

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Genoptryk af samlenotat forud for rådsmødet (konkurrenceevne) den 21. – 22. maj 2007

Samlenotat til Folketingets Europaudvalg med henblik på møde i Rådet (Konkurrenceevne) den 25. juni 2007

Punkt 5: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en toldkodeks (Moderniseret Toldkodeks) KOM (2005) 608

Resumé

Kommissionen fremsatte i november 2005 forslag til en modernisering af Toldkodeksen, hvorved der skal opnås forenklinger og ensretning af reglerne. Forslaget skal ses i lyset af Lissabon-strategien, og tager på en gang hensyn til kravet om lettelser for handlen - herunder hensyn til bl.a. "Doha Development Agenda" - og kravet til øget kontrol ved de ydre grænser.

1. Baggrund og indhold

Moderniseringen af Toldkodeks er en gennemførsel af en større "pakke" på toldområdet, hvor der bl.a. tidligere er vedtaget konklusioner vedrørende meddelelser om e-told (2003) og om toldvæsenets rolle i den integrerede forvaltning af de ydre grænser (2003). Rådets og Europa-Parlamentets beslutning om e-told hænger ligeledes sammen med dette forslag.

Toldvæsnerne i EU skal leve op til modsatrettede krav om dels at gennemføre et antal stigende kontrolforanstaltninger for at beskytte bl.a. EU's finansielle, sociale, sikkerheds- og erhvervsmæssige interesser og dels at fremme legitime handelstransaktioner. For at opnå dette, er det nødvendigt med modernisering af toldprocedurerne, koblet sammen med brugen af moderne værktøjer og teknologi, samt at sikre ensartet anvendelse af lovgivningen. Derved gøres risikoen for fejl mindre og omkostningerne for erhvervslivet mindskes.

Kommissionen anfører, at den nugældende Toldkodeks ikke har fulgt med tiden, og at der, som følge af udviklingen og den nye økonomiske virkelighed, er behov for en ny Toldkodeks, der indeholder klare, simple og gennemskuelige regler på toldområdet. Derfor lægges der op til en radikal forenkling samt en gennemgribende og grundig modernisering af toldreglerne og toldprocedurerne.

Målet med en modernisering af Toldkodeksen er således at:

- Skabe et grundlag for en implementering af e-toldinitiativet – herunder etablering af regler for fælles standarder for IT-systemer
- Opfylde forpligtelserne om bedre regelgivning
- Skabe økonomisk vækst
- Øge sikkerheden og sikringen ved de ydre grænser
- Mindske risikoen for svig
- Bidrage til bedre sammenhæng med andre fællesskabspolitikker som eksempelvis miljø og sundhed
- Opnå en mere effektiv EU-beslutningsproces

Forslaget ligger indenfor Lissabon-strategien og harmonerer desuden med fællesskabets dagsorden i forhold til ”Doha udviklingsrunden”.

Formålet med forslaget om modernisering er at få en enkel og logisk struktur af lovtæksten med færre artikler og mere simple regler, og derved en mere brugervenlig toldlovgivning.

Formålet med forslaget er endvidere, at Toldkodeksens legale indhold ændres således, at der skabes forudsætninger for elektronisk told og handel, og der dannes det nødvendige grundlag for elektronisk dataudveksling mellem myndigheder og for udviklingen af tilgængelige toldsystemer og fælles toldinformationsportaler.

Som en styrkelse af Det Indre Marked foreslås, at de bemyndigelser til nationale forenklinger, der er at finde i den nuværende Toldkodeks, ophæves eller erstattes af forenklinger gældende for hele Fællesskabet.

I Almindelige bestemmelser

Toldkodeksen indeholder som noget nyt en ”mission statement” (art. 2), der indeholder en beskrivelse af de regler og mål, som skal gælde for toldmyndighederne.

Det angives, at al udveksling af data, følgedokumenter, afgørelser og notifikationer som hovedregel fremover skal ske elektronisk. Dette gælder både dataudveksling imellem toldmyndighederne og mellem toldmyndighederne og erhvervslivet samt mellem toldmyndighederne og andre myndigheder, der er involveret i ind- og udførsel af varer (art. 5 og 28).

