


Skatteministeriet

Notat

5. maj 2014
J.nr. 14-0087478

Moms, Afgifter og Told
HMH

Til Folketingets Europaudvalg
(Kopi til Folketingets Skatteudvalg)

Grund- og nærhedsnotat

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af 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, KOM (2013) 796 final.

0. Resumé

EU-Kommissionen har den 25. november 2013 (dansk sprogversion dateret 29. november 2013) fremsat forslag til en ændring af forordning (EF) nr. 515/97. EU-Kommissionen mener, at der inden for en række områder skal gøres en ekstra indsats for at bekæmpe svig på toldområdet og forbedre toldrisikoforvaltning på såvel nationalt plan som på EU-plan. Dette skal ske i samarbejde mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

For at afsløre toldrelateret svig foreslår EU-Kommissionen en række ændringer til den eksisterende forordning herunder:

- at databasen indeholdende data om containerbevægelser (dog kun vedrørende såkaldte deepsea containers, hvor transporttiden er mindst 24 timer) gøres obligatorisk for virksomhederne at sende informationer til
- at EU-Kommissionen gives hjemmel til at kopiere data om import, eksport og transit til brug for OLAF's analyser m.v.
- at OLAF får bemyndigelse til direkte, og udenom de nationale toldmyndigheder, at indhente dokumentation vedrørende indførsel- og udførsel hos virksomhederne
- at forenkle og harmonisere reglerne for tilsyn med de databehandlingsregler, der gælder for Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Den fælles Tilsynsmyndighed
- at medlemsstaterne fremover kan, men ikke skal, anvende dokumenter, som er indhentet i medfør af denne forordning, som bevismidler i straffesager.

1. Baggrund

Foranstaltninger til bekæmpelse af overtrædelser af toldbestemmelserne er en integreret del af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser og udviklingen af tolsamarbejdet.



Toldbestemmelserne kan overtrædes på forskellig vis, fx ved falsk beskrivelse af indførte varer for at opnå lavere afgifter, eller falsk angivelse af varens oprindelse for at omgå antidumpingbestemmelserne og/eller undgå kvantitative restriktioner for indførelse eller ved misbrug af transitsystemet, når de indførte varer angives, som om de er i transit for at undgå at betale told m.v. For at bekæmpe sådanne overtrædelser af toldbestemmelserne er det nødvendigt med en omfattende informationsudveksling inden for rammerne af samarbejdet mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og EU-Kommissionen. Et sådan samarbejde har allerede vist sig at være en succes, men der findes områder, hvor den evaluering, som er foretaget af de nuværende regler, har vist, at der kan gøres en yderligere indsats. EU-Kommissionen foreslår derfor en række ændringer af de eksisterende regler i forordning (EF), nr. 515/97, og ikke mindst i de analysemuligheder, som EU-Kommissionens kontor for bekæmpelse af svig (OLAF) har.

2. Formål og indhold

Forslaget til ændring af forordning (EF), nr. 515/97 medfører ændring af en række af forordningens bestemmelser.

- Behov for at fjerne smuthuller i de eksisterende systemer til afsløring af toldrelateret svig. Oplysninger om containerbevægelser og kopiering af data vedrørende import, eksport og transit (artikel 18a, ny artikel 18c, 18d, 18e, 18f og 18g)

Der foreslås en række ændringer i artikel 18 vedrørende oprettelse og anvendelse af EU-databaseløsninger, der gør det muligt at gennemføre tværgående analyser mere effektivt med henblik på at bekæmpe svig.

EU-Kommissionen vurderer, at oplysninger om containerbevægelser (Container Status Messages, kaldet CSM) for containere, der transporteres i mere end 24 timer (såkaldte deepsea containers), har stor betydning for afsløring af urigtig information om indførte varers oprindelse, og dermed vil kunne bidrage til afsløring af for lidt angivet told. I dag findes en regel om afgivelse af sådanne oplysninger, men den er frivillig for virksomhederne at anvende. Det foreslås at reglen gøres obligatorisk. Samtidig bemyndiges EU-Kommissionen til, via en delegeret retsakt, at fastsætte de præcise begivenheder, for hvilke der skal indberettes CSM til EU-Kommissionen, de minimumsdata, der skal indberettes i CSM, samt hyppigheden af indberetningerne. EU-Kommissionen bemyndiges til, via gennemførelsesretsakter, at fastsætte bestemmelser om oplysningernes format og fremsendelsesmåde.

