fokuseres der på forretningsprocesserne omkring vareafsendelsen.
- Fase 2, består af det sidste funktionelle stadie FS2, og omfatter de øvrige funktioner herunder en række af kontrolfunktionerne (risikoanalyse) i EMCS-systemet.

Processen for gennemførelsen af EMCS-projektet i Danmark

SKAT har i processen med beregning af pris på EMCS-projektet samt udsøgning af leverandør anvendt udbudsmetoden. I udbudsmaterialet er det fastslået, at evt. kontraktindgåelse afhænger af, hvorvidt Finansudvalget giver tilsagn til kontraktindgåelsen samt bevilger midler til projektet.

For at finde frem til en leverandør af fase 1, har SKAT måtte gennemføre tre udbud af EMCS-systemet. Det første udbud blev annulleret 29. juli 2008, da alle indkomne tilbud var ukonditionsmæssige. Andet udbud blev annulleret 17. april 2009, da de to indkomne tilbud ligeledes var ukonditionsmæssige.

Konsekvensen af at annullere det andet udbud er, at Danmark ikke længere kan være Initial Member State (IMS) – altså være blandt de medlemslande som fra starten (1. april 2010) både kan modtage og sende ledsagedokumenter. Derudover er konsekvensen, at Danmark heller ikke kan leve op til EU's krav om at være i stand til at modtage elektroniske ledsagedokumenter pr. 1. april 2010. Gennemførelsen af tredje udbud og en efterfølgende leverance i form af et it-system kan ikke, i den knappe tid der er indtil 1. april 2010, nå at være på plads.

SKAT forventer at have skrevet kontrakt på levering af EMCS fase1 primo januar 2010. Derefter har leverandøren resten af 2010 til at levere fase 1. I perioden fra 1. april 2010 og frem til idriftsættelsen af EMCS-systemets funktionelle stadie FS0/1 senest 1. januar 2011 fortsætter den nuværende manuelle papirprocedure som i dag efter aftale med de andre medlemslande og Kommissionen. Aftalen sikrer endvidere Danmark mod retlige tiltag som følge af den sene systemudvikling.

I tredje udbud af EMCS-systemet er det funktionelle stadie FS2 tilføjet som en option, som tilbudsgiverne skal prissætte. Dette er gjort for at indhente en del af den tabte tid. Hvis der skal gennemføres

endnu et udbud af EMCS-systemet, for at få leveret funktionelle stadie FS2, kan det risikere at forlænge leveringstiden af FS2. EMCS Fase 2 skal være gennemført inden 1. januar 2012, hvor det funktionelle stadie FS2 ifølge EU's nuværende tidsplan skal være idriftsat. Nedenstående estimat for udgifterne til EMCS indeholder såvel Fase 1 som Fase 2.

Økonomi

Oprindeligt estimat for EMCS

SKAT estimerede oprindeligt omkostningerne til systemet til ca. 29 mio. kr. (jf. grundnotat til Folketingets Europaudvalg af 9. januar 2002 i forbindelse med beslutning 1152/2003/EF af 16. juni 2003). I et supplerende grundnotat af 13. februar 2002 til Folketingets Europaudvalg, blev dette beløb imidlertid reduceret til ca. 6 mio. kr.

Baggrunden for ændringen var baseret på de da foreliggende oplysninger samt en formodning om, at store dele af systemudviklingen skulle foregå in-house. Efterfølgende har EU-Kommissionen arbejdet med at specificere systemet og udarbejde egentlige kravspecifikationer for de første faser af systemet til medlemsstaterne. Systemet har på denne baggrund vist sig at få en større kompleksitet end først antaget. På baggrund heraf har udviklingen af systemet været sendt i udbud, da SKAT er ophørt med at foretages systemudvikling in-house.

I grundnotat til Folketinget Europaudvalg af 8. april 2008 vedr. Forslag til Rådets direktiv om den generelle ordning om punktafgift, KOM (2008) 78, blev der orienteret om, at på basis af disse egentlige kravspecifikationer fra EU samt det forhold at systemet nu skulle udvikles af en ekstern leverandør, skønnedes udgifterne til EMCS-systemets første faser (FS0/1) til at blive i størrelsesordenen 30 mio. kr. Den efterfølgende fase (FS2) har indtil nu ikke været estimeret.

På basis af den endelige kravspecifikation, der i sin helhed nu også omfatter FS2, samt den viden om priser mv., som SKAT har oparbejdet i forbindelse med de to første udbud, foreligger der, forud for det afsluttende arbejde med det tredje udbud, nu et endeligt samlet estimat for EMCS i sin helhed.

Det samlede estimat udgør 86,2 mio. kr.

Inklusiv prissatte risici udgør estimatet 97,0 mio. kr.

Projektkostninger:

De samlede udgifter til udvikling af EMCS-systemet inklusiv renter på i alt 86,2 mio. kr. fordeler sig frem til 2019, og afholdes inde for rammerne af den på finansloven opførte bevilling på § 09.21.01. Skat.

