


Skatteministeriet

Til Folketingets Europaudvalg

Notat

29. oktober 2015
J.nr. 15-2917515

Moms, Afgifter og Told
HMH

Notat

EU-Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) .../... af xx. november 2015 til visse bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 til præcisering af visse bestemmelser i EU-Toldkodeksen (intet KOM nummer)

1. Resumé

Med henblik på at præcisere procedurereglerne i EU-Toldkodeksen, der blev vedtaget i 2013, har EU-Kommissionen udarbejdet udkast til en gennemførelsesforordning. Forordningen indeholder (sammen med en allerede vedtaget delegeret retsakt) de regler, der præciserer, udfylder og supplerer rammen i EU-Toldkodeks, som finder gradvis anvendelse fra 1. maj 2016. Forslaget indeholder en række regler, der er nødvendige for, at den allerede vedtagne EU-Toldkodeks vil kunne fungere i praksis.

Gennemførelsesforordningen behandles i toldkodeksudvalget (komitologitudvalg med kvalificeret flertal), hvor der forventes generel opbakning til den.

Regeringen agter at tilslutte sig forslaget, når den forventede afstemning foregår den 6. november 2015.

Regeringen agter samtidig at afgive en erklæring til mødeprotokollen, om at toldkodeksens fordyrende elementer skal holdes på et så lavt niveau som muligt.

2. Baggrund

Der har gennem de seneste ca. 10 år været arbejdet med en modernisering af EU's toldregler, således at de afspejler den udvikling, der har været i varehandlen og omfanget heraf.

Ikke mindst har der været et behov for at tilpasse reglerne til en elektronisk håndtering af toldprocesserne. I takt med EU's udvidelse i antallet af medlemsstater og den øgede globalisering, er der opstået krav fra erhvervslivet om hurtigere og mere ensartet ageren fra toldmyndighedernes side på tværs af EU-landene. Større ensartethed og modernisering – herunder ikke mindst digitalisering – af EU's toldregler har således været nødvendig for, at import og eksport kan forløbe hurtigt og gnidningsfrit, at virksomhederne i EU opererer med et ensartet regelsæt, og at virksomheder i EU har lige konkurrence.

EU-Toldkodeks blev på denne baggrund vedtaget af Rådet i efteråret 2013 og fastlægger de overordnede rammer for toldprocesserne, og er således direkte gældende i alle 28 medlemsstater. EU-Toldkodeks er på rigtig mange områder identisk med ”den moderniserede toldkodeks”, der blev vedtaget i 2008, men som på grund af især forsinkelser i it-løsningerne og indførelse af Lissabon-traktaten, ikke nåede at træde i kraft som planlagt i juni 2013.

Efter vedtagelsen af EU-Toldkodeks i oktober 2013, er der efterfølgende i EU-regi arbejdet med de supplerende EU-bestemmelser, som mere detaljeret beskriver de dataelementer, formater, tidsfrister, processer og arbejdsgange mv., der skal til for at udfylde og supplere EU-toldkodeks.

Nogle få elementer er beskrevet udtømmende i selve EU-Toldkodeksen, mens der for de fleste toldprocedurer mv., er tillagt EU-Kommissionen beføjelser til at fastsætte enten delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter afhængig af, hvad Lissabontraktaten giver mulighed for.

EU-Kommissionen har den 28. juli 2015 (oversendt til Rådet den 21. august 2015) udstedt en delegeret retsakt, og fremlagt udkast til en kommende gennemførelsesretsakt. Disse fastlægger tilsammen en lang række detaljerede regler om de processer, der skal følges, når varer, der kommer til eller forlader EU, skal håndteres af toldmyndighederne.

Disse bestemmelser ligger/skal ligge inden for de rammer, der er udstukket i EU-Toldkodeks og politisk vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i 2013.

For at sikre at der kan ske den planlagte gradvise anvendelse af Toldkodeksens regler, vil EU-Kommissionen senere på året udstede yderligere en delegeret retsakt, der fastlægger, hvilke dele af EU-Toldkodeksen, der henover perioden 2016-2020, finder anvendelse hvornår.

