



SKATTEMINISTERIET

Journalnummer: 12-053607

**Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg
om**

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-toldkodeksen (omarbejdning)
(KOM(2012) 64)*

1. Resumé

Forslaget tager sigte på at erstatte forordning (EF) nr. 450/2008 (moderniseret toldkodeks) med en omarbejdet forordning, hvorved forordningen tilpasses dels til Lissabontraktaten, dels til de praktiske aspekter og udviklingen i EU-lovgivningen, samtidig med at der gives tilstrækkelig tid til udviklingen af de ledsagende IT-systemer ved en udskydelse af anvendelsesdatoen for en række af disse systemer.

Forslaget kan få IT-systemmæssige og ressourcemæssige konsekvenser i Danmark, eftersom forslaget indeholder en lang række delegationer til Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter på områder med betydning for ressourcer og systemer.

Forslaget kan betyde, at den danske toldlov og toldbehandlingsbekendtgørelse skal ændres, særligt hvis den danske sikkerhedsstillelsesordning for toldskyld ikke kan opretholdes.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2012) 64 af 20. februar 2012 fremsendt forslag om EU-toldkodeksen. Forslaget er oversendt til Rådet den 20. februar 2012 i dansk sprogversion. Forsla-

get er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 33, 114 samt 207 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er en omarbejdning (recast) af den allerede vedtagne Moderniserede Toldkodeks fra 2008 (forordning nr. 450/2008), som er trådt i kraft, men endnu ikke finder anvendelse, idet der endnu ikke foreligger gennemførselsbestemmelser. I det nye forslag ændres navnet fra 'Moderniseret Toldkodeks' til 'EU-toldkodeksen'. Årsagen til, at toldkodeks skal omarbejdes, er dels at tilpasse den til Lissabontraktatens nye bestemmelser om delegation til Kommissionen i form af enten delegerede retsakter eller gennemførselsretsakter, dels at foretage ændringer de steder, hvor der gennem arbejdet med gennemførselsbestemmelserne har vist sig at være uhensigtsmæssige eller upraktiske bestemmelser, og endelig er en væsentlig årsag at udskyde gennemførselsdatoen for en række IT-systemer, der skal implementeres, idet det har vist sig umuligt at blive klar til juni 2013, som er fastlagt i Moderniseret toldkodeks som sidste frist for anvendelse af reglerne og dermed for idriftsættelse af de nødvendige IT-løsninger.

Den Moderniserede toldkodeks finder anvendelse senest 24. juni 2013, og det er hensigten at EU-toldkodeksen skal være vedtaget inden da, således at sidstnævnte kan ophæve den Moderniserede toldkodeks.

Eftersom forslaget er en omarbejdning af et eksisterende forslag behandles i dette notat kun de ændringsforslag, som omarbejdningsforslaget opstiller. Der foreligger en aftale i form af en brevveksling mellem Rådet, KOM, de økonomiske operatører i Kommissionens erhvervskontaktgruppe samt Europa-Parlamentet om ikke at åbne diskussioner på områder, som KOM ikke har fremlagt ændringsforslag til.

Til orientering indsættes et uddrag af rammenotat, der blev udarbejdet i forbindelse med fremsættelse af forslaget til Moderniseret Toldkodeks:

”Kommissionen anfører, at den nugældende Toldkodeks ikke har fulgt med tiden, og at der, som følge af udviklingen og den nye økonomiske virkelighed, som vi nu ser, 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 grundlaget for en implementering af e-toldinitiativet – herunder etablering af regler for fælles standarder for IT-systemer
- Opfylde forpligtelserne om bedre lovgivning
- Skabe økonomisk vækst
- Øge sikkerheden ved de ydre grænser
- Mindske risikoen for svig
- Bidrage til bedre sammenhæng med andre Fællesskabspolitikker som eksempelvis miljø og sundhed
- Sikre en mere effektiv EU-beslutningsproces”

Kommissionens forslag skal ses i lyset af den såkaldte E-told beslutning fra 2008 (Europa-Parlamentets og Rådets beslutning Nr. 70/2008/EF) hvori der bliver fastlagt rammer for udvikling af alle IT-systemerne, lagt en arbejdsdeling mellem Kommissionen og medlemslandene i udvikling af systemerne samt fastsat de finansielle bestemmelser for udviklingen af systemerne.

3. Formål og indhold

Selve forslagens opbygning følger den vedtagne form for omarbejdninger (recast format), som følger af den inter-institutionelle aftale af 28. november 2001 (OJ C 77, 28.3.2002). Det vil sige, at forslaget er opbygget således, at den allerede vedtagne Moderniserede Toldkodeks udgør grundteksten, og det fremgår så i forhold til denne grundtekst, hvad der er tilføjet, ændret eller slettet.

