



## Notat

10. oktober 2023

J.nr. 2023-3901

Kontor:

Moms, Afgifter og Told

[MAT]

Initialer:

HMH

## Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-toldkodeksen og oprettelse af Den Europæiske Unions Toldmyndighed og om ophævelse af forordning (EU) nr. 952/2013 (KOM (2023) 0258).

Der er tale om et nyt notat.

Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 12. september 2023.

### 1. Resumé

Kommissionen har den 17. maj fremlagt forslag til en stor reform af EU's toldregler bestående af tre forslag, hvor nærværende notat behandler det store reformforslag, der omfatter en ny toldkodeks. Forslaget indeholder en række forslag til ændringer af ikke mindst den nuværende governance af toldområdet, herunder indførelse af en fælles EU-toldmyndighed og et fælles EU-tolddatacenter, hvortil alle tolldata fremover skal gå. Forslaget ændrer desuden en række nuværende toldprocesser mv., herunder ift. e-bandel. Forslaget forventes at have omfattende effekter på medlemsstaterne, herunder de danske toldmyndigheder, virksomheder mm. Forslaget er en forordning og vil være direkte gældende i Danmark. Selvom regeringen i udgangspunktet finder det positivt, at der lægges op til mere samarbejde på tværs af EU-landene, fælles it-løsninger mm., indeholder forslaget potentielt en række elementer, som regeringen ser på med skepsis. Det vil blandt andet skulle afklares, om Danmark med forslaget forpligtes til at indføre administrative bøder. Det gælder endvidere minimumsbarmonisering af sanktioner, mulig afgivelse af beslutningskompetence samt potentielt omfattende it-udviklingsaktiviteter. Denne skepsis indebærer, at der skal ske en række ændringer og ikke mindst præciseringer og gives en række garantier under forhandlingerne. Det er således fx centralt for regeringen, at forslaget ikke forpligter Danmark til at indføre administrative bøder. Kommissionen vurderer, at forslaget – samlet for EU-landene – vil indebære en række besparelser samt øgede toldindtægter på omkring 1 mia. euro årligt pga. afskaffelsen af den toldfri bundgrænse på 150 euro. Der er igangsat en analyse af forslagens mange elementer og foreløbige vurderinger tyder på, at de store besparelser, som Kommissionen kalkulerer med, ikke vil være gældende for Danmark og Skatteforvaltningen.

Forslaget vedtages efter den fælles beslutningsprocedure med kvalificeret flertal og er generelt modtaget positivt, om end der tegner sig behov for en række ændringer og tilpasninger under forhandlingerne.

### 2. Baggrund

Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, varslede i sine politiske retningslinjer ved sin tiltræden, 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. Jeg vil foreslå

*en modig pakke med en integreret europæisk tilgang, der skal styrke toldrisikoforvaltningen og støtte medlemsstaterne i at foretage effektiv kontrol."*

EU-KOM har siden dels fremlagt en handlingsplan (i 2020) og dels nedsat en såkaldt visperson-gruppe, der afrapporterede til Kommissionen i 2022. Her beskrev gruppen en række uhensigtsmæssigheder på toldområdet og foreslog KOM hurtigst muligt at fremlægge forslag, der grundlæggende ændrer en række elementer i de nuværende regler omkring EU's toldunion, herunder oprettelse af et centralt forvaltningslag på tværs af medlemsstater, fælles it-løsninger og afskaffelse af den toldfri minimumsgrænse på 150 euro.

Forslaget skal især ses i lyset af en stærk global vækst i e-handel og dermed handlen med varer af mindre værdi, der sendes direkte fra 3. lande til privatpersoner i EU. Dette har i mange EU-lande givet store stigninger i antallet af toldangivelser, hvilket presser både it-løsningerne, administrationerne og kontroller på toldområdet. Hertil kommer et stigende antal retsakter fra andre områder, der bl.a. øger kravene til kontrol af flere og flere varer ud fra fx sikkerhedshensyn, klimahensyn m.v. Den mekanisme, hvor toldkontrol anvendes til at opfylde formål, der ikke ligger inden for toldens område, giver anledning til øget administration og kontrolopgaver på toldområdet, der dog ikke nødvendigvis skal løses af toldadministrationerne, men af de konkrete kompetente myndigheder.

Forslaget vedtages efter den fælles beslutningsprocedure med kvalificeret flertal. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 12. september 2023.

Retsgrundlag: artikel 33, 114 og 207 TFEU.

### **3. Formål og indhold**

Formålet med forslaget er at adressere de mangler og uhensigtsmæssigheder, som Kommissionen har anført i konsekvensvurderingen, og som baserer sig på vispersongruppens rapport. KOM understreger, at det generelt underliggende sigte med forslaget er at sikre bedre risikoanalyser på tværs af EU på baggrund af data, herunder mere komplet og korrekt data leveret af de aktører, der har denne data. Den pågældende data skal med forslaget leveres til én central enhed, frem for 27 medlemsstaters respektive systemer. En central enhed vil ifl. Kommissionen desuden give hurtigere reaktioner på ændringer i handelsmønstre, kriser mm. og dermed give mere fremtidssikrede processer og it-løsninger.