Beskrivelse	I alt (Mio. kr.)
It-udvikling	31,6
Eksterne konsulenter	17,4
Uddannelse, rejser, information mv.	5,8
Lønudgifter	31,4
Udviklingsomkostninger i alt	86,2

Som angivet i risikovurderingen er de samlede risici prissat til 10,8 mio. kr. Summen af de samlede udviklingsomkostninger og værdien af de nævnte potentielle risici er 97,0 mio. kr. De 97,0 mio. kr. anses som maksimum for, hvad der kan komme på tale.

Af de 86,2 mio. kr., projektet er estimeret til at koste, har SKAT i perioden 2004-2008 afholdt udgifter for i alt 14,6 mio. kr. til projektforbereelse, konsulentbistand, udbudsrunder, mv. jf. nedenstående business case.

It-driftsudgifter:

EMCS bliver gradvist idriftsat, og når det fulde EMCS system er idriftsat ultimo 2011 forventes de årlige it-driftsudgifter at udgøre i størrelsesordenen 11,3 mio. kr. Endvidere forventes øvrige driftsudgifter på i størrelsesordenen 1,4 mio. kr. jf. nedenstående business case. Driftsudgifterne vil blive indbudgetteret på kommende bevillingslove.

Idet EMCS-systemet skal afløse en manuel papirbaseret proces, der ikke direkte har involveret SKAT, og gøre den elektronisk, er der ikke mulighed for at opnå en besparelse på SKATs almindelige driftsudgifter. Der er således tale om nye it-driftsudgifter.

Business case:

Den samlede business case for projektet fremgår af nedenstående tabel, hvor både projektudgifter og driftsudgifter er indregnet.

<i>Mio. kr.</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Investering	0,0	-2,4	-3,1	-4,4	-4,7	-10,1
Drift af systemer i og udenfor projektperioden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effekt årsværk	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effekt It-driftsbesparelser	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Samlet effekt	0,0	-2,4	-3,1	-4,4	-4,7	-10,1
Akkumuleret effekt	0,0	-2,4	-5,5	-9,9	-14,6	-24,7

<i>Mio. kr.</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Investering	-15,1	-17,3	-5,7	-4,1	-4,0
Drift af systemer i og udenfor projektperioden	-1,8	-10,9	-11,0	-11,3	-11,3
Effekt årsværk	-0,2	-0,9	-1,4	-1,4	-1,4
Effekt It-driftsbesparelser	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Samlet effekt	-17,1	-29,0	-18,1	-16,8	-16,6
Akkumuleret effekt	-41,8	-70,8	-88,9	-105,6	-122,2

<i>Mio. kr.</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Investering	-3,8	-3,6	-3,5	-3,3	-1,0
Drift af systemer i og udenfor projektperioden	-11,3	-11,3	-11,3	-11,3	-11,3
Effekt årsværk	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Effekt It-driftsbesparelser	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Samlet effekt	-16,4	-16,3	-16,1	-16,0	-13,7
Akkumuleret effekt	-138,7	-155,0	-171,1	-187,0	-200,7

Som det fremgår af business casen samt jf. ovenstående, indeholder indførelsen af EMCS-systemet til afløsning af den hidtidige papirbaserede proces ikke administrative lettelser for offentlige myndigheder, da SKAT hidtil kun i forbindelse med kontroller har behandlet ledsagedokumenterne til de punktafgiftsbelagte varer. Til gengæld forventes digitaliseringen at resultere i, at virksomhederne opnår administrative lettelser. Størrelsesordenen på disse kan dog ikke for nærværende opgøres. Endvidere opnår SKAT, at mulighederne for svig med punktafgiftspligtige varer begrænses og adgangen til kontrol lettes.

Risikovurdering:

Den samlede konklusion på risikovurderingen af projektet er opsummeret i nedenstående tabel. Niveau 5 vægtes som den højeste risiko.

Risikofaktor	Niveau				
	1	2	3	4	5
Økonomi				X	
Organisation		X			
Teknisk løsning				X	
Leverandør		X			
Interesser			X		
Samlet risikovurdering			X		

Økonomi:

Udviklingskontrakten er baseret på en fast pris på leverancen, og leverancevederlaget sætter rammerne for en del af projektøkonomien. Økonomien kan dog blive påvirket negativt, hvis der skal implementeres mange ændringsanmodninger undervejs i realisering af projektet. Disse ændringsanmodninger kunne ske som følge af udskydelser fra EU's side, hvilket prissættes til 10,3 mio. kr. samt uafdækkede krav i forbindelse med integrationen til it-infrastrukturen, som beskrevet nedenfor under 'teknisk løsning', hvilket prissættes til 0,5 mio. kr.. Disse to risikofaktorer er beskrevet nedenfor og prissættes dermed samlet til 10,8 mio. kr. Dette beløb er indeholdt i de samlede projektomkostninger inklusive risici beskrevet ovenfor.