Med henblik på at opnå mere målrettet kontrol og gøre bekæmpelsen af toldsvig mere effektiv foreslås der endvidere indført en hjemmel for OLAF til at kopiere data om import, eksport og transit og anvende disse til analyseformål. OLAF modtager i dag i et vist omfang automatisk oplysninger om bevægelser for varer i transit i henhold til en administrativ aftale fra 2011 mellem EU-Kommissionen og medlemsstaterne. Den foreslåede

hjemmel erstattersåledes den nuværende administrative aftale. De foreslåede databaser vil kun kunne bruges af EU-Kommissionen og medlemsstaternes toldadministrationer, og adgang og brug vil være overvåget af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) mv.

- **Behov for at takle forsinkelserne i OLAF's undersøgelser (ny artikel 18h)**

Dokumentation vedrørende indførsel og udførsel (faktura, oprindelsescertifikater osv.) opbevares i henhold til toldlovgivningen af de økonomiske operatører og ikke af toldmyndighederne. EU-Kommissionen mener, at det i visse tilfælde fører til forsinkelser i undersøgelserne, at EU-Kommissionen i dag skal gå via de nationale toldmyndigheder for at få disse dokumenter. For at fremme undersøgelsesprocedurerne foreslås det derfor, at EU-Kommissionen (OLAF) bemyndiges til direkte, og udenom de nationale toldmyndigheder, at indhente dokumentation vedrørende ind- og udførsel hos virksomhederne.

- **Behov for at afklare muligheden for at begrænse datasynligheden (artikel 29 og 30)**

EU-Kommissionen mener, at det eksisterende system vedrørende transitoplysninger på nuværende tidspunkt anvendes utilstrækkeligt, da den medlemsstat, der har indlagt informationerne, ikke kan begrænse, hvem der har adgang til oplysningerne, og derfor i visse tilfælde helt undlader at indlægge data i systemet. EU-Kommissionen foreslår derfor, at den toldadministration, der har lagt data ind, får mulighed for at begrænse adgangen for andre til disse data. Derudover foreslår EU-Kommissionen, efter anbefaling fra EDPS, en mere smidig tilgang til at offentliggøre ajourførte lister over relevante myndigheder mv.

- **Behov for at strømline tilsynet med databeskyttelse (artikel 18b, 33, 37 og 38)**

I overensstemmelse med den nuværende lovgivning foretager to forskellige organer, Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Den fælles Tilsynsmyndighed på toldområdet, overvågning i forhold til beskyttelse af data. Der er tilfælde, hvor manglende koordinering mellem disse organer fører til forskellige henstillinger, hvilket medfører ineffektiv ressourceanvendelse i EU-Kommissionen og medlemsstaterne. EU-Kommissionen foreslår derfor, at reglerne om tilsyn med databehandlingsreglerne forenkles og harmoniseres. Formålet er at sikre sammenhæng i tilsynsprocessen og opfordre til brug af fælles revisioner, der kan føre til fælles rapporter.

Det præciseres endvidere i forslaget, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er ansvarlig for tilsyn med databeskyttelse for it-systemer, som EU-Kommissionen opretter på grundlag af denne forordning.

- **Behov for at afklare anvendelsen af bevismidler indsamlet inden for rammerne af gensidig bistand (artikel 12)**

Nogle nationale anklagemyndigheder tøver på nuværende tidspunkt med at anvende dokumenter indhentet via gensidig bistand som bevismidler i straffesager, da bestemmelserne i forordning (EF) nr. 515/97 ikke er tilstrækkeligt klare vedrørende denne mulighed. Forslaget søger at fjerne denne retsusikkerhed ved at anføre, at dokumenter indhentet i medfør af denne forordning kan (men skal ikke) anvendes som bevismidler i straffesager, hvis den pågældende medlemsstat ønsker det.

- **Tilpasning til Lissabontraktaten (artikel 23, stk. 4, artikel 25, stk. 1, artikel 33, artikel 38, artikel 43 og artikel 43a)**

Da den eksisterende forordning indeholder henvisning til udvalgsproceduren med kontrol, foreslås visse tilpasninger af forordningen, således at der i stedet anvendes enten delegerede beføjelser eller gennemførelsesbeføjelser.

Der foreslås en mulighed for at anvende delegerede retsakter til fastlæggelse af operationer, som i relation til anvendelsen af landbrugsbestemmelser kræver registrering af oplysninger i toldinformationssystemet (CIS).

Derudover foreslås, at der anvendes gennemførelsesretsakter til fastlæggelse af bestemmelser om elementer, der skal indgå i toldinformationssystemet (CIS).

I artikel 33 og artikel 38 indskrives hele regelteksten i selve forordningen, således at der ikke er behov for yderligere retsakter vedrørende længden af den tid, data kan opbevares i CIS, ligesom listen over de foranstaltninger, som henholdsvis medlemsstaterne og EU-Kommissionen træffer i forhold til adgangen til systemet.