Dataudvekslingen sker i overensstemmelse med gældende regler for databeskyttelse (art. 6).

Regler om repræsentation foreslås ændret således, at nationale restriktioner ikke kan opretholdes (art. 11).

Kommissionen angiver, at rammerne for programmet vedrørende Autoriserede økonomiske Operatører (herefter kaldet AEO) er udvidet, men at der ikke er sket materielle ændringer (art. 13).

Der indføres en generel høringsregel i forbindelse med negative afgørelser (art. 17).

Det foreslås, at en afgørelse kan omfatte flere personer/virksomheder, og at afgørelsen som hovedregel er gyldig i hele Fællesskabet. Der fastsættes desuden generelt én frist for myndighederne til at træffe afgørelser (art. 17,18 og 26).

Det foreslås, at bindende oplysninger afgivet af toldmyndigheder skal være bindende ikke alene for toldmyndighederne, men også for virksomheden og at der kan gives bindende oplysninger på flere områder end i dag. Gyldighedsperioden for en bindende tariferingsoplysning nedsættes fra 6 til 3 år (art. 21).

Forslaget angiver, at medlemsstaterne skal iværksætte en sanktionsprocedure ved manglende overholdelse af toldlovgivningen. Reglen vedrører såvel administrative som strafferetlige sanktioner, der skal være effektive, proportionale og afskrækkende. Forslaget indeholder desuden bestemmelse om, hvilke former de administrative sanktioner kan have (art. 22).

Der introduceres en samlet regel om toldadministrationernes opkrævning af gebyrer og afgifter (art. 32).

II Elementer, på grundlag af hvilke import- eller eksportafgifter og andre foranstaltninger, der er fastsat som led i varehandelen, finder anvendelse
 To nuværende Rådsforordninger om oprindelse indarbejdes i Toldkodeksen, og de fleste autonome oprindelsesregler skal fastsættes som gennemførelsesbestemmelser til toldkodeks (art. 38-42).

De generelle regler om toldværdi samles, og flere af de forklarende og mere operative dele af de nugældende regler på området overføres til gennemførelsesbestemmelser (art. 43-47).

III Toldskyld og sikkerhedsstillelse

Reglerne om toldskyld er ændret således, at vurderingen af spørgsmålet om toldskyldens opståen skal ske på grundlag af objektive omstændigheder, og ikke være afhængig af graden af den enkeltes forsømmelighed (art. 51 og 54).

Som en konsekvens af den ændrede ansvarsfordeling mellem toldmyndighederne på hhv. indre og ydre EU-grænse, foreslås det, at toldskylden som hovedregel opstår der, hvor fortoldningsangivelsen

indgives – hvilket oftest vil være der, hvor virksomheden har hjemsted (art. 60).

Reglerne om toldskyld og sikkerhedsstillelse ændres for at skabe balance mellem handlens interesser og Fællesskabets samt medlemsstaternes finansielle interesser. På den ene side reduceres omfanget af garantier i forbindelse med potentiel toldskyld og antallet af tilfælde, hvor toldskylden bortfalder øges. På den anden side udvides garantidækningen (art. 61-70).

Optrækningsperioden er fastlagt til 10 år i de tilfælde, hvor toldskyldens opståen er en følge af en kriminell handling (art. 73), og kommissionen gives adgang til at fastsætte regler om bogføring efter komiteproceduren (art. 75).

Der foreslås indført harmoniserede rentesatser for toldskyld, således at toldskyld m.v. fremover forrentes mere ens i medlemslandene (art. 82 og 83).

Reglerne vedrørende toldskyldens eftergivelse, tilbagebetaling, fritagelse og ophør er ensrettet og forenklet (art. 88-92).

