



Bruxelles, den 28.9.2020
COM(2020) 581 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

Handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau

DA

DA

I. Indledning

Inden for toldunionen har EU-medlemsstaternes toldmyndigheder ansvaret for at foretage mange forskellige former for kontrol, inden varer overgår til fri omsætning i EU's toldområde, hvilket har til formål både at beskytte EU's indtægter og EU-borgernes og -virksomheders sikkerhed, sundhed og velstand.

I de seneste år er det blevet tydeligt, at medlemsstaternes toldmyndigheder kæmper med at varetage deres forskellige funktioner. Trods en større modernisering af EU's toldlovgivning i 2016 er det tydeligt, at der er problemer i form af bl.a. undervurdering af varer for at undgå told og moms¹ og smugling af ulovlige eller farlige varer. Der er også bekymring over den ubalance, der er mellem medlemsstaterne i forhold til at udføre toldkontrol og over, at varer bliver omdirigeret til de svageste ind- og udførselssteder i EU's toldområde for at undgå at blive opdaget. I en verden i hastig forandring med accelerationen af den digitale omstilling og nye forretningsmodeller såsom e-handel er udfordringerne for toldmyndighederne blevet større i forhold til gennemførelse og håndhævelse af EU-lovgivningen om import og eksport. Samtidig skal toldmyndighederne altid stræbe efter at sikre lettelser for den lovlige handel, fordi den internationale handel er afgørende for at sikre fremgang i EU. Endvidere har de intensive forberedelser til Det Forenede Kongeriges udtræden af toldunionen ved udløbet af overgangsperioden i høj grad øget arbejdsbyrden for EU-toldmyndighederne. Under disse betingelser er der stor risiko for tab af indtægter på EU-budgettet, trusler mod EU-borgernes sikkerhed og uforholdsmæssigt store byrder for den lovlige handel, hvis der ikke gribes ind for at styrke samarbejdet mellem de nationale toldmyndigheder i hele EU.

Med henblik på dette bebudede formanden for Europa-Kommissionen, Ursula von der Leyen, i sine politiske retningslinjer for den næste Kommission, der blev offentliggjort den 16. juli 2019,² 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"*. Hun sagde, at Kommissionen vil foreslå *"en integreret europæisk tilgang, der skal styrke toldrisikostyringen og støtte medlemsstaterne i at foretage effektiv kontrol"*.

I denne meddelelse fastsættes en handlingsplan, som skal omsætte Kommissionsformand Ursula von der Leyens politiske retningslinjer til konkrete fordele for borgere, virksomheder og samfund i Europa.

Som følge af den betydelige indvirkning af covid-19-pandemien er det vigtigere end nogensinde at sikre intelligent styring af toldunionen. Kommissionens tjenestegrene for told reagerede hurtigt på krisen ved at vedtage lovgivning, udstede retningslinjer og aktivt støtte medlemsstaterne og virksomheder for navnlig at sikre fleksibilitet i relation til forpligtelserne til at inddrive toldskyld, fremme hurtigere og nemmere godkendelse af medicinsk udstyr/værnemidler samt forhindre, at

¹ F.eks. blev det potentielle tab i toldafgifter og moms, der skyldes en for lav værdiansættelse i forbindelse med indførsel af tekstiler og sko fra Kina til én medlemsstat, beregnet til tæt på 5,2 milliarder euro i perioden 2013-16. Se Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 19/2017: "Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser".

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_da.pdf.

forfalsket eller farligt udstyr bliver indført i EU. Denne reaktion skulle hjælpe toldsamarbejdet, hvis der igen skulle være en generel stigning i antallet covid-19-tilfælde. Krisen har imidlertid gjort det klart, at det nu er afgørende at undersøge alle muligheder for sikre, at toldunionen og medlemsstaternes toldmyndigheder sigter mod at opnå størst mulig effektivitet, og udviser fleksibilitet og modstandsdygtighed i krisetider og foregriber problemer bedre. Dette indebærer frem for alt, at der sættes fornyet fokus på sikring af tilgængelighed og brug af toldrelaterede data og dataanalyse samt på at udvikle relevante værktøjer til fremtidsanalyse og fælles krisestyring.

Nogle af de foreslåede foranstaltninger vil kræve, at medlemsstaterne tildeler tilstrækkelige ressourcer på nationalt plan og støtter finansiering på EU-plan af EU's allerede foreslåede toldprogram og finansieringsinstrument til toldudstyr. I forbindelse med EU-finansiering står beskedne beløb på spil³, selv om potentialet er betydeligt, da told alene udgør 14 % af EU's budgetindtægter (uden at tage de afledte effekter med hensyn til medlemsstaternes momsindtægter i betragtning). Ca. 85 % af den foreslåede finansiering af EU's nye toldprogram vil blive brugt på drift, vedligeholdelse og udvikling af de elektroniske toldsystemer, der sørger for, at toldunionen fungerer problemfrit og sammenhængende og beskytter borgerne i det indre marked og EU.

II. Baggrund

EU's toldunion sikrer, at medlemsstaterne anvender fælles toldafgifter på importerede varer fra lande uden for EU's toldområde, at der ingen toldafgifter er, og at der ingen toldkontrol er ved de indre grænser mellem medlemsstaterne. EU er medlem af Verdenshandelsorganisationen, har en fælles handelspolitik og fungerer som én handelsblok ved udarbejdelsen af internationale handelsaftaler. Medlemsstaternes toldmyndigheder fører tilsyn med alle varer, der indføres i eller udføres fra EU's toldområde, uanset hvordan de er indført eller udført.

En modernisering af de retlige rammer for regler og procedurer på toldområdet blev foretaget i 2016, og arbejdet med at opgradere og udvikle elektroniske systemer for at bevæge toldunionen i retning af et moderne, samkøret og papirløst miljø, skal være afsluttet i hele EU senest ved udgangen af 2025.

Toldmyndighederne varetager i dag en kolossal mængde tilsyns- og kontrolopgaver med hensyn til varer, der indføres til EU's toldområde. De opkræver ikke kun toldafgifter og moms på importerede varer og punktafgifter, hvis det er relevant, men kontrollerer også disse varer til mange ikkefinansielle formål, såsom at sikre, at de opfylder EU's overensstemmelseskrav til produkter⁴, sundheds- og miljømæssige standarder og meget mere.

De kontrollerer også, at importerede varer overholder reglerne for beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, de kontrollerer indførelse af prækursorer for at forhindre, at de bliver ulovligt omdirigeret til fremstilling af narkotika, de kontrollerer handel med kulturgjenstande, handel med vilde dyr og planter og overførsel af affald for at forhindre ulovlig indførsel og udførsel af disse, og de håndhæver regler om ulovlige likvide midler, der indføres eller udføres af EU som led i EU's lovgivning om bekæmpelse af hvidvaskning af penge. De samarbejder om bekæmpelse af svig,

³ Det foreslåede beløb er under 1 milliard euro fordelt over syv år.

⁴ Produktoverensstemmelse omfatter ikke kun overholdelse af produktharmoniseringslovgivning, men også andre krav såsom produktsikkerhed og tilgængelighed for personer med handicap.

terrorisme og organiseret kriminalitet med de retshåndhævende myndigheder, forvaltninger og organer med ansvar for grænsesikkerhed og intern sikkerhed. Desuden er de ansvarlige for at forvalte og håndhæve et stigende antal præferencehandelsordninger mellem EU og andre lande.