Organisation:

Implementeringen af EMCS-systemet forventes ikke at medføre nævneværdige problemer for SKATs organisation. Der vil dog være et behov for at oplære medarbejdere til at håndtere systemet, specielt med de risikoanalysemuligheder systemet giver. Projektet imødegår dette ved at udarbejde uddannelsesmateriale samt inddrage interne 'implementeringsagenter' fra driften i udviklingsarbejdet.

Teknisk løsning:

Kravene til den tekniske løsning er blevet ændret undervejs i projektet, og kravene i tredje udbud er forskellige fra dem i første og andet udbud. Med de ændrede krav, er det SKATs opfattelse, at det er nemmere for potentielle leverandører at tilbyde en generisk forretningsapplikation som evt. er implementeret i andre EU-medlemsstater. Der skal dog stadigvæk foretages en integration til dele af SKATs it-infrastruktur og heri ligger projektets største risiko. It-infrastrukturen er ny teknologi hos SKAT og af denne grund har få projekter i SKAT leveret forretningsapplikationer baseret på it-infrastrukturen. Denne risiko vil blive imødegået ved at allokere ekstra it-ressourcer i forbindelse med afklaringsfasen efter kontraktindgåelsen med leverandøren. Omkostningerne hertil er estimeret til 0,5 mio. kr.

Leverandører:

Der er endnu ikke valgt en leverandør til EMCS, men blandt tilbudsgiverne er der flere som har afgivet tilbud tidligere, og som derfor må formodes at have et godt kendskab til kravene til løsningen. Da systemudviklingen straks fra kontraktindgåelsen vil ske under tidspress, er det vigtigt, at der kommer et godt samarbejde med leverandøren. Dette vil blive håndteret gennem den samarbejdsorganisation som etableres med leverandøren efter kontraktindgåelsen.

Interesserter:

For virksomheder, der handler med punktafgiftspligtige varer, vil det blive obligatorisk at anvende EMCS-systemet. EMCS-systemet vil for Danmarks vedkommende berøre ca. 450 oplagshavere og 3.000 registrerede varemottagere. Det forventes, at det danske EMCS system årligt skal håndtere ca. 100.000 elektroniske ledsagedokumenter. For at skabe en positiv holdning til systemet, inddrages virksomhederne på brancheorganisationsniveau aktivt via en referencegruppe. Der lægges endvidere vægt på, at alle virksomheder løbende får massiv information og instruktion om EMCS-systemets indhold, funktioner og drift.

EU er en anden interessent. Konsekvenserne af endnu en udskydelse fra EU's side er estimeret til 10,3 mio. kr. Dette beløb svarer til et års interne omkostninger, løn og udgifter til eksterne konsulenter.

Samlet risikovurdering

Som det fremgår af ovenstående, er forventningen at EMCS-projektet kan være i drift til tiden og for den beregnede pris, forudsat der ikke indtræffer udskydelser fra EU's side og/eller opstår problemer med den tekniske løsning, hvilket i så fald vil kunne betyde en fordyrelse på op til 10,8 mio. kr.

Specifikation af omkostninger i 2009

Omkostningerne i 2009 kan specificeres således

§ 09.21.01.	Skat (<i>Driftsbevilling</i>)		
	10.	Almindelig virksomhed	
	18.	Lønninger / personaleomkostninger	4,1 mio. kr.
	22.	Andre ordinære driftsomkostninger	6,0 mio. kr.

De bevillingsmæssige konsekvenser for så vidt angår driften af systemet i efterfølgende finansår indbudgetteres på kommende bevillingslove.

- c. Aktstykket forelægges Finansudvalget, da der er tale om et it-projekt med en totaløkonomisk ramme, der overskrider 50 mio. kr. jf. Budgetvejledningen. Det er nødvendigt at anmode om Finansudvalgets tilslutning nu, idet denne er en forudsætning for, at SKAT kan indgå kontrakt og gennemføre systemudviklingen indenfor de relevante tidsrammer som fastsat af EU. Det er nødvendigt at indgå kontrakt om systemudviklingen medio december 2009, hvis systemudviklingen skal være afsluttet pr. 1/1 2011. Såfremt Danmark (SKAT) ikke foretager de nødvendige systemudviklinger inden 1/1 2011, vil det påføre de øvrige medlemslande samt danske virksomheder gener, ligesom Danmark samtidig vil kunne risikere en traktatkrænkelssag. De i aktstykket omhandlende tiltag har til formål at sikre, at dette i videst muligt omfang undgås.
- e. Under henvisning til ovenstående anmodes om Finansudvalgets tilslutning til, at der indgås kontrakt vedr. udviklingen af EMCS-systemet, som beskrevet ovenfor. Endvidere anmodes om tilslutning til, at

der afholdes udgifter for i alt 86,2 mio. kr. af den opførte bevilling på § 09.21.01. SKAT, heraf 10,1 mio. kr. i 2009.

f. Finansministeriets tilslutning foreligger.

København, den 2. december 2009

KRISTIAN JENSEN

/ Jens Madsen

Til Finansudvalget.

Tiltrådt af Finansudvalget den 10-12-2009