#### *Ny kodeks, klarere roller og ansvar*

Kommissionen foreslår, at der indføres en ny EU-toldkodeks, som delvist bygger på elementerne i den nuværende toldkodeks (EUTK – Europa-Parlamentets og Rådets forordning EU) nr. 952/2013), der implementeres med løbende frister frem mod 2025. Forslaget indebærer, at toldmyndighederne ska løfte en bredere vifte af opgaver, herunder navnlig opkrævning af told, beskyttelse af borgere, miljøet og andre offentlige interesser, bekæmpelse af illegal og ulovlig handel samt facilitering af lovlige handelsstrømme. Forslaget omfatter en bred definition af toldmyndighed, således at denne omfatter såvel toldadministrationerne som andre myndigheder, der er pålagt opgaver relateret til varer, der kommer ind i eller forlader EU.

Forslaget indeholder en række nye definitioner, først og fremmest af importøren og eksportøren, den formelle importør i tilfælde af fjernsalg (relateret til nye e-handelsregler for told) samt ift. de såkaldte forbud og restriktioner.

I forslaget fastlægges desuden, hvilket ansvar importøren, den formelle importør og eksportøren har over for toldmyndighederne. Hidtil har klarereren og transportøren begge haft en del af ansvaret, hvilket har kunne give anledning til forvirring. Med forslaget ændres derfor på ansvarsfordelingen, så ansvaret for overholdelse af toldformaliteterne overlades til importører og eksportører, der skal være etableret på EU's område og registreret hos etableringsmedlemsstaten (med en række undtagelser).

Onlinesælgere og e-handelsplatforme har hidtil ikke været involveret i toldformaliteterne ved import. Når de handler som formelle importører, bliver de med forslaget forpligtet til at give toldmyndighederne de oplysninger, der er nødvendige for den toldmæssige håndtering af varer, der sælges til forbrugere i EU, samt de oplysninger, som de skal indsamle til momsformål.

Forslaget indebærer endvidere ændrede forhold vedrørende transportørens rolle og opgaver. Ordningen med autoriserede økonomiske operatører (de såkaldte AEO-virksomheder) ændres, og der indføres en ny status som Trust and Check erhvervsdrivende (herefter "T&C-trader"). En T&C-trader vil skulle give EU-toldmyndigheden adgang til deres elektroniske systemer, der registrerer, at de overholder reglerne, og hvor deres varer bevæger sig hen. Til gengæld får de fx mulighed for selv at frigive deres varer, uden de nationale myndigheders medvirken og kan udsætte betalingen af told på disse. Den hidtidige AEO-status, der gav adgang til visse toldforenklinger, afskaffes med forslaget.

#### *Centralt EU-tolldatacenter og dets rolle ved fælles risikoanalyser*

Forslaget indebærer et nyt dataparadigme, der over en periode indebærer, at de nuværende it-systemer på toldområdet skal erstattes. Forslaget lægger således op til, at der går fra it-miljøer og -systemer i hver medlemsstat til et centraliseret sæt af systemer og tjenester.

Forslaget indebærer, at der vil skulle udvikles et EU-tolldatacenter, der udvikles centralt af Kommissionen, og hvis anvendelse vil være obligatorisk. Dermed ændres der på, hvordan tolldata og andre data indsamles og anvendes til toldformål, og hvordan data deles med partnermyndigheder. EU-tolldatacentret vil skulle behandle, forbinde og lagre oplysninger, der kommer fra de økonomiske aktører mv. og foretage risikoanalyser på EU-plan. Det er målet, at dette vil give toldmyndighederne et bedre billede af forsyningskæden, hvilken kan bruges i forbindelse med risikovurdering og skal gøre det muligt for toldmyndighederne at blive mere målrettede og strategiske i fx deres toldkontrol. Desuden skal det give mulighed for at anvende databeskyttelsesregler, regler for adgang til oplysninger, it-sikkerhed og fortrolighed på en horisontal, koordineret og konsekvent måde.

#### *Toldtilsyn med varer, risikoanalyse mm.*

Forslaget beholder de væsentlige begreber vedrørende omfanget af toldtilsyn med varer, der skal føres ind i eller ud af EU's toldområde, henføres under proceduren for særligt anvendelsesformål eller henføres under intern forsendelse. Der foretages en justering for at fastlægge rollen for det toldsted, der er ansvarligt for importørens eller eksportørens etableringssted. Toldtilsyn, kontrol og afbødende foranstaltninger vil være baseret på risikoforvaltning af hele forsyningskæden i realtid og med et tværgående EU-perspektiv. En forbedret risikoforvaltning af både finansielle og ikke-finansielle risici er kernen i reformen.