IV Varers ankomst til Fællesskabets toldområde

Afsnittet integrerer og konsoliderer de ændringer, der er indeholdt i Forordning 648/2005 ved generelt at introducere elektroniske angivelser, elektronisk dataudveksling mellem toldmyndighederne og etablering af fælles informationsportaler og ”Single Windows”.

Frizoner (herunder frihavne) er blevet til egentlig toldprocedure, med deraf følgende toldkontrol m.v. (art. 98). Derved sikres, at der er samme forudgående forudmeldelse og kontrol i forbindelse med disse varer som af alle andre varer, der ankommer til EU’s toldområde.

Reglerne om præsentation af varer er omskrevet og klarlægger derved forpligtelser i forbindelse med indførsel samt hvem, der har ansvar for at meddele toldmyndighederne, at varerne er ankommet (art. 101-106).

V Almindelige regler om toldmæssig status og toldprocedure

Reglerne om varers overgang til fri omsætning og herunder hvilke betingelser, der er for, at varerne mister deres toldmæssige status som fællesskabsvarer, er forenklet og samlet ét sted (art. 107-108).

Det angives i forslaget, at hvor der er flere toldmyndigheder involveret i den samme angivelse, skal disse toldmyndigheder udveksle oplysninger (art. 111 og 123).

Udgangspunktet er, at angivelser og følgedokumenter skal angives elektronisk ved hjælp af edb-teknik (art. 112 og 113).

Bestemmelserne om toldmyndighedernes kontrol af angivelser og følgedokumenter baseres på de hidtidige principper, men hovedreglen her er nu også den elektroniske angivelsesform (art. 118-122).

Grundprincipperne for de forenklede angivelser er taget ind i Toldkodeksen fra gennemførselsbestemmelserne, mens de mere detaljerede regler på området fortsat vil være at finde i gennemførselsbestemmelserne (art. 125).

I reglerne, der alene omfatter virksomheder med AEO-status, gives der mulighed for at kombinere en forenklet angivelse med frigivelse af varer andre steder end der, hvor toldangivelsen er afgivet, kaldet "centralized clearance" (art. 111 a og 128).

Forslaget indeholder muligheden for, at toldmyndighederne i særlige tilfælde kan acceptere en forenklet angivelse uden, at den pågældende virksomhed er autoriseret (art. 127).

Når en forsendelse er sammensat af forskellige varer, og toldbehandlingen heraf, efter tarifiering af de pågældende varer, ikke står i forhold til størrelsen af de pålagte importafgifter, kan hele forsendelsen afgiftsbelægges med én toldsats (art. 130).

Reglerne om tilintetgørelse af forbudte varer, og reglerne om salg af varer, der er indført i Fællesskabet på ikke forskriftsmæssig vis, er præciseret (art. 131-134).

VI Overgang til fri omsætning og fritagelse fra importafgifter

Reglerne om, hvorledes fællesskabsvarer overgår til fri omsætning og fritages for importafgifter er samlet, men reglerne er ikke ændret nævneværdigt i substansen (art. 135-141).

VII Særlige procedurer

De nuværende suspensive procedurer og de nuværende toldprocedurer slås sammen til fire særlige procedurer:

- *Forsendelse*, der dækker intern- og eksternt forsendelse,
- *Oplagring*, der indeholder midlertidig oplag, toldoplag og frizoner
- *Særligt anvendelsesformål*, der vedrører midlertidig indførsel og varer med særlige anvendelsesformål samt
- *Forædling*, der angår aktiv- og passiv forædling (art. 142-184).

Det bemærkes, at frister for angivelse af varerne til midlertidig opbevaring er fjernet i forbindelse med, at midlertidig opbevaring er gjort til en særlig procedure (art. 157-171).

Reglerne om aktiv forædling er udvidet, mens tilbagebetalingsordningen er ophævet (art 178), og reglerne om passiv forædling er forenklet ved, at der fremover kun kan anvendes én beregningsmetode (art. 181).

Alle særlige regler for landbrugsprodukter er fjernet fra Toldkodeksen, idet de allerede findes i den relevante landbrugslovgivning.

