



Skatteministeriet

Notat

Klik og vælg dato

J.nr. 2020-8456

Kontor: MAT

Initialer:HMH

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og det økonomiske og sociale udvalg om handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau (KOM (2020) 581).

Nyt notat

Notatet oversendes i kopi til SAU for orientering.

1. Resumé

Kommissionen fremlagde den 28. september 2020 (rundsendt i dansk sprogversion den 29. september 2020) meddelelse om handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau. Samlet foreslår Kommissionen 17 tiltag fordelt på 4 områder: (1) risikostyring, (2) håndtering af e-handel, (3) styrke og øge compliance, samt at (4) toldmyndighederne i EU agerer, som var de én. Enkelte tiltag er allerede under behandling i Rådet og Europa-Parlamentet eller tæt på fremlæggelse (nyt toldprogram og en toldudstyrsfond behandles pt, og der ventes fremlagt forslag om et fælles Single Window i løbet af oktober 2020). De fleste tiltag er dog på tegnebrættet, hvilket kræver grundige analyser m.m. fra Kommissionen inden, der eventuelt fremlægges forslag. Dette gælder ikke mindst et muligt fremtidigt forslag om etablering af et toldagentur.

Meddelelsen og handlingsplanen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien eller beskyttelsesniveauet. Det forventes, at det tyske EU-formandskab vil foranstalte rådskonklusioner, som Rådets "svar" til Kommissionens handlingsplan, og at disse vedtages under tysk formandskab. Regeringen støtter generelt, at EU's toldunion udvikler sig og kan håndtere nye handelstendenser mm. Det er samtidig vigtigt, at tiltag baserer sig på grundige analyser og en business case-baseret tilgang med respekt for EU-traktaten og den ansvarsfordeling, der er mellem EU og medlemsstaterne.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 28. september 2020 (i dansk sprogversion den 29. september 2020) meddelelse om handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau.

Kommissionen anfører, at det de seneste år er blevet tydeligt, at medlemsstaternes toldmyndigheder kæmper med at varetage deres forskellige funktioner, og at der er problemer i form af bl.a. underfakturering af varer for at undgå told og moms, samt smugling af ulovlige eller farlige varer. Kommissionen oplever herudover en ubalance mellem medlemsstaterne i forhold til at udføre toldkontrol. Desuden udgør den stigende e-handel en

udfordring for toldmyndighederne i forhold til at gennemføre og håndhæve EU-lovgivningen om import og eksport. Samtidig skal toldmyndighederne altid stræbe efter at skabe lettelser for den lovlige handel, fordi den internationale handel er afgørende for at skabe fremgang i EU. Det forestående 'Brexit' øger arbejdsbyrden for EU-toldmyndighederne. Dette pres giver stor risiko for tab af indtægter på EU-budgettet, risiko for trusler mod EU-borgernes sikkerhed samt uforholdsmæssigt store byrder for den lovlige handel. Endelig har COVID-19-krisen vist, at det er centralt for Unionen, at toldmyndighederne arbejder effektivt og udviser fleksibilitet og modstandsdygtighed i krisetider samt foregriber problemer bedre.

Kommissionen vurderer på baggrund heraf, at det er nødvendigt at styrke samarbejdet mellem de nationale toldmyndigheder i hele EU.

Formanden for Kommissionen, Ursula von der Leyen, varslede i sine politiske retningslinjer for den næste Kommission, at: "tiden er inde til at bringe toldunionen et skridt videre og udstyre den med en stærkere ramme, der vil muliggøre en bedre beskyttelse af vores borgere og det indre marked", og at Kommissionen ville foreslå: "en integreret europæisk tilgang, der skal styrke toldrisikostyringen og støtte medlemsstaterne i at foretage effektiv kontrol".

