



Skatteministeriet

Notat

23. oktober 2018
J.nr. 2018 - 2189

Kontor:
Moms, afgifter og told

Samlenotat

Forslag om forlængelse af den midlertidige anvendelse af andre midler end edb som omhandlet i EU-toldkodeksen	2
<i>KOM (2018) 85</i> <i>Tidlig forelæggelse/ generel indstilling</i>	
Forslag om import af kulturgenstande.....	8
<i>KOM(2017) 375</i> <i>Tidlig forelæggelse/ generel indstilling</i>	



Forslag om forlængelse af den midlertidige anvendelse af andre midler end edb som omhandlet i EU-toldkodeksen

KOM(2018) 85

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

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 parter.

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 positiv 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 beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet. Det østrigske formandskab arbejder på et kompromis, som der forventes enighed om i Rådet inden for de nærmeste måneder med henblik på at give formandskabet mandat til at indlede forhandlinger 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 Toldstyrelsen som erhvervslivet opererer med. Såfremt udskydelsen ikke vedtages, vil den danske implementeringsplan ikke stemme overens med fristerne.

2. Baggrund

Med EU-Toldkodeksen, der blev vedtaget i 2013 og reelt trådte trinvis 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. Som overgangsforanstaltning fastlægger EU-Toldkodeksen i artikel 278, at eksisterende elektroniske og papirbaserede systemer kan anvendes i forbindelse med toldprocedurer, indtil alle de nye elektroniske og papirbaserede systemer, der er omhandlet i kodeksen, er operationelle. Fristen for anvendelsen af disse er fastsat til udgangen af 2020. Dette er udmøntet i det såkaldte arbejdsprogram, der fastlægger tidsplanen for gennemførelse af de enkelte dele af it-understøttelsen.

Kommissionen og medlemsstaterne forventes at afslutte hovedparten (ca. 80 pct.) af arbejdet med de elektroniske systemer til tiden. Arbejdet med gennemførelsen af de forskellige systemer 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 fastsat i 2013. Kommissionen anfører bl.a., at vedtagelsen af de regler, der supplerer og gennemfører EU-toldkodeksen, tog meget længere tid end forventet. Det resulterede i forsinkelser i udarbejdelse af de funktionelle og tekniske specifikationer for mange af de elektroniske systemer. En anden udfordring, Kommissionen peger på, er, at

arbejdet med at udvikle komplekse systemer og forbinde disse med hinanden på tværs af hele EU har vist sig at tage længere tid end først antaget.

En udskydelse af fristen for levering af elektroniske systemer kræver, at fristen i artikel 278 forlænges, idet den kun tillader anvendelsen af andre midler til udveksling og lagring af oplysninger end de planlagte elektroniske systemer indtil 2020. Med en udskydelse af fristen i artikel 278 undgås det, at erhvervet og toldmyndigheder vil opleve store og unødige administrative byrder, hvis nogle systemer ikke bliver gennemført, og lovgivningen samtidig forbyder dem at anvende alternative metoder.

Ifølge Kommissionen vil en forlængelse af fristen sikre en mere gnidningsløs og mindre forstyrrende gennemførelse af beslutningen om gradvis fuldstændig overgang til brug af elektroniske systemer og ophør af papirbaserede toldprocedurer.

På baggrund af det identificerede tekniske behov har EU-Kommissionen derfor fremlagt forslag om at udskyde deadline for anvendelsen af en række artikler i EU-Toldkodeksen og forlængelse af anvendelsen af overgangsordninger frem til 2025.

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

3. Formål og indhold

Med det formål at give mere tid til arbejdet med udvikling af de nye importkontrol-, eksport- og transitsystemer, hvor ikke mindst nye datasæt baseret på internationale standarder giver behov for mere tid til forberedelse og udvikling, foreslår EU-Kommissionen, at anvendelsen af en række konkrete artikler, der vedrører netop de systemer, omfattes af en overgangsordning, der giver mulighed for at implementere systemerne frem til 2025.