EU's indre marked, som etablerede et område uden indre grænser for varenes bevægelighed, har gjort det vigtigere end nogensinde at sikre ensartet anvendelse af reglerne ved de ydre grænser for varenes fri bevægelighed, når først de er indført i toldområdet. Toldmyndighederne skal finde en balance mellem behovet for at udføre disse kontroller og for at fremme den internationale handel og globale forsyningskæder; eksport til resten af verden er i de seneste årtier blevet en stadig mere betydelig indtægtskilde for europæiske virksomheder og til beskæftigelse for de europæiske borgere⁵, mens 80 % af EU's import tilvejebringer råvarer til produktionen i EU. Ny lovgivning for indsatsen på EU-plan på ikketoldrelaterede politikområder indfører nye ansvarsområder for toldmyndighederne, og dette vil sandsynligvis fortsætte. Toldmyndighederne står f.eks. allerede over for krav om at indsamle data og dele dem med andre myndigheder. Hver gang toldmyndighederne pålægges nye ansvarsområder, skal der udvikles og indføres et nyt elektronisk system, hvilket kræver yderligere omkostninger til menneskelige og økonomiske ressourcer for Kommissionen og medlemsstaternes toldmyndigheder.

På baggrund heraf iværksatte Kommissionen i 2018 en undersøgelse, der tager sigte på at hjælpe de politiske beslutningstagere med at sikre, at toldmyndighederne i EU også fungerer effektivt på lang sigt. Denne innovative fremtidsanalyse vedrørende "The Future of Customs in the EU 2040"⁶ havde til formål at skabe en fælles og strategisk forståelse blandt centrale interessenter af de måder, hvorpå nuværende og fremtidige udfordringer for toldmyndighederne kan håndteres, og at skabe en vision for, hvordan toldmyndighederne i EU kunne se ud i 2040.

Resultatet af fremtidsanalysen tegnede et billede af en fremtidig toldunion, hvor toldmyndighederne er fuldt integrerede og samarbejder om at:

- beskytte samfundet, miljøet og EU's økonomi ved effektivt at lette den lovlige handel samt intelligent, risikobaseret kontrol med forsyningskæder
- være proaktive, arbejde problemfrit med interessenter, have fokus på innovation og bæredygtighed og være referencepunkt for toldmyndigheder i hele verden
- fungere som én enhed.

For at virkeliggøre denne vision understregede deltagerne skridt som f.eks. mere dataminering og bedre udnyttelse af dataressourcer, mere interoperabilitet mellem told- og andre grænseinformationssystemer, stærkere forvaltning af toldunionen, et bedre system til uddannelse af toldembedsmænd og bedre samarbejde mellem EU og andre lande på multilateralt og bilateralt plan.

III. Vejen frem

I overensstemmelse med Kommissionens indsats for bedre regulering var fremtidsanalysen værdifuld for Kommissionen både gennem den vision, den har skabt for fremtidens toldmyndigheder i EU, og dens styrkelse af de vigtige forbindelser til den brede vifte af interessenter. Kommissionen foreslår nu

⁵ Siden 2000 er eksporten til tredjelande hvert år i gennemsnit steget med 6 % i værdi og 3 % i tonnage. Antallet af varer eksporteret til tredjelande er hvert år siden 2010 steget med 12 %.

⁶ <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

en række foranstaltninger i dens mandatperiode for at bringe toldunionen til det næste niveau, som sigter mod at tage hensyn til resultaterne af fremtidsanalysen, høringerne med medlemsstaterne og interessenter⁷, og til behovet for at drage nogle konklusioner fra den nylige covid-19-pandemi i toldøjemed. Som et første skridt i retning af at opnå den vision, som fremtidsanalysen har skabt, er der i foranstaltningerne navnlig fokus på sikring af tilgængelighed og brug af data og dataanalyse i toldøjemed samt intelligent, risikobaseret kontrol med forsyningskæder. Foranstaltningerne er inddelt i fire grupper under følgende overskrifter:

a) Risikostyring er afgørende for at udføre toldkontrol, i betragtning af de betydelige mængder varer der indføres i og udføres fra toldområdet, som toldmyndighederne ikke altid kan udtage til nærmere individuel undersøgelse, og i betragtning af behovet for at lette den lovlige handel. Toldmyndighederne varetager allerede risikostyringen på basis af en fælles ramme for risikostyring i EU bestående af fælles risikokriterier⁸ og standarder, foranstaltninger til udveksling af risikoplysninger og udførelse af elektroniske risikoanalyser. Det centrale princip er en todelt forsvarsstrategi: i) forudgående vurdering og ii) kontrol, når og hvor det er nødvendigt, før eller efter varernes overgang til EU's toldområde. Der er dog bekymring for, at gennemførelse af rammen for risikostyring ikke sker på samme måde i alle medlemsstaterne. Endvidere er det ikke sikkert, at medlemsstaternes risikostyringsystemer omfatter vigtige oplysninger, enten fordi oplysninger ikke indsamles eller deles mellem medlemsstaterne imellem, eller fordi medlemsstaterne mangler sammenligningsdata på EU-plan, der giver dem mulighed for at fortolke deres egne nationale data. Der er brug for dataanalyse på EU-plan for bedre og mere udbredt anvendelse af data fra alle kilder, herunder gennem internationalt toldsamarbejde, og fremme af sammenkoblinger med hensyn til risikostyring, toldkontrol og foranstaltninger til bekæmpelse af svig.

b) Håndtering af e-handel. E-handel hilses velkommen for de fordele, det medfører for virksomheder, navnlig SMV'er, og forbrugere, og fremme af denne aktivitet er en af hjørnestenene i strategien for et digitalt indre marked. Men skatte- og toldmyndighederne har store vanskeligheder med at sikre overholdelse af skatte- og toldreglerne for varer købt online. Toldmyndighederne er desuden forpligtet til at kontrollere varer til de mange ikkefinansielle formål, der allerede er beskrevet, herunder EU-sikkerhed, beskyttelse, intellektuelle ejendomsrettigheder og andre standarder. Momspakken for e-handel⁹, der blev vedtaget den 5. december 2017, og som skal gennemføres fra og med 1. juli 2021, sigter mod at bekæmpe momssvig og sikre 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. Der er imidlertid behov for yderligere tiltag, herunder internationalt samarbejde, for at sikre, at toldmyndighederne kan udføre effektiv kontrol med disse indførsler.

c) Fremme af overensstemmelse. At styrke og fremme overensstemmelse er afgørende for at frigøre toldressourcer til at fokusere på mistænkelige varebevægelser. Der findes allerede en

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

⁸ Kun tilgængeligt for eksperter inden for risikostyring i medlemsstaterne.

⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en.

ordning, der har til formål at give pålidelige virksomheder fordele, hvis de opfylder kravene i EU's toldlovgivning. Ordningen anvendes i vid udstrækning, men 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, og samtidig overvågning af gennemførelsen af EU's eksisterende præferencehandelsordninger med tredjelande og håndhævelse af deres regler, er et andet vigtigt element med hensyn til overensstemmelse.

d) Toldmyndighederne skal fungere som en samlet enhed. Selv om medlemsstaterne på mange områder allerede samarbejder med hinanden, skal der være bredere og mere operationelt samarbejde mellem toldmyndighederne på et tematisk eller geografisk grundlag for at sikre gennemførelse af prioriterede områder. Samarbejdet mellem toldmyndighederne og andre nationale myndigheder skal også forbedres, og EU skal fungere som en samlet enhed i toldspørgsmål på internationalt plan. Det er nødvendigt at finde en balance mellem medlemsstaterne med hensyn til toldkontroller, navnlig ved at sikre at alle medlemsstater har tilstrækkelige, uddannede menneskelige ressourcer og moderne og pålidelige toldkontrolredskaber. Ensartede resultater ved udførelse af kontrol ved de ydre grænser skal også sikres ved at foretage præcise målinger af udførelsen af toldmyndighedernes aktiviteter og opgaver. Frem for alt er det nødvendigt at se på andre mere grundlæggende spørgsmål, såsom hvordan man håndterer kriser som den nylige covid-19-pandemi, hvordan man forvalter omkostningerne til de elektroniske toldsystemer, hvordan man sikrer tilstrækkelige og egnede toldredskaber, uddannelse og metoder samt organisatoriske strukturer, og hvordan man sikrer synlighed for toldmyndighedernes rolle i samfundet og tiltrækker talenter og motiverede medarbejdere til at arbejde for toldmyndighederne.

Under disse fire hovedoverskrifter foreslår Kommissionen flere foranstaltninger i følgende kapitel. Foreløbigt arbejde med nogle af disse foranstaltninger er allerede påbegyndt, men foranstaltningerne fortjener at blive fremhævet som følge af deres betydning for planen med at bringe toldunionen til det næste niveau. Kommissionen vil støtte gennemførelsen af disse foranstaltninger for at bringe toldunionen til det næste niveau gennem sine programmer for teknisk bistand. De bebudede foranstaltninger nedenfor er ikke til hinder for muligheden for at kræve, at toldmyndighederne gennemfører yderligere EU-politikker ved EU's grænser, forudsat at der er menneskelige og økonomiske ressourcer dertil, at der foretages en evaluering af politikken og virkningen af IT, samt at der gennemføres hensigtsmæssig planlægning.

IV. Foranstaltninger

a) Mere effektiv toldrisikostyring for mere effektiv kontrol

1) Fælles EU-analysefunktioner (JAC)

Det står nu klart fra drøftelserne om toldkontrol, at toldmyndighederne kunne få stor gavn, til en lang række toldformål, af flere data og mere dataanalyse. Bedre dataanalyse ville bidrage til bedre risikostyring, toldbehandling og efteropkrævning af told samt bekæmpelse af svig. På længere sigt

kunne overvågning af tendenser og mønstre via dataanalyse f.eks. hjælpe Kommissionen og toldmyndighederne med at identificere mangler og sårbarheder og træffe politiske beslutninger på et mere informeret grundlag.

Der er et væld af data i en lang række af EU's og medlemsstaternes databaser og dataplatforme, der allerede anvendes i en vis udstrækning til risikostyringsformål, og flere data bliver i stigende grad gjort tilgængelige for arbejde på EU-plan, i takt med at nye elektroniske systemer i henhold til EU-toldkodeksen og opgraderinger tages i brug. Men dette væld af data er aldrig blevet ordentligt sammenkoblet eller udnyttet, og toldmyndighederne og Kommissionen har brug for bedre adgang til disse data, herunder til bekæmpelse af svig.

Kommissionen foreslår derfor at iværksætte et EU-initiativ om fælles analysefunktioner inden for dens egne tjenestegrene til fremme af dataindsamlingen og bedre udnyttelse af data fra toldmyndighederne og ikke-toldrelaterede kilder samt tilvejebringelse af værktøjer for bedre deling og sammenkobling af disse data. Arbejdet vil blive udført i tæt samarbejde med medlemsstaterne, og resultaterne af arbejdet vil blive delt med dem som supplement til medlemsstaternes egne oplysninger og værktøjer. Dataanalysen vil også blive stillet til rådighed med henblik på bekæmpelse af svig og håndhævelsesforanstaltninger, herunder for at forhindre tab af traditionelle egne indtægter.

Udgangspunktet for det fælles analyseinitiativ er at forbedre risikostyringen og, i overensstemmelse med den nuværende risikostyringsstrategi, prioritere sikring af bedre beskyttelse af Unionens finansielle interesser og EU's og EU-borgernes sikkerhed højest. Resultaterne vil hjælpe toldmyndighederne med at identificere risikable handelsstrømme, herunder i krisesituationer. Som følge heraf vil de kunne udføre mere målrettet, effektiv og omkostningsbesparende kontrol og optimere udnyttelsen af begrænsede ressourcer, der bør afspejles i bedre resultater under resultatmålingerne for toldunionen (se nedenfor).

Inden for disse rammer vil arbejdet i første omgang være koncentreret omkring udnyttelse af data, der allerede ligger i EU's database for kontrol af indførsels- og udførselsdata, til analyse af handelsstrømme. Analysen af overvågningsdata vil også bidrage til at sikre korrekt og ensartet implementering af Unionens toldtariffer i medlemsstaternes toldbehandlingssystemer.

Det nye elektroniske indførselskontrolsystem (ICS2), der er ved at blive gennemført i tre faser i perioden 2021-2024 for at identificere trusler mod sikkerheden, før de kommer til EU, vil bidrage med yderligere data og kapacitet til dataanalyser. Der vil blive indledt et pilotprojekt, der har til formål at undersøge disse ICS2-systemers analysefunktioner, i 2020, og Toldpolitikgruppen vil blive anmodet om at godkende ICS2-analyseværktøjet i december 2020.

Senere, og afhængigt af tilgængeligheden af ressourcer, vil Kommissionens tjenestegrene udvide omfanget af deres dataanalysearbejde for at overveje, om og hvordan data fra øvrige kilder kan supplere JAC-analysen. Dette kunne omfatte at kombinere data fra toldovervågningssystemet med data vedrørende krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, som indgår i "COPIS" (systemet til bekæmpelse af varemærkeforfalskning og piratkopiering), ved hjælp af data fra informationssystemet til bekæmpelse af svig ("AFIS") og udnytte nye datakilder, herunder data, der kan indsamles i henhold til flere af de foranstaltninger, som er beskrevet længere nede i denne meddelelse (momsbetalingsoplysninger, online platforme, toldunionens resultater, elektroniske systemer under

EU-toldkodeksen og andet). JAC-analysen kan også, over tid, og hvis det er muligt, omfatte kunstig intelligens/maskinlæring.

Der vil blive udviklet passende forvaltningsløsninger vedrørende analyseresultaterne, og problemer med beskyttelse af data og fortrolighed vil blive taget i betragtning. På mellemlang sigt kunne en EU-arkitektur for datalagring og -styring, om nødvendigt og afhængigt af en konsekvensanalyse, udvikles i de eksisterende strukturer eller i et nyt agentur, der ville skulle oprettes (se også nedenfor).

