

Bruxelles, den 22. maj 2023
(OR. en)

9622/23

UD 111
ENFOCUSTOM 58
ECOFIN 455
MI 433
COMER 59
TRANS 195
FISC 96

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	22. maj 2023
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2023) 257 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG Toldreform: Næste skridt for toldunionen

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2023) 257 final.

Bilag: COM(2023) 257 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.5.2023
COM(2023) 257 final

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

Toldreform: Næste skridt for toldunionen

1. INDLEDNING

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 toldrisikostyringen og støtte medlemsstaterne i at foretage effektiv kontrol. Ursula von der Leyen, formand for Europa-Kommissionen, juli 2019¹.

Toldunionen er en sand succeshistorie for europæisk integration og velstand. Den Europæiske Union nyder nemlig særdeles godt af at være forbundet med resten af verden gennem international handel, samtidig med at varer kan bevæge sig frit inden for EU's indre marked, som er verdens største integrerede indre marked². I 2021 nåede værdien af EU's handel med andre lande op på 4,3 bio. EUR, hvilket svarede til 14 % af den samlede verdenshandel, og op til 56 mio. job i EU er afhængige af handelen inden for EU³.

Toldmyndighederne vogter over EU's ydre grænse for varer og over vores forsyningskæders sikkerhed. De overvåger alle varer, der føres ind i og ud af toldunionen, 24 timer om dagen og 365 dage om året, og i 2021 behandlede de 691,5 mio. importangivelser, 17,5 mio. transitforsendelser og 486,3 mio. eksportangivelser⁴. Toldmyndighederne udpeger risici på grundlag af handels- og sikkerhedsefterretninger og foretager kontrol for at sikre, at EU's regler bliver overholdt. I 2021 opkrævede toldmyndighederne mere end 50 mia. EUR årligt i afgifter og ca. 25 mia. EUR i told. 75 % af den opkrævede told går til at finansiere EU's budget og udgør 8 % af indtægterne på EU-budgettet. På et tidspunkt, hvor finansieringsbehovet til offentlige investeringer er blevet større, ligger der en strategisk interesse i at udstyre toldmyndighederne i EU med redskaberne til at beskytte EU's og medlemsstaternes finansielle interesser. Samtidig beskytter toldtariffer og andre handelsforanstaltninger EU mod urimelig handelspraksis. Toldmyndighedernes rolle i beskyttelsen af EU rækker i stadig højere grad ud over tariffer, idet de sammen med andre myndigheder håndhæver standarder for eksempelvis sundhed, miljø, tryghed og sikkerhed, navnlig gennem forbud og restriktioner⁵, f.eks. inden for ulovlig handel med stoffer og våben.

De første år i 2020'erne har båret præg af radikale forandringer af det geopolitiske landskab, som har ført til forstyrrelser i de globale forsyningskæder og endnu en gang understreget behovet for, at EU kortlægger og reducerer sine strategiske afhængighedsforhold. Dette bør ske gennem en kombination af forskellige foranstaltninger, sådan som det er beskrevet i EU's industriplan for den europæiske grønne pagt⁶. Hvis EU's virksomheder i denne nye æra skal blomstre og fastholde og udvikle produktionskapaciteten på det indre marked, navnlig inden for kritiske industrier, er det afgørende, at de har samme vilkår som producenter fra lande uden for EU. Internationalt samarbejde kan kun være til gensidig fordel for handelspartnerne, hvis reglerne anvendes og håndhæves. Bekæmpelsen af illoyal konkurrence og produktionsmetoder, der undergraver EU's standarder for sundhed, sikkerhed og tryghed eller udnytter miljøet eller tvangsarbejde, gavner EU og dets handelspartnere.

¹ [Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission 2019-2024](#), s. 19.

² Målt i købekraftsparitet, Den Internationale Valutafonds (IMF's) rapport World Economic Outlook.

³ [International handel med varer — Statistics Explained \(europa.eu\)](#).

⁴ [EU's toldunion — enestående i verden \(europa.eu\)](#).

⁵ Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion, ["Integrated EU prohibitions & restrictions list: Indicative calendar and list as of 1.1.2022"](#) (Integreret liste over EU-forbud og -restriktioner: vejledende kalender og liste pr. 1.1.2022), Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2022.

⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En industriplan for den grønne pagt til den CO2-neutrale tidsalder, COM(2023) 62 final.

En velfungerende toldunion er således afgørende for EU's konkurrencedygtighed, bæredygtighed og modstandsdygtighed. En reformeret og styrket toldunion vil beskytte det indre markeds integritet og bidrage til at bevare EU's konkurrencedygtighed i den grønne og den digitale omstilling. Det betyder, at en effektiv overvågning af og kontrol med forsyningskæder for varer ved EU's ydre grænser nu mere end nogensinde har strategisk betydning for EU.

2. ET TOLDVÆSEN I FORANDRING OG UNDER PRES

*De europæiske toldmyndigheder fungerer lige nu endnu ikke som en enhed, og derfor er toldunionen ikke stærkere end sit svageste led. Det har været nødvendigt med gradvise ændringer i årenes løb [...]. I en verden i hastig forandring er disse ændringer imidlertid ikke tilstrækkelige til at håndtere omfanget af de udfordringer, som toldmyndighederne kommer ud for. Toldunionen er ikke egnet til sit formål. **Vismandsgruppen om toldvæsenets fremtid**⁷.*

Gennem de seneste kriser og på trods af begrænsningerne ved den nuværende ramme har toldmyndighederne løftet deres ansvar på vellykket og hurtig vis. De har spillet en afgørende rolle i EU's koordinerede og stærke reaktion på den uprovokerede russiske invasion af Ukraine, om det så har drejet sig om håndhævelse af eksportforbud — herunder mod produkter med dobbelt anvendelse og varer med militært formål — og importkontrol eller støtte til humanitær bistand gennem fritagelse for afgifter samt grønne korridorer. Blot et år tidligere påtog toldmyndighederne sig en central rolle under covid-19-pandemien med hensyn til at overvåge forsendelser med livsvigtige vacciner og livsvigtigt medicinsk udstyr, samtidig med at de måtte tilpasse sig afbrudte og omskiftende globale forsyningskæder. Samtidig betød afslutningen på overgangsperioden efter Det Forenede Kongeriges udtræden af EU, at toldunionens grænser blev væsentligt ændret i 2021. Der var tale om en enorm udfordring, som det lykkedes toldvæsenet at overvinde.

Ikke desto mindre har disse kriser også understreget det ubestridelige behov for en strukturel modernisering, der kan gøre EU's toldmyndigheder til en strategisk kapacitet for Unionen. I henhold til forordningen om EU-toldkodeksen⁸ og den deraf følgende forvaltningsramme udgør toldlovgivning og fælles tariffier en enekompetence for EU, mens medlemsstaterne er ansvarlige for at gennemføre lovgivningen, først og fremmest ved at foretage risikostyring og kontrol på stedet. Ifølge Den Europæiske Revisionsret fører denne ordning til væsentlige og i vid udstrækning uønskede forskelle i medlemsstaternes gennemførelse af toldlovgivningen, hvilket svækker toldunionen, skader EU's finansielle interesser og gør det muligt for virksomheder, der ikke overholder de gældende regler, at gå efter indgangssteder i EU med et lavere kontrolniveau⁹. De samme svagheder og forskelle udnyttes også gennem handel, der ikke er i overensstemmelse med de gældende regler, og organiseret kriminalitet, hvilket undergraver EU's sikkerhed og det indre markeds integritet. Uafhængige undersøgelser viser konsekvent en høj grad af manglende overensstemmelse med de gældende regler blandt importerede produkter i forskellige fremstillingssektorer, f.eks. for kemikalier¹⁰ og legetøj¹¹. Når produkter, der ikke overholder de gældende regler, føres ind i

⁷ "Putting more Union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe" (En stærkere Union i det europæiske toldvæsen: Ti forslag, der skal tilpasse EU's toldunion til et geopolitisk Europa), [Rapport fra vismandsgruppen vedrørende reformen af EU's toldunion](#), Bruxelles, marts 2022.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 om EU-toldkodeksen (EUT L 269 af 10.10.2013, s. 1).