3. Formål og indhold

Meddelelsen om at bringe EU's toldunion til det næste niveau har til formål at udfolde og opliste de tiltag, som Kommissionen mener er nødvendige for at kunne løfte de mange opgaver, der påhviler EU's toldmyndigheder på en effektiv, fleksibel og modstandsdygtig måde.

Handleplanen er fokuseret på fire områder: (1) risikostyring, (2) håndtering af e-handel, (3) styrkelse og forøgelse af compliance, samt at (4) toldmyndighederne i EU agerer, som var de én.

Ad pkt. 1: Risikostyring

Toldmyndighederne varetager allerede risikostyringen på basis af en fælles ramme for risikostyring i EU bestående af fælles risikokriterier og standarder, foranstaltninger til udveksling af risikoplysninger og udførelse af elektroniske risikoanalyser.

Konkret omfatter denne del af planen to tiltag. Det ene tiltag vedrører oprettelsen af en fælles EU-analysefunktion (JAC). Her vil Kommissionen fremme dataindsamlingen og udnytte data fra toldmyndighederne og ikke-toldrelaterede kilder bedre, samt tilvejebringe værktøjer for bedre deling og sammenkobling af disse data. Det andet tiltag er en revidering af strategien for risikostyring. Tiltagene har til formål at hjælpe toldmyndighederne med at identificere risikable handelsstrømme fx i krisesituationer, samt at kunne gennemføre mere målrettet, effektiv og omkostningsbesparende kontrol og optimere udnyttelsen af begrænsede ressourcer. Den fælles EU-analysefunktion vil i begyndelsen fokusere på det kommende importkontrollsystem, som Kommissionen og medlemsstaterne allerede er ved at udvikle. Senere, hvis ressourcerne er til det, vil Kommissionen udvide til andre områder.

Ad. pkt. 2: Håndtering af e-handel

Et velfungerende e-handelsmarked er en af hjørnestenene i strategien for et digitalt indre marked. Momspakken for e-handel, der blev vedtaget den 5. december 2017, og som skal gennemføres fra og med 1. juli 2021, sigter mod at bekæmpe momsrig og skabe lige vilkår for virksomheder i EU og samtidig lette den grænseoverskridende handel. Toldlovgivning og it-systemer tilpasses for at tage højde for disse nye momsregler. Nye rapporteringsforpligtelser vedrørende posttjenester vil fra 15. marts 2021 bidrage til at sikre e-handelssikkerheden ved import. Kommissionen vurderer, at der imidlertid er behov for yderligere tiltag, herunder internationalt samarbejde, for at understøtte, at toldmyndighederne kan udføre effektiv kontrol med disse indførsler.

Under dette punkt fremfører Kommissionen to tiltag. Det ene vedrører brug af momsoplysninger til toldrelaterede formål og baserer sig på etableringen af et EU-knudepunkt inden for Eurofisc-netværket for bekæmpelse af skattesvig med skatteoplysninger, der ikke kun anvendes i forbindelse med betaling af moms, men også i told og andre svigsøjemed. Kommissionen varslede allerede dette i *handlingsplan for en mere retfærdig og enklere beskatning til støtte for genopretningsstrategien fra 15. juli 2020*. Med tiltaget vil toldmyndighederne få direkte adgang til skatteoplysninger. Kommissionen fokuserer på, at toldmyndighederne kan udnytte de nye betalingsdataindberetningsforpligtelser, der vil blive pålagt momsregistrerede betalings-tjenesteudbydere pr. 1. januar 2024. Det andet tiltag omfatter undersøgelser, som bl.a. skal afklare mulighederne for at pålægge platforme for e-handel toldindberetningsforpligtelser for at imødegå udfordringerne for e-handel, herunder se på virkningerne af e-handel på toldopkrævningen.