Der indføres en beskrivelse af risikoforvaltningsprocessen, både for finansielle og ikke-finansielle risici og for Kommissionens, EU-toldmyndighedens og de nationale myndighedsroller og ansvarsområder på dette område. EU's tolldatacenter anvendes til støtte for toldrisikoforvaltning og skal sikre en omfattende udveksling og anvendelse af oplysninger, der er relevante for risikoforvaltning og kontrol. De nationale myndigheder vil fortsat have ansvaret for den nationale risikoforvaltning og for at udføre den nødvendige toldkontrol.

På grundlag af en ny risikoanalyse på EU-plan vil EU-toldmyndigheden udstede EU-kontrolbefalinger til de nationale myndigheder. Disse kontrolbefalinger vil skulle implementeres i fornødent omfang, og i tilfælde af, at en kontrolbefaling ikke er blevet anvendt af en medlemsstat, vil denne skulle give en begrundelse til EU-toldmyndigheden. Kommissionen vil i øvrigt fastsætte fælles risikokriterier og -standarder og fælles prioriterede kontrolområder ved hjælp af gennemførelsesretsakter og kan udpege specifikke områder inden for anden lovgivning, som kræver en prioriteret behandling i medlemsstaterne af toldrisikoforvaltning og -kontrol. Der indføres også bestemmelser om systematisk evaluering af gennemførelsen af risikoforvaltning for at støtte løbende forbedringer.

#### *De forskellige toldprocedurer*

Forslaget rummer endvidere de forskellige toldprocedurer, der fx gør det muligt for en erhvervsdrivende midlertidigt at oplagre varerne eller lade dem overgå til fri omsætning på EU's indre marked. I princippet vil de nationale myndigheder fortsat skulle være ansvarlige for at frigive varerne og henføre varerne under en toldprocedure. T&C-traders vil kunne frigive deres varer uden aktiv indgriben fra de nationale myndigheders side, hvis alle oplysninger foreligger på forhånd, og hvis varerne ikke er blevet udvalgt til kontrol.

I forslaget fastlægges desuden regler for processen og de retlige konsekvenser, når toldmyndighederne skal høre andre kompetente myndigheder, inden de frigiver varerne.

Der indføres endelig en mulighed for at kræve, at importører vil skulle informere om distributionen af de frigivne varer, efter at de er i fri omsætning. Ifølge forslaget skal toldmyndighederne kunne stoppe varebevægelser, afvise frigivelse af varer og i sidste ende beslaglægge varer. Der fastsættes i øvrigt overgangsbestemmelser, der vil gøre det muligt

for de nuværende toldprocedurer at fortsætte i hele overgangsperioden, og indtil de nye fælles it-løsninger måtte være operationelle.

#### *Nye regler og procedurer for import af varer til EU*

Forslaget indeholder nye forenkede procedurer for indførsel af varer i toldunionen med det formål at reducere kompleksiteten og de administrative byrder. Toldmyndighederne vil skulle indsamle oplysninger til risikoanalyse, herunder forudgående fragtinformation og oplysninger forud for afgang, og gribe ind, hvor det er nødvendigt. Toldmyndighederne fokus vil skifte fra den enkelte forsendelse til tilsynet med forsyningskæden for at identificere risici. Toldmyndighederne bevarer muligheden for at gribe ind i hver enkelt forsendelse på grundlag af oplysningerne afgivet til EU's tolldatacenter.

Afhængigt af typen af toldprocedure er der et minimum af oplysninger, som vil skulle gives eller stilles til rådighed for toldmyndighederne via EU's tolldatacenter. Hvis toldmyndighederne har de relevante oplysninger på forhånd og ikke ser nogen risiko eller noget problem, der skal løses, vil varerne kunne flyttes i overensstemmelse med et princip om at vurdere på forhånd og kun gribe ind, når og hvor det er nødvendigt.

De mange angivelser, der i dag kan være forbundet med den enkelte import, vil gradvist skulle erstattes af anvendelse af forretningsdata, efterhånden som de nødvendige it-systemer udvikles. Oplysninger vil kunne afgives tidligere for at styrke toldmyndighedernes overvågning af forsyningskæden. Med forslaget indføres, at forskellige aktører i forsyningskæden kan give deres del af de relevante oplysninger til EU-tolldatacentret. Importøren kan fx give de relevante oplysninger om produktet og transaktionen, mens transportøren kan give oplysninger om ruten og ankomsten separat. Perioden for oplæggelse på midlertidigt oplag forkortes som hovedregel til tre dage.

#### *Nye regler og procedurer for eksport af varer fra EU*

Forslaget indeholder regler om eksport, der grundlæggende er en spejling af de ændrede regler for import. Eksportøren vil skulle være etableret i EU og registreret. Toldmyndighederne vil skulle indsamle de relevante oplysninger og foretage en risikoanalyse.

#### *De særlige procedurer*

Forslaget viderefører de såkaldte særlige procedurer – dvs. procedurerne om forsendelse, aktiv og passiv forædling, midlertidig import, særligt anvendelsesformål og toldoplæg samt toldfri zoner – fra den nuværende EU-toldkodeks. Der vil også her skulle indsamles relevante oplysninger, og reglerne om den ansvarlige økonomiske operatør vil blive fastlagt.