Foranstaltning: 2020-2024:

- **Fra 2020 og frem:** Der arbejdes på at udvikle værktøjer i EU's elektroniske overvågningssystem for at udnytte dets omfattende datasæt for indførsel og udførsel til at udtrække data om tendenser, der påvirker Unionens finansielle interesser. Med hensyn til ICS2 skal medlemsstaterne godkende det foreslåede ICS2-analyseværktøj til december.
- **Fra udgangen af 2021** vil Kommissionens tjenestegrene anvende overvågningsdataanalyser til at sikre korrekt og ensartet gennemførelse af Unionens toldtariffer.
- **Inden udgangen af 2023**, efter den planlagte udvidelse af overvågningsdatasættet til at omfatte yderligere dataelementer, og forudsat at de fornødne ressourcer findes, vil Kommissionens tjenestegrene udvide analyserne til at omfatte en kombination af data fra dette system og data fra andre systemer f.eks. vedrørende beslaglæggelse af varemærkeforfalskede varer (COPIS), data fra informationssystemet til bekæmpelse af svig (AFIS), momsbetalingsoplysninger, onlineplatforme, toldunionens resultater og elektroniske systemer under EU-toldkodeksen. Derudover, efter udvikling af ICS2-analyseværktøjet og gennemførelse af to af de tre faser af ICS2, vil Kommissionen og medlemsstaterne påbegynde analyser af forhåndsindsendte lastoplysninger vedrørende post- og ekspresforsendelser i lufttrafikken.
- **Inden udgangen af 2024** vil Kommissionen og medlemsstaterne efter gennemførelse af den sidste fase af ICS2 foretage analyser af forhåndsindsendte lasteoplysninger fra alle sø-, vej- og lufttransportsselskaber og logistikvirksomheder.

2) Revideret strategi for risikostyring

Kommissionen gør sig overvejelser om at omarbejde og styrke den nuværende ramme for risikostyring for at opnå en endnu mere dynamisk og ensartet tilgang til risikostyring. Risikostyringsaktiviteterne er målrettet mod sikkerhed, sikring og økonomiske risici. Kommissionen ønsker at forbedre rammerne ved at udnytte de foreslåede nye fælles analysefunktioner. Desuden ønsker den at udvikle et velfunderet og effektivt forvaltningssystem til at tage hånd om de økonomiske risici i forbindelse med Kommissionens afgørelse fra 2018 om kriterier for finansielle risici¹⁰.

Kommissionen vil også, for at beskytte EU's indre marked og EU-borgerne, sigte mod at styrke den nuværende risikostyringsproces for de mange ikkefinansielle risici, som toldmyndighederne har ansvaret for at kontrollere, som beskrevet ovenfor. I den forbindelse bør de nye værktøjer til samarbejde mellem toldmyndighederne i realtid og identificering af risici, som vil blive indført med det elektroniske indførselskontrolsystem (ICS2), være til stor hjælp for toldmyndighederne i forbindelse med håndtering af sikkerheden inden varernes ankomst og sikkerhedsmæssige risici ved at gøre det muligt for toldmyndighederne at samarbejde i realtid omkring håndtering af risikoforsendelser, allerede før de lastes i tredjelande. Det er også nødvendigt at forbedre processerne

¹⁰ C(2018) 3293 (adgang begrænset til medlemsstaternes risikostyringsekspertter).

vedrørende identificering og håndtering af risici, der kan opstå efter varerne ankommer til EU's toldområde. Endelig tager den nye ramme for risikostyring sigte på at imødegå nye udfordringer, herunder dem, der følger af det stigende antal e-handelsvarer, som føres ind i toldområdet.

Foranstaltning: 2021

- Ny strategi for risikostyring i form af en meddelelse fra Kommissionen (for at udnytte fælles analysearbejde, udvikle et forvaltning vedrørende økonomiske risici, styrke rammen for risikostyring af ikkefinansielle risici og håndtere den hastige stigning i e-handelen), der skal vedtages i **2. kvartal 2021**

b) Håndtering af e-handel

3) Brug af momsoplysninger til toldrelaterede formål

Som meddelt i Kommissionens handlingsplan for en mere retfærdig og enklere beskatning til støtte for genopretningsstrategien¹¹, vil den undersøge muligheden for at etablere et EU-knudepunkt inden for Eurofisc-netværket for bekæmpelse af skattesvig¹² for skatteoplysninger, ikke kun i momsøjemed, men også toldmyndigheder og tjenester til bekæmpelse af svig, og for at sikre en direkte forbindelse til Eurofisc for toldmyndighederne. Der sker allerede nogen udveksling mellem disse tjenester i dag,¹³ men den skal strømlines og struktureres ved at sikre toldmyndighederne direkte adgang til skatteoplysninger.

Endvidere har Kommissionen til hensigt at sikre, at toldmyndighederne vil kunne udnytte de nye betalingsdataindberetningsforpligtelser, der vil blive pålagt momsregistrerede betalingstjenesteudbydere pr. 1. januar 2024¹⁴. Disse betalingsoplysninger identificerer modtagerne af disse betalinger og giver oplysninger om beløb og betalingsdatoer samt om betalingens/betalers oprindelsesmedlemsstat. Adgang til disse data ville bidrage til, at toldmyndighederne kunne spore varerne tilbage til deres kilde og dermed afsløre undervurdering af navnlig importerede varer. Sådant adgang ville også sikre større synergi mellem told- og skattemyndighederne, hvilket ville skærpe indsatsen for bekæmpelse af svig.

Foranstaltninger: 2020 til 2024

- Etablering af Eurofisc som knudepunkt for skatteoplysninger¹⁵ inden **2022**.
- Kommissionen vil fra og med **3. kvartal 2020** vurdere de relevante ordninger for sikring af adgang for toldmyndighederne til momsbetalingsoplysninger og vil, afhængigt af denne vurdering, foreslå en endelig løsning senest den **1. januar 2024**.

¹¹ COM(2020) 312 af 15.7.2020.

¹² Eurofisc er et netværk til hurtig udveksling, behandling og analyse af målrettede oplysninger om grænseoverskridende skattesvig mellem medlemsstaterne og til koordinering af opfølgende foranstaltninger.

¹³ Denne udveksling har allerede fundet sted, f.eks. inden for rammerne af den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT). Under denne ordning har der været praktisk, operationelt samarbejde mellem EU's skatteforvaltninger, via Eurofisc, toldforvaltninger og både Europol og OLAF vedrørende afsløring og forebyggelse af momssvig.

¹⁴ Rådets direktiv (EU) 2020/284 af 18. februar 2020 (EUT L 62 af 2.3.2020, s. 7) og Rådets forordning (EU) nr. 2020/283 af 18. februar 2020 (EUT L 62 af 2.3.2020, s. 1).

¹⁵ Se foranstaltning 9 i handlingsplanen for en mere retfærdig og enklere beskatning til støtte for genopretningsstrategien (fodnote 10 ovenfor).