⁹ Den Europæiske Revisionsrets særberetning 04/2021: [Toldkontrol:Utilstrækkelig harmonisering skader EU's finansielle interesser](#).

¹⁰ Ud fra den seneste rapport om håndhævelsen af forordningen om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH-forordningen) og forordningen om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger (CLF-forordningen) er det op til 28 % af alle importerede produkter, der ikke efterlever de to forordninger. Ifølge en nylig rapport fra Rådet for Den Europæiske Kemiindustri (Cefic) kom 80 % af alle varer,

EU, svækker de konkurrenceevnen for de virksomheder, der overholder reglerne, og medfører alvorlige risici for EU-forbrugernes sundhed og liv i form af produktrelaterede skader og tidlige dødsfald, som forvolder de berørte en smerte, der ikke kan gøres op i tal. I en nylig rapport blev det konstateret, at 95 % af alle produkter, der sælges på onlinemarkedspladser, på den ene eller den anden måde ikke overholder love om kemikalier¹². De samfundsmæssige omkostninger i denne sammenhæng vurderes at løbe op i 76,6 mia. EUR om året¹³.

Toldmyndighederne er i stigende grad tynget af et stadig større omfang af opgaver. I de seneste år er EU nået til enighed om en betragtelig antal særdeles ambitiøse love, der sætter standarder for miljø, sikkerhed, sundhed, socialområdet og det digitale område, som former den måde, hvorpå virksomheder opererer på og uden for det indre marked. Nylige eksempler omfatter den ajourførte forordning om produktsikkerhed i almindelighed¹⁴, forordningen om begrænsning af EU-drevet skovrydning¹⁵, forordningen om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde¹⁶, EU's CO₂-grænsetilpasningsmekanisme¹⁷ og EU's direktiv om tilgængelighedskrav¹⁸. I dag skal alle varer være i overensstemmelse med mere end 370 EU-lovtekster, som toldmyndighederne er forpligtede til at håndhæve. Den støtte stigning i opgaver forbundet med håndhævelsen af EU-lovgivning om forbud og restriktioner har medført et betydeligt pres på toldvæsenet. Uden en central overvågning af forsyningskæder har EU desuden ikke fuld synlighed og kontrol over, hvilke varer der føres ind på og ud af det indre marked. Dette svækker ikke kun troværdigheden af EU's sektorpolitikker, men begrænser også dets styrke som en geopolitisk aktør.

Denne udfordring bliver kun større af en drastisk stigning i handelsmængden, som primært skyldes en ekstraordinær vækst inden for e-handel, der har medført et eksponentielt stigende antal små pakker med varer af lav værdi. Reformen af momsreglerne for e-handel fra 2017, som havde til formål at tilpasse reglerne til den stærke vækst inden for e-handel, forenkede en række regler for opkrævningen af afgifter for e-handelstransaktioner og fjernede momsfrigørelsen for importerede varer¹⁹. Reformen fjernede ikke toldfrigørelsen for varer af en værdi på op til 150 EUR, men til gengæld blev der indført en forpligtelse til at indgive en elektronisk toldangivelse, hvilket førte til én milliard yderligere toldangivelser i 2022. Det var i tilgift til de almindelige toldangivelser, som i forvejen var fordoblet fra 376,8 mio. artikler i 2019 til 691,5 mio. i 2021. Den fortsatte

der ikke overholdt reglerne og indeholdt forbudte kemikalier eller kemikalier, der er genstand for restriktioner, fra lande uden for EU/Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EEA) i 2020.

¹¹ I perioden 2016-2021 var farligt legetøj, der blev fundet på EU-markedet, kilde til mere end en fjerdedel af alle Rapex-/Safety Gate-indberetninger, og en væsentlig andel af det usikre legetøj kom fra lande uden for EU (Kina alene tegnede sig for 85 %).

¹² Rapport fra Det Europæiske Miljøkontor (EEB), ["Online Platforms: Role and Responsibility in Ecodesign policy"](#) (Onlineplatforme: Deres rolle og ansvar i politikker om miljøvenligt design).

¹³ Konsekvensanalysen, der ledsager dokumentet "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om produktsikkerhed i almindelighed" (SWD(2021) 168 final).

¹⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om produktsikkerhed i almindelighed, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1025/2012 og om ophævelse af Rådets direktiv 87/357/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/95/EF (COM(2021) 346 final).

¹⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilgængeliggørelse på EU-markedet og eksport fra Unionen af visse råvarer og produkter, der er forbundet med skovrydning og skovforringelse, og om ophævelse af forordning (EU) nr. 995/2010 (COM(2021) 706 final).

¹⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet (COM(2022) 453 final).

¹⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (COM(2021) 564 final).

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/882 af 17. april 2019 om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester (EUT L 151 af 7.6.2019, s. 70).

¹⁹ Rådets direktiv (EU) 2017/2455 af 5. december 2017 om ændring af direktiv 2006/112/EF og 2009/132/EF for så vidt angår visse momsforpligtelser i forbindelse med levering af ydelser og fjernsalg af varer (EUT L 348 af 29.12.2017, s. 7).

toldfritagelse for varer af en værdi på op til 150 EUR betyder desuden, at der åbnes en dør på klem for et systematisk misbrug af denne tærskel gennem lav værdiansættelse og opdeling af forsendelser. Ca. 65 % af alle forsendelser inden for e-handel værdiansættes for lavt²⁰ for at undgå toldafgifter, og undersøgelser peger på, at 66 % af alle produkter, der bliver købt online, ikke lever op til EU's sikkerhedskrav²¹. Endelig fører forskellen på moms- og toldbehandlingen af e-handelsvarer til et system, som er indviklet for de involverede parter. I dag har toldmyndighederne ikke midlerne til at håndhæve de internationale handelsregler vedrørende grænseoverskridende e-handel på ordentlig vis. Der er behov for en skræddersyet toldordning for e-handel.

Toldreformen fra 2013 indførte EU-toldkodeksen, som har været i kraft siden maj 2016, og førte EU's toldvæsen over i et papirfrit, integreret og fuldt ud elektronisk miljø. Gennemførelsen af reformens IT-aspekter er stadig i gang og vil være afsluttet senest i slutningen af 2025. Den har fokus på digitaliseringen af eksisterende processer uden at ændre de underliggende principper. Som det dog allerede blev påpeget i meddelelsen "Handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau"²², der mødte bred tilslutning fra Rådet i dets konklusioner fra december 2020, er den igangværende gennemførelse af EU-toldkodeksen nødvendig, men ikke tilstrækkelig, hvis nye udfordringer skal overvindes. Europa-Parlamentet har ligeledes understreget betydningen af at digitalisere toldmyndighedernes IT-systemer fuldt ud senest i 2025, men har samtidig efterlyst yderligere reformer for at forbedre og tilpasse EU-toldkodeksen, navnlig for at tackle "de udfordringer og risici, der er forbundet med e-handel"²³. Den nuværende tilgang med at sammenkoble nationale IT-systemer på EU-plan er ved at nå sin grænse. Det er ikke kun dyrt at udvikle og drive 27+1 IT-systemer og for de erhvervsdrivende at koble sig på forskellige nationale systemer, tilpasningen til forandringer går også langsomt, og toldrelaterede data er fortsat opdelte.