#### *Tarifering, toldværdi og oprindelse – herunder særregler for e-handel*

Forslaget indeholder reglerne for tarifering af varer og fastlæggelse af varernes værdi og oprindelse; der er tre elementer, som det er nødvendigt at kende for at kunne fastlægge import- og eksportafgifter for en given vare. Disse regler følger i vid udstrækning internationale regler i Verdenshandelsorganisationen, Verdenstoldorganisationen samt EU's bilaterale handelsaftaler og ændres i hovedreglen ikke med forslaget. Dog anses disse regler for særligt komplekse for e-handel (handel mellem en 3. landsvirksomhed og en privat

forbruger i EU), hvorfor forslaget indeholder to forenklinger, som importøren i relation til e-handel kan vælge at anvende ved fastsættelsen af den told, der skal beregnes på den handlede vare.

Den første forenkling vedrører beviset for varens oprindelse (ikke-præferenceoprindelse), som kan fraviges for e-handelsvarer, hvis importøren har valgt at anvende forenklet toldbehandling. Den administrative byrde, der normalt er forbundet med at fremskaffe et sådant bevis, er normalt uforholdsmæssig i forhold til varernes værdi i disse situationer. For det andet, og på betingelse af, at importøren anvender den forenkledede toldbehandling, skal transportomkostningerne frem til varernes endelige bestemmelsessted medregnes i toldværdien. Denne tilgang vil sikre fuld tilpasning af afgiftsgrundlaget for importafgifter og moms for så vidt angår e-handelstransaktioner mellem virksomheder og forbrugere, hvor transportomkostningerne typisk bestemmes frem til den endelige forbrugers adresse.

#### *Toldskyldens opståen mm.*

Forslaget indeholder desuden regler om toldskyldens opståen. Efter forslaget opstår toldskylden på tidspunktet for overgang til fri omsætning. De ændrede regler omkring importprocesserne vil efter en overgangsperiode indebære, at toldskylden opstår det sted, hvor importøren er registreret, i modsætning til, hvor toldangivelsen indgives (som tilfældet er under de nuværende regler). Afgiftsbeløbet fastsættes kun af importøren eller eksportøren og af den kompetente toldmyndighed, hvis importøren ikke har gjort det på forhånd. Når der er tale om e-handel pådrager den formelle importør sig allerede på det tidspunkt, hvor varen betales, toldskylden, hvilket svarer til, hvad der gælder efter momsreglerne. E-handelsformidlerne (platformene) vil kunne få tilladelse til at anmelde den faktisk opkrævede told og foretage periodiske betalinger, der opkræves af etableringsmedlemsstaten og registreringsmedlemsstaten.

#### *Krisehåndtering*

Forslaget indeholder som noget nyt en række regler, der under visse betingelser skal finde anvendelse i krisesituationer, som kan være både strengere og mere fleksible end det normale regelsæt, og som foreslås at gælde på tværs af EU. For forskellige krisescenarier vil EU-toldmyndigheden udvikle protokoller og procedurer, f.eks. anvendelse af fælles risikokriterier, passende afbødningsforanstaltninger og samarbejdsrammer, og sikre deres anvendelse og gennemførelse efter en afgørelse, der skal træffes af Kommissionen ved hjælp af en gennemførelsesretsakt.

#### *Etablering og opgaver for EU-toldmyndigheden*

Forslaget etablerer en EU-toldmyndighed, definerer dens opgaver, ansvarsområder og forvaltning. Efter forslaget kan Kommissionen overlade det til EU-toldmyndigheden at udvikle og drive EU's tolddatacenter. EU-toldmyndigheden vil gennemføre risikoanalyser mm. på EU-plan og udstede kontrolanbefalinger til de nationale toldmyndigheder, koordinere toldmyndighedernes indsats i hele EU og gennemføre politiske prioriteter for toldunionens funktion. EU-toldmyndigheden vil samarbejde på EU-plan med andre agenturer, organer og netværk såsom Europol, Frontex eller Det Europæiske Kemikalie Agentur

(ECHA). EU-toldmyndigheden vil skulle lette samarbejdet mellem administrationerne, herunder ekspertgruppernes arbejde, uddannelse og udvekslingen af personale mellem landene. EU-toldmyndighedens hjemsted vil skulle fastlægges ud fra en række kriterier.

#### *Ny samarbejdsramme for samarbejde mellem toldmyndigheder og andre myndigheder*

Forslaget indeholder bestemmelser om en ny samarbejdsramme for struktureret samarbejde mellem toldmyndighederne og markedsovervågningsmyndigheder, sundheds- og plantesundhedsmyndigheder, retshåndhavende myndigheder og -organer, grænseforvaltningsmyndigheder, miljøbeskyttelsesorganer, eksperter i kulturgoder og mange andre myndigheder med ansvar for sektorpolitikker om fire områder: regler og lovgivning, dataudveksling, strategiopbygning og en koordineret indsats. Reglerne omfatter udvikling af fælles tilsyns- og kontrolstrategier. Forslaget definerer de foranstaltninger, som toldmyndighederne kan træffe til støtte for andre politikområder, så sektorspecifik lovgivning kan henvise til toldkodeksen.