4) Revidere e-handelsaktørers rolle og forpligtelser, navnlig platforme

Momspakken for e-handel, der blev vedtaget den 5. december 2017, og som skal gennemføres fra og med den 1. juli 2021, fjerner den nuværende tærskel på 10/22 EUR, hvorunder importerede varer er fritaget for moms. Det betyder, at toldmyndighederne fra den dag, pakken træder i kraft, skal opkræve moms på alle varer, når de ankommer til EU, medmindre sælgeren allerede har opkrævet moms på købstidspunktet i henhold til IOSS-ordningen (import-one-stop-shop). Fra samme dato vil onlinemarkedspladser ("platforme") også være forpligtet til at gemme visse momsrelaterede oplysninger og fremsende dem til skattemyndighederne på forlangende.

På grundlag af disse skatteindberetningskrav vil Kommissionen undersøge pålæggelsen af toldindberetningsforpligtelser for platforme for at imødegå udfordringerne for e-handel. Selv om platforme typiske ikke beskæftiger sig med toldbehandling af varer, der er købt på internettet, har de og kan de udveksle data, som viser hele salgskæder, fra den oprindelige sælger, via transaktionsværdien til den endelige køber. Disse data vil være et supplement til oplysningerne i toldangivelserne og kunne styrke told- og skattemyndighedernes foranstaltninger mod svigagtige aktiviteter såsom undervurdering, falsk varebeskrivelse og falske angivelser af varers oprindelse, moms- og toldsvig og mod de forskellige ikkefinansielle risici. Tilvejebringelse af data fra platforme vil også være til gavn for handelen, eftersom det ville gøre det muligt at identificere og hurtigere frigive lavrisikoforsendelser, der er under tærsklen for toldfritagelse, hvis der allerede er betalt moms i henhold til IOSS-ordningen. Kommissionen vil også undersøge virkningerne af e-handel på toldopkrævningen og de lige vilkår for EU's operatører. Dette omfatter undersøgelse af ordninger vedrørende toldopkrævning i lighed med den nye tilgang til momsopkrævning.

Foranstaltninger: 2021 til 2023

- Efter pilotprojekt og afhængig af resultaterne af en konsekvensanalyse, lovgivningsmæssig ændring af toldkodeksen om at pålægge platforme toldindberetningsforpligtelser: **1. kvartal 2023.**
- Analyse af virkningen af e-handel på toldopkrævningen og de lige vilkår for EU's operatører: iværksættes i **2021.**

c) Styrke og fremme overensstemmelse

5) Intensivering af AEO-programmet

Programmet vedrørende autoriserede økonomiske operatører (AEO), der blev vedtaget i 2008, har til formål at styrke sikkerheden for internationale forsyningskæder og samtidig lette lovlige handel. Det giver erhvervsdrivende mulighed for at udnytte en række lempelser af toldformaliteterne, hvis de til gengæld træffer strengere foranstaltninger for at sikre overensstemmelse og samarbejde med toldmyndighederne. Kommissionen har udviklet en sammenhængende strategi og metoder til endnu mere effektiv gennemførelse af programmet, herunder ved at styrke sammenkoblingen af toldrisikostyringen og øge erhvervsdrivendes forståelse af programmet.

Kommissionen vil, afhængigt af resultaterne af kontrolbesøg i medlemsstaterne, overveje at indføre lovgivning, der vil pålægge medlemsstaterne mere præcise forpligtelser til at overvåge de autoriserede økonomiske operatører for at sikre, 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-programmet.

Foranstaltninger: 2021

- Lovgivningsforslag om at fastsætte mere præcise kontrolforpligtelser (om nødvendigt): **2./3. kvartal 2021**
- Ajourføring af AEO-retningslinjerne: **2./3. kvartal 2021**

6) Udarbejdelse og gennemførelse af EU-kvikskranke på toldområdet

Kommissionen er i gang med et forslag til en EU-kvikskranke på toldområdet, der både vil give bedre kontrolmuligheder og lette handelen.

Virksomheder vil nyde godt af at kunne ordne alle grænseformaliteter, hvad angår told og eksempelvis sundhed, miljø, produkt- og fødevarerikkerhed og -sikring, i én elektronisk arbejdsgang samt 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 pilotprojekt i tråd hermed mellem toldmyndighederne og de kompetente partnermyndigheder vedrørende agrofødekæden, indførsel af tømmer og plantesundhedsformaliteter er allerede taget i brug i ni af medlemsstaterne¹⁶.

Foranstaltninger: 2020

- Lovgivningsforslag om en EU-kvikskranke på toldområdet inden **4. kvartal 2020**

7) Evaluering af EU-toldkodeksen

En modernisering af de retlige rammer for regler og procedurer på toldområdet blev foretaget i 2016, i form af EU-toldkodeksen. Mere end halvdelen af EU-toldkodeksens 17 elektroniske systemer, der er beregnet til at bevæge toldunionen i retning af et moderne og komplet papirløst miljø er allerede taget i brug, og de øvrige systemer vil 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 til at håndtere forvaltningen af toldformaliteterne under kriser som covid-19 og nye forretningsmodeller som e-handel.

Foranstaltning: 2021

- Foreløbig evaluering af EU-toldkodeksen — **4. kvartal 2021**

¹⁶ Bulgarien, Cypern, Estland, Irland, Letland, Polen, Portugal, Slovenien og Tjekkiet.

8) *Fælles system for toldsanktioner*

Selv om toldlovgivningen er harmoniseret, håndhæves den forskelligt, da det er en opgave for medlemsstaternes nationale myndigheder. Manglen på et fælles system med hensyn til krænkelse og sanktioner skaber retsikkerhed for erhvervslivet og eventuelle konkurrencefordrejninger i det indre marked. Det betyder navnlig sårbarheder i forhold til opkrævning af indtægter og svagheder i forhold til håndhævelse af politikker. I henhold til Verdenshandelsorganisationens regler er EU forpligtet til at sikre ensartet anvendelse af toldlovgivningen, herunder med hensyn til sanktioner for ikke at overholde reglerne.

Kommissionen vil derfor foreslå en anden tilgang hertil, efter der ikke blev opnået enighed om Kommissionens forslag i 2013 om Unionens retlige rammer for toldovertrædelser og -sanktioner¹⁷.

Kommissionen foreslår med støtte fra medlemsstaterne i en projektgruppe at udarbejde en ajourført detaljeret rapport om de individuelle sanktionsordninger i de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med artikel 42 i EU-toldkodeksen. På baggrund af den rapport vil Kommissionen fastlægge retningslinjerne for anvendelse af kriterierne i artikel 42, stk. 1, for sådanne nationale systemer, nemlig at sanktionerne skal være "effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning". Dette arbejde kan på et senere tidspunkt føre til et andet lovgivningsforslag end forslaget i 2013.

Foranstaltninger: 2020 til 2022

- Retningslinjer vedrørende kriterier for nationale sanktionsordninger — **4. kvartal 2021**.
- Baseret på erfaringerne med retningslinjer vil Kommissionen overveje, om det er nødvendigt at fremkomme med forslag til sanktioner for ikke at overholde reglerne — **2022**.

9) *Retlig ramme for bekæmpelse af toldsvig*

På EU-niveau er forordning (EF) nr. 515/97¹⁸ det vigtigste retlige instrument til bekæmpelse af toldsvig gennem samarbejde og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Kommissionen foretager i øjeblikket en grundig evaluering af denne forordning med det primære formål at vurdere, om forordningen stadig er egnet og relevant til at håndtere de udfordringer, som de nye toldsvigmønstre har medført. Kommissionen vil på grundlag af resultaterne af denne evaluering afgøre, om der er behov for at revidere forordningen.