Forslaget til EU-toldkodeksen er ligesom den Moderniserede Toldkodeks inddelt i følgende 9 afsnit:

Afsnit 1 (art 1-48) indeholder bestemmelser om toldlovgivningens anvendelsesområde, toldmyndighedernes ansvar, definitioner, personers rettigheder og forpligtelser i henhold til toldlovgivningen og om valutaomregning og tidsfrister.

Afsnit 2 (art 49-64) indeholder bestemmelser om den fælles toldtarif, tarifiering, præference op-
rindelse og varers toldværdi.

Afsnit 3 (art 65-113) indeholder bestemmelser om toldskyld og sikkerhedsstillelse.

Afsnit 4 (art 114-129) indeholder bestemmelser om varer der føres ind i Unionens toldområde (summarisk indpassagetilladelse, frembydning, losning og undersøgelse af varer)

Afsnit 6 (art 172-179) indeholder bestemmelser om overgang til fri omsætning og fritagelse for importafgifter

Afsnit 7 (art 180–227) indeholder bestemmelser om særlige procedurer (forsendelse, oplagring, særlig anvendelse og forædling)

Afsnit 8 (art 228-242) indeholder bestemmelser om varer der føres ud af Unionens toldområde

Afsnit 9 (art 243-247) indeholder bestemmelser om delegation af beføjelser, udvalgsprocedure og afsluttende bestemmelser.

I alle 9 afsnit er der indsat nye bestemmelser om hvilken beføjelse, der foreslås tillagt Kommissionen til at fastsætte regler på et givent område. I langt den overvejende del af beføjelsesbestemmelserne, foreslås det, at Kommissionen får tillagt beføjelser til at fastsætte regler ved delegeret retsakt efter TEUF artikel 290, mens Kommissionen kun foreslås tillagt beføjelser til at fastsætte regler ved gennemførelsesretsakter i et begrænset antal situationer.

Sammenlignet med de beføjelser, der blev fastlagt i den moderniserede toldkodeks kan nævnes, at de tidligere beføjelser under forskrifts-proceduren med kontrol systematisk er ændret til delegerede retsakter. Derudover er en række af de tidligere beføjelser under forskrifts-proceduren samt forvaltningsproceduren også ændret til delegerede retsakter. Kommissionen har begrundet denne udbredte anvendelse af delegerede retsakter primært i, at der er kigget på alle beføjelser med nye øjne, og Kommissionen har analyseret disse beføjelser i forhold til de regler, der fastlægges i TEUF for, hvornår delegerede retsakter skal anvendes. Dermed begrunder Kommissionen denne store mængde delegerede retsaktbeføjelser ud fra, hvad de mener, er objektive kriterier for anvendelse af TEUF artikel 290.

Den udtrykkelige angivelse af hvilken beføjelse Kommissionen tillægges i de enkelte situationer, har bevirket, at EU-toldkodeksen er 'vokset' med 59 paragraffer i forhold til den Moderniserede Toldkodeks.

En række af de beføjelsesbestemmelser, der ændres, vedrører områder, såsom fastsættelse af for-

skellige tidsfrister, der kan have en betydning for de danske toldsystemer samt anvendelsen af ressourcer på toldområdet i Danmark. Derudover kan erhvervslivet blive påvirket af dette, såfremt tidsfrister ændres i forhold til de systemer, der eksisterer i dag. Om og hvilken betydning dette får, afhænger af hvad Kommissionen fastlægger i de delegerede retsakter.

Af væsentlige indholdsmæssige ændringer kan desuden nævnes følgende af særlig interesse:

- Bestemmelsen som kunne muliggøre opretholdelse af den danske sikkerhedsstillelsesordning for toldskyld i den Moderniserede Toldkodeks er slettet fra forslaget til EU-toldkodeksen (artikel 80 i forslaget). Der foreslås i stedet at tildele Kommissionen beføjelser til at fastsætte de nærmere regler for dette gennem delegerede retsakter. Dette kan gøre det vanskeligt at opretholde den danske model, som har gjort det nemt og billigt for erhvervslivet at stille sikkerhed, og ordningen har været let at administrere for myndighederne. Det afhænger af Kommissionens forslag til delegerede retsakter, om den danske sikkerhedsstillelsesordning vil kunne opretholdes.
- Der indføres et krav om specifik angivelse til midlertidig opbevaring. I Moderniserede Toldkodeks anså man varer for at være angivet til midlertidig opbevaring, når varerne var omfattet af en summarisk indpassageangivelse eller lignende. Denne ændring kan betyde administrative byrder for erhvervslivet.