Forslaget indeholder desuden en ændring af 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 fortsættes 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.

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.

Kompromisforslag

Formandskabet har fremlagt et kompromisforslag, der udover de elementer, der indgår i EU-Kommissionens forslag, også søger at inkludere en mulighed for at implementere de nationale importsystemer senere end 2020, idet en række medlemsstater har ytret et stærkt behov for, at en sådan bestemmelse inkluderes.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget vedtages i fælles beslutningstagen mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Europa-Parlamentets endelige udtalelse foreligger endnu ikke. Forslaget behandles af IMCO-udvalget. IMCO kan i det store og hele tilslutte sig Kommissionens forslag, dog med den ændring, at de af Kommissionens forslag omfattede artikler alene udskydes til senest udgangen af 2023, og at Kommissionen pålægges en række ekstra rapporteringer til Europa-Parlamentet og Rådet.

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 i sig selv en ændring af dansk lovgivning. Forslaget har dog indflydelse på hvornår ændringerne af toldlovgivningen, der skal ske som følge af indførelsen af EU-Toldkodeksen, skal træde i kraft.

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 Skatteforvaltningen

Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser for Skatteforvaltningens implementering af EU-Toldkodeksen, idet det bemærkes, at det ikke vil være muligt for Skatteforvaltningen at implementere de nødvendige systemer mv. inden for den nuværende tidsmæssige ramme, og at udskydelse af visse systemers idriftsættelse allerede indgår i

Skatteforvaltningens planlægning. Såfremt udskydelsen ikke vedtages, vil den danske implementeringsplan ikke stemme overens med fristerne. Det er dog fortsat en dansk udfordring, at forslaget ikke ses at indeholde en udskydelse af selve importsystemet, hvor Skatteforvaltningen 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 Toldstyrelsens 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 Skatteforvaltningen som erhvervslivet. Samtidig understreger høringspartnerne, 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 over for, om modellen, som EU-Kommissionen har foreslået, er den rigtige, herunder hvorvidt den dækker det nødvendige, og om den reelt er juridisk mulig. Der forventes således fremsat ændringsforslag i stil med regeringens generelle holdning.

Forhandlingerne har vist, at der er væsentlig uenighed mellem en stor gruppe af medlemsstater – herunder Danmark – på den ene side og en anden stor gruppe af medlemsstater og EU-Kommissionen på den anden side. Uenigheden går primært på, om forslaget skal inkludere udskydelse af import eller ej.

Formandskabet har fremlagt et kompromisforslag, der inkluderer konkrete artikler vedrørende importsystemerne, og en mere begrænset forlængelse af implementeringsperioden på disse - formentlig til udgangen af 2022. Forslaget er umiddelbart blevet positivt modtaget, men de endelige holdninger kendes ikke pt.

10. Regeringens 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, Skatteforvaltningen 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 juridisk eller indholdsmæssigt.

Hvis EU-Kommissionens metode følges, vil kun implementeringen af de systemer, der berøres af de udsatte artikler, kunne flyttes tidsmæssigt. Der er dog usikkerhed om, hvorvidt EU-Kommissionens forslag omfatter alle de elementer af EU-Toldkodeks, hvor der er konstateret et behov for en deadline, der ligger efter udgangen af 2020. Denne usikkerhed skyldes, at 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 ser derfor i stedet, at den nuværende deadline i 2020 generelt ændres til 2025. Derved kan den nuværende, velfungerende sammenhæng mellem retsakterne opretholdes, 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 *Multi-Annual Strategy Plan* (MASP). Dog skal det behov, som Skatteforvaltningen 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 juridiske grundlag for dette systems tidsplan, som ifølge Skatteforvaltningens 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 essentiel betydning for håndteringen af toldforretninger i Danmark. Samtidig er det afgørende for regeringen, at såvel myndigheder, som erhvervsliv, 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.