Foranstaltning 2020-2021

- Evalueringsrapport vedrørende forordning (EF) nr. 515/97 inden **4. kvartal 2020**
- Vurdering af behovet for ajourføring af forordning (EF) nr. 515/97 for at imødegå nutidens udfordringer med hensyn til toldsvig — **1. kvartal 2021**

10) *Inddragelse af toldmyndighederne i at beskytte det indre marked mod indførelse af farlige produkter og produkter, der ikke overholder de gældende regler*

¹⁷ COM(2013) 884 final af 13.12.2013.

¹⁸ Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1, som ændret).

En ny forordning¹⁹ om markedsovervågning og overensstemmelse af produkter, som træder i kraft i 2021, gør det muligt at udføre mere effektiv kontrol med produkter, der føres ind i EU. Covid-19-krisen har igen understreget truslen fra ulovlige produkter med flere tilfælde af farlige eller forfalskede værnemidler, der ikke overholder de gældende regler, som er ført ind i medlemsstaterne fra tredjelande. 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 på EU-plan for at støtte deling af oplysninger.

Foranstaltninger: 2021-2025

- Kommissionen vil vedtage gennemførelsesretsakter vedrørende forordningen om markedsovervågning, som skal imødegå toldrelaterede aspekter, fra **2021** og frem.
- Kommissionen vil inden **2025** udvikle en ny grænseflade på EU-plan mellem informations- og kommunikationssystemet for markedsovervågning (ICSMS) og EU-kvikskranken på toldområdet.

11) Overvågning af præferencehandelsordningernes funktion

EU's præferencehandelsordninger med andre lande er vigtige for at støtte adgangen til eksterne markeder for EU-producenter og -eksportører, men de kan give anledning til handelsfordrejning gennem manglende overholdelse af de gældende regler om præferenceoprindelse. Kommissionen vil fortsætte med at overvåge gennemførelsen af reglerne og procedurerne vedrørende præferenceoprindelse og udvide dens overvågningsaktiviteter til at omfatte frihandelsaftaler og indførsler fra primære partnerlande samt EU's eksportinteresser. Denne overvågning vil blive brugt til at identificere områder, hvor reglerne kan forbedres og ajourføres. Endvidere vil Kommissionen styrke de værktøjer, som den har til rådighed, med henblik på at forbedre samarbejdet med alle aktører, navnlig myndighederne i de præferenceberettigede lande og eksportører, og samtidig overveje, hvordan man bedst håndhæver forpligtelserne i denne forbindelse. Værktøjerne omfatter øget adgang til oplysninger, detaljerede retningslinjer, teknisk bistand og uddannelse.

Det endelige mål er at beskytte EU's egne indtægter ved at sikre, at der kun indrømmes toldpræferencer for produkter, der virkelig er berettigede dertil, samtidig med at der sikres præferenceadgang for EU-produkter til partnerlandenes markeder.

Foranstaltning: 2021 og frem

- Kommissionens tjenestegrene vil **fra 2021** udvide deres overvågning af reglerne og procedurerne vedrørende præferenceoprindelse til at omfatte frihandelsaftaler og sigte mod, sammen med de involverede lande, at håndtere spørgsmål, der måtte opstå med hensyn til svagheder og mangler ved gennemførelsen af disse regler og procedurer.
- I tilfælde af klar overtrædelse af de gældende oprindelsesregler og -procedurer vil Kommissionen indlede drøftelser med det pågældende land og anvende de mekanismer, der

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1020 af 20. juni 2019 om markedsovervågning og produktoverensstemmelse og om ændring af direktiv 2004/42/EF og forordning (EF) nr. 765/2008 og (EU) nr. 305/2011 (EUT L 169 af 25.6.2019, s. 1).

allerede eksisterer i forbindelse med den pågældende præferenceordning, for at genoprette overholdelse og beskytte EU's finansielle interesser.

12) Analyse og, hvor det er relevant, styrkelse af Unionens systemer for internationalt samarbejde i toldspørgsmål med vigtige handelspartnere, navnlig Kina

Kommissionen vil analysere og, hvor det er relevant, styrke Unionens systemer for internationalt samarbejde og gensidig administrativ bistand i toldspørgsmål med vigtige handelspartnere og i multilaterale fora. Forbedring af samarbejdet og gensidig administrativ bistand i forhold til Kina er førsteprioritet i betragtning af størrelsen af vores bilaterale handel, og navnlig den eksponentielle stigning i e-handelsforsendelser.

Som anden prioritet vil Kommissionen overveje at udvikle eller øge samarbejdet med andre handelspartnere under hensyntagen til kriterier såsom EU-tiltrædelsesperspektiv, geografisk nærhed og nabolande, transitruter og EU's handelsinteresser. Dette samarbejde vil, hvor det er relevant, omfatte udvikling af initiativer såsom fremme af udveksling af elektroniske tolldokumenter, gennemførelse af handlingsplanen om produktsikkerhed inden for onlinesalg, støtte til risikostyring og sikring af forsyningskæden (såsom udveksling af oplysninger toldmyndighederne imellem, gensidig anerkendelse af autoriserede økonomiske operatører og toldkontrol). Det kan bl.a. omfatte en revision af eksisterende bilaterale aftaler med henblik på at styrke elementer vedrørende håndhævelsen.

Endelig kan et styrket toldsamarbejde også komme partnerlandene til gode ved at fremme en bedre mobilisering af nationale ressourcer i disse lande.

Foranstaltning: 2020-2021

- Kina: EU skal nå til enighed om en ny strategisk ramme for toldsamarbejdet med Kina for 2021-2024 inden **udgangen af 2020**. Samtidig er Kommissionen i færd med at evaluere det nuværende toldsamarbejde og aftalen om gensidig administrativ bistand med Kina med henblik på at vurdere, hvorvidt der skal søges forhandlingsdirektiver med henblik på revision af aftalen.
- Kommissionen vil ved udgangen af 2020 iværksætte en omfattende analyse af Unionens system for internationalt samarbejde og gensidig administrativ bistand i toldspørgsmål med henblik på at foreslå eventuelle forbedringer af generel(t) eller specifik(t) karakter/omfang i **2021**.

d) Toldmyndighederne skal fungere som en samlet enhed

13) Øge samarbejdet mellem toldmyndighederne og sikkerheds- og grænseforvaltningsmyndighederne samt synergierne mellem deres informationssystemer

Det er bydende nødvendigt at lukke hullerne mellem toldmyndighedernes informationssystemer og andre informationssystemer, der er beregnet til at beskytte EU's ydre grænser, og øge den interne sikkerhed. Målet vil være at bekæmpe sikkerheds- og andre risici ved grænserne til gavn for alle borgere ved at støtte nye samarbejdsmetoder og krydsreferencer til data for at sikre ensartede, fremtidssikrede foranstaltninger hos forskellige kompetente myndigheder og undgå overlappning mellem rapporteringsordninger.