3. DET NÆSTE NIVEAU — GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER OG CENTRALE ELEMENTER I REFORMEN

For at gennemføre en trinvis ændring af toldunionen, som vil kunne stå sin prøve i de kommende årtier, har Kommissionen nu fremsat den mest ambitiøse og omfattende reform af toldunionen siden dens oprettelse i 1968. Reformen bygger på tre grundlæggende principper:

1. En **effektiv toldunion** med forenklede og moderniserede toldprocedurer, så lovlydige virksomheder kan nyde godt af handelsmuligheder i vished om, at deres konkurrenter også følger den brede vifte af regler, der håndhæves af toldmyndighederne, uanset hvor varerne føres ind i EU.
2. En **geopolitisk toldunion**, som bedre kan forsvare EU's og dets medlemsstaters finansielle interesser såvel som EU's interesser og værdier inden for tryghed, sikkerhed, sundhed, økonomi og miljø, og som kan koordinere handelsrestriktioner og forme det internationale toldsamarbejde ved at samle kompetencer og ekspertise på centralt plan i EU-toldmyndigheden.

²⁰ Copenhagen Economics (2016), "E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment" (E-handelsimport til Europa: moms- og toldbehandling).

²¹ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf.

²² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau" (COM(2020) 581 final).

²³ Europa-Parlamentets beslutning af 18. januar 2023 om 30-året for det indre marked: fejring af opnåede resultater og blik imod fremtidig udvikling ([2022/3015\(RSP\)](#)).

3. En **smidig og fremtidssikret toldunion**, som på fleksibel vis kan tilpasses ændringer i forsyningskæderne, det være sig i forbindelse med den grønne og den digitale omstilling i dette årti eller den fremtidige udvikling i forvaltningen af forsyningskæder. Dette princip vil blive understøttet af det nye EU-tolddatacenter, som er udformet til at udvikle sig over tid i takt med nye krav inden for toldoperationer i modsætning til traditionelle IT-systemer, der er bygget til specifikke processer og formål.

Tekstboks 1: Toldreformen i en nøddeskal

Denne reform har til formål at skabe en mere omkostningseffektiv og effektiv samarbejdsramme for toldunionen baseret på et **nyt partnerskab mellem EU's toldmyndigheder og mellem toldmyndighederne og virksomhederne**, og den har to overordnede mål:

- (i) **at reducere overholdelsesomkostningerne** for myndigheder og virksomheder gennem forenklede og moderniserede procedurer (kapitel 4)
- (ii) **at give EU's toldmyndigheder mulighed for i højere grad at beskytte EU's og dets medlemsstaters finansielle og ikkefinansielle interesser såvel som det indre marked** på grundlag af en fælles, EU-dækkende risikostyring og en mere harmoniseret kontrol (kapitel 5).

Disse to mål er uløseligt forbundet med hinanden: Jo stærkere en kontrolkapacitet, des mere kan procedurene forenkles, og jo mere procedurene forenkles, des flere ressourcer kan der frigøres til at bekæmpe ulovlig handel. For at disse mål kan nås, indeholder reformen forslag om at oprette to centrale katalysatorer: EU-toldmyndigheden og EU-tolddatacentret.

EU-toldmyndighedens vigtigste funktion (se også tekstboks 5) vil være at **samle ekspertise og kompetencer**, som i øjeblikket er spredt ud over EU, for at styre, koordinere og understøtte de nationale toldmyndigheder i EU. På den måde vil overvågningen af forsyningskæder kunne styrkes, idet toldmyndighederne på EU-plan og nationalt plan "**handler som en enhed**", når det gælder om at kontrollere EU's ydre grænser for varer.

Det nye **EU-tolddatacenter** (se også tekstboks 3) vil fungere som toldunionens ansigt og motor og være en forudsætning for at styrke overvågningen og forenkle procedurene. Med tiden vil centret integrere og erstatte toldmyndighedernes nuværende IT-infrastruktur og samtidig øge interoperabiliteten med relaterede politikområder (se også kapitel 6). På den måde vil EU og dets medlemsstater **spare milliarder af euro hvert år i omkostninger til udviklingen og driften af IT** sammenlignet med den nuværende situation²⁴.

De erhvervsdrivende vil nyde godt af en årlig reduktion i overholdelsesomkostninger på ca. 2,7 mia. EUR takket være forenklede procedurer. Desuden vil reformen sikre adskillige milliarder i yderligere offentlige indtægter i EU ved at reducere skatte- og toldsvig og bekæmpe for lav værdiansættelse. Den skræddersyede ordning for e-handel vurderes også at ville medføre yderligere indtægter på 1 mia. EUR om året.

²⁴

Fordelene og omkostningsbesparelserne er endnu større sammenlignet med et hypotetisk scenarie med en ukoordineret national indførelse af datacentre, som vil opdele toldunionen yderligere.

4. ENKLERE TOLDPROCEDURER — ET NYT PARTNERSKAB MELLEML TOLDMYNDIGHEDER OG VIRKSOMHEDER

Reformen omfatter forenklinger i tre lag: Et første sæt foranstaltninger vil reducere omfanget af formaliteter for alle erhvervsdrivende uden dog at reducere toldmyndighedernes kontrolkapacitet. Det andet sæt af forenklinger vil kun gælde for en udvalgt gruppe af såkaldte Trust and Check-erhvervsdrivende og bygger videre på og forbedrer det nuværende begreb med *autoriserede økonomiske operatører* (AEO'er)²⁵. Endelig vil der med reformen blive indført en skræddersyet toldordning for e-handel, som skal reducere overholdelsesomkostningerne ved kontrol med e-handel og sikre fuld gennemsigtighed for forbrugerne. Gennemsigtighed udgør det overordnede vejledende princip for denne reform: Jo større gennemsigtighed de erhvervsdrivende udviser over for toldmyndighederne med hensyn til deres forsyningskæder, des mindre er behovet for, at myndighederne griber ind på stedet. Dette udgør et afgørende skift i forholdet mellem toldmyndighederne og virksomhederne, som vil reducere de administrative formaliteter og unødvendigt bureaukrati og samtidig styrke risikostyringskapaciteten.

Tekstboks 2: Markante forenklinger for virksomheder og myndigheder

Centrale forenklinger i denne reform omfatter følgende:

- **En fælles EU-grænseflade.** Toldrelaterede data vil kun skulle indgives til EU-tolddatacentret og ikke til flere forskellige grænseflader i de 111 adskilte systemer, der anvendes på tværs af EU i dag. Eftersom oplysninger udledes fra stabile data om forsyningskæder, vil det kun være nødvendigt at indgive dokumentation én gang for flere forskellige forsendelser. Forpligtelsen til at indgive standardiserede angivelser vil blive fjernet og erstattet af en forpligtelse for de relevante aktører til at gøre de relevante oplysninger tilgængelige rettidigt. På den måde kan varer, der overholder de gældende regler, sendes uden indblanding fra toldmyndighedernes side²⁶.
- **Et centralt toldkontaktpunkt.** Trust and Check-erhvervsdrivende vil have én fælles toldmyndighed som partner, når de opererer i EU. I stedet for at skulle samarbejde med op til 27 nationale toldmyndigheder med forskellige praksisser vil de erhvervsdrivende være i kontakt med én toldmyndighed i de erhvervsdrivendes etableringsland, som understøttes af EU-tolddatacentret. Denne tilgang kan blive breddt ud til alle erhvervsdrivende efter en grundig gennemgang i 2035.
- **Enklere og mere gennemsigtige processer for e-handelsimport.** Platforme vil være at betragte som importører af de varer, de sælger, og skal indberette disse salg til toldmyndighederne. På den måde vil der sikres fuld gennemsigtighed for EU-borgerne, som ikke længere risikerer at skulle betale uventede overholdelsesgebyrer til posttjenester eller transportvirksomheder.
- **En forenklet metode baseret på fire kategorier til at beregne told på varer af lav værdi.** Med reformen vil der blive indført et nyt system for forsendelser af lav værdi, som forenkler klassificeringen og værdiansættelsen af varer af lav værdi væsentligt uden at skabe smuthuller for svig. Dette vil gøre det muligt at fjerne toldfritagelsen for varer af en værdi på op til 150 EUR, som i øjeblikket er kilde til told- og momssvig.