VIII Varers afgang fra Fællesskabets toldområde

Reglerne om udførsel af varer fra Fællesskabets toldområde forenkles, og i afsnittet integreres og konsolideres de ændringer, der er indeholdt i Forordning 648/2005 ved generelt at introducere elektroniske angivelser, elektronisk dataudveksling mellem toldmyndighederne og etablering af fælles informationsportaler og ”Single Windows”.

Der indsættes en artikel, hvorved der skabes hjemmel til visse tilfælde af midlertidig udførsel (art. 192).

IX Toldkodeksudvalget og afsluttende bestemmelser

Forslaget indeholder en konkretisering af proceduren for at lave gennemførelsesbestemmelser, således at der ved alle bestemmelser, hvor der kan laves gennemførelsesbestemmelser anføres, inden for hvilke rammer disse skal laves, hvilken procedure, der skal anvendes. I forhold til det oprindelige forslag, tages der nu højde for den ”4. procedure” (jf. Rådets afgørelse 512/2006).

Komitéproceduren er udvidet til at omfatte også forklarende noter og guidelines (art. 194-200).

De forordninger, der inkorporeres i Toldkodeksen, ophæves.

Toldkodeksen træder i kraft på tyvende dagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende. Der vil – i lighed med sidste gang Toldkodeks blev ændret – ske en drypvis anvendelse af reglerne; nogle artikler vil blive umiddelbart gældende, mens andre vil blive bundet op på ikrafttrædelsen af de kommende gennemførelsesbestemmelser m.v.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet vedtog sin betænkning den 12. december 2006. I denne stilles en række ændringsforslag til det oprindelige forslag.

Omkring halvdelen af ændringsforslagene efterkommes helt eller delvist, mens ca. en fjerdedel afvises. De øvrige ændringsforslag er enten blevet uaktuelle eller undersøges stadig.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at forslaget falder under Fællesskabets ene kompetence, hvorfor ændringerne i forbindelse med moderniseringen af Kodeksen ikke anses at være i strid med nærhedsprincippet.

Forslaget vurderes også fra regeringens side at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Gældende dansk ret

I det omfang, der er regulering af området, findes reglerne i den nuværende Toldkodeks og relaterede retsakter.

5. Høring

Det oprindelige forslag har sammen med forslaget om e-told været sendt til høring hos SKAT's Toldudvalg, hvor der sidder repræsentanter fra erhvervsorganisationerne m.fl. Der er i forbindelse med høringen ikke modtaget formelle høringssvar i forhold til forslaget.

6. Andre landes holdninger

Der er generel støtte til forslaget – dog er der væsentlige punkter, hvor der endnu er uenighed. Dette gælder særligt for så vidt angår mulighederne for at begrænse adgangen til at agere som toldrepræsentant. Her ønsker en række medlemsstater, at den nuværende monopol-lignende tilstand, som de har, skal opretholdes.

Der er generelt enighed omkring behovet for at afklare de økonomiske sider af Centralized Clearance (fordelingen af egne indtægter), og der var generel opbakning til princippet på mødet i Konkurrenceevnerådet den 4. december 2006.

En række lande er bekymrede for de byrder, som det vil medføre for myndighederne at indføre en generel høringsregel ved negative afgørelser.

De fleste lande støtter, at der skal fastsættes harmoniserede rentesatser, dog mener UK og Sverige, som Danmark, at fastsættelse af renteniveau m.v. er national kompetence.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark er generelt positiv overfor forslaget, der synes at indeholde en række forenklinger og nye tanker, der er til gavn for både erhvervslivet og (told)myndighederne. Der er visse elementer – f.eks. omkring Centralized Clearance, hvor der skal findes løsninger på en række problemer, af både praktisk og politisk karakter, inden systemet kan iværksættes – dette gælder særligt problematikken omkring fordelingen af egne indtægter.

Det er positivt, at de regler, der i Danmark gælder omkring høring, nu foreslås indsat i EU's toldregler, og at der derved generelt sikres en ret til høring i forbindelse med negativ-afgørelser.