I artikel 43 henholdsvis 43a fastlægges de nærmere bestemmelser omkring delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

- **Andre ændringer**

EU-Kommissionen foreslår, at data i en række eksisterende systemer skal kunne opbevares i op til 10 år, samt at de hidtidige årlige vurderinger af, om data fortsat er relevant at opbevare, bortfalder.

Dertil kommer ændringer i definitionen af definitionen af "toldbestemmelser" i artikel 2 for at tilpasse terminologien i denne forordning til den anvendte terminologi i EU-Toldkodeksmv.

I artikel 2 foreslås indføjet en definition af "tjenesteydere", som er aktive inden for den internationale forsyningskæde for at afklare, hvem der er omfattet af forpligtelsen i artikel 18c, stk. 1.

- **Ikrafttræden**

Forslaget træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende. Da visse tjenesteydere vil være bundet af privatretlige kontrakter, der forhindrer dem i at opfylde de forpligtelser, der er nævnt i artikel 18c, stk. 1, om afgivelse af informationer om containere, foreslår EU-Kommissionen, at forordningen først får virkning et år, efter at den træder i kraft, for dermed at give tid til, at kontrakterne ændres.

Hjemmelsgrundlag

Forslaget om ændring af forordning (EF) nr. 515/97 er baseret på traktaten om Den Europæiske Unions funktion (TEUF), særligt artikel 33 og 325.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet besluttede på plenarforsamlingen den 15. april 2014 at tilslutte sig de ændringsforslag, som Europa-Parlamentets udvalg for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) har stillet. Europa-Parlamentet foreslår således en række ændringer til EU-Kommissionens oprindeligeforslag. Europa-Parlamentet stiller spørgsmålstegn ved nødvendigheden af de mange databaser, der synes at være omfattet af forslaget, og særligt hvad merværdien er ved at inkludere eksportdata. Ligeledes foreslår Europa-Parlamentet blandt andet, at det præciseres, at data skal beskyttes og alene må anvendes til de formål, der er beskrevet i forordningen. Det foreslås samtidig, at erhvervslivet skal involveres i udformningen af de delegerede retsakter/gennemførelsesretsakterne. Det foreslås blandt andet desuden, at kontakten omkring supplerende dokumentation som hovedregel fortsat skal gå via medlemsstaternes toldmyndigheder og ikke direkte fra EU-Kommissionen til virksomhederne, sådan som EU-Kommissionen foreslår.

4. Nærhedsprincippet

EU-Kommissionen har udarbejdet en selvstændig vurdering af nærhedsprincippet. EU-Kommissionen konkluderer, at handling på EU-plan for at indsamle, lagre, behandle, anvende og give medlemsstaterne adgang til de data, der er identificeret i denne forordning med henblik på at bekæmpe svig og andre toldrisici, er nødvendig og proportionel i forhold til arten og omfanget af de omhandlede risici, og forslaget opfylder derfor nærhedsprincippet.

Det er regeringens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt. Således vurderer regeringen, at formålet om bekæmpelse af svig inden for toldområdet bedst opnås ved hjælp af ensartede regler og vilkår, der fastsættes på EU-niveau.

5. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

EU-Kommissionens forslag har ikke konsekvenser for gældende dansk ret.

6. Konsekvenser

EU-Kommissionen angiver, at forslaget i betydelig grad vil forbedre afsløring, undersøgelse og forebyggelse af toldrelateret svig ved:

- at øge udvekslingen af oplysninger og tilgængeligt bevismateriale
- at forbedre driften af det eksisterende system
- at gøre indsatsen mere effektiv.

Forslaget vil således styrke beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, forbedre risikoforvaltningen og yderligere fremme toldsamarbejdet. EU-Kommissionen har dog ikke kvantificeret/kvalificeret dette yderligere.

Forslaget skønnes at kunne få visse, omend forventeligt begrænsede, økonomiske og administrative konsekvenser for rederier, der håndterer deepsea containers på grund af de oplysninger, de skal afgive til EU-Kommissionen. EU-Kommissionen er dog i dialog med branchen for at finde de mest økonomisk fornuftige løsninger, henset til at disse aktører allerede leverer tilsvarende data til bl.a. USA.

Afhængig af udformningen af reglerne omkring indhentelse af dokumentation direkte hos virksomhederne, vil der potentielt også kunne være administrative konsekvenser forbundet hermed.

Det vurderes, at det kun er forholdsvis få danske data, der ikke allerede er tilgængelige for EU-Kommissionen via eksisterende systemer og overførsler. SKAT vurderer på den baggrund, at der må forventes meromkostninger i størrelsesordenen 0,5 mio. kr. for SKAT i forbindelse med at etablere it-løsninger, således at de resterende data kan overføres til den nye database.