Toldprocesser afspejler den komplekse virkelighed i international handel og involverer en række forskellige aktører såsom leverandører, erhvervsdrivende, transportvirksomheder og tjenesteydere. I dag indsamles oplysninger i forskellige angivelser for hver forsendelse af

²⁵ AEO-statussen er en certificeret standardtilladelse, som udstedes af toldmyndighederne. Den certificerer, at en økonomisk operatør lever op til bestemte standarder for eksempelvis sikkerhed og tryghed, overholdelsen af toldregler og økonomisk solvens.

²⁶ Dette gælder ikke for varer, der er genstand for restriktioner.

varer uanset forsendelsens størrelse og i forskellige trin: før indpassage eller udpassage og ved ankomst, midlertidig opbevaring og henførsel af varer under en toldprocedure. Klarerere skal være fortrolige med op til 27 forskellige nationale IT-miljøer. De kan også være nødt til at indgive dokumentation forbundet med oprindelsen eller fremstillingen af varer alt efter deres art, f.eks. hvis produktionen risikerer at være i strid med EU's forbuds- og restriktionslovgivning (f.eks. geolokalisering af skovområder for at bekæmpe skovrydning eller oplysninger om fabrikker, der er dømt for tvangsarbejde). Formaliteterne og de forskellige processer medfører administrative omkostninger og hæmmer handelen.

Samtidig kan toldmyndighederne kun håndhæve reglerne, når de på forhånd ved, hvilke varer der forsendes eller ankommer, og kan beslutte, om og hvor det er nødvendigt at gribe ind og foretage kontrol. I en ideel verden vil procedurerne for handelsstrømme, der er i overensstemmelse med de gældende regler, derfor være enkle, tilgængelige og fuldt ud automatiserede. På den måde vil toldmyndighederne kunne fokusere deres ressourcer og i højere grad målrette deres indsats mod risici og føre kontrol på den mindst indgribende måde. Hvis dette skal ske, skal toldmyndighederne flytte deres fokus væk fra overholdelsen af processer for enkeltstående sendinger og over mod problemer og risici ved overordnede forsyningskæder på grundlag af de oplysninger, som de har til rådighed. Denne toldreform vil derfor styrke toldmyndighedernes kapacitet til at overvåge forsyningskæder og gribe ind, når det er nødvendigt (se også kapitel 5). Interoperabilitet med andre relevante databaser, som muliggør forbindelser såsom den mellem EU-kvikskranken for systemet til udveksling af certifikater på toldområdet og det digitale produktregister²⁷, vil medvirke til at lette told- og håndhævelseskontrollen, fordi der sikres standardiserede oplysninger i elektronisk format.

Tekstboks 3: EU-tolddatacentret — inddragelse af den industrielle datarevolution

EU-tolddatacentret vil udgøre toldunionens ansigt og motor. Centret vil indsamle, behandle, forbinde og opbevare alle relevante data og derved redefinere den måde, hvorpå oplysninger stilles til rådighed, anvendes til toldtilsyn og deles med partnermyndigheder. Det vil også foretage risikoanalyser på EU-plan. EU-tolddatacentret er en vigtig katalysator og forudsætning for:

- **forenklingen af procedurer og reduktionen af overholdelsesomkostninger** for både virksomheder og myndigheder. Oplysninger vil kunne indgives til toldmyndighederne gennem en direkte forbindelse til EU-tolddatacentret i stedet for forskellige nationale systemer. Det gør det muligt at foretage flere indgivelser parallelt og genanvende stabile oplysninger fra én angivelse til efterfølgende import eller eksport
- **en fælles og EU-dækkende risikoanalyse, der underbygger kontrolanbefalinger** og baseres på centraliserede data, og som derved sikrer en mere effektiv og virkningsfuld beskyttelse af EU's ydre grænse for varer (kapitel 5). De oplysninger, der indgives til EU-tolddatacentret, vil blive brugt til risikoanalyser på EU-plan og nationalt plan. Ud over EU-toldmyndigheden vil nationale myndigheder samt Kommissionen, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) og under visse omstændigheder også Europol og Frontex have adgang til EU-tolddatacentret, hvilket vil styrke deres analytiske kapacitet markant. Dette gør det muligt at skabe et EU-dækkende overblik over de forskellige risici i hele EU samt de midler, der skal til for at tackle dem, uanset hvor varerne føres ind, og derved fremme risikohåndteringen på EU-plan og i medlemsstaterne.

²⁷ Som beskrevet i forslaget til forordning om fastlæggelse af en ramme for krav til miljøvenligt design for bæredygtige produkter og om ophævelse af direktiv 2009/125/EF (COM(2022) 142 final).

4.1 Forenklinger for alle erhvervsdrivende

I det nuværende system ordnes toldformaliteter typisk af en klarer, som ikke nødvendigvis er importøren eller eksportøren. I det nye system vil hver enkelt forsendelse være tilknyttet **en enkelt operatør, som vil have ansvaret for at sikre overholdelsen af afgiftsbetalinger og produktregler**. Importørerne og eksportørerne vil være ansvarlige for at betale den gældende told og de gældende afgifter og sikre overholdelsen af de forskellige proceduremæssige og lovgivningsmæssige krav.

Med dette **innovative nye partnerskab** vil virksomheder kunne indgive de oplysninger vedrørende import og eksport, som de normalt skal indsende til toldmyndighederne, direkte via en enkelt IT-grænseflade i form af EU-tolddatacentret. De forskellige aktører, som er involveret i forsendelsen af varer, herunder transport- og oplagsvirksomheder, vil også skulle indføre relevante dataelementer via det nye redskab. Der vil blive lagt vægt på at indsamle førstehåndsdata fra handels- og erhvervsmæssige systemer, webplatforme og andre kilder, samtidig med at afhængigheden af data fra tredjeparter samt toldprocesser generelt reduceres. Stabile oplysninger om forsyningskæder, som ikke forventes at ændre sig på kort sigt, vil kunne indgives en enkelt gang og genbruges til efterfølgende import og eksport. Med tiden vil systemet udvikle sig til at give et fuldt overblik over virksomhedernes forsyningskæder og aktiviteter.

