



Notat

18. april 2018
J.nr. 2018 - 2189

Kontor:
Moms, afgifter og told

Grund- og nærhedsnotat om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 952/2013 med henblik på forlængelse af den midlertidige anvendelse af andre midler end edb som omhandlet i EU-toldkodeksen, KOM (2018) 85.

1. Resumé

EU-Kommissionen har den 5. marts 2018 fremsendt forslag til Rådet og Europa-Parlamentet om forlængelse af tidsfristen for indførelse af it-understøttelse fra 2020 til 2025 for visse processer og datasæt, der er indeholdt i EU-Toldkodeksen. Forslaget skal give såvel EU-Kommissionen, som medlemsstaterne, den fornødne tid til at gennemføre den omfattende data og it-understøttelse af alle de nye eller ændrede processer mv., samt ikke mindst sikre elektronisk kommunikation mellem alle involverede.

Regeringen finder det vigtigt, at tidsplanerne for implementering er så realistiske som muligt og tager hensyn til såvel myndighedernes, som erhvervslivets, behov, og er derfor positive over for en udskydelse af tidsfristen for gennemførelsen, idet det dog skal ske på en måde, så det sikres, at de nødvendige – og kun de nødvendige – dele af it-implementeringen udskydes.

Forslaget behandles i fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet.

Forslaget i sig selv har ikke økonomiske konsekvenser for statsfinanserne eller erhvervslivet, idet der allerede er "planlagt" efter de foreslåede udskydelser i de tidsplaner, som såvel SKAT som erhvervslivet opererer med.

2. Baggrund

Med EU-Toldkodeksen, der blev vedtaget i 2013 og reelt trådte i kraft den 1. maj 2016, følger det, at al kommunikation mellem virksomheder og myndigheder og mellem myndighederne indbyrdes (såvel toldmyndighederne som EU-Kommissionen), som hovedregel skal foregå elektronisk. EU-Toldkodeksen fastlægger i artikel 278, at it-understøttelsen skal være på plads inden udgangen af 2020. Dette er udmøntet i det såkaldte arbejdsprogram, der fastlægger tidsplanen for gennemførelse af de enkelte dele af it-understøttelsen.

Arbejdet med de forskellige elementer har dog vist, at opgaven, med at omsætte EU-Toldkodeksen og ikke mindst en række nye datasæt, er væsentligt mere kompleks end forudset, da den oprindelige deadline blev indsat i 2013. Dette ses konkret afspejlet i den tekniske tidsplan for implementeringen – den såkaldte Multi Annual Strategic Plan (MASP), hvor der på teknisk niveau blev opnået enighed om udskydelse af en række deadlines i december 2017.

På baggrund af det identificerede tekniske behov har EU-Kommissionen derfor nu fremlagt forslag om at udskyde deadline for anvendelsen af en række artikler i EU-Toldkodeksen med det formål at udskyde deadline for at indføre elektroniske løsninger for ændrede processer og dataelementer for importkontrol, eksport og transit. Derudover indeholder forslaget en udskydelse af deadline for indførelsen af tre nye it-systemer, nemlig forvaltning af sikkerhedsstillelse (GUM), bevis for EU-status (PoUS) og centraliseret toldbehandling/import (CCI).

Forslaget er oversendt til Rådet den 5. marts 2018 og fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 33, og behandles i fælles beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet samt kræver kvalificeret flertal ved vedtagelsen i Rådet.

3. Formål og indhold

EU-Kommissionen foreslår via en ændring af EU-Toldkodeks artikel 278, at nogle få konkrete artikler i EU-toldkodeksen, der vedrører nye processer for importkontrol, eksport og transit, udskydes til senest at skulle være implementeret i 2025. Desuden fastsættes fristen for at indføre elektroniske systemer til håndtering af centraliseret toldbehandling (import), bevis for EU-status samt forvaltning af sikkerhedsstillelse ligeledes til udgangen af 2025. Med udsættelsen af deadline vil der for importkontrollsystemet, eksportsystemet og transitsystemet kunne fortættes med de løsninger, der allerede findes, indtil de nye/ændrede systemer kan komme på plads. For de tre nye tiltag (GUM, PoUS og CCI) indebærer udskydelsen, at disse nye tiltag i EU-Toldkodeksen ikke vil kunne understøttes elektronisk, førend it-løsningerne er på plads, og dermed reelt ikke vil kunne anvendes.

Omfanget af udskydelserne indebærer ifølge EU-Kommissionen, at op mod 80 procent af EU-Kommissionens leverancer i forhold til indholdet i EU-toldkodeksen vil ske inden for den nuværende tidsmæssige ramme (dvs. inden udgangen af 2020).

Det bemærkes, at udskydelsen til senest 2025 ikke betyder, at de omfattede artikler/processer dermed først indføres ved udgangen af 2025. Det betyder, at den tidsmæssige ramme kan planlægges bedre, så de afhængigheder, der er mellem systemerne, ikke udgør en så stor risiko, som ellers ville være tilfældet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Kommissionens forslag skal behandles af Europa-Parlamentet. Forslaget hører under IMCO-udvalget, hvorfra der endnu ikke foreligger en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslaget falder under Unionens enekompetence, og at nærhedsprincippet derfor ikke finder anvendelse.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering. Forslaget har hjemmel i artikel 33 og artikel 207 i traktaten om Den Europæiske funktionsmåde (TEUF), som vedrører toldsamarbejde og den fælles handelspolitik. Disse områder er Unionens enekompetence.

6. Gældende dansk ret

Den tidsmæssige implementering af EU-toldkodeksen er fastlagt i EU-Toldkodeks, og ikke i dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er tale om ændring af en forordning, som er direkte gældende i Danmark. En ændring af forordningen kræver derfor som udgangspunkt ikke en ændring af dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Nærværende forslag vurderes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet størstedelen af de omfattede udskydelser allerede er indregnet i de tidsplaner, der er præsenteret for erhvervslivet, der efterspørger realistiske tidsplaner.

Administrative konsekvenser for SKAT

Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser for SKATs implementering af EU-Toldkodeksen, idet det bemærkes, at det ikke vil være muligt for SKAT at implementere de nødvendige systemer mv. inden for den nuværende tidsmæssige ramme, og at udskydelse af visse systemers idriftsættelse allerede indgår i SKATs planlægning. Det er dog en dansk udfordring, at forslaget ikke ses at indeholde en udskydelse af selve importsystemet, hvor SKAT også har identificeret et behov for en udskydelse.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslaget har været sendt i formel høring hos dansk erhvervsliv, via SKATs Toldkontaktudvalg. Erhvervslivet er desuden løbende informeret om arbejdet med at udskyde visse dele af EU-Toldkodeksen dels i forbindelse med den såkaldte MASP (samlet tidsplan for alle toldprojekter på EU-plan) og dels i forbindelse med selve forslaget, herunder den høring som EU-Kommissionen foretog om forslaget i december 2017.

Der er indkommet høringssvar fra *Danske Speditører, DIKO og DI*, der alle bakker op om forslaget om udskydelse af deadline, idet der lægges stor vægt på, at de elektroniske løsninger, der kommer, er et gennemarbejdet, færdigt produkt, der fungerer efter hensigten til gavn for såvel SKAT som erhvervslivet. Samtidig understreger høringsparterne, at it-understøttelse og samkøring af it-systemer kræver en del forudgående arbejde og ikke må hastes igennem. Der gives desuden samstemmende udtryk for, at den tilgang, som er anført under regeringens foreløbige holdning, er den rigtige tilgang for at opnå dette.

Endelig lægges der vægt på, at de vedtagne konkrete deadlines og tidsvinduer for de enkelte elementer af EU-Toldkodeksen offentliggøres, så virksomhederne i så god tid som muligt kan få overblik over, hvad der skal træde i kraft hvornår.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er umiddelbart forventningen, at der vil være opbakning til at udskyde visse dele af it-understøttelsen af EU-Toldkodeksen. Der forventes dog usikkerhed overfor, om modellen, som EU-Kommissionen har foreslået er den rigtige, herunder hvorvidt den dækker det nødvendige, og om den reelt er legalt mulig. Der forventes således fremsat ændringsforslag i stil med regeringens foreløbige holdning.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt Kommissionens hensigt om at udskyde visse nødvendige dele af EU-Toldkodeksen til efter den nuværende deadline i 2020, idet det ikke skønnes muligt for hverken EU Kommissionen, SKAT eller de andre EU-lande at nå at udvikle en række af de it-systemer, der er planlagt idriftsat inden udløbet af den nuværende tidsfrist i 2020.

Regeringen er dog ikke sikker på, at den metode, som EU-Kommissionen har valgt – at udskyde anvendelsen af en række konkrete artikler i EU-Toldkodeksen – er den rigtige, hverken legalt eller indholdsmæssigt.

Hvis EU-Kommissionens metode følges, vil kun implementeringen af de systemer, der berøres af de udsatte artikler, kunne flyttes tidsmæssigt. Der er samtidig usikkerhed om, hvorvidt EU-Kommissionens forslag reelt omfatter alle de elementer af EU-Toldkodeks, hvor der faktisk er konstateret et behov for en deadline, der ligger efter udgangen af 2020. Det samlede regelsæt omkring EU-Toldkodeks er meget komplekst og består udover selve rammen i EU-Toldkodeks af en række indbyrdes forbundne gennemførelses- og delegerede retsakter mv. Tilsammen understøtter regelsættet, at der kan ske en gradvis overgang fra nuværende til nye regler, datakrav og it-løsninger. Ved at ændre på konkrete, enkeltstående artikler frygter regeringen, at noget glemmes, eller at reglerne fremadrettet ikke vil hænge sammen, og ændringen derfor ikke giver de udsættelser af tidsfristerne, som der er behov for.

Regeringen vil derfor i stedet arbejde for, at den nuværende deadline i 2020 ændres til 2025. Derved kan den nuværende, velfungerende sammenhæng mellem retsakterne oprettholdes, og de præcise implementeringstidspunkter for de enkelte it-systemer vil fortsat blive fastlagt i den tilknyttede gennemførelsesbeslutning (det såkaldte arbejdsprogram). Det er regeringens forventning, at revideringen af arbejdsprogrammet i den efterfølgende komitedrøftelse vil komme til at afspejle de tidsfrister, der allerede er opnået enighed om på EU-plan i den såkaldte MASP. Dog skal det behov, som SKAT har for mere tid til at levere den nye danske importløsning, ligeledes søges håndteret med det reviderede arbejdsprogram, således at der derved skabes det nødvendige legale grundlag for dette systems tidsplan, som ifølge SKATs tidsplaner ligeledes indebærer implementering efter udgangen af 2020.

Det er regeringens opfattelse, at denne metode desuden vil sikre, at de it-løsninger, som understøtter de nuværende EU-toldregler, og som allerede findes i fx Danmark i dag, fortsat vil kunne anvendes, frem til at de nye it-systemer bliver klar, hvilket er af afgørende betydning for håndteringen af toldforretninger i Danmark. Samtidig er det afgørende for regeringen, at såvel myndighederne som erhvervslivet sikres den nødvendige tid til at udvikle og teste de mange og komplekse it-løsninger, så formålet med EU-Toldkodeks bliver opfyldt. Det vil sige fx gode digitale processer, styrket retssikkerhed og – på sigt – lettelse af de administrative byrder for virksomhederne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget (KOM (2018) 85) har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.