3. Formål og indhold

Formålet med gennemførelsesforordningen er, ud fra de beføjelser, der er fastlagt i EU-Toldkodeksen, at præcisere og dermed udfylde de rammer, der allerede er fastlagt i EU-Toldkodeksen, og dermed give denne et indhold, der gør det muligt at anvende den i praksis. Reglerne i udkastet til gennemførelsesretsakten er struktureret, så den følger EU-Toldkodeksens opbygning.

Afsnit 1 indeholder således de ”Almindelige bestemmelser”, der især omfatter præciserende bestemmelser om toldlovgivningens anvendelsesområde, toldmyndighedernes opgaver, definitioner, rettigheder og forpligtelser i henhold til toldlovgivningen, toldrepræsentation og afgørelser, herunder høring. Dertil kommer regler om autoriserede økonomiske operatører (de såkaldte AEO’ere – Authorised Economic Operators), herunder om kravene til disse

regelefterlevelse, standarder for praktisk kompetence, hvordan processerne for undersøgelse af kriterieopfyldelse skal ske mv. Også procedurerne fx kontrol med håndbagage og bagagelabels indgår heri.

Afsnit 2 indeholder blandt andet præciserende bestemmelser om forvaltning af toldkontingenter, om varers oprindelse (dvs. hvilket land varerne anses at stamme fra), herunder de detaljerede regler for udstedelse af oprindelsesdokumentation og kontrol mv. heraf. Dertil kommer regler om fastlæggelse af varers toldværdi (hvilken værdi, tolden beregnes af).

Afsnit 3 indeholder supplerende regler om toldskyld (det toldbeløb, der skal betales) og sikkerhedsstillelse, dvs. de detaljerede regler for hvor og hvornår toldskylden opstår, når der indføres eller udføres varer til/fra EU, samt præciserende regler om hvordan der skal stilles sikkerhed for den toldskyld, der enten er opstået eller forventes at opstå. Disse regler fastlægger fx processerne omkring de måder, der kan stilles sikkerhed på. Det bemærkes, at reglerne gør det muligt for virksomhederne også fremover at anvende den nuværende særlige danske sikkerhedsstillelsesordning, som mange virksomheder anvender (hvor der indbetales 2,5 promille af toldbeløbet i forbindelse med importen). Afsnittet indeholder desuden de detaljerede regler, der beskriver de procedurer mv., der gælder for blandt andet opkrævning, betaling og godtgørelse af/fritagelse for betaling af told.

Afsnit 4 indeholder blandt andet præciserende regler, der gælder, når varer indføres til EU's toldområde, herunder bestemmelser om de angivelser, der skal indgives før varerne ankommer til EU (af hensyn til øget fokus på den forudgående sikkerhedsmæssige kontrol), og den risikoanalyse, der skal foretages på baggrund af disse. Afsnittet indeholder ligeledes enkelte nødvendige regler fx den høringsprocedure, der skal anvendes mellem toldmyndighederne i forbindelse med bevillinger omkring midlertidig opbevaring

Afsnit 5 indeholder de præciserende regler om toldmæssig status (som har betydning for hvornår toldskylden forfalder), henførsel af varer under en toldprocedure (fx et toldoplæg hvor varerne ligger, uden at der er betalt told), verifikation og undersøgelse af de pågældende varer, frigivelse og bortskaffelse af varer. Dette afsnit indeholder blandt andet regler om centraliseret toldbehandling – dvs. at en vare kan fortoldes i en anden medlemsstat end den, den fysisk befinder sig i ved indførslen samt reglerne for, hvordan toldbeløb skal beregnes i forbindelse med den såkaldte egenberegningsordning (hvor særligt godkendte virksomheder kan afregne tolden periodevis og selv varetage en stor del af den løbende kontrol).

Afsnit 6 indeholder de supplerende regler for varernes overgang til fri omsætning (når told og (visse) afgifter er betalt) og fritagelse for importafgifter, herunder reglerne om returvarer.