Ad. pkt. 3: Styrke og fremme compliance

Kommissionen vurderer, at det er afgørende at styrke og fremme compliance for at frigøre toldressourcer til at fokusere på mistænkelige varebevægelser. Der findes allerede en ordning (Authorized Economic Operator, AEO), der har til formål at give pålidelige virksomheder fordele, hvis de opfylder kravene i EU's toldlovgivning. Ordningen anvendes i vid udstrækning, men Kommissionen vurderer, at den skal forvaltes bedre for at forhindre misbrug. Samtidig skal der fortsat gøres en indsats for at gøre det lettere for lavrisikovirksomheder, som overholder de gældende regler, navnlig ved at sikre, at de forenklinger af toldprocedurerne, som toldlovgivningen giver, faktisk fungerer i praksis.

Fortsat udvikling af samarbejdet med vigtige internationale partnere på bilateralt og multilateralt plan samt overvågning af gennemførelsen af EU's eksisterende præferencehandelsordninger med tredjelande og håndhævelse af deres regler er vigtige elementer i forhold til at styrke compliance.

Der er under dette punkt anført otte tiltag. Et tiltag omhandler intensivering af den eksisterende AEO-ordning, hvor Kommissionen, på baggrund af kontrolbesøg i medlemsstaterne, vil overveje at indføre lovgivning, der pålægger medlemsstaterne mere præcise forpligtelser til at overvåge de autoriserede økonomiske operatører således, at de fortsat opfylder AEO-kriterierne. Kommissionen vil særskilt ajourføre AEO-retningslinjerne, der er

udformet til at yde bistand til medlemsstaterne og de erhvervsdrivende med hensyn til anvendelsen af AEO-ordningen.

Et andet tiltag omhandler etablering af et egentligt single window på toldområdet, hvor virksomheder vil kunne ordne alle grænseformaliteter, hvad angår told og eksempelvis sundhed, miljø, produkt- og fødevarerikkerhed og fødevarerikkering, i én elektronisk arbejdsgang samt opnå en hurtigere grænsekontrol af varer ved ind- og udførsel. For statslige myndigheder vil foranstaltningen give mulighed for fælles behandling, deling og udveksling af oplysninger og bedre risikovurdering.

Et tredje tiltag omfatter evaluering af EU-toldkodeksen, der har fundet anvendelse siden medio 2016, og medfører indførelse af en lang række it-løsninger. Mere end halvdelen af systemerne er allerede taget i brug, og de øvrige systemer skal efter planen være gennemført senest inden udgangen af 2025. Kommissionen vil inden udgangen af 2021 afslutte en foreløbig evaluering for at fastslå, om EU-toldkodeksen og de elektroniske systemer, der er gennemført inden da, stadig er egnede til formålet under hensyntagen til målet, som var at sikre nutidige, strømlinede og forenklede processer til hjælp for virksomheder, der overholder de gældende regler, og toldmyndighederne. Evalueringen vil støtte afgørelser om, hvorvidt kodeksen og dens gennemførelse og delegerede retsakter skal revideres. Det vil navnlig blive overvejet, om kodeksen er tilstrækkelig fleksibel i forhold til at håndtere forvaltningen af toldformaliteterne under kriser som COVID-19 og nye forretningsmodeller som e-handel.

Et fjerde tiltag dækker fælles sanktioner for overtrædelser af toldlovgivningen, hvor Kommissionen i 2013 fremlagde et forslag, som dog senere blev trukket tilbage, da det ikke kunne samle støtte i Rådet. EU-toldkodeksens artikel 42 fastsætter, at medlemsstaterne skal fastlægge sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Kommissionen vil via nye analyser vurdere behovet for at fremlægge et nyt forslag om et fælles setup for sanktioner.

Et femte tiltag omfatter en analyse af, om den eksisterende forordning om gensidig bistand mellem toldmyndighederne (forordning (EF) nr. 515/97) stadig er egnet og relevant til at håndtere de udfordringer, som nye toldsvigsmønstre medfører. Kommissionen vil på grundlag af analysen afgøre, om der er behov for at revidere forordningen.