Endelig skal nævnes, at udskydelsen af anvendelsesdatoen for en række af de IT-systemer, der skal udvikles i forbindelse med denne lovgivning, er konstrueret på følgende måde:

I artikel 6, stk. 1, fastsættes, at al udveksling af data mellem toldmyndigheder og økonomiske operatører samt toldmyndigheder imellem skal foregå elektronisk. Dette gælder også for lagring af data i denne forbindelse. I artikel 6, stk. 2, beskrives en række undtagelser, hvor elektronisk udveksling ikke er påkrævet. Undtagelse kan ske på permanent grundlag, hvis typen af dataudveksling ikke kan retfærdiggøre udviklingen af et system, eller når brugen af edb ikke er hensigtsmæssig for en given procedure. Undtagelse kan ske på midlertidigt grundlag, hvis et IT-system går ned, eller hvis systemet til understøttelse af udvekslingen af data endnu ikke er anvendeligt.

Det er den sidste undtagelsesmulighed, der reelt udskyder anvendelsesdatoen for en række af de IT-systemer, der ikke er udviklede endnu. Ved forslaget tildeles Kommissionen beføjelser til vedtagelse af delegerede retsakter for at fastsætte, på hvilke områder de nævnte undtagelser kan an-

vendes. I praksis bliver det således Kommissionen, der gennem vedtagelsen af delegerede retsakter bestemmer, hvornår de forskellige IT-systemer skal være klar. Der indføres dog en endelig deadline i forslaget, som betyder, at alle systemer skal være færdigudviklede ved udgangen af 2020.

Kommissionen har endvidere forpligtet sig til at fremlægge en handlingsplan for IT-systemerne indenfor 6 måneder efter ikrafttrædelsen af EU-toldkodeksen, og gennemførselsretsakter og delegerede retsakter skal være færdige senest 18 måneder efter ikrafttrædelsesdatoen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget skal behandles i udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO). Der er endnu ikke udpeget rapporteur i udvalget.

IMCO har den 1. december 2011 vedtaget en resolution på eget initiativ om modernisering af toldvæsnet i EU (2011/2083(INI)). Denne resolution beskriver bl.a., at en udskydelse af anvendelsen af den moderniserede toldkodeks er nødvendig, men foreslår 2016 som en ny deadline for en fuld anvendelse af denne. Der udtrykkes også ønske om, at der findes løsninger for centraliseret toldbehandling, og at moms-problemer i forbindelse med dette løses. Der udtrykkes dog også forståelse for, at der er behov for noget fleksibilitet i de forskellige medlemslande. Der gives også udtryk for, at økonomiske operatører i højere grad bør få gavn af en status som autoriseret økonomisk operatør.

5. Nærhedsprincippet

Da forslaget har hjemmel i Lissabon-traktatens art. 33, 114 samt 207 som vedrører hhv. toldunionen, konkurrenceregler for det indre markeds funktion samt den fælles handelspolitik, og eftersom disse områder hører under Unionens enekompetence, er forslaget ikke i strid med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forslaget er en forordning og er direkte gældende i Danmark. I Danmark indeholder toldloven primært bestemmelser om kontrolbeføjelser samt sanktionsmuligheder, men også enkelte bestemmelser, der relaterer sig til toldkodeksen, bl.a. udformning af den danske sikkerhedsstillelser-

ordning¹. Toldbehandlingsbekendtgørelsen indeholder regler, der relaterer sig til den praktiske anvendelse af toldreglerne.

7. Konsekvenser

Lovmæssige

Der vil sandsynligvis skulle ændres i toldbehandlingsbekendtgørelsen. Muligvis skal der også ændres i toldloven, såfremt forslaget bestemmelser om sikkerhedsstillelse bevares i sin nuværende form.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske

Kommissionen angiver, at de budgetmæssige konsekvenser er de samme som for den Moderniserede Toldkodeks. Der er heller ikke foretaget nogen fornyet konsekvensanalyse af dette omarbejdningsforslag, eftersom Kommissionen oplyser, at den, der blev udarbejdet i forbindelse med den Moderniserede Toldkodeks, stadig er relevant. Derfor ændres der ikke noget ved de budgetmæssige rammer ved dette forslag om en omarbejdning.

De finansielle rammer vedrørende udviklingen af de nødvendige IT-systemer er beskrevet i E-told beslutningen fra 2008, som beskrevet under punkt 2. Eventuelle budgetmæssige ændringer vil derfor følge af en ændring af denne beslutning. Der er ikke på nuværende tidspunkt fremlagt forslag fra Kommissionen til ændring af denne beslutning.