Det er ligeledes positivt, at der – de steder, hvor betingelserne for det er opfyldt – vil ske anvendelse af den nye komitologiprocedure (forskriftsprocedure med kontrol).

Det er regeringens synspunkt, at fastsættelse af renteniveau m.v. er national kompetence. Meget tyder dog på, at Danmark, sammen med Sverige og UK, er ret alene med dette synspunkt.

Regeringen vil arbejde for, at en formulering omkring en harmoniseret rentesats i givet fald formuleres tilstrækkeligt fleksibel til, at der sikres et nødvendige nationalt råderum. Og at der så vidt muligt vil kunne bevares en ensartet rentesats for told og de øvrige elementer, der indgår i med én skattekonto.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det vurderes, at der – såfremt der sker gennemførelse af forslaget artikel 82 og 83 om harmoniserede rentesatser for toldskyld – vil skulle ske ændring af Toldloven og evt. Opkrævningslovens bestemmelser vedr. told for at tage hensyn til nye renteberegningsregler.

Toldbehandlingsbekendtgørelsen vil formentlig skulle ændres, da alt tyder på, at der kommer ændringer omkring betegnelser m.v. for så vidt angår toldprocedurerne, hvor den danske del på nuværende tidspunkt er beskrevet i bekendtgørelsen.

Der regnes i forslaget med, at Kommissionen skal bruge i alt ca. 45 mio. euro på at få opdateret og forenklet Toldkodeksen over perioden 01/07/2007 til 31/12/2013. Da den danske andel af EU's budget udgør ca. 2 %, betyder det, at den danske andel heraf er ca. 0,9 mio. euro, svarende til 6,75 mio. DKK.

Disse udgifter vil for år 2006 og 2007 være dækket af Told2007 beslutningen, og udgifterne for 2008-2013 er omfattet af Told2013 programmet.

Det vurderes, at omkostningerne ved en modernisering af Toldkodeks med de dertil foreslåede ændringer, vil medføre øget ressourceanvendelse for SKAT (især til uddannelse internt og eksternt). Udgifterne hertil indgår i det projekt/arbejde, der laves omkring det samlede e-toldsprojekt, der med betydelig usikkerhed og baseret på det nuværende overordnede grundlag er skønnet at indebære udgifter på i størrelsesordenen 165 mio.kr. til etablering og drift over perioden 2007-2013.

Det vurderes, at der ikke vil være økonomiske konsekvenser af forslaget bestemmelser om samordning af gebyrer, da disse bestemmelser i det store og hele er identisk med de nugældende danske regler.

F.s.v.a. økonomiske konsekvenser af en harmoniseret rentesats for toldskyld, vil disse afhænge af, hvordan bestemmelsen – hvis den opretholdes - udformes.

Det vides pt ikke hvordan en eventuel ændring af fordelingen af toldindtægterne som følge af centraliseret klarering, vil påvirke toldindtægterne i Danmark.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslagets formål er dels at få en enkel og logisk struktur af lovteksten med færre artikler og mere simple regler, og derved en mere brugervenlig toldlovgivning, dels at skabe forudsætninger for elektronisk told og handel.

Tiltag som forventes at styrke international samhandel og lettelse af dennes vilkår, og derfor forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Et nærmere skøn vil blive udarbejdet i forbindelse med det projekt vedr. E-told, som SKAT har nedsat.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Det vurderes umiddelbart, at de nye, mere logisk opbyggede og enklere regler i den Moderniserede Toldkodeks isoleret set – efter en tilpasningsfase hos brugere – vil give lavere omkostninger for erhvervslivet.

Det er dog ikke muligt at skønne præcist over forslagets administrative og økonomiske konsekvenser for dansk erhvervsliv, da konsekvenserne vil være meget afhængige af de konkret udformede gennemførelsesbestemmelser.

Der vil blive udarbejdet konkrete skøn over konsekvenserne i forbindelse med det videre arbejde med hele e-told opgaven.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg forud for rådsmødet (konkurrenceevne) den 21.-22. maj 2007.