Et sjette tiltag vedrører en ny forordning om markedsovervågning, som træder i kraft i 2021 og gør det muligt at gennemføre mere effektiv kontrol med produkter, der føres ind i EU. Kommissionen vil vedtage gennemførelseslovgivning, der sigter mod at gøre indgreb fra toldmyndighederne og samarbejde mere effektivt, herunder gennem en styrket ramme for risikostyring og udvikle en ny grænseflade mellem told- og markedsovervågningssystemerne for at støtte deling af oplysninger.

Et syvende tiltag omhandler overvågning af præferencehandelsordningernes funktion. Her vil Kommissionen fortsætte med at overvåge gennemførelsen af reglerne og procedureerne

vedrørende præferenceoprindelse og udvide dens overvågningsaktiviteter til at omfatte fri-handelsaftaler og indførsler fra primære partnerlande samt EU's eksportinteresser. Dermed identificeres områder, hvor reglerne kan forbedres og ajourføres. Ligeledes vil Kommissionen forbedre samarbejdet med alle aktører, navnlig myndighederne, men også eksportører, i de præferenceberettigede lande. Samtidig overvejes det, hvordan forpligtelserne bedst håndhæves. Det overvejes at give øget adgang til oplysninger, detaljerede retningslinjer, teknisk bistand og uddannelse, så der kun indrømmes toldpræferencer for produkter, der virkelig er berettigede dertil, samtidig med at der sikres præferenceadgang for EU-produkter til partnerlandenes markeder.

Ottende og sidste tiltag omfatter en analyse af styrkelse af Unionens internationale samarbejde i toldspørgsmål med vigtige handelspartnere, fx i forhold til Kina. Kommissionen vil desuden overveje at udvikle eller øge samarbejdet med andre handelspartnere under hensyntagen til kriterier såsom EU-tiltrædelsesperspektiv, geografisk nærhed og nabolande, transitruiter og EU's handelsinteresser. Det kan bl.a. omfatte en revision af eksisterende bilaterale aftaler med henblik på at styrke elementer vedrørende håndhævelsen.

Ad. pkt 4: At toldmyndighederne i EU agerer, som var de én

Kommissionen vil arbejde for et bredere og mere operationelt samarbejde mellem toldmyndighederne på et tematisk eller geografisk grundlag for at sikre gennemførelse af prioriterede områder. EU skal fungere som en samlet enhed i toldspørgsmål på internationalt plan. Det er nødvendigt at se på, hvordan man håndterer kriser, forvalter omkostningerne til de elektroniske toldsystemer, og hvordan man sikrer tilstrækkelige og egnede toldredskaber og uddannelse. Derudover er det nødvendigt at se på de organisatoriske strukturer, og hvordan man skaber synlighed om toldmyndighedernes rolle i samfundet og tiltrækker talenter og motiverede medarbejdere til at arbejde for toldmyndighederne.

Kommissionen foreslår fem tiltag, hvoraf to vedrører to forslag, der allerede er på vej gennem Rådet og Europa-Parlamentet (forslaget om et toldprogram (Customs 2027) og oprettelsen af en ”toldudstyrsfond”).

Derudover omfatter punktet et tiltag, der skal øge samarbejdet mellem toldmyndighederne og sikkerheds- og grænseforvaltningsmyndighederne samt synergierne mellem de pågældende myndigheders informationssystemer. Kommissionen arbejder allerede på at oprette en interoperabilitetsramme for informationssystemer til sikkerheds-, grænse- og migrationsforvaltning. Det drejer sig om en sammenkobling af Schengeninformationssystemet (SIS) og Europols oplysninger med det kommende ICS2-system på tolsiden. Kommissionen vil foretage en gennemførlighedsundersøgelse med henblik på at vurdere mulighederne for interoperabilitet mellem disse tre systemer og de dermed forbundne finansielle, operationelle, tekniske og retlige udfordringer, herunder problemer med beskyttelse af data og fortrolighed.