Dette partnerskab vil ikke skabe nye smuthuller, som kan udnyttes af kriminelle aktiviteter: Toldmyndighederne vil råde over alle nødvendige oplysninger i realtid om, hvilke varer der forsendes og hvornår (se også kapitel 5). Toldmyndighedernes risikoanalyser vil blive styrket af indsamlingen af bedre data om forsyningskæderne og af indførelsen af risikoanalyser på EU-plan, som skal bekæmpe grænseoverskridende svig og under visse omstændigheder kan bidrage til trusselsvurderinger foretaget af andre EU-agenturer, herunder Europol og Frontex, inden for deres respektive beføjelser. Toldmyndighederne vil have et samlet overblik over den igangværende handel og de forskellige forsyningskæder. Sammen med partnermyndigheder vil toldmyndighederne kunne gribe ind i enhver forsendelse på grundlag af deres risikoanalyse før lastning, ved indpassage, under transport eller ved ankomst.

4.2 Forenklinger for "Trust and Check-erhvervsdrivende"

En mindre gruppe udvalgte "Trust and Check-erhvervsdrivende" vil drage fordel af endnu større forenklinger, som vil begrænse mængden af papirarbejde og formaliteter til et minimum²⁸. Gennemslagslige handelsstrømme vil kunne bevæge sig gennem såkaldte grønne korridorer uden formel indgriben fra toldmyndighedernes side og uden administrative byrder, og toldmyndighederne vil kun anmode om kontrol, hvis det er nødvendigt. Begrebet "Trust and Check-erhvervsdrivende" bygger på den nuværende status for autoriserede økonomiske operatører, men forbedrer og styrker det også. Ligesom autoriserede økonomiske operatører vil Trust and Check-erhvervsdrivende skulle efterleve en række kriterier, der skal sikre de erhvervsdrivendes *pålidelighed*. Det kan f.eks. dreje sig om dokumentation for, at de erhvervsdrivende ikke tidligere har brudt nogen regler, eller et højt kontrolniveau for de erhvervsdrivendes operationer og forsyningskæder eller økonomisk solvens. Derudover vil de skulle anvende et elektronisk system, som stiller data i realtid til rådighed om bevægelsen af de erhvervsdrivendes forsendelser og om deres overholdelse af alle relevante krav gennem EU-tolddatacentret.

²⁸ Dog er det nødvendigt at bevare forpligtelsen til at indgive et minimum af oplysninger om faserne før lastning og før ankomst.

Eftersom EU-toldmyndigheden vil have et **fuldt overblik over forsyningskæderne for Trust and Check-erhvervsdrivende**, vil disse erhvervsdrivende kunne bemyndiges af toldmyndighederne til under visse omstændigheder selv at overvåge, at deres varer overholder reglerne, frigive varerne på vegne af toldmyndighederne og betale periodiske afgifter uden at skulle indgive transaktionsbaserede toldangivelser for hver forsendelse. Toldmyndighederne vil kunne foretage risikoanalyser og kontrollere oplysninger løbende og anmode om kontrol, når de finder det nødvendigt. De indgivne oplysningers kvalitet, sammenhæng og nøjagtighed vil gøre det muligt at overvåge de erhvervsdrivendes pålidelighed. Om nødvendigt vil toldmyndighederne kunne trække Trust and Check-tilladelsen tilbage eller suspendere den, hvis den pågældende erhvervsdrivende ikke længere lever op til kriterierne eller begår forseelser.

4.3 En skræddersyet toldordning for e-handel

Med inspiration fra den vellykkede modernisering af momsreglerne²⁹ indføres der med denne reform en skræddersyet toldordning for e-handel³⁰. Tilbage i 2017 nåede EU-medlemsstaterne til enighed om fra 2021 at fjerne momsfrigtagelsen for importerede varer af en værdi på op til 22 EUR for at tilpasse momsreglerne til den nye virkelighed med hensyn til fjernsalg af varer, som kom sig af den ekstraordinære vækst inden for e-handel. Før denne reform udgjorde e-handel i høj grad en blind vinkel. Varer af lav værdi blev ikke angivet til toldmyndighederne, hvilket resulterede i en komplet mangel på overvågning af forsyningskæderne. Siden juli 2021 har alle importerede varer været momspligtige og omfattet af en digital toldangivelse. Dette gælder også for varer af en værdi på op til 150 EUR, som i øjeblikket ikke er toldpligtige.

Der vil blive indført nye procedurer, som skal forenkle den nuværende ordning yderligere og tilpasse den til momsreglerne for e-handel. Eftersom toldmyndighederne ikke har midlerne til at håndhæve de internationale handelsregler vedrørende grænseoverskridende e-handel ordentligt, **vil digitale platforme blive kategoriseret som "faktiske importører"** (i stedet for forbrugerne) og betragtes som ansvarlige for alle toldformaliteter og -betalinger. Platformene vil skulle opkræve told på salgstidspunktet og betale den til de pågældende medlemsstater, sådan som de allerede gør i forbindelse med moms³¹.

Desuden vil en forenklet metode til beregning af de gældende importafgifter for varer af lav værdi, der sælges via fjernsalg til forbrugere, blive indført i den reviderede fælles toldtarif. Sammen med anvendelsen af EU-tolddatacentret forventes denne forenklete metode at modvirke en potentiel stigning i administrative omkostninger forbundet med e-handelsordningen. Metoden vil basere sig på et **system med fire kategorier** med værditoldsatser³² på henholdsvis 5 % (f.eks. for legetøj og husholdningsartikler), 8 % (f.eks. for silkeprodukter og glasvarer), 12 % (f.eks. for bestik og elektriske maskiner) og 17 % (f.eks. for fodtøj). Systemet vil forenkle reglerne i lighed med den praksis, der allerede følges

²⁹ Fodnote 9. Se også [Kommissionens websted om EU's momsregler \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/press_corner.do?method=show&lang=en&cid=123456789).

³⁰ De nye regler vil tage behørigt hensyn til multilaterale forhandlinger i WTO eller digitale partnerskaber med Japan, Korea og Singapore.

³¹ Platformene vil også have ansvar for at sikre, at fjernsælgere, som sælger varer, der er genstand for et udvidet producentansvar, er registreret hos producentansvarsorganisationer, således at det sikres, at de opererer på lige vilkår med andre sælgere.

³² "Afgifter, der opkræves som en procentdel af værdien af den importerede tjenestes eller vares værdi og ikke beregnes på grundlag af dens vægt eller antallet af enheder."

af internationale partnere såsom Canada³³, og samtidig lukke et smuthul, som i øjeblikket medfører tabte indtægter for mindst 1 mia. EUR i EU-budgettet.

Eftersom toldmyndighederne vil modtage relevante oplysninger fra platformene om alle salg, **vil de nye regler også give toldmyndighederne mulighed for i højere grad at håndhæve overholdelsen af produktkrav.** Hvis toldmyndighederne kommer ud for et problem forbundet med et parti, vil de kunne foretage yderligere undersøgelser af, om der er tale om et isoleret tilfælde eller et systemisk problem. Desuden vil toldmyndighederne kunne bidrage til at håndhæve de nye regler om ansvar, som er fastsat i **forordningen om digitale tjenester**³⁴.

Endelig vil de nye regler præcisere ansvarsfordelingen i importforløbet og derved øge gennemsigtigheden inden for e-handel. På den måde vil EU-borgerne være beskyttet mod ubehagelige overraskelser såsom uventede omkostninger og besværlige toldformaliteter. Forbrugerne vil få gennemsigtighed med hensyn til de samlede omkostninger ved deres onlinekøb og betale beløbet på én gang, sådan som de allerede gør i forbindelse med moms. Desuden vil de have større sikkerhed for, at de produkter, de køber, ikke vil skade dem eller miljøet, hvilket giver virksomhederne et incitament til at producere på bæredygtig vis.