Regeringen er åben over for alternative løsninger på den opståede uenighed blandt medlemsstaterne om inklusionen af importsystemerne, idet det dog er meget vigtigt, at Danmark får den nødvendige ekstra tid til at udvikle en god og holdbar importløsning. Dette indebærer, at ændringen af EU-Toldkodeks derfor bør indeholde mulighed for den nødvendige længere implementeringsperiode for de nationale importsystemer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg har fået tilsendt grund- og nærhedsnotat om EU-Kommissionens forslag den 28. juni 2018.

Forslag om import af kulturgenstande

KOM(2017) 375

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resume

EU-Kommissionen har den 13. juli 2017 fremlagt forslag til en ny forordning om import af kulturgenstande til EU. Forslaget, der følger af handlingsplanen med henblik på at styrke bekæmpelsen af finansiering af terrorisme fra 2016, indebærer, at kulturgenstande, der ønskes importeret til EU, underlægges regler om importtilladelser eller importerklæringer, i fald de står nævnt i forordningen og har en alder på mindst 250 år.

Forslagets sigte er at forbinde import til og opbevaring i EU af kulturgenstande, der er ulovligt eksportet fra et tredjeland og således begrænse ulovlig handel med kulturgenstande, bekæmpe finansiering af terrorisme og beskytte kulturarven. Det foreslås at indføre fælles definitioner af kulturgenstande i forbindelse med import, sikre at importører udviser passende omhu ved køb af kulturgenstande fra tredjelands, udarbejde standardoplysninger til bekræftelse af, at kulturgenstandene er lovlige, indføre effektive afskrækkende foranstaltninger mod ulovlig handel, og at interesserede parter tilskyndes til aktivt at engagere sig i beskyttelsen af kulturarv.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, særligt artikel 3 om enekompetence og artikel 207 om den fælles handelspolitik. Forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget vurderes ikke umiddelbart at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, idet der dog - afhængig af forslagets endelige udformning og omfanget af anvendelsen - kan være et mindre, øget ressourcforbrug i forbindelse med administrationen af de foreslåede regler. Forslaget vurderes ikke umiddelbart at have samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark.

Regeringen ser overordnet positivt på forslaget. Regeringen vurderer, at der er elementer i forslaget, som vil skulle belyses og konkretiseres nærmere, så midlerne står mål med hensigten med forslaget, herunder at forslagets formål i relation til terrorbekæmpelse skal være i fokus.

2. Baggrund

Der har de senere år været stigende fokus på bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Forslaget er led i udmøntningen af initiativerne nævnt i Kommissionens handlingsplan om at styrke bekæmpelsen af finansiering af terrorisme fra 2016 (KOM(2016) 50). Rådet og Europa-Parlamentet støtter dagsordenen og har ønsket en øget indsats.

I Romerklæringen af 25. marts 2017 gentog stats- og regeringscheferne i de 27 medlemsstater og lederne af EU-institutionerne deres løfte om at beskytte kulturarven og den kulturelle mangfoldighed. Forslaget skal tillige ses i sammenhæng med, at bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgenstande skal være et af EU's centrale indsatsområder i løbet af 2018, som er det europæiske år for kulturarv.

På internationalt plan skal forslaget også ses i lyset af G20-ledernes erklæring af 8. juli 2017, hvori de bekræftede deres engagement i at tackle alternative kilder til terrorfinansiering, herunder plyndring og smugling af antikviteter. FN's Sikkerhedsråd har ligeledes ved resolution 2347(2017) opfordret medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig handel med kulturgenstande, særligt hvis denne handel foregår i forbindelse med væbnede konflikter og drives af terrorgrupper. Desuden opfordrede kulturministrene i G7 i marts 2017 alle stater til at forbyde ulovlig handel på tværs af grænserne med stjålne kulturgenstande og understregede betydningen af at øge samarbejdet mellem internationale retslige og retshåndhævende myndigheder.

Retsgrundlag

Forslaget er baseret på traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, særligt artikel 3 (områder med enekompetence) og artikel 207 (bestemmelserne om en fælles handelspolitik).

3. Formål og indhold

Initiativet sigter mod at forhindre import til og opbevaring i EU af kulturgenstande, der er ulovligt eksporteret fra et tredjeland og således at begrænse ulovlig handel med kulturgenstande, bekæmpe finansiering af terrorisme og beskytte kulturarven, særligt arkæologiske genstande fra oprindelseslande, som er ramt af væbnet konflikt.

Udkastet indeholder blandt andet en række forslag til definitioner af begreber så som ”kulturgenstand”, ”oprindelsesland” og ”eksportland”.

Forslaget til forordning indeholder bestemmelser om, at kulturgenstande over 250 år alene kan indføres i Unionens toldområde, hvis de er omfattet af en importtilladelse, eller der er indgivet en importørerklæring. Som undtagelse hertil foreslås, at kulturgenstande fortsat vil kunne indføres midlertidigt til uddannelsesmæssige, videnskabelige eller forskningsmæssige formål, eller hvis det er nødvendigt med et midlertidigt tilflugtssted for at beskytte dem mod ødelæggelse og tab, fordi oprindelseslandet er ramt af væbnet konflikt eller en naturkatastrofe.

Det foreslås, at der kræves en importtilladelse og importørerklæring for at importere de omfattede kulturgenstande ind i EU's toldområde afhængigt af, hvilken kulturgenstand der er tale om. Hensigten er at bevise, at kulturgenstandene er eksporteret fra oprindelseslandet på lovlig vis.

Importtilladelse udgør den mest restriktive kontrol og kræves for arkæologiske genstande, dele af monumenter samt sjældne manuskripter og inkunabler, da disse ifølge Kommissionen er særligt udsatte for plyndring og ødelæggelse. Indehaveren af kulturgenstanden skal bevise, at kulturgenstanden er blevet eksporteret på lovlig vis ved at fremlægge dokumentation herfor. Indehaveren skal ansøge om tilladelse hos den kompetente myndighed i indførelseslandet. Den kompetente myndighed skal inden for 90 dage træffe beslutning om, hvorvidt ansøgningen godkendes eller afvises.

For de af forslaget's øvrige kulturgoder skal den person, der søger at indføre dem i EU's toldområde ved en importørerklæring, bekræfte og påtage sig ansvaret for den lovlige eksport af kulturgenstandene fra tredjelandet og fremlægge dokumentation herfor. Importørerklæringen skal indeholde en erklæring på tro og lov. Erklæringen indgives til toldmyndighederne i indførselsmedlemsstaten.

Kommissionen foreslås tillagt beføjelse til at vedtage gennemførselsretsakter, der kan fastlægge skabelonen for ansøgningen om importtilladelse og importørerklæringen samt de nærmere regler for fremlæggelse og behandling af disse.

Det er i forslaget fastlagt, at der ansøges om importtilladelse hos den kompetente myndighed, og der er fastlagt bestemmelser om toldmyndighedernes kontrol- og verifikationsforanstaltninger, herunder om toldmyndighedernes mulighed for at tilbageholde kulturgenstande, fordi det ikke kan bevises, at de berørte genstande er blevet eksporteret fra oprindelseslandet på lovlig vis. Toldmyndighederne kan begrænse antallet af toldsteder, som kulturgoder kan indføres via, og Kommissionen forpligtes til at offentliggøre lister over disse toldsteder.

Forslaget pålægger medlemsstaterne at organisere samarbejdet mellem deres kompetente myndigheder og at indføre sanktioner for overtrædelse af forordningen. Muligheden for at udvikle en elektronisk database til at lette lagringen og udvekslingen af oplysninger, navnlig vedrørende importørerklæringer og udstedte importtilladelser er inkluderet i forslaget. Forslaget indeholder ikke noget om, hvem der skal gøre dette.

Medlemsstaterne foreslås pålagt at tilrettelægge passende uddannelsesaktiviteter for de myndigheder, som de har udpeget med henblik på gennemførelse af denne forordning, samt oplysningskampagner for at underrette potentielle købere om reglerne og få dem til at afholde sig fra at købe kulturgenstande fra tredjelandslande, når de ikke kender til deres oprindelse.

Kommissionen foreslås tillagt beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, hvorved Kommissionen gives mulighed for - om nødvendigt - at tilpasse minimumsalderen (i forslaget fastlagt til 250 år), eller hvilke kategorier af kulturgenstande som kræver en importtilladelse (på basis af ændrede omstændigheder og erfaringerne med anvendelsen af reglerne). Også de i bilaget anvendte tariffkoder gives Kommissionen beføjelse til at ajourføre, hvis der sker ændringer i anvendelse af de internationalt fastsatte klassificeringer.

Der lægges op til, at et komitologiudvalg skal bistå Kommissionen med gennemførelsen af denne forordning.

Det foreslås, at Kommissionen periodisk indhenter oplysninger fra medlemsstaterne om anvendelsen af forordningen og udarbejder en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet. Den første rapport foreslås at blive fremlagt tre år efter forordningens anvendelsesdato.

Forordningen foreslås at træde i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i EU-Tidende og at finde anvendelse fra den 1. januar 2019.

Kompromisforslag

Med formandskabets kompromisforslag søges forordningens anvendelsesområde begrænset, således at fokus er på de kulturgoder, hvor der er konstateret en risiko for ulovligheder. Dette foreslås gjort ved dels at tilpasse bilagene med de omfattede kulturgoder og dels ved at indføre grænseværdier for alder og eventuelt nedre værdigrænser.

Desuden arbejdes med definitionerne, og der indføres en bestemmelse om, at importtilladelser og importørerklæringer skal håndteres elektronisk og i et system, som Kommissionen er ansvarlig for at etablere.

Det oprindelige forslags bestemmelser om risikovurdering i forbindelse med udvælgelse af varer til toldkontrol slettes, idet dette allerede fremgår af toldreglerne, som uanset dette forslag vil finde anvendelse ved import af varerne til EU.

4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget vedtages i fælles beslutningstagen mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Europa-Parlamentets INTA og IMCO udvalg vedtog den 27. september 2018 deres rapport med en række ændringsforslag til Kommissionens forslag. Rapporten indeholder en del ændringer i bilagene med de omfattede kulturgoder, inkludering af værdigrænse for i hvert fald nogle goder, ligesom it-understøttelse af licenser og erklæringer indgår.

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 3 og artikel 207 i traktaten om Den Europæiske funktionsmåde (TEUF), som områder med enekompetence og den fælles handelspolitik. Disse områder er Unionens enekompetence. I forhold til proportionalitet anfører Kommissionen følgende som begrundelse for forslaget:

”Det foretrukne politikvalg kombinerer lovgivningsmæssige med ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger. Den foreslåede lovgivningsmæssige foranstaltning gælder for en bred klasse af kulturgenstande, uden at dette begrænser den lovlige handel takket være bestemmelsen om en minimumsalder på 250 år for sådanne goder. Minimumsalderen sikrer en passende balance i forhold til de gældende regler i nogle andre jurisdiktioner og vil hjælpe med at sikre en ensartet tilgang på internationalt plan. Samtidig vil der være forskel på omfanget af den kontrol, der skal foretages forud for indførsel i Unionens toldområde, afhængigt af den formodede plyndringsrisiko for visse kategorier af kulturgenstande, f.eks. arkæologiske fund eller dele af monumenter.”

Regeringen finder, at der er behov for flere informationer for at vurdere, om forslaget reelt er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, herunder om forslaget for at minimere risikoen for finansiering af terror gennem ulovlig handel med kulturgenstande indebærer en ikke-proportional belastning af den i øvrigt lovlige handel med kulturgenstande.