Afsnit 7 indeholder supplerende regler om de såkaldte særlige procedurer. Dvs. reglerne om såvel intern som ekstern forsendelse og TIR (International konvention om godstransport) som EU's forsendelsesordning. Også proceduren for såkaldt særlig anvendelse, der blandt andet omfatter bestemmelsen om midlertidig import, samt reglerne om henholdsvis

aktiv og passiv forædling (dvs. reglerne om håndteringen af, at der i EU arbejdes videre på materialer fra lande uden for EU, og omvendt) er beskrevet i dette afsnit.

Afsnit 8 indeholder supplerende regler, der gælder for varer, der forlader EU's toldområde, dvs. for de formaliteter, der gælder forud, for at varerne forlader EU herunder om frembydelse, samt formaliteter, der gælder, når de forlader EU, herunder bestemmelser om eksport og reeksport, og de tilhørende regler for summarisk udpassageangivelse, reeksportmeddelse mv.

Afsnit 9 indeholder afsluttende bestemmelser, dvs. procedureregler om fornyet vurdering af allerede eksisterende bevillinger samt en række overgangsbestemmelser fx om varer, der er underlagt en given procedure den 1. maj 2016, når første del af EU-Toldkodeksen finder anvendelse.

Gennemførelsesforordningen indeholder desuden en lang række bilag, der indeholder formater og koder, der skal anvendes i forbindelse med de forskellige toldprocedurer mv., ligesom visse dataelementer, der skal anvendes, ligeledes fremgår af bilagene.

Gennemførelsesforordningen indeholder desuden en lang række overgangsordninger til gennemførelsesforordningen, der skal sikre, at de nye regler ikke skal anvendes, førend der er it-understøttelse klar til at håndtere disse. Overgangsbestemmelserne indebærer således, at der vil ske en gradvis overgang fra det nuværende regelsæt, der i et vist omfang videreføres, og til det nye regelsæt, således at dette kan finde fuldt ud anvendelse senest fra udgangen af 2020.

Hjemmelsgrundlag

Retsgrundlaget for gennemførelsesforordningen er EU-Toldkodeksens artikel 8, 11, 17, 25, 32, 37, 41, 50, 54, 58, 63, 66, 76, 100, 107, 123, 132, 138, 143, 152, 157, 161, 165, 169, 176, 178, 181, 184, 187, 193, 200, 207, 209, 213, 217, 222, 225, 232, 236, 266, 268, 273 og 276.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres om gennemførelsesforordningen.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget hører under EU's enekompetence. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Gennemførelsesforordningen medfører ikke i sig selv ændring af toldloven. Det undersøges i øjeblikket, om forordningen vil medføre behov for ændring af toldbehandlingsbekendtgørelsen.

7. Konsekvenser

Det følger direkte af EU-Toldkodeksen, der fastlægger nye toldprocesser, at der skal etableres digitale it-løsninger, der understøtter disse.

Der foreligger på nuværende tidspunkt kun meget foreløbige skøn over udgifterne til ændringer af SKATs it-løsninger, som følge af EU-Toldkodeks, på i størrelsesordenen 1 - 1,5 mia. kr. Der er således sket en betragtelig opjustering af de økonomiske konsekvenser, siden Folketinget sidste gang fik forelagt et samlet skøn.

Sidst sagen blev behandlet i Folketingets Europaudvalg var i 2012. Gennemførelsesforordningen er ikke i sig selv udslagsgivende i forhold til skønnets størrelse. Skønnene er ikke konsoliderede og kan derfor ændre sig betydeligt.

Skatteministeriet har igangsat en tilbundsående analyse af toldområdet, der skal skabe et solidt grundlag for at implementere EU-Toldkodekspakken (dvs. såvel EU-Toldkodeks som supplerende retsakter), og herunder komme med kvalificerede skøn over udgifterne hertil.