5. OVERVÅGNING AF FORSYNINGSKÆDER SOM EN GEOSTRATEGISK KAPACITET — EN NY TILGANG TIL RISIKOSTYRING VED EU'S GRÆNSE FOR VARER

Tekstboks 4: Centrale kapaciteter i den nye EU-ramme for risikostyring

Med reformen vil der blive indført en ny forvaltningsramme for risikostyring på EU-plan, som involverer medlemsstaterne, Kommissionen, den nye EU-toldmyndighed (se også tekstboks 5) og markedsovervågningsmyndigheder og andre relevante myndigheder. Et vigtigt element er, at det nye partnerskab med virksomhederne underbygger denne nye forvaltningsramme.

Reformen vil etablere fire kapaciteter, som er afgørende for at sikre en risikostyring, der beskytter EU's fælles grænse for varer:

1. En **central risikoanalysekapacitet** i centrum for den **nye EU-toldmyndighed**, som udnytter den nye mangfoldighed af data i **EU-tolddatacentret**
2. En mekanisme til at sikre en **mere harmoniseret gennemførelse af risikostyringen og kontrollen** på tværs af EU's fælles grænse for varer
3. En **samarbejdsramme for forskellige myndigheder**, der forvalter det indre marked og toldunionen
4. En proces for udformningen af **en fælles tilgang til risikoprioritering**.

For at skabe balance mellem behov og ressourcer er toldkontrollen i vid udstrækning baseret på en automatiseret og målrettet risikostyring. I øjeblikket gør medlemsstaterne brug af nationale systemer med nationale data til dette formål og har ikke en EU-dækkende overvågning af forsyningskæder at forlade sig på. Under de nuværende omstændigheder har hverken medlemsstaterne eller Kommissionen et samlet EU-dækkende overblik over forsendelser, operatører eller forsyningskæder med henblik på risikostyring og kontrol.

Den Europæiske Revisionsret har udpeget en række strukturelle udfordringer og mangler i håndteringen af **finansielle risici**, der skader EU's finansielle interesser. Risikostyringen i EU *mangler en række vigtige funktioner*, herunder *EU-dækkende analyser baseret på data fra al*

³³ Se https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf.

³⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester) (EØS-relevant tekst) (EUT L 277 af 27.10.2022, s. 1).

import til EU, passende dataminingsteknikker, passende metoder til at håndtere finansielle risici i forbindelse med import, som opstår som følge af e-handel, samt en ensartet gennemførelse af toldkontrol fra medlemsstaternes side, som er nødvendig for at forhindre svigagtige importører i at gå efter grænseindgangssteder med et lavt kontrolniveau.

Toldmyndighederne er endnu dårligere rustet til at håndtere **ikkefinansielle risici**, idet den nuværende risikostyringsramme ikke tager tilstrækkeligt hensyn til de stadig flere og stadig mere komplekse EU-love, der forpligter toldmyndighederne til at kontrollere overholdelsen af produktkrav i forbindelse med import. De potentielle synergier med relaterede politikker er endnu ikke blevet udnyttet. Der findes ikke en fælles tilgang til prioritering af ikkefinansielle risici. I stedet prioriteres risici i øjeblikket på en ustruktureret og vilkårlig måde, hvilket fører til 27 forskellige nationale tilgange til kontrol af EU's grænse for varer og åbner døren for videresendelse, omgåelse og svig.

Kort sagt **mangler EU's toldunion en effektiv EU-ramme for risikostyring** til at beskytte EU's grænse for varer. Fem vejledende principper danner det begrebsmæssige grundlag for en helhedsorienteret EU-ramme for risikostyring og har til hensigt at sikre fælles standarder og samtidig tage hensyn til særlige nationale/regionale/sektorspecifikke forhold:

1. **En skræddersyet risikostyring**, der skaber balance mellem centrale principper og særlige nationale/regionale/sektorspecifikke forhold og omfatter både ikkefinansielle og finansielle risici
2. **En dynamisk risikostyring**, der kan tilpasses et risikolandskab i konstant forandring og forskellige sporingsredskaber
3. **En inklusiv risikostyring**, der bygger på et samarbejde med andre myndigheder og med "Trust and Check-erhvervsdrivende"
4. **En datadrevet risikostyring**, der på effektiv og omfattende vis udnytter alle tilgængelige data
5. **En effektiv risikostyring**, der sikrer en mere harmoniseret gennemførelse af toldkontrol langs hele den fælles ydre grænse.

Der er ingen toldgrænser mellem medlemsstaterne, og kontrol foretaget af én tolder gælder for alle medlemsstaterne. Afgørelser vedrørende kontrolintensiteten i forbindelse med visse risici — f.eks. håndhævelsen af sanktioner rettet mod Rusland — har konsekvenser for hele EU. EU's risikohåndtering er derfor nødt til at basere sig på en **fælles EU-27-dækkende risikoprioritering**. Når det gælder finansielle risici, indfører Kommissionen allerede visse prioriterede kontrolområder og fælles risikokriterier, som skal gennemføres af medlemsstaterne. I lyset af det stigende antal ikkefinansielle risici, der skal håndteres af toldmyndighederne, indfører denne reform en lignende proces for sådanne risici. Denne risikoprioritering vil fungere som en rettesnor for EU-toldmyndigheden (se også tekstboks 5) i forbindelse med den operationelle risikostyring på EU-plan og for medlemsstaternes toldmyndigheder i forbindelse med kontrolrelaterede afgørelser fra deres side. Da dette også er et politisk spørgsmål, kan det i fremtiden gøres til genstand for drøftelser om risikoafvejning og -prioritering på politisk niveau i Rådet.

I betragtning af de forskellige former for ikkefinansielle risici (tryghed, sikkerhed, miljø osv.) afhænger den mest effektive håndhævelsesstrategi af arten af den pågældende sektorlovgivning. Uanset hvilken ikkefinansiell risiko der er tale om, er der i høj grad brug for **et tættere strategisk og operationelt samarbejde mellem toldmyndighederne og andre myndigheder** (f.eks. markedsovervågningsmyndigheder, retshåndhævende myndigheder, grænseforvaltningsmyndigheder og skattemyndigheder). En sådan koordinering bør have sit udgangspunkt i en mere inklusiv og helhedsorienteret politikudformning ved på forhånd at tage hensyn til de respektive myndigheders rolle samt de synergier, der kan skabes med disse

myndigheder. Dette bør bane vejen for en mere strategisk tilgang til håndhævelsen af produktstandarder på det indre marked. En sådan strategisk tilgang skal ledsages i det operationelle arbejde af datadeling og fælles risikoanalyser³⁵. Ved at bygge på EU-kvikskrankemiljøet på toldområdet og det nye kodekssystem til importkontrol (ICS2) vil EU-tolddatacentret muliggøre fælles brug af data, som rækker videre end automatiseret krydstjek af tilladelser eller udveksling af dokumenter, med henblik på at udforme fælles strategier for risikostyring. Indførelsen af det digitale produktpas vil supplere dette ved at gøre det muligt digitalt at identificere produkter enkeltvist, i partier eller efter produktmodeller og sikre adgang til data vedrørende produkternes oprindelse, tilstedeværelsen af farlige stoffer eller kritiske råstoffer samt andre oplysninger om produkternes sammensætning og bæredygtighed. Desuden vil oplysninger fra andre kompetente myndigheder om kemiske stoffer, der er genstand for restriktioner, eller om tilfælde af forsyningskæders manglende overholdelse af de gældende regler, som opdages i en hvilken som helst medlemsstat, indgå direkte i de fælles risikoanalyser og forbedre de efterretninger, der danner grundlag for kontrolrelaterede afgørelser i alle medlemsstaterne³⁶.