#### *Toldovertrædelser og minimumssanktioner*

Forslaget indeholder en fælles minimumskerne af handlinger eller undladelser, der udgør toldovertrædelser, og en fælles minimumskerne af ikke-strafferetlige sanktioner samt fælles principper. Kommissionen anfører, at de foreslåede regler ikke ændrer medlemsstaternes proceduremæssige retsorden, og giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte yderligere toldovertrædelser og tilføje nationale sanktioner. Forslaget indebærer, at sanktioner for toldovertrædelser skal antage en eller flere af de i forslaget oplyste former, herunder pengekrav fra toldmyndighederne, tilbagekaldelse, suspension, ændring af toldafgørelser eller konfiskering. Det fastlægges, at EU's tolldatacenter skal indsamle alle afgørelser vedrørende toldovertrædelser og deres sanktioner med henblik på gennemsigtighed. Det vil skulle afklares nærmere, om Danmark med forslaget forpligtes til at indføre administrative bøder for overtrædelse af toldreglerne.

#### *Afsluttende bestemmelser*

Med forslaget fastsættes en tidsplan for overgangen fra det nuværende regelsæt og it-setup, til anvendelsen af nye regler og it-løsninger, herunder særligt den gradvise anvendelse af EU's tolldatacenter. Det fastlægges, at de erhvervsdrivende kan begynde at bruge EU's tolldatacenter fra januar 2032 og vil være forpligtet til at gøre det senest i 2037, når det vil være fuldt operationelt. EU-toldmyndigheden vil gradvist blive oprettet og skal varetage sine opgaver fra 2028, hvor også de ændrede regler omkring e-handel vil skulle gælde fra.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke. Der foreligger pt. ingen information om, hvornår holdningen vil foreligge. Arbejdet med forslaget er forankret i IMCO-udvalget, hvor der netop er udpeget rapporteur.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at forslaget henhører under EU's enekompetence, hvorfor nærhedsprincippet ikke finder anvendelse.



Kommissionen anfører desuden, at de fælles toldregler og -processer, der er fastsat i EU-toldkodeksen, gennemføres af medlemsstaterne. Der er ifølge Kommissionen opstået problemer med hensyn til at sikre en ensartet gennemførelse og harmonisering i forbindelse med den eksisterende ramme, hvilket har skabt en fragmentering af processer, praksis og tilgange, der bringer toldunionen i fare. En sådan fragmentering og de dermed forbundne konsekvenser kan ifølge Kommissionen ikke løses på nationalt plan. Der er derfor behov for et revideret og omfattende sæt regler om toldprocesser, fælles dataforvaltning og forvaltning på EU-plan for at løse de konstaterede problemer og for at gennemføre dem på samme måde. Dette initiativ går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål. Ovennævnte elementer styrker hinanden gensidigt og vil muliggøre en betydelig reduktion af byrden for både offentlige myndigheder og operatører i den private sektor, en effektiv harmonisering af regler og praksis og lige vilkår for de økonomiske operatører i forbindelse med opfyldelsen af toldrelaterede forpligtelser.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at fastlæggelse af toldregler og -processer henhører under EU's enekompetence.

## **6. Gældende dansk ret**

Forslaget er en forordning og vil være direkte gældende i Danmark. I Danmark indeholder toldloven i vidt omfang bestemmelser om kontrolbeføjelser samt sanktionsmuligheder, men også enkelte bestemmelser, der relaterer sig til toldkodeksen, bl.a. udformning af den danske sikkerhedsstillelsesordning. Toldbehandlingsbekendtgørelsen indeholder regler, der relaterer sig til den praktiske anvendelse af toldreglerne.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Da forslaget indeholder visse bestemmelser i relation til kontrol og arbejdsdeling mellem myndighederne, der er involveret, når varer kommer ind i EU/Danmark, vil toldloven formentlig skulle ændres på flere punkter for at flugte med de fremover EU-fastlagte bestemmelser. Herunder vil forslagets bestemmelser om sanktionering af overtrædelser indebære ændringer i de sanktionsbestemmelser, der i dag er en del af toldlovens bestemmelser. Pga. bestemmelserne om myndighedssamarbejde mm., kan det ikke udelukkes, at der vil være behov for andre (lov)ændringer.

### Økonomiske konsekvenser

#### *Statsfinansielle konsekvenser*

Kommissionen vurderer, at forslaget – samlet for EU-landene – vil indebære en række besparelser, herunder i størrelsesordenen 2 mia. euro årligt i sparede it-omkostninger og op mod 1 mia. euro over 15 år i sparede årsværkudgifter samt en mer-toldindtægt på omkring 1 milliard euro årligt pga. afskaffelsen af den toldfri bundgrænse på 150 euro.