Samtidig ventes der ikke at ske væsentlig ændring af arbejdsgange mv. omkring indhentning af dokumentation i forhold til, hvad der sker i dag.

Det er ikke muligt at skønne præcist over, hvad de nye/forbedrede analyser, som OLAF fremover forventes at kunne lave, vil kunne medføre af henholdsvis øgede indtægter på grund af mere korrekt opkrævning mv., og ændringer i ressourceforbrug som følge af, at flere tilfælde af svig opdages og dermed afleder sagsbehandling mv. hos SKAT, henholdsvis at der bliver et bedre analysegrundlag for eksisterende sager. SKAT vurderer, at der kan blive tale om et mindre merforbrug af ressourcer på 1-2 årsværk som følge af forslaget.

Meromkostningerne for SKAT forbundet med forslaget gennemførelse og administrative konsekvenser afholdes inden for Skatteministeriets eksisterende bevilling, jf. gældende regler herom.

Datatilsynet har oplyst, at de ikke har ressourcer til at øge tilsynet på området uanset den forventede øgede aktivitet på dette område. EU-Kommissionen har dog tilkendegivet, at det vil være EDPS, der får øgede opgaver i forbindelse med tilsyn, mens de nationale myndigheder kan vælge at føre tilsyn med EU-Kommissionens databaser, hvis de ønsker det.

7. Høring

Forslaget har fra EU-Kommissionens side været drøftet indgående med World Shipping Council, der repræsenterer de deepsearederier mv., der vil skulle afgive containeroplysninger til CSM databasen. Disse rederier afgiver allerede lignende informationer til blandt andet USA og har derfor – refererer EU-Kommissionen – ikke problemer med at give data til EU også. Branchen lægger vægt på, at der bliver mulighed for at afgive data som et såkaldt ”global dump” – dvs. at data kan leveres usorteret, og at det samme ”dump”, som i dag anvendes overfor USA, også kan anvendes i forhold til EU.

Danmarks Rederiforening har givet udtryk for samme holdning og understreget, at det er væsentligt, at forslaget omkring CSM kun kommer til at dække data om deepsea containere og således bl.a. ikke omfatter containere i intern EU-trafik.

Forslaget har ikke været sendt i høring hos yderligere eksterne høringsparter, idet det fortrinsvis omhandler samarbejde mellem myndighederne i EU.

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt en bred skepsis fra medlemslandene i forhold til EU-Kommissionens forslag. Dette skyldes overordnet, at EU-Kommissionens formuleringer i forslaget er upræcise og giver anledning til en lang række misforståelser. Derudover er der skepsis i relation til behovet for, at EU-Kommissionen skal opbevare kopi af alle disse mange data, og ikke mindst, at opbevaringen skal finde sted i så lang tid. Medlemslandene vil desuden gerne sikre, at handelsdata beskyttes (databeskyttelsesreglerne i EU omfatter alene persondata).

9. Foreløbig dansk holdning

Regeringen støtter generelt tiltag, der sigter mod at begrænse svig, og støtter derfor generelt formålet med det fremlagte forslag.

Regeringen mener dog, at forslaget generelt er uklart formuleret og derfor i dets nuværende udformning medfører en række misforståelser.

Regeringen mener desuden, at de midler, der anvendes, skal stå mål med de problemer, der søges løst. Regeringen kan derfor fx ikke umiddelbart støtte, at OLAF kan tage direkte kontakt til konkrete europæiske virksomheder for at få udleveret dokumenter mv., men mener, at dette bør ske via medlemsstaternes toldmyndigheder, der i forvejen har den daglige kontakt med virksomhederne. Tilsvarende bør kopiering af data kun foregå, hvis det er fagligt/sagligt begrundet og skaber en merværdi i form af forbedret analysearbejde. Ligeledes bør afgivelse af containerinformationer alene vedrøre de såkaldte deepsea containere (dvs. containere, der fragtes mellem EU og oversøiske destinationer, hvor sejltiden overstiger 24 timer), mens fx containere i trafik internt i EU ikke bør være omfattet.

Forslaget bør desuden have et udskudt virkningstidspunkt. Dette dels for at tage højde for indgåelse af eventuelt nye kontrakter mellem de økonomiske aktører, dels for at sikre tilstrækkelig tid til udvikling af de nødvendige it-løsninger hos såvel EU-Kommissionen som EU-medlemsstaterne.

I forhold til anvendelsen af delegerede retsakter og implementerende retsakter vil regeringen nøje sammen med de andre medlemsstater vurdere EU-Kommissionens forslag.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.