Et yderligere tiltag under dette punkt omhandler målinger af toldunionens resultater. Kommissionen arbejder således på at formalisere og eventuelt fastlægge en retlig ramme for

indsamling af årlige og kvartalsvise oplysninger fra medlemsstaterne vedrørende toldrelaterede processer som erstatning for den nuværende frivillige indsamling af data om "toldunionens resultater", som forårsager visse mangler i processen og skaber tvivl om datakvaliteten. Kommissionen anfører, at mere omfattende indberetning vil sikre bedre benchmarking og i sidste ende tilnærmelse af praksis mellem forskellige jurisdiktioner, ligesom det vil give vigtige aggregerede oplysninger, som bidrager til analysekapaciteten til risikovurderinger.

Endelig foreslår Kommissionen, at der nedsættes en refleksionsgruppe bestående af medlemsstater og interessenter for at overveje, hvordan man kan gøre toldunionen smartere, mere fleksibel, teknologisk avanceret og bedre krisesikret. Desuden finder Kommissionen, at tiden muligvis er inde til at overveje en mere operationel ramme for toldaktiviteter. Under hensyntagen til de begrænsninger, som traktaten pålægger ved at tildele visse beføjelser til et agentur, kunne agenturstrukturen undersøges. Kommissionen vil senere iværksætte en konsekvensanalyse for at vurdere, om et EU-toldagentur (enten som et nyt eller som en del af et eksisterende agentur) med passende beføjelser kunne give mulighed for bedre og mere koordineret operativ krisereaktion fra toldmyndighedernes side, og gøre det muligt at overvåge tendenser og mønstre samt identificere sårbarheder. Desuden vil konsekvensanalysen tage sigte på at fastlægge, om et agentur kunne give mulighed for forvaltning, opbevaring, udvikling og effektiv deling af dataanalyser som hjælp til alle medlemsstaters risikostyring og bekæmpelse af svig. Herunder skal det fastlægges, om det også kunne være med til at skabe en mere effektiv og ensartet tilgang til risikostyring i hele EU's toldområde. Analysen vil også fastslå, om forvaltningen, udviklingen og vedligeholdelsen af de elektroniske toldsystemer ville blive bedre, hvis de blev varetaget af et EU-agentur med det formål at nedbringe de omkostninger, som medlemsstaterne selv skal betale, hvis de finansierer disse systemer hver for sig. Kommissionen vil også vurdere, om et agentur kunne udgøre en formel struktur for samarbejdet mellem medlemsstaterne i forhold til at udføre toldkontrol og hurtig reaktion på tværs af nationale ekspertgrupper, når behovet opstår, hjælp til at styrke tolderhvervet og reducere medlemsstaternes omkostninger til uddannelse gennem mobilitetsprogrammer og fælles uddannelse.

Det forventes, at Rådet vil vedtage rådskonklusioner, der forholder sig til ovennævnte elementer i Kommissionens meddelelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Det vides ikke pt., om Europa-Parlamentet agter at udtale sig om meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Meddelelsen har ikke i sig selv konsekvenser for dansk ret.

7. Konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien eller beskyttelsesniveauet. Der vil blive foretaget en vurdering af de enkelte lovgivningstiltag, såfremt der fremsættes sådanne.

8. Høring

Meddelelsen sendes ikke i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre landes holdninger til meddelelsen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt op om, at toldunionen udvikler sig og kan følge med udviklingen i de opgaver, den skal håndtere. Det er vigtigt for regeringen, at eventuelle tiltag og nye forslag baseres på grundige analyser og en business case-baseret tilgang, således at tiltagene medfører en reelt bedre funktion af toldunionen, forenklinger for erhvervslivet og myndighederne samt en bedre og mere effektiv udnyttelse af såvel EU's som medlemsstaternes ressourcer samtidig med, at traktatens bestemmelser og fordelingen af kompetencerne mellem medlemsstaterne og EU respekteres.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.