Der er igangsat en analyse af forslagets mange elementer. Denne analyse er endnu ikke færdiggjort, men foreløbige vurderinger tyder på, at de ret store besparelser, som Kommissionen kalkulerer med, ikke vil være gældende for Danmark og Skatteforvaltningen. Fx estimeres besparelser ift. it-udgifter med stor usikkerhed kun til i størrelsesordenen 70-80



millioner kr. årligt. Det vurderes samtidig, at potentielle besparelser først endeligt vil kunne gøre sig gældende efter 2037, da der i en overgangsperiode fra 2032 til 2037, hvor både de eksisterende it-systemer og EU-tolddatacenteret vil være i drift, forventeligt vil være væsentlige merudgifter forbundet med transition og paralleldrift, herunder til drift og vedligehold af de eksisterende it-systemer, udviklingen af (nye) nationale it-løsninger mm.

Der forventes desuden visse udgifter allerede fra 2028, hvor e-handelsdelen af EU-tolddatacenteret skal idriftsættes. Den potentielle besparelse efter 2037 vil være afhængig af det endelige set-up omkring EU-tolddatacenteret, herunder særligt omfanget og karakteren af nationalt udviklede it-løsninger. Meget tyder på, at der vil være væsentlige it-udgifter også fremover.

Der må ligeledes påregnes øgede udgifter til fx kontrol, idet det ud fra Kommissionens konsekvensvurdering synes at kunne udledes, at den fælles EU-toldmyndigheds arbejde med risikoanalyser, risici, kontrolbefalinger, guidelines mm., vil kunne medføre forventning om et øget kontroltryk ift. til det, der i dag er på toldområdet i Danmark, ligesom forslaget i sig selv synes at skifte fokus fra fortoldning til kontrol. Foreløbige estimater tyder på behov for 200-300 årsværk til yderligere kontroller. Det er desuden uklart, hvordan den fælles EU-toldmyndighed i øvrigt vil påvirke arbejdet i Danmark og de danske toldmyndigheder, idet opgaver og ikke mindst ansvar på nuværende tidspunkter er meget uklart beskrevet. Dertil kommer midlertidige merudgifter til revurdering af bevillinger, der meget foreløbigt anslås at være i størrelsesordenen 85-100 årsværk i en periode startende i 2032 men altovervejende fra 2035-2037. De foreslåede forenklinger af særligt importprocessen kunne tyde på visse potentielle varige besparelser, der umiddelbart estimeres til 45-70 årsværk. Hertil kommer en potentiel varig merudgift på op til 30 årsværk relateret til administration af den nye T&C-trader-ordning. Samlet set synes de umiddelbare vurderinger derfor at indebære et øget årsværksforbrug, en række betydelige it-udgifter samt alene mindre besparelser på it-drift ude i fremtiden.

Fjernelsen af den toldfri grænse på 150 euro skønnes af Kommissionen at give øgede toldindtægter samlet set på ca. 1 mia. euro årligt fra 2028. Heraf tilfalder – efter de nugældende regler – 75 pct. EU's budget, svarende til 750 millioner euro årligt. De resterende 25 pct. tilfalder efter forslaget de medlemsstater, hvor e-handelsplatformen er registreret. Da det ud fra kendskabet til eksisterende e-handelsplatforme og deres aktiviteter, ikke umiddelbart forventes, at ret mange e-handelsplatforme vil lade sig registrere i Danmark, forventes der således ikke nævneværdige stigninger i de danske toldindtægter på grund af fjernelsen af bundgrænsen. Men der må forventes udgifter til kontroller af e-handel, da en del kontroller vil kunne "flyttes" til det land, hvor køberne af varerne befinder sig.

Ikke mindst elementerne omkring et fælles EU-myndighedslag og EU-tolddatacenteret vurderes potentielt at kunne have konsekvenser også for andre myndigheder end Skatteforvaltningen. Der er igangsat et arbejde for at afklare omfanget af dette.

Det bemærkes, at det følger af Budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for eksisterende bevillinger.

### *Påvirkning af EU's budget*

Kommissionen oplyser i forslaget, at EU's toldmyndighed og udviklingen af EU's tolldatacenter (datahub) ikke vil kræve en budgetforhøjelse i perioden 2021-2027, da omkostningerne på ca. 60 mio. euro i de første 2 år vil blive finansieret under toldprogrammet 2021-2027. Efter 2027 anslår Kommissionen reformens samlede omkostninger for EU-budgettet til omkring 1.855 mia. euro. Dette dækker omkostningerne ved de opgaver, der pålægges EU's toldmyndighed samt EU's tolldatacenter. Kommissionen anfører, at forslaget ikke foregriber aftalen om MFF og programmer efter 2027. Forslaget kalkulerer desuden med øgede toldindtægter, jf. ovenfor.

### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Forslaget forventes umiddelbart ikke samlet set at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

I Kommissionens konsekvensanalyse er det anslået, at de samlede besparelser for de erhvervsdrivende i den foretrukne løsningsmodel beløber sig til 26 mia. euro over 15 år.