6. Gældende dansk ret

Der er almindelige toldmæssige regler omkring import af varer til EU's toldområde og Danmark, som følger af EU-Toldkodeks og den danske toldlov, samt hvad der følger af lov nr. 521 fra 2010 om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande, som udgør den danske implementering af UNIDROIT konventionen. Der er ikke særlige importregler for kulturgenstande i dag.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen vil være direkte gældende i dansk ret. Forordningen forventes umiddelbart ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Derudover er det umiddelbart vurderingen, at toldmyndighedernes kontrol af overensstemmelse mellem de varer, der indføres, og nye tilladelser og erklæringer, vil kunne dækkes under de eksisterende bestemmelser om kontrol med varer, der kommer til EU. Ligeledes vil de sanktionsmæssige regler, der i dag findes i toldloven for overtrædelse af fx dokumentationskrav mv. kunne finde anvendelse på disse nye tilladelser og erklæringer. Der pågår dog vurderinger af, om kompromisforslagets inkludering af et generelt forbud mod import af ulovlige kulturgoder, vil medføre behov for ændring af sanktionsbestemmelserne i enten toldloven eller anden lovgivning.

Statsfinansielle konsekvenser

Overordnet set vil gennemførelse af forordningsudkastet medføre kontrol med – og dermed medvirke til at forhindre eller mindske – anvendelsen af illegal handel med kulturgenstande. Hvorvidt dette får virkning på statsfinanserne er dog usikkert, ikke mindst fordi omfanget af handlen på området ikke kendes. Kommissionen vurderer ikke, at forslaget vil have større virkning på EU's budget.

Idet der ikke i dag findes tal for, hvor mange af de omfattede genstande, der indføres – hverken til EU eller til Danmark, er det ikke muligt at give et præcist skøn over de forventede statsfinansielle konsekvenser.

Kulturministeriet har ud fra en række variable forudsætninger beregnet et udgiftsspænd på ca. 0,5 – 1,5 mio. kr. årligt til håndtering af de nye regler.

Toldstyrelsen skønner, at der kan blive et vist administrativt ressourceforbrug som følge af forordningen, der indebærer, at Toldstyrelsen vil skulle foretage dokumentkontrol ved ekspeditionsstederne, håndtere angivelser samt udføre en eventuel fysisk kontrol af de pågældende genstande. Toldstyrelsen vurderer dog, at opgaven – afhængig af den nærmere

udmøntning i de supplerende retsakter og omfanget af genstande, der omfattes og importeres til Danmark – vil kunne holdes inden for de eksisterende rammer. Toldstyrelsens skøn baseres på, at Toldstyrelsen ikke vil have rollen som kompetent myndighed i forhold til forordningen – herunder, at det ikke er Toldstyrelsen, der vil skulle stå for udstedelse af importtilladelser.

Det er i forordningsforslagets artiklerne 4, 5, 9 og 9A fastsat, at Kommissionen kan fastsætte delegerede og gennemførende retsakter. Da disse vil fastlægge de proceduremæssige regler mv., kan det ikke udelukkes, at forslaget vil kunne få visse administrative konsekvenser for Toldstyrelsen og Kulturministeriet. Det samme gælder i forhold til opbygning af de kompetencer, der skal til for at kunne udstede tilladelser; kompetencer, der ikke ses at være tilstede i Danmark i dag.

Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

På baggrund af de indkomne høringssvar vurderes gennemførelsen af forordningen ikke umiddelbart at have væsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark, idet den legale handel med de omfattede genstande dog vil skulle fremlægge dokumentation i form af importtilladelse eller erklæringer mv., der i hvert fald i visse tilfælde vil ligge ud over de dokumentationskrav, der allerede findes i henhold til UNESCO-regler mv. Det er i den sammenhæng væsentligt, at forordningens bestemmelser gøres så præcise som muligt, så kun genstande, der bør omfattes, faktisk omfattes.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

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

8. Høring

Forslaget har været til høring i kultur- og toldkredse. Høringssvarene fremgår af grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. september 2017.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene har overordnet været positive over for sigtet med forslaget. Der er dog en bred skepsis over for, om forslaget dækker for mange varer og dermed medfører unødige byrder på den legale handel. Formandskabet har derfor søgt at fokusere forslaget mere mod anti-terror-finansiering og til varekategorier, hvor der er ”beviser” for, at der er en generel sammenhæng mellem handel med kulturgoder og terrorfinansiering.