Kommissionens tjenestegrene arbejder allerede på at oprette en interoperabilitetsramme for informationssystemer til sikkerheds-, grænse- og migrationsforvaltning. En gruppe toldeksperter inden for sikkerheds- og grænseforvaltning fra medlemsstaterne, som Kommissionen har indkaldt, har foretaget en foreløbig vurdering af disse systemers interoperabilitet i forhold til toldsystemerne vedrørende sikkerhed og sikkerhedsrisikovurdering. Vurderingens anbefaling er navnlig en sammenkobling af Schengeninformationssystemet (SIS) og Europols oplysninger med indførselskontrolsystemet (ICS2), som vil blive gennemført i tre faser i perioden 2021-2024. Ifølge eksperterne kan interoperabiliteten mellem disse systemer forbedre styringen af sikkerhedsrisici. På baggrund af eksperternes anbefaling vil Kommissionen udlicitere 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. Synergier mellem toldmyndighedernes andre elektroniske systemer end ICS2 og systemer, der forvaltes af sikkerheds- og grænseforvaltningsmyndighederne bør også undersøges.

Foranstaltning: 2021-2024

- Gennemførelse af gennemførlighedsundersøgelse af øget interoperabilitet mellem Schengeninformationssystemet (SIS) og Europols oplysninger med indførselskontrolsystemet (ICS2) inden **udgangen af 2021** med henblik på at gennemføre eventuelle sammenkoblinger inden endelig gennemførelse af ICS2 (**2024**)

14) Toldunionens resultater

Kommissionen arbejder på at formalisere dens værktøj til indsamling af årlige og kvartalsvise oplysninger fra medlemsstaterne vedrørende data om toldrelaterede processer, og undgå overlappning med indberetningsforpligtelser på andre toldrelevante politikområder. Det frivillige grundlag for den nuværende indsamling af data om "toldunionens resultater" forårsager visse mangler i processen og skaber tvivl om datakvaliteten. Mere omfattende indberetning vil sikre bedre benchmarking og i sidste ende tilnærmelse af praksis mellem forskellige jurisdiktioner. Det vil også give vigtige aggregerede oplysninger, som bidrager til analysekapaciteten til risikovurderinger. En retlig ramme kan være med til at indsamle data på en ensartet måde på nationalt plan og følgelig øge brugen af nøgleresultatindikatorer og bidrage til at vurdere virkningerne af toldpolitiske beslutninger. Behovet for en retlig ramme og eventuelle alternative muligheder skal imidlertid først overvejes nøje.

Foranstaltning: 2021

- Evalueringen af, hvorvidt toldunionen har været hæmmet af manglen på et specifikt retsgrundlag for regelmæssig rapportering af toldunionens resultater, skal tages op som led i den foreløbige evaluering af gennemførelsen af EU-toldkodeksen inden **udgangen af 2021**.

15) Udstyre medlemsstaterne med moderne og sikkert udstyr til toldkontrol

Kommissionen har foreslået et finansielt instrument²⁰, der gør det muligt at købe, vedligeholde og opgradere relevant, avanceret og sikkert udstyr til toldkontrol (såsom røntgenudstyr, scannere,

²⁰ COM(2018) 474 final af 12.6.2018.

håndholdte enheder og elektronisk udstyr til nummerpladegenkendelse og laboratorieudstyr) under den næste flerårige finansielle ramme, der skal vedtages inden udgangen af 2020.

Tilgængeligheden af moderne og sikkert udstyr til toldkontrol vil bidrage til at tackle svagheder ved steder, hvor varer føres ind i og ud af toldområdet, som virker til skade for beskyttelsen af EU's finansielle interesser, sikkerhed og sikring, og til at sikre tilsvarende toldkontrolniveauer i fremtiden. Det foreslåede instrument er et svar på mange af medlemsstaternes hyppige krav om økonomisk støtte til køb af sådant udstyr. Det er derfor af afgørende betydning, at Europa-Parlamentet og Rådet hurtigt muligt bliver enige om Kommissionens forslag om at skabe et instrument til finansiering af udstyr til toldkontrol med henblik på at sikre ensartede resultater af toldkontroller blandt medlemsstaterne.

Foranstaltning: 2021

- Hvis det finansielle instrument vedtages, vil Kommissionen og medlemsstaterne **fra 2021** anvende ordningen til at bidrage til at sikre ensartede resultater af toldkontroller.

16) Implementering og udbygning af samarbejds mekanismer i henhold til toldprogrammet (den flerårige finansielle ramme from 2021-2027)

I den næste flerårige finansielle ramme, der senest skal være vedtaget ved udgangen af 2020, er målet²¹ for toldprogrammet at støtte toldunionens funktionsmåde og modernisering for også at styrke det indre marked. Den tager sigte på at lette samarbejdet mellem de deltagende lande, deres toldmyndigheder og deres embedsmænd. Det er af afgørende betydning, at dette samarbejde forbedres og øges.

I de seneste år har medlemsstaterne vist en stigende interesse i øget operationelt samarbejde mellem toldmyndighederne på et geografisk eller tematisk grundlag i form af ekspertgrupper, som er et programmets værktøjer. Der synes at være interesse og behov for en udvidelse af sådan operationelt samarbejde til at omfatte flere områder, såsom e-handel, og flere deltagende lande.

Der er også behov for at styrke tolderhvervets profil for at tiltrække de bedste medarbejdere til at arbejde for toldmyndighederne og for fælles tilgange til uddannelse, herunder med henblik på at reducere omkostningerne. Idéer, der kunne overvejes i denne henseende, kunne bl.a. være et "mobilitetsprogram", der giver toldembedsmænd mulighed for at arbejde overalt i EU med gensidig anerkendelse af kvalifikationer og udvikling af et fælles uddannelsesprogram i EU og opbygning af menneskelig kapacitet for toldembedsmænd, i samarbejde, hvor det er berettiget, med andre agenturer som f.eks. Cepol²².

Tiltag under toldprogrammet kan suppleres med teknisk bistand til medlemsstaternes toldmyndigheder inden for rammerne af instrumentet for teknisk støtte 2021-2027.

Foranstaltning: 2021 og frem

- Kommissionen vil fra **2021 (og frem til 2028)** tilskynde medlemsstaterne til at gøre mere brug af det operationelle samarbejde og faciliteter til opbygning af menneskelig kapacitet i henhold

²¹ COM(2018) 442 final af 8.6.2018.

²² Det Europæiske Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelsessamarbejde.

17) Smartere forvaltning af toldunionen

Kommissionen har i de seneste måneder som reaktion på covid-19-pandemien vedtaget en række lovgivningsmæssige foranstaltninger og udstedt retningslinjer for fortolkning af lovgivning for at bistå toldmyndighederne og erhvervsdrivende under krisen. Endvidere vil den kommende evaluering af toldunionen tage sigte på at fastlægge, om kodeksen er tilstrækkelig fleksibel til at håndtere forvaltningen af toldformaliteterne under kriser. Det har imidlertid været fremme, at der er behov for løsninger, som rækker ud over kodeksen. Der er også interesse for at fortsætte drøftelserne, på baggrund af fremtidsanalysen, i tilknytning til at sikre, at toldunionen er bedre forberedt på fremtiden.