Der er igangsat en analyse af de forventede erhvervsøkonomiske konsekvenser for dansk erhvervsliv. Analysen er endnu ikke færdig. Hvorvidt dansk erhvervslivs andel af besparelser svarer til Kommissionens estimater, er derfor ikke afdækket. Det kunne dog tyde på, at visse fordele, som Kommissionen har regnet med, ikke nødvendigvis kommer danske virksomheder til gode, idet der ikke pt. forventes udbredt anvendelse af den såkaldte T&C-ordning, da en del danske virksomheder formentlig enten ikke opfylder betingelserne eller ikke ønsker at være en del af denne ordning. Derved mister disse virksomheder de fordele og forenklinger, der hidtil har været fra den eksisterende AEO-ordning. Den forenkledte importproces må dog forventes at kunne give visse fordele for også danske virksomheder.

Fjernelsen af den toldfri bundgrænse på 150 euro vil alt andet lige gøre det lidt dyrere at købe e-handelsvarer for de europæiske forbrugere. Dog indføres samtidig en række forenkledte processer og regler for netop e-handel mellem 3. landsvirksomheder og EU-forbrugere, der på nuværende tidspunkt gør det svært at vurdere, hvordan det vil påvirke handlen - herunder om og hvordan de nye regler vil påvirke konkurrencevilkårene for de europæiske e-handelsvirksomheder.

### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Indførelsen af et fælles EU-lag af risikoanalyser mv., vurderes alt andet lige at medføre forbedring i risikoanalyserne og dermed fx forbedret sikkerhed af de varer, der kommer ind i EU, og større sikkerhed for, at der betales den korrekte told mm.

## **8. Høring**

Forslaget har ved dets modtagelse på engelsk været udsendt i høring hos interessenter og erhvervslivet den 23. maj 2023 med frist for afgivelse af høringssvar den 1. juli 2023. Der

er modtaget høringssvar fra British American Tobacco, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Told og Skatteforbund, Danske Shipping- og Havnevirksomheder, Danske Speditører, FSR – danske revisorer og Landbrug og Fødevarer. Høringssvarene er kort gengivet nedenfor.

#### A. Den nuværende implementering af seneste toldreform

Danske Shipping- og Havnevirksomheder og Dansk Speditører bemærker, at timingen er dårlig, da branchen stadig er i gang med at implementere toldsystemerne fra den forrige reform af toldkodeksen. De anbefaler derfor, at man venter til efter 2025 med en ny reform af toldkodeksen. Landbrug og Fødevarer bemærker, at en ny reform ikke må presse virksomhedernes igangværende arbejde med at implementere den seneste toldreform.

#### B. Reduktion af tidsrammen for midlertidige oplag

Danske Shipping- og Havnevirksomheder, Dansk Industri og Danske Speditører forholder sig kritisk til reduktionen af tidsrammen for midlertidige oplag til 3-6 dage, da de ikke mener, at dette afspejler den operationelle virkelighed. Danske Shipping- og Havnevirksomheder foreslår i stedet, at tidsrammen ikke bliver forkortet til under 30 dage, og gerne tættere på de nuværende 90 dage.

#### C. Trust & Check

Danske Shipping- og Havnevirksomheder foreslår, at man beholder AEO C-ordningen, som et alternativ til SMV-segmentet, da Trust & Check henvender sig til færre og større virksomheder. Dansk Industri foreslår, at den danske regering arbejder for, at virksomheder, som ikke kan opnå en Trust & Check-certificering, også skal have adgang til toldforenklinger, som er tilfældet i dag med AEO C-ordningen. Dansk Erhverv er bekymrede for, at det kun er en række af de store virksomheder, der vil kunne anvende ordningen, hvorfor der er risiko for en administrativ og konkurrencemæssig fordel for disse virksomheder. FSR – danske revisorer bifalder muligheder for at få lettet administrative byrder gennem en Trust & Check-certificering.

#### D. EU-toldmyndigheden

Danske Shipping- og Havnevirksomheder foreslår, at det kommer til at fremgå mere tydeligt, hvad EU-toldmyndighedens rolle reelt skal være, og at myndigheden i hvert fald ikke kommer til at erstatte de nationale myndigheder. FSR – danske revisorer er nysgerrige på, hvad EU-toldmyndigheden kommer til at betyde for antallet af de nationale kontroller. British American Tobacco er positivt stemt overfor oprettelsen af en EU-toldmyndighed, da en samling af toldekspertise vil kunne bidrage til bedre risikostyring. Landbrug og Fødevarer mener, at de ekstra omkostninger, som er forbundet med etableringen af en EU-toldmyndighed og EU tolldatahub, bør finansieres ved provenugevinsten ved den forbedrede toldoprævning.

#### E. EU tolldatahub

British American Tobacco er positivt stemt overfor det foreslåede EU tolldatahub, da det muliggør one-stop-indsendelse af oplysninger via en fælles EU-grænseflade. Dette vil

medføre den betydelige fordel, at toldoplysningerne blot skal indsendes til ét system i stedet for flere særskilte systemer.