EU-andelen af IT-udviklingen dækkes af det eksisterende Customs 2013 program, og det foreslås videreført i forslaget til det afløsende program, FISCUS, der pt. forhandles i Rådet, og som vil dække EU's finansiering frem til 2020..

De nationale budgetmæssige rammer følger således af den allerede vedtagne Moderniserede Toldkodeks, E-told beslutningen fra 2008 samt det igangværende E-told projekts fase 1-3 i SKAT. Det nye forslag til en EU-toldkodeks ændrer ikke ved disse rammer.

Eventuelle ændringer af de budgetmæssige rammer kan følge af Kommissionens vedtagelse af de-

¹ Under den danske sikkerhedsstillelsesordning betaler alle importører 2,5 promille af toldbeløbet til toldmyndighederne, der så med dette beløb dækker eventuelle manglende betalinger af told

legerede eller gennemførselsretsakter, idet beslutninger om hvornår hvilke IT-systemer skal træde i kraft vil følge af disse. Derfor vil SKAT løbende vurdere de forslag til delegerede retsakter eller gennemførselsretsakter, der fremlægges i de relevante komitéer eller i Rådet. Forslag med budgetmæssige eller ressourcemæssige konsekvenser vil blive sendt i høring hos relevante nationale offentlige interessenter, og der foretages, hvor nødvendigt, en fornyet national procedure på disse forslag. Finansieringen af eventuelle merudgifter, der følger af vedtagelse af delegerede eller gennemførselsretsakter følger gældende budgetregler.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Der gives i forslaget beføjelser til Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter på en række områder, der kan have betydning for erhvervslivet, bl.a. fastlæggelse af tidsfrister indenfor hvilke der skal være afgivet forskellige former for angivelser. Disse frister har betydning for, hvordan operatører planlægger og kontrollerer deres forsyningskæder samt for deres IT-systemer og procesplanlægning.

Derudover kræves der, som nævnt, angivelse til midlertidig opbevaring, hvilket kan betyde ekstra administrative byrder for erhvervslivet.

Eventuelle ændringer i den danske sikkerhedsstillelsesordning vil berøre størstedelen af importvirksomheder i Danmark i nogen grad. Eftersom de specifikke regler for fastsættelse af garanti foreslås fastlagt i delegerede retsakter, kan det endnu ikke siges, hvad det vil komme til at betyde.

Derfor vil SKAT løbende vurdere de forslag til delegerede retsakter eller gennemførselsretsakter, der fremlægges i de relevante komitéer eller i Rådet. Forslag med større konsekvenser for erhvervslivet vil blive sendt i høring hos relevante nationale offentlige interessenter og der vil, hvor det skønnes nødvendigt, blive foretaget en fornyet national procedure på disse forslag.

8. Høring

Forslaget sendes i ekstern høring i SKATs eksterne kontaktudvalg for told. På nuværende tidspunkt er høringsperioden ikke afsluttet. Når høringsperioden er afsluttet fremsendes et høringsnotat.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Ved de indledende drøftelser i forbindelse med fremsættelse af forslaget har en række medlemslande fremført kritiske kommentarer angående den store andel af beføjelser til delegerede retsakter.

ter i forslaget. Flere medlemslande mener, at den store andel af delegerede retsakter er bekymrende, fordi beslutninger om en række procedurer, der skal gennemføres af toldadministrationerne i medlemslandene, med systemmæssige og ressourcemæssige konsekvenser, skal vedtages af Kommissionen uden nogen formel mulighed for medlemslande til at påvirke dette.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark er generelt positivt indstillet overfor dette forslag fra Kommissionen. Danmark finder det nødvendigt, at tidsfristerne for implementering af en række IT-systemer udskydes for at etablere korrekte og anvendelige systemer til gavn for både erhvervslivet og toldmyndighederne. Derudover anerkendes behovet for en tilpasning til Lissabontraktaten i forbindelse med beføjelser til Kommissionen. Dog deler Danmark den bekymring, der er udtrykt fra andre medlemslande omkring det store antal af beføjelser til delegerede retsakter, da der på en lang række områder delegeres beføjelser til Kommissionen til at vedtage retsakter, der kan få systemmæssige og ressourcemæssige konsekvenser for Danmark.

Derudover bør forenklinger for erhvervslivet opretholdes i det nye forslag. Den danske sikkerhedsstillelsesordning bør kunne bevares, da denne fungerer effektivt og uden store administrative byrder for toldmyndighederne samt erhvervsliv.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget er ikke tidligere fremlagt for Folketingets Europaudvalg.