I lyset af denne udvikling foreslår Kommissionen at nedsætte en refleksionsgruppe bestående af medlemsstater og interessenter i henhold til toldprogrammet med henblik på at overveje, hvordan man kan gøre toldunionen smartere, mere fleksibel, mere teknologisk avanceret og bedre krisesikret. Idéer, der kunne overvejes, kunne bl.a. være muligheder for at forudse og foregribe problemer bedre, hurtige reaktionsmekanismer, erfaringer fra covid-19-krisen og undersøgelse af, hvordan det bedst sikres, at toldunionen opfylder sine målsætninger.

Desuden er tiden muligvis 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 man undersøge agenturstrukturen. Med henblik derpå vil Kommissionen 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 og identificere sårbarheder.

Desuden vil konsekvensanalysen tage sigte på at fastlægge, om et agentur kunne give mulighed for forvaltning, opbevaring, øget udvikling og effektiv deling af dataanalyser som hjælp til alle medlemsstaterne i forbindelse med deres aktiviteter til risikostyring og bekæmpelse af svig, og om det også kunne være med til at sikre anvendelse af en 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. Når det skal vurderes, om et agentur er vejen frem, bør synergierne og muligheden for overlap med eksisterende retshåndhævende myndigheder nøje undersøges.

Foranstaltning: 2021-2023

- Refleksionsgruppe bestående af medlemsstaterne og interessenter vedrørende fremtidsanalyse/krisestyring — iværksættes primo **2021**.
- Kommissionen vil i 2022 iværksætte en konsekvensanalyse, og fremlægge resultaterne inden **2023**, af fordelene og ulemperne ved en agenturløsning, der omfatter en række toldsamarbejdsområder, for at beslutte, om der skal stilles forslag om et sådant agentur i den

næste flerårige finansielle ramme.

V. Konklusion

Denne handlingsplan indeholder en række ambitiøse foranstaltninger, der tager sigte på at sikre en mere sammenhængende og styrket toldunion som svar på fire indsatsområder: risikostyring, e-handel, overensstemmelse og toldunionen som en samlet enhed. Kommissionen har udarbejdet denne arbejdsplan for perioden op til 2025 i betragtning af de synspunkter, som medlemsstaterne og interessenterne har fremført i de forskellige former for høringer, som er beskrevet i meddelelsen. Den er i overensstemmelse med toldunionens langsigtede vision, der fremgår af konsekvensanalysen, og den anerkender de konsekvenser, som covid-19-krisen har haft for toldmyndighederne og de erhvervsdrivende.

Et vigtigt fokusområde for aktiviteten vil være tilføjelsen af et EU-lag af dataanalysefunktioner for at støtte alle medlemsstaterne med risikoanalyse og større kontroleffektivitet. Formålet er at støtte og styrke forskellige risiko- og kontrolaspekter med henblik på at styrke hele strukturen, reducere medlemsstaternes omkostninger og yderligere lette den lovlige handel.

Det er vigtigt at understrege, at omfanget og gennemførligheden af nogle, men ikke alle, af de foreslåede foranstaltninger afhænger af de endelige resultater af forhandlingerne om den næste flerårige finansielle ramme, både fra det administrative og operationelle budgets synsvinkel. Det er også vigtigt at bemærke, at medlemsstaterne vil komme til at spille en væsentlig rolle og være nødt til at stille de nødvendige ressourcer til rådighed på nationalt plan. Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, vil det ikke være muligt at udvikle alle disse foranstaltninger.

Kommissionen ønsker at fortsætte drøftelserne med medlemsstaterne om måder, hvorpå man kan gøre toldunionen smartere, mere fleksibel og bedre krisesikret. På mellemlang sigt ønsker Kommissionen at undersøge idéen om at etablere et toldagentur med henblik på at gøre forvaltningen af toldunionen mere omkostningseffektiv og effektiv, undgå dobbeltomkostninger mellem medlemsstaterne og sikre mere effektive og hurtige reaktioner på kriser.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at støtte denne handlingsplan.

TILLÆG: Liste over foranstaltninger og tidsplaner

2020

1. Fælles analysefunktioner: dataanalyse til at udtrække data om tendenser, ved hjælp af EU's overvågningssystem: Igangværende
2. EU-kvikskranke på toldområdet — lovgivningsforslag: 4. kvartal 2020
3. Revision af forordning nr. 515/97 om toldsvig: 4. kvartal 2020
4. Kina: Internationalt samarbejde: nye strategiske rammer for Kina: udgangen af 2020
5. Iværksættelse af analyse af Unionens system til internationalt samarbejde i toldspørgsmål: udgangen af 2020

2021

1. Fælles analysefunktioner: brug af overvågningsdata til støtte for korrekt gennemførelse af Unionens toldtariffer
2. Revideret strategi for risikostyring: 2. kvartal 2021
3. Vurdering af behovet for ajourføring af forordning nr. 515/97 for at imødegå udfordringerne med hensyn til toldsvig: 1. kvartal 2021
4. AEO-programmet: eventuelt lovgivningsforslag for mere præcise overvågningsforpligtelser 2./3. kvartal 2021
5. AEO-programmet: ajourførte retningslinjer: 2./3. kvartal 2021
6. Foreløbig evaluering af EU-toldkodeksen: 4. kvartal 2021
7. Markedsovervågningsforordning — gennemførelsesretsakter for toldmæssige aspekter: fra 2021
8. Præferencehandelsordninger — intensiveret overvågning: fra 2021 og frem
9. Eventuelle forbedringer af internationalt samarbejde og gensidig administrativ bistand i toldspørgsmål på baggrund af resultaterne af analysen indledes i 2021
10. Toldunionens resultater — evaluering af problemer med manglende retsgrundlag: udgangen af 2021
11. Fælles sanktionssystem — retningslinjer: 4. kvartal 2021
12. Udstyr til toldkontrol: arbejde for finansiering af udstyr indledes fra 2021
13. Nyt toldprogram: øget samarbejde påbegyndes i 2021
14. Iværksættelse af analyse af virkningen af e-handel på toldopkrævningen/lige vilkår
15. Undersøgelse af interoperabilitet mellem told- og grænsesystemer: udgangen af 2021
16. Refleksionsgruppe vedrørende fremtidsanalyse/krisestyring — iværksættes primo 2021

2022

1. Toldmyndighedernes adgang til Eurofisc som knudepunkt for skatteoplysninger
2. Fælles sanktionssystem — overvejelser omkring lovgivning

2023

1. Fælles analysefunktioner: start på kombination af data fra overvågning med data fra andre nye og eksisterende elektroniske systemer. ICS2-analyser af forhåndsindsendte lastoplysninger vedrørende post- og ekspresforsendelser i lufttrafikken.
2. Toldforpligtelser vedrørende e-handelsplatforme — forslag om indberetning: 1. kvartal 2023
3. Toldagentur — gennemførelse af konsekvensanalyse

2024

1. Fælles analysefunktioner: ICS2-analyser af forhåndsindsendte lastoplysninger vedrørende sø-, vej- og lufttransportsselskaber og logistikvirksomheder

2. Samarbejde og interoperabilitet med sikkerheds- og grænseforvaltningsmyndigheder — tidsplan for sammenkobling (i overensstemmelse med endelig gennemførelse af ICS2)
3. Toldmyndighedernes adgang til momsbetalingsoplysninger

2025

1. Ny grænseflade mellem markedsovervågningsystemet (ICSMS) og EU-kvikskranke på toldområdet.