#### F. Forenklet toldtarif ifm. e-handel

British American Tobacco bemærker, at det er vanskeligt at se den generelle fordel for alle erhvervsdrivende ved ordningen, da de fleste erhvervsdrivende bør kunne angive den specifikke toldkode for et produkt.

#### G. Fjernelse af de minimis tærskel på 150 euro

British American Tobacco og Dansk Erhverv er positivt stemt overfor fjernelsen af de minimis-tærsklen, da det kan sikre lige konkurrencevilkår mellem e-handel og traditionel handel i overensstemmelse med momsreglerne.

### 9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De andre landes holdninger kendes ikke i detaljer pt., hvor der opleves mange spørgsmål og stort behov for afklaring af forslaget indhold. Der ses dog en overvejende positiv modtagelse af forslaget og dets formål. Der er dog samtidig også flere lande, der giver udtryk for en vis bekymring omkring timing og flere elementer af forslaget.

### 10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er fortsat ved at analysere forslaget og vurdere de enkelte elementer med henblik på at kunne tage stilling til dem. Regeringen ser umiddelbart positivt på elementer af øget samarbejde, hvor det giver mening at se på tingene i fællesskab – det gælder fx øget samarbejde om risikoanalyser og risikokriterier. At finde gode løsninger ift. håndteringen af den stærkt øgede e-handel, finder regeringen også positivt.

Det er dog samtidigt vigtigt for regeringen, at traktatens kompetencefordeling respekteres, og at medlemsstaterne ikke pålægges nye/flere opgaver, men at de regler, der kommer, medfører reelle forenklinger og forbedringer. Regeringen hilser umiddelbart udvikling af it-løsninger i fællesskab velkommen forudsat, at det indebærer reelle besparelser både statsfinansielt, administrativt og for erhvervslivet samt at datasikkerhed og -beskyttelse sikres til fulde. Det er på nuværende tidspunkt uklart, hvordan Kommissionen forestiller sig samspillet mellem det fælles lag og behovet for nationale løsninger, hvilket skal afklares, før regeringen kan tage endelig stilling til forslaget på dette område.

Regeringen er åben for at se på samarbejdsstrukturer, der forbedrer og understøtter løsningen af toldopgaven, herunder for at se på, om nogle opgaver bedre løses i et mere formelt fællesskab på tværs af medlemsstaterne, forudsat at der opnås en bedre og mere effektiv arbejdsvaretagelse set fra dansk perspektiv samtidig med, at der opnås besparelser for de danske myndigheder og erhvervsdrivende. Det er afgørende for regeringen, at der ikke i et fælles samarbejdsdrag kan træffes afgørelser og/eller beslutninger, der ændrer ved traktatens kompetencedeling. Regeringen ser i denne sammenhæng umiddelbart positivt på at finde løsninger, der giver hurtig respons på kriser mm., der dog vil skulle overholde de legale rammer og regler, herunder kompetencefordelingen efter traktaten mm.

Regeringen ønsker, at den nationale ressortfordeling mellem myndighederne fortsat fastlægges ved nationale beslutninger og dermed kan tage højde for nationale forhold, ministerie-opbygninger mm. Det er derfor et fokuspunkt for regeringen at sikre, at en kommende toldkodeks – og andre retsakter i øvrigt – ikke formuleres, så der opstår konflikt med dette hensyn.

Regeringen ser med bekymring på forslagens intension om at harmonisere sanktioner for overtrædelse af toldreglerne, da regeringen finder, at det ikke er et EU-anliggende at regulere dette ud over, at sanktioner skal være proportionelle, afskrækkende og effektive. Regeringen finder det centralt, at Danmark med forslaget ikke forpligtes til at indføre administrative bøder, da administrative bøder giver anledning til forfatningsmæssige betænkeligheder i forhold til grundlovens § 3 om magtens tredeling. Regeringen vil arbejde for at afklare, om forslaget indebærer en sådan forpligtelse.

Regeringen ser med en vis bekymring på timingen i forslaget, idet det er absolut vigtigt for regeringen, at de massive investeringer, der er gjort og fortsat gøres frem mod 2025 i nye it-løsninger og processer mm. på toldområdet, for at gennemføre den nuværende EU-toldkodeks, ikke sættes over styr eller kompliceres yderligere. Det vurderes samtidig væsentligt at give ro til at gennemføre den nuværende toldkodeks, og at fx de it-løsninger, der gennemføres, får lov at virke og bevise deres værd, samt at de massive investeringer, der p.t. foretages af både staten og de erhvervsdrivende, får tid til at give det afkast, der er forventet af dem.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Dette forslag har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Folketingets Europaudvalg er tidligere blevet orienteret om Kommissionens meddelelse om toldreformpakken, jf. samlenotat oversendt den 4. juli 2023, og de to andre forslag, der er den af reformpakken, jf. grund- og nærhedsnotater oversendt den 8. september 2023 og omdelt som hhv. KOM (2023) 0262, bilag 1, og KOM (2023) 0259, bilag 1.