Tekstboks 5: EU-toldmyndighedens opgaver

For det første vil EU-toldmyndigheden samle ekspertise på toldområdet på centralt plan for at foretage risikostyring på EU-plan og udnytte de enorme mængder af løbende ajourførte data i EU-tolddatacentret til at foretage risikoanalyser. På grundlag af disse analyser vil EU-toldmyndigheden udstede **kontrolanbefalinger** til de nationale toldmyndigheder, som vil skulle gennemføre disse anbefalinger eller give en begrundelse for ikke at gøre det. **En fælles styring**, som omsættes til en mere harmoniseret gennemførelse af toldkontrollen, vil bidrage til at skabe en reel fælles ydre grænse for varer. Dette vil være afgørende for at bekæmpe såkaldt grænseshopping, som er en udbredt praksis, der undergraver det indre markeds integritet og indebærer, at erhvervsdrivende udser sig det svageste led i EU's ydre grænse for at føre ulovlige produkter ind på det indre marked. **Risikostyringen på EU-plan og nationalt plan vil understøtte og styrke hinanden.** De nationale toldmyndigheder vil fortsætte med deres nationale risikoanalyser og -styring, som er skræddersyet til risikoprofilen i den pågældende medlemsstat på grundlag af klart forbedrede data fra EU-tolddatacentret og de samarbejdsnetværk, der understøttes af centret.

For det andet vil EU-toldmyndigheden koordinere den operationelle krisestyring. EU-toldmyndigheden vil i henhold til den gældende EU-lovgivning udarbejde protokoller og procedurer for forskellige krisescenarier og sikre deres gennemførelse. EU-toldmyndigheden vil også fungere som den **centrale samarbejdspartner på toldområdet for myndigheder på andre områder** (f.eks. markedsovervågningsmyndigheder eller retshåndhævende myndigheder, herunder Europol), som har til opgave at beskytte det indre markeds integritet³⁷. Mens EU-tolddatacentret vil sikre IT-infrastrukturen og de underliggende data og i den forbindelse integrere innovative datakilder såsom det digitale produktpas, vil EU-

³⁵ For at lette dette samarbejde på tværs af forskellige områder vil EU-tolddatacentret blive udformet i tæt overensstemmelse med den europæiske interoperabilitetsramme (COM(2017) 134 final) og den relaterede samarbejdsramme som foreslået af Kommissionen med forordningen om et interoperabelt Europa (COM(2022) 720 final).

³⁶ F.eks. vil direkte adgang til Det Europæiske Kemikalieagenturs (ECHA's) database gøre det muligt at kontrollere tilstedeværelsen af et gyldigt registreringsnummer for hvert stof, der fremstilles eller importeres af en juridisk enhed i mængder på ét ton eller mere. Uden en sådan registrering er markedsføring af stoffet forbudt. Adgang til ECHA-databasen vil ligeledes gøre det muligt for toldmyndighederne at føre kontrol med afgørelser om tilladelser i tilfælde, hvor Kommissionen har indrømmet en fritagelse for stoffer, der er forbudt i henhold til REACH-lovgivningen. I dag oplever toldmyndighederne ofte problemer, når de skal kontrollere sådanne oplysninger, fordi afgørelser om tilladelser rettes til brugeren af stoffet og ikke importøren.

³⁷ Den vil også styrke samarbejdet med myndigheder, der efterforsker strafbare handlinger og/eller understøtter strafferetlige efterforskninger, og med Frontex, der har til opgave at opdage, forebygge og bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet ved EU's ydre grænser.

toldmyndigheden sikre det operationelle samarbejde og den operationelle koordination med relevante enheder, herunder EU-agenturer såsom Europol og Frontex. Der findes stærke synergier mellem disse to opgaver, da den nye risikostyringskapacitet i EU-toldmyndigheden også vil give mulighed for en langt hurtigere og mere effektiv og omfattende målretning mod kriserelaterede risici samt et stærkere samarbejde mellem forskellige agenturer, end hvad der er muligt i dag.

For det tredje kan Kommissionen pålægge EU-toldmyndigheden at udvikle og drive EU-tolddatacentret og føre tilsyn med overførslen og integrationen af eksisterende IT-toldsystemer over tid. Hvis Kommissionen finder det hensigtsmæssigt, kan den desuden delegere gennemførelsen af fremtidige toldprogrammer, som finansieres over EU-budgettet.

6. TIDSPLANEN FOR REFORMEN

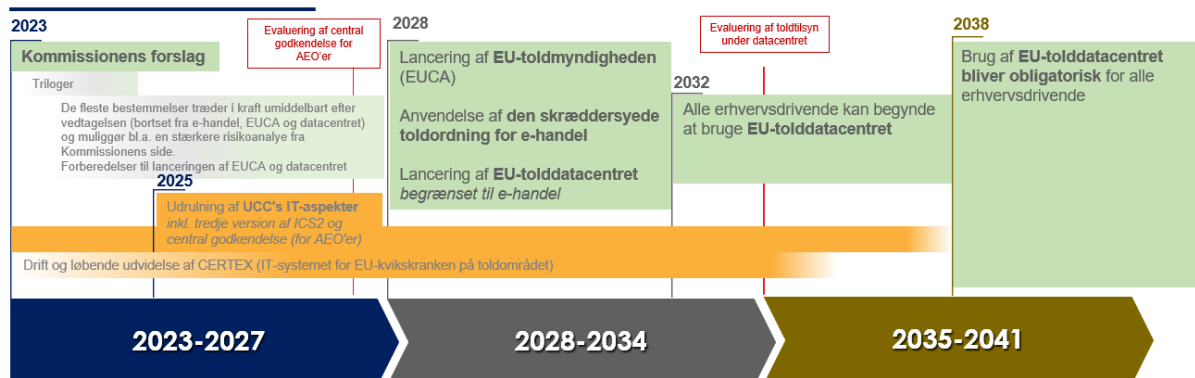
Reformen vil blive gennemført trinvist hen over de kommende 10-15 år. Dette vil sikre, at reformen fra 2016 konsolideres, før fordelene ved den nye model gradvist udnyttes uden at forstyrre toldoperationer. Selv om en række centrale bestemmelser i den nye forordning om EU-toldkodeksen vil træde i kraft kort efter forordningens vedtagelse, vil der være en overgangsperiode, hvor nogle af de nuværende praksisser vil fortsætte.

EU-tolddatacentret vil blive udviklet og gennemført løbende og bygge på visse eksisterende IT-toldsystemer og integrere andre samt det digitale produktpas, herunder de systemer, der skal gennemføres som led i den igangværende IT-reform af EU-toldkodeksen. EU-tolddatacentret vil i første omgang blive oprettet i en grundlæggende form, så det kan bidrage til at håndtere det mest presserende spørgsmål, nemlig e-handel. Den skræddersyede toldordning for e-handel vil gælde fra 2028, når EU-tolddatacentret træder ind i en første og begrænset operationel fase. Som andet trin vil allerede centraliserede IT-toldsystemer³⁸ begynde at blive overført til EU-tolddatacentret, hvorefter overførslen af de resterende nationale IT-systemer vil kunne finde sted. De erhvervsdrivende kan begynde at bruge EU-tolddatacentret fra den 1. januar 2032 og vil være forpligtet til at bruge det fra den 1. januar 2038.

