



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.12.2012
COM(2012) 791 final

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

om toldunionens tilstand

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	EU-TOLDUNIONEN	3
1.1.	Indledning	3
1.2.	EU-rettens regler om toldunionen: over 40 års udvikling.....	4
1.2.1.	Lovgivning	4
1.2.2.	Politik og strategiske mål	5
1.3.	Toldunionen 2012: i EU's tjeneste	5
1.3.1.	Tjenester til erhvervslivet og samfundet	5
1.3.2.	Toldunionen i tal	6
1.3.3.	En europæisk succeshistorie	7
1.4.	Forvaltning og funktionsmåde	7
1.4.1.	Aktiviteter og processer	7
1.4.2.	Input	8
1.4.3.	Forvaltning	8
2.	EVALUERING AF TOLDUNIONEN	9
2.1.	Eksterne faktorer	9
2.2.	Interne faktorer.....	9
3.	TOLDUNIONEN 2020 – VEJEN FREM.....	10
3.1.	Fuldførelse af moderniseringen.....	11
3.2.	Vurdering af mangler og fastlæggelse af prioriteter	11
3.3.	Forbedring af effektiviteten gennem reform af forvaltningen af toldunionen	13
4.	KONKLUSION.....	15

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

om toldunionens tilstand

1. EU-TOLDUNIONEN

1.1. Indledning

Den Europæiske Unions (EU) toldunion¹ er et af de mest vellykkede eksempler på europæisk integration og europæisk politik. Den har været et stabilt fundament for økonomisk integration og vækst i Europa gennem mere end fire årtier. Dens retlige grundlag har vist sig at være solidt og fleksibelt over for udvidelser af både det geografiske område og opgavernes omfang. Den var blandt de første inden for den offentlige sektor, der påbegyndte en gennemgribende modernisering med indførelse af paneuropæiske e-administrationstjenester. I internationale undersøgelser optræder en række europæiske toldadministrationer ofte blandt de bedste i verden.²

Disse undersøgelser viser dog også, at ikke alle led i kæden fungerer lige godt. Den lovgivning, der finder anvendelse, er den samme, men det er resultatet af dens gennemførelse ikke. Det er begyndt at vise sig, at toldunionen står over for alvorlige udfordringer med hensyn til dens funktionsmåde. Der er risiko for, at disse udfordringer generelt vil forringe toldunionens effektivitet med hensyn til at beskytte og tjene EU. Dette resulterer i manglende effektivitet, spild og manglende overensstemmelse mellem behov og tilgængelige ressourcer. Det skaber igen et uensartet serviceniveau og suboptimal generel beskyttelse af EU's grænser.

Toldunionen hører ind under EU's enekompetence³, mens ansvaret for gennemførelsen af toldlovgivningen primært påhviler medlemsstaterne⁴. Nogle af de udfordringer, som toldunionen står overfor, har dog tydeligvis deres oprindelse i den voksende globalisering af handel, forretningsmodeller og logistik samt globalisering af kriminalitet og andre trusler. Fordelene ved toldunionen er desuden jævnt fordelt, men det samme gør sig ikke gældende for omkostningerne. Af historiske, geografiske og handelsmæssige årsager bærer nogle af medlemsstaterne en uforholdsmæssig stor andel af byrden.

Det er i dag en kendsgerning, at medlemsstaterne i en tæt forbundet verden ikke kan klare de udfordringer, som globaliseringen medfører, hvis de står alene og isoleret fra resten af EU. Generelle observationer af situationen i EU⁵ giver en god beskrivelse af udfordringerne og behovet for en indsats for toldunionen: Globalisering kræver større europæisk enighed, og mere enighed kræver mere integration og erkendelse af, at vi alle "er i samme båd".

¹ "EU-toldunionen" betyder i denne meddelelse EU's toldunion og territorium som defineret i artikel 30 ff. i TEUF, ekskl. EU's toldunion med Tyrkiet, Andorra og San Marino.

² Verdensbanken, "Doing Business 2012": Doing business in a more transparent world (<http://www.doingbusiness.org/rankings>); The World Economic Forum – Global Competitiveness Index (<http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>).

³ EUF-traktatens artikel 3.

⁴ EUF-traktatens artikel 291.

⁵ Formand José Manuel Barroso, SPEECH/12/596, 12/9/2012.

Denne meddelelse har til formål at:

- fremhæve merværdien og den grundlæggende betydning af de tjenester, som toldunionen tilvejebringer, som et grundlag for vækst, konkurrenceevne og sikkerhed på det indre marked og i EU
- anerkende, at toldunionen står over for udfordringer, der kræver en europæisk indsats
- skitsere et handlingsforløb med det formål at tage disse udfordringer op og skabe en mere velfungerende, robust og samlet toldunion inden 2020.

1.2. EU-rettens regler om toldunionen: over 40 års udvikling

1.2.1. Lovgivning

I 1968 afskaffede toldunionen først og fremmest **told ved nationale grænser** og indførte et **ensartet afgiftssystem for import fra lande uden for EØF**. Den **indledningsvise oprettelse af den fælles toldtarif og de fælles regler om oprindelse og toldværdiansættelse** blev suppleret af direktiver og forordninger om forskellige forhold inden for toldlovgivningen, f.eks. toldprocedurer, toldformaliteter og -kontrol samt toldskyld og -garantier. Den væsentligste ændring i EU-rettens regler i forbindelse med oprettelsen af det indre marked i 1993 var ud over den blotte fjernelse af de indre grænser for varer var kodificeringen af de forskellige retsakter til et fælles og umiddelbart anvendeligt retsgrundlag. Selv om offentligheden satte lighedstegn mellem fjernelse af de indre grænser i EU og fjernelse af told, understregede det faktisk den store betydning af et effektivt toldtilsyn ved den fælles ydre grænse.

De centrale elementer i EU-rettens regler om toldunionen har siden 1993 været den omfattende og umiddelbart anvendelige EF-toldkodeks⁶ og den fælles toldtarif⁷ med efterfølgende ændringer. Desuden sikrer en række specifikke retsakter, herunder forordninger om håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder⁸, narkotikaprækursorer⁹, kulturgoder¹⁰, kontrol med likvide midler¹¹, markedsovervågning¹² og retsakter, der har til formål at beskytte borgerne og miljøet¹³, et betydeligt og umiddelbart anvendeligt retsgrundlag for toldmyndighedernes håndhævelse af regler inden for disse områder.

⁶ Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks.

⁷ Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif.

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 1383/2003 om toldmyndighedernes indgriben over for varer, der mistænkes for at krænke visse intellektuelle ejendomsrettigheder, og om foranstaltninger over for varer, der krænker sådanne rettigheder.

⁹ <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/precursors/>.

¹⁰ Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 om udførsel af kulturgoder.

¹¹ Forordning nr. 1889/2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet.

¹² Forordning (EF) nr. 765/2008 om kravene til akkreditering og markedsovervågning i forbindelse med markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 339/93.

¹³ F.eks. Rådets forordning (EF) nr. 338/97 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed.

1.2.2. Politik og strategiske mål

I 2008 blev følgende strategiske mål for toldunionen fastlagt i *udviklingsstrategien for toldunionen*¹⁴: 1) at beskytte EU og 2) at støtte EU's konkurrenceevne. Disse mål gælder stadig i dag og i fremtiden. Målene skal opfyldes på en ensartet og effektiv måde gennem hensigtsmæssig kontrol og gennem tæt samarbejde mellem toldadministrationerne og med andre myndigheder, erhvervslivet¹⁵ og internationale partnere.

Internationalt samarbejde er et centralt strategisk element i EU's toldpolitik. Multilateralt, f.eks. inden for rammerne af Verdenstoldorganisationen og Verdenshandelsorganisationen, fremmer EU udviklingen og gennemførelsen af internationale standarder, navnlig på området for sikkerhed, handelslettelser og toldforenklinger. Bilateralt har det været EU's mål at samarbejde aktivt med de vigtigste handelspartnere om at løse alle toldrelaterede udfordringer, f.eks. vedrørende handelslettelser, oprindelsesregler, håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, forsyningskædesikkerhed og bekæmpelse af svig.

1.3. Toldunionen 2012: i EU's tjeneste

1.3.1. Tjenester til erhvervslivet og samfundet

Toldvæsenet er den offentlige myndighed, der har det fuldstændige tilsyns- og kontrolansvar for alle varer, der passerer EU's ydre grænser, og som kan bevæge sig frit inden for EU's toldområde, når de er frigivet til fri omsætning af toldmyndighederne et sted i EU. Delvist som følge af denne unikke position har toldunionens rolle udviklet sig betydeligt, og dens opgaver er vokset siden 1968. Den er blevet en vigtig leverandør af tjenester til erhvervslivet og samfundet, og EU's toldsektor opfylder i dag en række operationelle mål. Toldvæsenet har stadig ansvaret for opkrævning af indtægter til EU og medlemsstaterne, men det pålægges i medfør af dets rolle som retshåndhævende myndighed flere og flere opgaver med henblik på at beskytte EU's sikkerhed. Toldvæsenet beskytter i stigende grad integriteten af det indre marked for varer og håndhæver mange andre offentlige interesser ved den ydre grænse.

Toldunionen er gennemførelsesorgan for en stor del af EU's handelspolitiske foranstaltninger og gennemfører en lang række internationale aftaler om EU's handel. Da det er mest effektivt at stoppe uønskede varer eller varer forbundet med risiko fra tredjelande, *inden* de bringes i omsætning i EU, forventer et betydeligt og stadig større antal offentlige instanser, at toldmyndighederne håndhæver deres politikker ved grænsen. De forventer, at gennemførelsen af formalitetskrav og kontrolforanstaltninger ved de ydre grænser som fastlagt i toldlovgivningen også kan omfatte kravene i anden lovgivning¹⁶. Toldvæsenet fungerer derfor i stigende grad som en generel "vogter af det indre marked", og det omfatter f.eks. håndhævelse af lovgivning vedrørende folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, miljø og landbrug.

¹⁴ KOM(2008) 169 endelig.

¹⁵ For at fremme samarbejdet med erhvervslivet har forvaltningerne i de fleste medlemsstater oprettet nationale udvalg for kontakten mellem erhvervslivet og toldadministrationen, og på EU-plan bidrager en høringsmekanisme, Erhvervskontaktgruppen, aktivt til det forberedende arbejde i forbindelse med langt de fleste nye initiativer.

¹⁶ F.eks. den flerårige handlingsplan om overvågning af markedet. Flere oplysninger findes i bilag 2 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene - Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014-2020 (FISCUS) - SEC(2011) 1317 final.

Toldunionen medvirker også udtrykkeligt til at opfylde mål for den indre sikkerhed¹⁷. Tabel 1 viser det spektrum af tjenester, som toldunionen har leveret til EU i 2012.

¹⁷

Se f.eks. meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 22. november 2010 – Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis – Fem skridt hen imod et mere sikkert EU [KOM(2010) 673 endelig – Ikke offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende].

Tabel 1: Tjenester leveret af EU's toldunion i 2012

Tjenester leveret til regeringer (EU og nationale)	Tjenester leveret til samfundet	Tjenester leveret til erhvervslivet
Opkrævning af indtægter for EU og nationale regeringer	Beskyttelse mod terrorisme og kriminelle organisationer (bekæmpelse af hvidvaskning af penge og sikring af forsyningskædesikkerheden)	Sikring af lige konkurrencevilkår for virksomheder og varer i samme situation på tværs af EU
Gennemførelse af told- og handelspolitikker og -lovgivning (på land, til havs og i luften)	Beskyttelse af sundheden (mennesker og dyr, f.eks. lægemidler, produktsikkerhed osv.)	Så lidt fysisk og proceduremæssig indgriben i handel som muligt, f.eks. forenklede procedurer, enstrengede kontaktsystemer (single window) og kvikskranker (one-stop-shops)
Toldmyndighedernes gennemførelse af (dele af) politikker og lovgivning, der ikke vedrører told (f.eks. om sundhed og sikkerhed)	Håndhævelse af respekten for retsstatsprincippet	Støtte til de europæiske virksomheders konkurrenceevne, f.eks. toldsuspensioner
Information om handelsstrømme og involverede aktører til brug i den politiske beslutningsproces (især statistikker om handel med varer)	Beskyttelse af de europæiske skatteyderes interesser	Beskyttelse af intellektuel ejendomsret
	Forøgelse af den økonomiske velstand	Gennemsigtig, hurtig og ensartet information og vejledning om procedurer, handelsforanstaltninger, standarder og normer, lovgivning og retspraksis
	Gennemførelse af EU's udenrigspolitik, f.eks. håndhævelse af handelsembargoer, ikke-spredning osv.	
	Beskyttelse af kulturarv	
	Miljøbeskyttelse	

1.3.2. Toldunionen i tal

Med leveringen af disse tjenester håndterer EU's toldsektor 17 % af verdenshandelen – over 2 mia. tons varer om året¹⁸ til en værdi af 3 300 mia. EUR. I perioden 2004-2010 steg værdien af EU's udenrigshandel med næsten 50 %¹⁹ trods indvirkningerne af finanskrisen. EU er centrum i den globale handels- og forsyningskædelogistik og er den største handelspartner for USA, Kina og Rusland. Mere end 90 % (8,4 mia. tons varer) af handelen transporteres ad søvejen, og mere end 20 % heraf aflæsses i Europa. EU har over 250 internationale lufthavne. Den østlige landegrænse er næsten 10 000 km lang og har 133 kommercielle indgangssteder

¹⁸ [EU's websted – området for toldpolitik.](#)

¹⁹ External and intra EU trade, A statistical yearbook, data 1958-2010, s. 16.

ved vej og jernbane. Ved hele EU's ydre grænse (land, luft og hav) er der i alt mere end 1 000 indgangstoldsteder.

I 2011 behandlede EU's toldmyndigheder 36 millioner forudgående angivelser af varer, 140 millioner indførselsangivelser, 96 millioner udførselsangivelser og 9 millioner transitangivelser. