



Rådet for
Den Europæiske Union

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

9625/23

**Interinstitutionel sag:
2023/0157(NLE)**

**UD 112
ENFOCUSTOM 59
ECOFIN 456
FISC 97
MI 435
COMER 60
TRANS 196**

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	17. maj 2023
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2023) 259 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS FORORDNING om ændring af forordning (EØF) nr. 2658/87 for så vidt angår indførelse af en forenklet toldbehandling ved fjernsalg af varer og af forordning (EF) nr. 1186/2009 for så vidt angår afskaffelse af tærsklen for toldfritagelse

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2023) 259 final.

Bilag: COM(2023) 259 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

**om ændring af forordning (EØF) nr. 2658/87 for så vidt angår indførelse af en forenklet
toldbehandling ved fjernsalg af varer og af forordning (EF) nr. 1186/2009 for så vidt
angår afskaffelse af tærsklen for toldfritagelse**

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Dette initiativ indgår i en bred og omfattende reform af toldunionen, som Kommissionen har vedtaget i dag (sammen med forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-toldkodeksen, EU-tolddatacentret og EU-toldmyndigheden og om ophævelse af forordning (EU) nr. 952/2013 ("den reviderede toldkodeks")¹ og forslaget til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem ("momsforslaget")².

Toldunionen er en af Unionens tidligste bedrifter og spiller en afgørende rolle for det indre markedes rette virkemåde. Den bygger på en fælles toldtarif, som fastsætter de toldsatser, der skal anvendes ved indførsel af varer fra lande uden for Unionen, samt fælles procedurer for varer, der føres ind i eller ud af Unionens toldområde. Tolden opstår som følge af handelspolitikken. Sammen med andre afgifter, der er knyttet til samhandelen med tredjelande, benævnes de traditionelle egne indtægter og udgjorde 11 % af Unionens budget i 2022. Medlemsstaterne har ansvaret for at opkræve told i overensstemmelse med reglerne i Rådets forordning om gennemførelse af afgørelsen om egne indtægter³.

De ændringer i handelsmønstrene og stigningen i e-handel, der er sket i de seneste år, er blevet en udfordring for toldmyndighederne. Der gennemføres i dag mere end dobbelt så mange e-handelstransaktioner sammenlignet med almindelige handelstransaktioner, men for kun 0,5 % af værdien⁴. Denne store mængde transaktioner med ringe værdi gør det vanskeligt for både toldmyndighederne at føre korrekt kontrol med onlinehandelsstrømmene og for operatørerne at overholde de mange indberetningskrav for hver pakke.

Pakker til en værdi på op til 150 EUR, som sendes direkte fra et tredjeland til en modtager i EU, er fritaget for told⁵. Denne toldfritagelse for varer af ringe værdi blev indført i 1983 og udvidet i 1991 og 2008. Indtil den 1. juli 2021 gjaldt der også momsfratagelse for indførte varer af ringe værdi (under 22 EUR). Begge fritagelser var begrundet i den uforholdsmæssigt store administrative byrde ved behandlingen af toldangivelser med henblik på opkrævning af lave toldafgifter og moms på varer af ringe værdi.

Med vedtagelsen af pakken om moms på e-handel blev medlemsstaterne i 2017 imidlertid enige om at afskaffe momsfratagelsen for indførte varer af ringe værdi for at beskytte medlemsstaternes skatteindtægter, skabe lige vilkår for de berørte virksomheder og mindske deres byrde⁶. Direktivet indeholder også bestemmelser om en import-one-stop-shop for e-

¹ EUT C [...] af [...], s. [...].

² EUT C [...] af [...], s. [...].

³ Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 om metoderne og proceduren for overdragelse af de traditionelle egne indtægter og egne indtægter fra moms og BNI og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (omarbejdning) (EUT L 168 af 7.6.2014, s. 39).

⁴ Mellem den 1. januar 2022 og den 31. december 2022 indgav traditionelle erhvervsdrivende mere end 405 millioner indførselsanmeldelse til en værdi af 2 907 mia. EUR. Til sammenligning blev der registreret 1,1 milliarder toldangivelser til stærkt nedsat sats (på produktniveau) for varer op til 150 EUR til en samlet angivet værdi på 12,3 mia. EUR. Det svarer til en gennemsnitlig angivet produktværdi på omkring 11,00 EUR.

⁵ Artikel 23 i forordningen om fritagelse for import- og eksportafgifter (Rådets forordning (EU) 1186/2009, EUT L 324 af 10.12.2009, s. 1).

⁶ 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).

handelsformidlere, der sælger varer fra tredjelande til europæiske forbrugere, for at give dem mulighed for at opkræve importmoms på salgstidspunktet i stedet for at opkræve den, når varerne føres ind på Unionens marked. For at kontrollere, om der er opkrævet moms på salgstidspunktet, eller om den skal opkræves ved grænsen, skal alle pakker angives til toldmyndighederne ved ankomst til EU. Siden juli 2021 er alle indførte varer således underlagt moms og omfattet af en digital toldangivelse, også varer med en værdi på op til 150 EUR, som der ikke skal betales told af. Ifølge Kommissionens evaluering⁷ af momsreglerne har afskaffelsen af momsfritagelsen for indførte varer af ringe værdi været en succes. I de første 6 måneder opkrævede medlemsstaterne 1,9 mia. EUR i moms, og både skatte- og toldmyndighederne råder nu over data om e-handelstransaktioner.

Forskellen mellem moms- og toldbehandlingen af e-handelsvarer gør dog systemet meget komplekst for de berørte parter. I dag er situationen som følger: Der opkræves moms af alle varer, mens der kun opkræves told af varer med en værdi på over 150 EUR; momsen opkræves og angives af onlineplatformene på salgstidspunktet, men kontrolleres ved ankomsten, når post- og kurervirksomhederne angiver varerne til toldmyndighederne.

Selv om alle pakker siden juli 2021 angives til toldmyndighederne, er det fortsat vanskeligt for myndighederne at kontrollere overholdelsen af finansielle krav. Den fortsatte toldfritagelse for varer med en værdi på op til 150 EUR har desuden givet mulighed for et systematisk misbrug af denne tærskel gennem lav værdiansættelse og opdeling af forsendelser. Der er dokumentation for et sådant misbrug af tærsklen på 150 EUR gennem lav værdiansættelse og opdeling af forsendelser. Ifølge en undersøgelse foretaget af Copenhagen Economics i 2016 værdiansættes omkring 65 % af forsendelserne inden for e-handel for lavt ud fra et toldmæssigt aspekt⁸. Revisionsretten konkluderede desuden i sin særberetning om importprocedurer⁹, at de nuværende elektroniske toldbehandlingssystemer ikke kan forebygge indførsel af varer, der ikke er berettiget til toldfritagelse, og at dette ikke opvejes af efterfølgende kontroller og undersøgelser¹⁰.

Der sker derfor konkurrencefordrejninger. Toldfritagelsen begunstiger e-handelsoperatører i tredjelande frem for traditionelle erhvervsdrivende og EU-detailhandlere, som skal betale told ved masseindførsel, og det tilskynder til etablering af e-handelsdistributionscentre uden for EU.

Dette forslag bygger på rapporten fra **Wise Persons Group** om udfordringerne for toldunionen¹¹. I rapporten blev det bl.a. anbefalet at afskaffe tærsklen på 150 EUR for e-handel, fordi denne tærskel – ved at anspore eksportører til Unionen til at opdele forsendelser i mindre pakker – skaber de forkerte incitamenter, både hvad angår handel (illoyal konkurrence) og miljømæssig bæredygtighed (flere drivhusgasemissioner).

⁷ Se Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene - "Impact assessment report accompanying the proposal for a Council directive amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age" ([SWD\(2022\) 393 final](#)).

⁸ Copenhagen Economics (2016), "E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment" (foreligger ikke på dansk).

⁹ [Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 19/2017 Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser](#) ".

¹⁰ Den Europæiske Revisionsrets særberetning 12/2019, punkt 81-88.

¹¹ [Wise Persons Group om udfordringerne for toldunionen](#) bestod af 12 højtprofilerede personer fra både den private og den offentlige sektor med erfaring inden for toldspørgsmål, e-handel, risikoforvaltning, internationale forsyningskæder, IT og dataanalyse, lovgivning om det indre marked og international handelsret. Gruppen blev ledet af Arancha González Laya, Spaniens forhenværende minister for udenrigsanliggender, EU og samarbejde, og afholdt høringer med 48 [samtalepartnere](#) og en [åben høring](#). [Rapporten](#) blev offentliggjort den 30. marts 2022.

For at håndtere de specifikke udfordringer, der følger af e-handelsvarer, supplerer dette forslag forslaget om den reviderede toldkodeks, der vedtages af Kommissionen i dag, ved at: 1) afskaffe toldfritagelsen ved indførsel af varer til en værdi på ikke over 150 EUR; og 2) indføre en forenklet toldbehandling for varer, der indføres ved transaktioner mellem virksomhed og forbruger (B2C-transaktioner) og kan kvalificeres som fjernslag i momsmæssig henseende. Forslaget til en revideret toldkodeks indeholder yderligere forenklinger med hensyn til tarifiering, toldværdi og oprindelse med henblik på fastsættelse af told for varer, der indføres i forbindelse med fjernsalg. Den forenklete toldbehandling vil kunne anvendes af den (faktiske) importør på frivillig basis. Hvis den (faktiske) importør ønsker at drage fordel af præferencetoldsatser ved at dokumentere varernes oprindelsesstatus eller af bundne eller gældende autonome toldsatser, kan vedkommende anvende standardprocedurerne.

De foreslåede forenklinger med hensyn til beregning af told forventes at opveje konsekvenserne af afskaffelsen af tærsklen for toldfritagelse for toldmyndighedernes og virksomhedernes administrative byrde og forenkle processerne og procedurerne for operatørerne.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Dette initiativ er i overensstemmelse med og følger op på toldhandlingsplanen fra 2022¹², hvori Kommissionen udpegede en række tiltag til at bringe toldunionen til det næste niveau. Tiltagene fokuserede på fire hovedindsatsområder: risikostyring, e-handel, overensstemmelse og toldunionen som en samlet enhed. Navnlig ønskede Kommissionen under tiltag 9 at undersøge virkningerne af e-handel på toldopkrævningen og de lige vilkår for EU's operatører, herunder eventuelle ordninger vedrørende toldopkrævning i lighed med den nye tilgang til momsopkrævning under one-stop-shop-ordningen (IOSS).

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Dette initiativ er i overensstemmelse med forslaget om moms i den digitale tidsalder¹³, som blev vedtaget af Kommissionen den 8. december 2022 og er til drøftelse i Rådet. Nævnte forslag har til formål at modernisere og tilpasse EU-momssystemet til den digitale tidsalder. Det udgør en omfattende og mangesidet reformpakke, som har tre hovedformål, hvoraf det ene er at styrke konceptet om fælles momsregistrering i EU. Konceptet om én fælles momsregistrering i EU går ud på at indføre foranstaltninger til yderligere at mindske de tilfælde, hvor en afgiftspligtig person skal lade sig momsregistrere i mere end én medlemsstat.

Det tredje element i reformpakken om toldunionen, foruden forslaget om moms i den digitale tidsalder, er et forslag om ændring af momsdirektivet¹⁴ med henblik på at afskaffe tærsklen på 150 EUR for afgiftspligtige personers betalingspligt, hvilket skal fremme fjernsalg af varer og lette anvendelsen af særordningen for fjernsalg af varer, der er indført fra tredjelandsområder eller tredjelande, samt særordninger for angivelse og betaling af importmoms. Afskaffelsen af tærsklen på 150 EUR for toldfritagelse sammen med afskaffelsen af tærsklen på 150 EUR for

¹² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau" Bruxelles, 28.9.2020 ([customs-action-plan-2020_da.pdf\(europa.eu\)](#)).

¹³ COM(2022) 701, 703, 704.

¹⁴ Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår bestemmelserne om merværdiafgift for afgiftspligtige personer, der formidler fjernsalg af indførte varer, samt for anvendelsen af særordningen for fjernsalg af varer, der er indført fra tredjelandsområder eller tredjelande samt særordningerne for angivelse og betaling af importmoms.

anvendelse af IOSS bør bidrage til at mindske omfanget af tilfælde af for lav værdiansættelse og dermed beskytte medlemsstaternes indtægter.

Initiativet understøtter EU's strategi for bæredygtig vækst¹⁵, som omhandler bedre skatteopkrævning, mindre skattesvig, -undgåelse og -unddragelse og færre overholdelsesomkostninger for virksomheder, enkeltpersoner og skatteforvaltninger. Forbedringen af skattesystemerne med henblik på at fremme mere bæredygtig og retfærdig økonomisk virksomhed er ligeledes en del af EU's dagsorden for konkurrencedygtig bæredygtighed.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Denne forordning ændrer Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 af 16. november 2009 om en fællesskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter og Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif.

Begge ændringer er baseret på artikel 31 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Ifølge nævnte artikel gælder, at Rådet på forslag af Kommissionen fastsætter toldsatterne i den fælles toldtarif.

• Proportionalitetsprincippet

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målene i traktaterne, navnlig med henblik på en velfungerende toldunion og et velfungerende indre marked.

Proportionaliteten sikres ved, at dette initiativ afskaffer tærsklen for toldfritagelse for indførsel af forsendelser af ringe værdi til EU og fremmer en mere effektiv og enklere fremgangsmåde for opkrævning af told i forbindelse med varer, der indføres i forbindelse med fjernsalg.

• Valg af retsakt

Forslaget kræver en ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 af 16. november 2009 om en fællesskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter og Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSETER OG KONSEKVENSANALYSER

• Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning

Kommissionen har ikke foretaget nogen efterfølgende evaluering af Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 eller Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87.

Resultatet af den efterfølgende evaluering af pakken om moms på e-handel er imidlertid relevant for dette forslag, da det giver et overblik over mængden og værdien af forsendelser af ringe værdi, der indføres til EU. Disse data var fuldstændig ugenomsigtige på EU-plan, indtil

¹⁵ Medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner indeholder en lang række reformer, der har til formål at forbedre erhvervsklimaet og fremme indførelsen af digitale og grønne teknologier. Disse reformer suppleres af vigtige bestræbelser på at digitalisere skatteforvaltningerne som en strategisk sektor i den offentlige forvaltning (årlig strategi for bæredygtig vækst 2022 (COM(2021) 740 final)).

pakken om moms på e-handel trådte i kraft den 1. juli 2021, fordi størstedelen af pakkerne blev frigivet til EU-markedet uden toldformaliteter. Eftersom fritagelsen for importmoms for varer med en værdi på under 22 EUR blev afskaffet ved pakken om moms på e-handel, var det nødvendigt at indføre et krav om formel toldangivelse for alle indførte varer fra denne dato for at sikre overholdelse af momsbetalingspligten.

Kommissionen gennemførte en efterfølgende evaluering af de første seks måneders anvendelse af e-handelspakken. De første resultater er meget opmuntrende og vidner om de nye foranstaltningers succes. Med hensyn til indførsel viser de første resultater, at der i de første seks måneder blev opkrævet ca. 2 mia. EUR i moms særlig i forbindelse med indførsel af forsendelser af ringe værdi med en reel værdi på højst 150 EUR. Af de 2 mia. EUR i moms, der blev opkrævet i forbindelse med indførsel af varer af lav værdi i de første seks måneder, blev næsten 1,1 mia. EUR opkrævet via IOSS.

Gennemførelsen af pakken har også bidraget til at bekæmpe momssvig. En analyse på grundlag af tolldata viser, at de otte største IOSS-registrerede erhvervsdrivende tegnede sig for ca. 91 % af alle transaktioner, der blev angivet til indførsel til EU via IOSS. Dette er meget opmuntrende statistik, da den viser, hvilken indvirkning den nye markedspladsbestemmelse om en faktisk importør har haft på overholdelsen af momsreglerne, for så vidt som opfølgningen og revisionen af dette meget begrænsede antal afgiftspligtige personer er tilstrækkeligt til at sikre opkrævning af moms for denne type transaktion.

I betragtning af at pakken om moms på e-handel har været en succes, indføres der med forslaget til reform af toldkodeksen et klart ansvarsforhold for e-handelsformidlere som "faktiske" importører for så vidt angår produkter, der indføres fra tredjelande, og som de sælger til forbrugere i EU. Disse faktiske importører vil være ansvarlige for opkrævning og betaling af importtold af disse varer i overensstemmelse med principperne for moms-IOSS. Overholdelsesindsatsen vil således være mere fokuseret på et mindre antal større spillere på markedet, som vil tegne sig for størsteparten af fjernsalget af varer, der indføres til EU.

• **Høringer af interessenter**

Interessenterne blev hørt vedrørende indholdet af dette initiativ i forbindelse med undersøgelsen af en integreret og innovativ revision af EU's regler for e-handelstransaktioner fra tredjelande ud fra et told- og skattemæssigt perspektiv, som er udarbejdet af en ekstern kontrahent¹⁶. Høringen fandt sted mellem den 16. december 2021 og den 10. marts 2021, og der indkom 69 svar¹⁷. De fleste svar (33) kom fra økonomiske operatører (virksomheder og virksomhedsorganisationer) og forbrugere (26 samt yderligere input fra en forbrugerbeskyttelsesorganisation). Derudover besvarede 19 medlemsstater spørgeskemaet.

Omkring 65 % af erhvervsrespondenterne (inklusive e-handelsplatforme) ville støtte afskaffelsen af bagatelgrænsen for told, i hvert fald i et vist omfang, mens medlemsstaternes toldmyndigheder ikke udtrykte nogen klar præference mellem en afskaffelse eller en forøgelse af tærsklen på 150 EUR i deres besvarelser (44 % af respondenterne støttede afskaffelsen af tærsklen i hvert fald til et vist omfang, mens 43 % foretrak at øge den i hvert fald til et vist omfang). De anså dog ikke en nedsættelse af tærsklen for at være en gangbar løsning (57 % mente, at det slet ikke burde tages i betragtning).

¹⁶ Evalueringen af anden udgave af den endelige rapport løber stadig.

¹⁷ Det var nødvendigt at se bort fra 5 besvarelser (ud af 69) i forbindelse med analysen af spørgeskemaet. Et af svarende kom fra en medlemsstats toldmyndighed, og der blev taget hensyn hertil i forbindelse med vurderingen af undersøgelsen af de nationale myndigheder. Yderligere 4 svar havde ikke noget faktisk indhold og blev derfor ikke medtaget i analysen.

Foruden denne feedback på den offentlige høring blev der også gennemført en række målrettede høringsaktiviteter i forbindelse med konsekvensanalysen af reformen af toldunionen for at indhente eksperternes holdning. Dette omfattede drøftelser inden for rammerne af refleksionsgruppen bestående af generaldirektørerne for medlemsstaternes toldmyndigheder og ledet af Kommissionen samt i erhvervskontaktgruppen, som er det vigtigste forum til at høre virksomheder på EU-niveau om udviklingen og gennemførelsen af toldspørgsmål og udviklingen af politik på toldområdet.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Ved udarbejdelsen af dette initiativ har Kommissionen taget hensyn til analysen i ovennævnte undersøgelse, som blev foretaget af en ekstern kontrahent. Dette er forbundet med tiltag 9 i toldhandlingsplanen, ifølge hvilket Kommissionen vil undersøge virkningerne af e-handel på toldopkrævningen og de lige vilkår for EU's operatører, herunder eventuelle ordninger vedrørende toldopkrævning i lighed med den nye tilgang til momsopkrævning under one-stop-shop-ordningen (IOSS). I undersøgelsen blev der set på de mulige konsekvenser af at ændre tærsklen for toldfritagelse på 150 EUR ved at undersøge og sammenligne tre forskellige muligheder: 1) afskaffe tærsklen for toldfritagelse, 2) øge tærsklen til 1 000 EUR, 3) sænke tærsklen til 22 EUR. I undersøgelsen blev det konkluderet, at afskaffelsen af 150 EUR-tærsklen ville give den største indtægtsstigning og ville skabe mere lige vilkår mellem udenlandske sælgere og det EU-interne marked. Denne løsning ville også hjælpe med at tackle toldsvig eller -unddragelse som følge af opdeling af forsendelser og mindske incitamentet til lav værdiansættelse. Konklusionen var derfor, at afskaffelsen af bagatelgrænsen for told ville skabe flest fordele.

Kommissionen baserede sig også på en undersøgelse foretaget af en anden ekstern kontrahent i forbindelse med forslaget om moms i den digitale tidsalder. Denne undersøgelse gav input til forslaget om ændring af direktiv 2006/112/EF med henblik på udvidelse af reglen om faktisk leverandør, IOSS samt særordninger for indførsel af varer til en værdi på mere end 150 EUR, som indgår i den aktuelle pakke om reform af toldunionen.

Formålet med undersøgelsen var for det første at evaluere den nuværende situation for så vidt angår krav til digital indberetning, momsbehandling af platformsøkonomien samt en fælles momsregistrering og IOSS. For det andet skulle den vurdere virkningerne af en række mulige politiske initiativer på disse områder. I undersøgelsen blev der særligt set på muligheden for at afskaffe 150 EUR-tærsklen for IOSS. Det blev konstateret, at fjernsalg af indførte varer med en værdi på mere end 150 EUR og fjernsalg af varer, der er underlagt punktafgift, udgør omkring 10-20 % af den samlede værdi af det fjernsalg af varer, der indføres til EU, som foregår på nettet.

- **Konsekvensanalyse**

Reformen af toldreglerne for e-handel blev undersøgt nærmere i forbindelse med konsekvensanalysen af reformen af toldunionen, som dette forslag er en del af¹⁸. Efter først at have givet en negativ udtalelse den 28. oktober 2022 gav Udvalget for Forskriftskontrol en positiv udtalelse om konsekvensanalysen vedrørende toldunionsreformpakken den 27. januar 2023. Udvalget anbefalede, at der blev tilføjet flere detaljer om, hvordan mulighederne for e-handel blev identificeret, navnlig en begrundelse for at afskaffe fritagelsen for varer på under 150 EUR og betragte elektroniske platforme som faktiske importører, samt nærmere redegørelse for indførelsen af systemet med kategorier for beregningen af told, navnlig hvad

¹⁸ SWD(2023)140.

angår de forskellige muligheder, der blev fremlagt for Kommissionen. Konsekvensanalysen blev ændret i overensstemmelse hermed.

Konsekvensanalysen identificerede fem overordnede problemområder, der fører til mangler og sårbarheder i toldunionens virkemåde, og analyserede flere politiske muligheder for at løse disse problemer.

Et af disse er stigningen i e-handel og de dermed forbundne ændringer i handelsmønstrene (fra varer, der traditionelt indføres til EU i store mængder via fragt, til millioner af småforsendelser, der sendes direkte til individuelle forbrugere), hvilket har skabt nye udfordringer for toldmyndighederne. Toldmyndighederne er ikke rustet til at håndtere stigningen i varemængder og angivelser. På trods af de ændringer, der blev indført med pakken om moms på e-handel, og som har været gældende siden den 1. juli 2021 og havde til formål at bekæmpe momssvig i forbindelse med misbrug af momsfritagelsen ved indførsel, er der stadig visse problemer, og det samme gælder for lav værdiansættelse, navnlig gennem opdeling af forsendelser for at undgå betaling af importafgifter.

Ved analysen af, i hvilket omfang e-handelsprocesserne skal ændres, blev mulighederne vedrørende en reduktion eller en forøgelse af toldfritagelsestærsklen på 150 EUR derfor forkastet. Årsagen var, at ingen af de identificerede problemer (konkurrenceforvridning, kompleksitet, usikkerhed, kontrolvanskeligheder og svig) er forbundet med det fritagne beløb, men med selve fritagelsens eksistens. Muligheden for at få forbrugerne til at angive de varer, de køber online, til toldmyndighederne, blev også kasseret, fordi det anses for at være besværligt for dem, mens de, der markedsfører varer på EU-markedet, er e-handelsformidlere og ikke forbrugerne.

Ifølge konsekvensanalysen anslås den yderligere told på e-handel at give ca. 13 mia. EUR i indtægter over 15 år. De forbedrede oplysninger fra økonomiske operatører i forbindelse med de nye processer, centraliseringen af data i det europæiske tolldatacenter og den operationelle rolle, som Den Europæiske Unions toldmyndighed spiller, vil også gøre det muligt at forebygge tab af indtægter som følge af svigagtig praksis såsom for lav værdiansættelse eller fejltarifering af varerne ("lukning af toldgab").

- **Målrettet regulering og forenkling**

Dette forslag er en del af reformen af toldunionen, som er et REFIT-initiativ, der skal forenkle toldprocesserne gennem et bedre samspil mellem toldmyndighederne og de økonomiske operatører ved at fokusere på operatører og forsyningskæder i stedet for individuelle transaktioner, der skal overholde forskellige formaliteter som i dag. Virksomheder (herunder e-handelsplatforme), der tilbyder toldsynlighed gennem deres forsyningskæder, vil få adgang til enklere og hurtigere procedurer ved at give toldmyndighederne adgang til deres kommercielle data. Forenklingen og centraliseringen af funktioner på flere niveauer forventes at føre til mindre bureaukrati og forenkling af processer og procedurer for operatørerne.

Den potentielle stigning i den administrative byrde som følge af den foreslåede afskaffelse af tærsklen for toldfritagelse forventes at blive opvejet af den forenkledede toldbehandling gennem det nye system med kategorier. En sådan stigning ventes dog at være begrænset, da der siden den 1. juli 2021 allerede kræves elektronisk toldangivelse for alle varer, der indføres til EU. Derfor vil den forenkledede toldbehandling suppleret med yderligere lettelser for toldværdiansættelse og oprindelse, der foreslås som led i revisionen af toldkodeksen, forenkle fastsættelsen af told på e-handelsvarer og mindske den administrative byrde for både toldmyndigheder og økonomiske operatører.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Dette forslag forventes at øge toldindtægterne med omkring 13 mia. EUR over 15 år for EU's og medlemsstaternes budgetter, da det vil afskaffe toldfritagelsestærsklen for indførsel af forsendelser af ringe værdi. Desuden forventes det at mindske incitamentet til lav værdiansættelse og fjerne incitamentet til kunstigt at opdele forsendelser, således at de uretmæssigt kan drage fordel af toldfritagelsen. Indførelsen af den forenklede metode til opkrævning af told vil mindske den administrative byrde for toldmyndighederne og e-handelsoperatørerne. På grundlag af principperne og mekanismerne i one-stop-shoppen for moms vil e-handelswebbutikker og -platforme ud over momsen også kunne opkræve told. Dette vil øge prisgennemsigtigheden, fordi den endelige salgspris ved udtjekning vil dække alle yderligere omkostninger frem til bestemmelsesstedet for forbrugerne.

Varer, der er pålagt harmoniserede EU-punktafgifter, er ikke omfattet af den forenklede toldbehandling. Varer, der er omfattet af handelspolitiske foranstaltninger, såsom antidumping-, antisubsidie- eller beskyttelsesforanstaltninger, er også udelukket.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Toldkodeksudvalget og Toldekspertgruppen, som er rådgivende organer i toldspørgsmål, hvor repræsentanter for alle medlemsstaterne deltager, og som har Kommissionens tjenestemænd fra Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion (GD TAXUD) som formand, vil drøfte mulige fortolkningsspørgsmål mellem medlemsstaterne vedrørende den nye lovgivning.

Desuden vil de nye toldregler om e-handel blive overvåget og evalueret i forbindelse med den bredere overvågnings- og evalueringsramme, der er fastsat i Kommissionens forslag til revision af EU-toldkodeksen.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

For at løse de problemer, der er konstateret på området for e-handelsvarer fra tredjelande, indeholder dette forslag to hovedelementer. Det første element er afskaffelsen af toldfritagelsen for varer med en værdi på op til 150 EUR. Dette opnås ved at slette kapitel V i Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 af 16. november 2009.

Det andet element er en forenklet toldberegningsmetode baseret på fem forskellige kategorier (hver med forskellige toldsatser) med det formål at mindske den administrative byrde, der følger af beregningen af de gældende toldsatser på e-handelsvarer for både toldmyndigheder og virksomheder.

Konceptet med den forenklede toldordning, dvs. systemet med kategorier, er baseret på en canadisk model, der har været i kraft siden 2012 for varer til privat brug (dvs. salg fra virksomhed til forbruger (B2C) eller forbruger til forbruger (C2C)) med en værdi på op til 500 CAD (ca. 340 EUR)¹⁹. Ifølge denne fremgangsmåde er der et begrænset antal toldkategorier, der hver især omfatter klart specificerede varekategorier med en fast toldsats. Inden for dette system kan de gældende toldsatser for de enkelte produkter være lidt højere end den gældende sats baseret på den fulde varekode.

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties](#), WTO Working Group on Micro, Small and Medium-sized Enterprises September 2021.

Forslaget omfatter fem kategorier med en værditold på henholdsvis 0 % (f.eks. bøger, tryksager, kunstværker), 5 % (f.eks. legetøj, musikinstrumenter, metalbestik), 8 % (f.eks. silke og bomuldsprodukter, keramiske produkter, fotografiske varer), 12 % (f.eks. lædervarer, rejsetasker) og 17 % (f.eks. fodtøj og glasvarer) og henviser til varer, der identificeres på grundlag af kapitlerne i det harmoniserede system. De økonomiske operatører vil dog stadig skulle angive det 6-cifrede kodenummer i det harmoniserede system, hvilket fortsat er et krav i den forudgående fragtinformation i henhold til lovgivningsforslaget om revision af EU-toldkodeksen. Varer, der i dag er omfattet af en generel toldsats på 0 %, vil fortsat være omfattet af nultold.

Varer, der er pålagt harmoniserede punktafgifter, og varer, der er omfattet af antidumping-, antisubsidie- eller beskyttelsesforanstaltninger, er ikke omfattet af den forenklede toldopkrævningsmetode.

Kategorisystemet tager udgangspunkt i de gældende bundne toldsatser og tager ikke hensyn til varenes oprindelsesstatus. Hvis den økonomiske operatør imidlertid ønsker at drage fordel af præferencetoldsatser ved at dokumentere varenes oprindelsesstatus, kan vedkommende anvende standardprocedurerne. På samme måde kan en økonomisk operatør, som ønsker at drage fordel af bundne eller gældende lavere autonome toldsatser, gøre dette ved at anvende standardprocedurerne. Toldfritagelsen for indførsel af varer af en samlet værdi på op til 150 EUR pr. forsendelse afskaffes pr. 1. marts 2028. Fra denne dato kan importører vælge at anvende den forenklede toldbehandling til beregning af den told, der skal betales af indførte e-handelsvarer, og de faktiske importører vil begynde at give oplysninger til EU's tolldatacenter om transaktioner vedrørende varer, der sælges til forbrugere i EU og sendes fra et tredjelandssområde eller et tredjeland.

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

om ændring af forordning (EØF) nr. 2658/87 for så vidt angår indførelse af en forenklet toldbehandling ved fjernsalg af varer og af forordning (EF) nr. 1186/2009 for så vidt angår afskaffelse af tærsklen for toldfritagelse

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 31,
under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og ud fra følgende betragtninger:

- (1) Kapitel V i Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009¹ indeholder bestemmelser om fritagelse for importafgifter for varer af ringe værdi, der forsendes direkte fra et tredjeland til en modtager i Unionen i forsendelser med en samlet egenværdi på højst 150 EUR. Indtil den 1. juli 2021 gjaldt ligeledes en fritagelse for importmoms for varer af en værdi på højst 22 EUR. Den stigende mængde indførte varer af ringe værdi som følge af den eksplosive vækst i e-handelen og de deraf følgende forenklinger har gjort det vanskeligt for toldmyndighederne at håndhæve overholdelsen af skatte- og ikke-skattemæssige forpligtelser. Derfor blev fritagelsen for importmoms for disse varer af ringe værdi afskaffet ved Rådets direktiv (EU) 2017/2455² for at beskytte medlemsstaternes skatteindtægter, skabe lige vilkår for de berørte virksomheder og lette deres byrde.
- (2) Samtidig blev toldfritagelsen for varer med en værdi på op til 150 EUR opretholdt, hvilket har givet mulighed for et systematisk misbrug af denne tærskel gennem lav værdiansættelse og opdeling af forsendelser.
- (3) I et digitaliseret toldmiljø, hvor der er adgang elektroniske data for alle indførte varer, uanset deres værdi, er der ikke længere grund til at opretholde en toldfritagelse, der blev indført for at forhindre, at toldmyndighederne, virksomhederne og private enkeltpersoner blev pålagt en urimelig byrde. I betragtning af den betydelige indførsel af varer til en ringe værdi er det desuden blevet nødvendigt at beskytte Unionens og medlemsstaternes finansielle interesser.
- (4) Det er derfor nødvendigt at afskaffe den tærskel, der er fastsat i kapitel V i forordning (EF) nr. 1186/2009, i henhold til hvilken varer af ringe værdi, der ikke overstiger 150 EUR pr. forsendelse, er fritaget for told ved indførsel.
- (5) Det er imidlertid vanskeligt at beregne den gældende toldsats på grundlag af tarifieringen, toldværdien og varernes oprindelse. Anvendelsen af denne metode i forbindelse med e-handel vil typisk pålægge toldmyndighederne og virksomhederne

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 af 16. november 2009 om en fællesskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter (EUT L 324 af 10.12.2009, s. 23).

² 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).

en urimelig administrativ byrde. For at undgå dette bør e-handelsformidlere have mulighed for at anvende en forenklet toldbehandling baseret på et system med fem kategorier, hvor der for hver kategori anvendes en særskilt toldsats afhængigt af, hvilke varer der sælges til den endelige forbruger. Varer, der i dag er omfattet af en generel toldsats på 0 % vil fortsat være omfattet af nultold.

- (6) Dette kategorisystem bør tage udgangspunkt i de gældende bundne toldsats og bør ikke tage hensyn til varernes oprindelsesstatus. Hvis importørerne imidlertid ønsker at anvende den bundne toldsats eller lavere gældende autonome toldsats eller at anvende præferencetoldsats ved at dokumentere varernes oprindelsesstatus, kan de gøre dette ved at anvende standardprocedurerne, eftersom anvendelsen af den forenkledede toldbehandling er valgfri.
- (7) Varer, der pålægges harmoniserede punktafgifter, og varer, der er omfattet af antidumping-, antisubsidie- og beskyttelsesforanstaltninger bør være undtaget fra den forenkledede toldbehandling ved fjernsalg af indførte varer fra tredjelande. Samtidig er varerne i kapitel 73, 98 og 99 i den kombinerede nomenklatur også undtaget, fordi indførsel af sådanne varer (dvs. jern- og stålprodukter, komplette industrielle anlæg og varer, der indføres eller udføres under særlige omstændigheder) på grund af varernes natur ikke bør være omfattet af forenkling.
- (8) I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om den Europæiske Union (TEU), går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå traktaternes målsætninger, navnlig en velfungerende toldunion og et velfungerende indre marked. Proportionaliteten sikres ved, at dette initiativ afskaffer tærsklen for toldfritagelse for indførsel af forsendelser af ringe værdi til EU og fremmer en mere effektiv og enklere fremgangsmåde for opkrævning af told i forbindelse med varer, der indføres i forbindelse med fjernsalg.
- (9) Forordning (EØF) nr. 2658/87 og (EF) nr. 1186/2009 bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

I Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 foretages følgende ændringer:

1) I artikel 1 tilføjes følgende som stk. 4 og 5:

"4. Uanset stk. 3 opkræves der på importørens anmodning told ved indførsel af varer, for hvilke levering heraf betragtes som fjernsalg af varer indført fra tredjelandsområder eller tredjelande som omhandlet i artikel 14, stk. 4, nr. 2), i direktiv 2006/112/EF, i overensstemmelse med den forenkledede toldbehandling for fjernsalg, der er fastsat i tabellen i bilag I, del I, afsnit II, nr. G.

5. Den forenkledede toldbehandling for fjernsalg, der er nævnt i stk. 4, finder ikke anvendelse på:

a) varer, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, i Rådets direktiv (EU) 2020/262³

³ Rådets direktiv (EU) 2020/262 af 19. december 2019 om den generelle ordning for punktafgifter (EUT L 58 af 27.2.2020, s. 4).

b) varer, over for hvilke der er indført foranstaltninger efter forordning (EU) 2016/1036⁴ eller forordning (EU) 2016/1037⁵ eller forordning (EU) 2015/478⁶ eller forordning (EU) 2015/755⁷, uanset deres oprindelse samt

c) alle varerne i kapitel 73, 98 og 99."

2) Bilag I ændres som angivet i bilaget til nærværende forordning.

Artikel 2

Kapitel V i Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 udgår.

Artikel 3

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Den finder anvendelse fra den 1. marts 2028.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1036 af 8. juni 2016 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union (EUT L 176 af 30.6.2016, s. 21).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1037 af 8. juni 2016 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union (EUT L 176 af 30.6.2016, s. 55).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/478 af 11. marts 2015 om fælles ordninger for indførsel (EUT L 83 af 27.3.2015, s. 16).

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/755 af 29. april 2015 om fælles ordninger for indførsel fra visse tredjelande (EUT L 123 af 19.5.2015, s. 33).