En mindre gruppe af lande har på den anden side udtrykt opbakning til EU-Kommissionens fremlagte forslag og den brede dækning af kulturgoder.

EU-landene forholder sig generelt positiv over for kompromisforslaget og det øgede fokus.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der skal bekæmpe terrorfinansiering. Regeringen er således overordnet positiv over for forslaget formål i den henseende, om end det ikke er helt klart, om der er en sådan sammenhæng mellem handel med kulturgoder og terrorfinansiering. Regeringen finder det ikke hensigtsmæssigt, at der med dette forslag, der har rod i anti-terrorordagsordenen, skal forfølges et bredere kulturarvsbevarende formål.

Der lægges med forslaget op til, at der indføres EU-regler, der gør det ens at importere de omfattede kulturgenstande uanset hvor i EU, de indføres. Dette synes regeringen er en god vej at gå.

Regeringen er dog ikke overbevist om, at et omfattende system med importtilladelser og erklæringer, der vil udgøre en administrativ byrde for de legale handlende, er den mest optimale og effektive metode at anvende. Ikke mindst fordi det – afhængig af, hvor omkostnings- og administrativt tungt det bliver – risikerer at gøre gevinsten ved illegal handel endnu større, end tilfældet er i dag.

Regeringen finder det dog positivt, at der i givet fald indføres fælles modeller for importtilladelser og erklæringer, og at der indsamles data, så den kontrol, der skal udføres, kan blive så effektiv såvel administrativt som omkostningsmæssigt som muligt.

Set i lyset af de tidligere erfaringer med implementeringen af EU-toldkodeksen ser regeringen positivt på, at det er en fælles kommissionsudarbejdet it-løsning, der lægges op til, så alle medlemsstater ikke selv skal udvikle it til at understøtte forordningen – systemer, der formentlig for dansk vedkommende vil skulle håndtere ret få tilladelser mv.

Regeringen vil dog udtrykke bekymring for de afledte delegerede og implementerende retsakter og deres mulige meromkostninger og administrative byrder samt arbejde for, at mest muligt, hvor det giver mening, fastlægges i selve forordningen. Der vil desuden fra dansk side blive lagt vægt på, at nye it-løsninger ikke vil medføre behov for yderligere finansiering for medlemsstaterne.

Samtidig finder regeringen, at der skal være fokus på overholdelse af regler om databeskyttelse mv.

Regeringen ser behov for afklaring af, hvad der fra Kommissionens side forventes af medlemsstaterne i relation til eksperter i ”alle kulturgenrer”. Regeringen vurderer, at Danmark ikke i dag råder over den nødvendige brede kulturfaglige ekspertise og kulturfaglige kompetencer til at kunne vurdere alle de af forordningsudkastet omfattede kulturgenstande, men at der er forskellige danske aktører, som tilsammen har en bred ekspertise. Det samme vurderes at være tilfældet for flere andre EU-medlemslande. Regeringen finder på den baggrund, at de nødvendige kompetencer via Kommissionen bedre kan opbygges på EU-plan, så det ikke bliver den enkelte medlemsstat, der selv skal opbygge sådanne kompetencer.

Der lægges med forslaget op til, at det skal finde anvendelse fra den 1. januar 2019. Det er væsentligt for regeringen, at datoen for anvendelse bliver realistisk, så såvel myndigheder som de legale handlende har tid nok til at omstille sig til de nye regler, herunder at det it-system, der indgår, kan nå at blive beskrevet, etableret og idriftsat og på en måde, der er omkostningseffektiv og sikrer en gnidningsfri administration. Der kan ikke fra dansk side accepteres manuel håndtering af licenser mv., førend at it-løsningen er på plads.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg har fået tilsendt grund- og nærhedsnotat om EU-Kommissionens forslag den 19. september 2017.