EU-toldmyndigheden vil overtage sine opgaver den 1. januar 2028 og vil fra samme dato varetage sine opgaver vedrørende risiko- og krisestyring. Myndighedens anvendelsesområde vil gradvist blive udvidet i takt med udrulningen af EU-tolddatacentret, og i fremtiden kan den blive pålagt opgaver, som rækker ud over det, der er fastsat i denne foreslåede reform. Frem til 2028 vil Kommissionens tjenestegrene fortsætte deres risikostyringsaktiviteter, som er i tråd med og baner vejen for gennemførelsen af denne reform. Gennemførelsen af central infrastruktur såsom ICS2 og CRMS2 samt en forstærket dataanalysekapacitet i Kommissionen vil ikke kun bidrage til en bedre forvaltning af EU's toldunion på kort sigt, men vil også sikre, at EU-toldmyndigheden er rustet til at varetage sine opgaver fra første dag.

³⁸ Disse systemer omfatter det nye system for toldrisikohåndtering (CRMS2), ICS2, EU-kvikskranken for systemet til udveksling af certifikater på toldområdet samt kodekssystemet til centraliseret toldbehandling for import (CCI).

Toldreformen — integreret tidsplan



7. HINSIDES REFORMEN — MODERNISERING AF TOLDVÆSENET GLOBALT

Med Kommissionens meddelelse fra 2021 med titlen "Gennemgang af handelspolitikken — en åben, bæredygtig og determineret handelspolitik"³⁹ blev den grønne og den digitale omstilling gjort til en bærende søjle for EU's handelspolitik. Af samme grund må moderniseringen af toldvæsenet ikke stoppe ved grænserne for EU's toldunion. De udfordringer, som klimakrisen og e-handelen fører med sig, er globale af natur og kræver en grundig gennemgang af det globale toldsamarbejde.

Multilateralisme og regelbaseret handel udgør fortsat centrale elementer i EU's verdenshandelsstrategi. Derfor er en reform af Verdenshandelsorganisationen (WTO) stadig en central prioritet for EU. I 2021 udarbejdede EU desuden en ambitiøs vision for moderniseringen af Verdenstoldorganisationen (WCO)⁴⁰. Denne vision tager højde for den industrielle datarevolution og fremmer bæredygtige forsyningskæder, og den har bidraget til WCO's strategiske plan for perioden 2022-2025 og derved præget de globale drøftelser om reformer på toldområdet. Fremadrettet er der mere arbejde, der skal gøres. Det globale toldfællesskab er nemlig nødt til at gøre sig strukturelle overvejelser om at reformere WCO for at gøre toldvæsenet til en strategisk kapacitet i den grønne og den digitale omstilling i hele verden med inspiration fra EU's toldreform.

For at gøre det globale toldvæsen klar til den globale tidsalder godkendte EU og dets internationale partnere i 2022 en ny "**WCO-datastrategi**", som er rettet mod oprettelsen af et "globalt dataøkosystem". Dette kræver en struktureret og omfattende udveksling af toldrelaterede oplysninger på globalt plan, samtidig med at der rettes et særligt fokus mod beskyttelsen af forretningshemmeligheder og personoplysninger. EU-tolddatacentret vil fungere som et forbillede i den globale gennemførelse af WCO-datastrategien. Hvis internationale partnere inspireres til at oprette lignende, interoperable dataforvaltningssystemer, vil toldmyndighedernes evne til effektivt at overvåge og kontrollere globale forsyningskæder forstærkes markant.

Desuden bør EU indtage en lederrolle i udformningen af en global grøn toldpolitik. Der er adskillige områder, hvorpå det globale toldvæsen kan fremme **miljømæssige mål**. Ud over at

³⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Gennemgang af handelspolitikken — en åben, bæredygtig og determineret handelspolitik, COM(2021) 66 final.

⁴⁰ WCO er en mellemstatslig organisation, der beskæftiger sig med spørgsmål på toldområdet såsom varenomenklatur, værdiansættelse, oprindelsesregler, forsyningskædernes sikkerhed samt handelslettelser.

selve toldmyndighederne kan gøres grønnere⁴¹, bør en modernisering af klassificeringen af varer i overensstemmelse med målene for den grønne og den digitale omstilling indgå i den igangværende strategiske gennemgang af **konventionen om det harmoniserede system**^{42 43}. Mulighederne for at sikre en grønnere klassificering i det harmoniserede system (HS) omfatter at udstede lister over miljøvenlige varer, ændre strukturen i HS og sågar ændre selve klassificeringen på grundlag af nye miljøkriterier. En sådan gennemgang kan også bidrage til at styrke modstandsdygtigheden og få bugt med potentielle forsyningsudfordringer i sektorer, der har afgørende betydning for omstillingen til grøn energi. En standardiseret klassificering af miljøprodukter vil sikre et vigtigt grundlag for de forskellige landes vedkommende til på omhyggelig vis at kalibrere tariffer og lovgivningsmæssige foranstaltninger med relevans for disse produkter og vil udgøre et effektivt redskab til at styrke bæredygtigheden af EU's handelspolitik i WTO, i frihandelsaftaler og i nye former for samarbejder, herunder i nettonulpartnerskaber.

Ud over sit multilaterale samarbejde samarbejder EU også med lande uden for EU med udgangspunkt i bilaterale handelsaftaler. Den brede vifte af sådanne EU-aftaler har fremmet handel og indeholder ligeledes samarbejdsforpligtelser på toldområdet, som er til gensidig fordel, idet de fremmer lovlig handel og bidrager til at opspore svig, smugling og kriminelle aktiviteter i det hele taget.

Mange af disse aftaler er dog forældede, når det gælder om at give toldmyndighederne redskaberne og oplysningerne til at overvåge og kontrollere internationale forsyningskæder. I dag foregår udvekslingen af oplysninger med partnerlande efter anmodning. EU-toldreformen vil navnlig gennem EU-tolddatacentret fremme en mere systemisk udveksling af toldrelaterede oplysninger og tilmed risikosignaler. Fremtidens tilgang til det internationale toldsamarbejde skal også afspejle det omskiftende geopolitiske landskab og behovet for at sikre kritiske forsyningskæder og overvåge omgåelsen af afgørende EU-politikker, herunder sanktioner.

8. KONKLUSION

Mere end et halvt århundrede efter sin oprettelse udgør toldunionen fortsat en grundstøjt for EU-integration. Toldunionen er grundlaget for det indre marked og dets lovramme, som er målrettet mod den grønne og den digitale omstilling. De seneste dramatiske geopolitiske skift og skift i verdensøkonomien har forandret den globale handel og øger behovet for at modernisere toldunionen og dens lov- og forvaltningsramme.

Denne reform er det mest ambitiøse og omfattende forsøg på at gøre toldunionen klar til de kommende årtier, så EU's toldmyndigheder kan tjene EU og dets borgere og virksomheder bedst muligt, og så der kan opnås en reel EU-toldunion, der handler som en enhed.

EU's industri har brug for lige vilkår, og borgerne og forbrugerne ønsker sikre produktmæssige, miljømæssige og sociale standarder. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne og Europa-Parlamentet til hurtigt at nå til enighed om de forslag, der er fremsat i dag, så borgere, virksomheder og myndigheder kan drage fuld nytte af en toldunion med en effektivt forvaltet fælles grænse for varer.

⁴¹ F.eks. ved at udbrede EU's EMAS-lignende standarder til resten af verden inden for rammerne af WCO.

⁴² Rapporten om WCO's sonderende undersøgelsesprojekt af en mulig strategisk gennemgang af HS forventes at være klar i 2024.

⁴³ HS er en international produktnomenklatur, som er udarbejdet af WCO og har flere forskellige formål. Systemet anvendes af de fleste lande i verden som grundlaget for deres toldklassificering.