Det er endnu ikke muligt at skønne over de erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet disse ligeledes blandet andet vil afhænge af valget af digitale løsninger. Det forventes, at den øgede digitalisering og strømligningen af toldprocesserne generelt vil være byrde-reducerende for erhvervslivet. Der vil dog også være elementer, der på baggrund af krav om øget sikkerhed i forsyningskæden, vil have modsat effekt.

Overvejelser om beskyttelsesniveauet skønnes ikke relevant.

8. Høring

EU-Kommissionen har løbende i arbejdet med gennemførelsesforordningen haft kontakt med de europæiske erhvervsorganisationer, der dels har haft teksterne og de forskellige forarbejder i høring, ligesom erhvervsorganisationerne har deltaget i møder, hvor teksterne har været drøftet.

SKAT har orienteret om EU-Toldkodeks på SKATs Erhvervskontaktudvalg på toldområdet ved flere lejligheder.

SKAT har for nylig haft udsendt et udkast til gennemførelsesforordningen i høring til Erhvervskontaktudvalget. Idet der er tale om meget omfattende retsakt, har den generelle tilbagemelding fra de få organisationer mv., der har responderet, været et ønske om at få gennemgået de nye regler på et møde. Erhvervslivet har givet udtryk for, at det er et meget omfattende regelsæt, der skal finde (gradvis) anvendelse fra den 1. maj 2016, og at det ikke er klart for erhvervslivet, hvilke dele der faktisk vil finde anvendelse allerede den 1. maj 2016, og hvad delene i givet fald i praksis har af betydning for virksomhedernes processer, it-løsninger mv. Et netop afholdt møde har vist, at det særligt er EU-toldkodeksens regler

om sikkerhedsstillelse, der giver anledning til alvorlige bekymringer og utryghed, ikke mindst fordi det endnu ikke er muligt at beskrive præcist, hvad der kommer til at gælde i de situationer, hvor der fremover vil være krav om sikkerhedsstillelse.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at medlemsstaterne vil støtte udkastet til gennemførelsesforordning, når det sættes til afstemning i toldkodeksudvalget. Holdningen er, at det er vigtigt nu at få det juridiske grundlag på plads, således at fokus kan rettes mod opgaven med at forberede selve implementeringen af det omfattende regelsæt – og ikke mindst få overgangen fra de nuværende regler til de nye regler beskrevet og på plads.

10. Foreløbig dansk holdning

Regeringen finder, på linje med de øvrige medlemsstater, at udkastet til gennemførelsesforordning er nødvendig, for at EU-Toldkodeks vil kunne anvendes. Regeringen finder samtidig, at gennemførelsesforordningen holder sig inden for de beføjelser, som er tillagt EU-Kommissionen i medfør af EU-Toldkodeks.

Regeringen vil benytte enhver passende lejlighed til at understrege over for såvel EU-Kommissionen som de andre medlemsstater, at det er en stor, dyr og omfattende opgave at omlægge it-systemer og toldprocesser, og at der til stadighed skal arbejdes på, at implikationerne for medlemsstaternes – og EU's – budgetter, skal holdes på et så lavt niveau som muligt.

Det er vigtigt for regeringen, at indførelsen af de nye regler sker gradvist og at der er tid for såvel erhvervslivet som toldmyndighederne til at implementere disse ordentligt, og at der er tid til at etablere den nødvendige it-understøttelse af systemet.

Under hensyntagen til ovennævnte, vil Regeringen støtte udkastet til gennemførelsesforordning i den form, der kan skabes størst muligt kvalificeret flertal for.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

EU-Toldkodeks har senest været forelagt Europaudvalget i forbindelse med Konkurrenceevne-rådsmødet i december 2012 (del af samlenotat forelagt Europaudvalget i december 2012). Der er oversendt grund- og nærhedsnotat om EU-Toldkodeksen i marts 2012 (Europaudvalget 2011, KOM(2012)0064 bilag 2).

Den supplerende delegerede retsakt blev forelagt Europaudvalget forud for møde i Coreper den 7. oktober 2015 (Europaudvalget 2015, alm.del bilag 4).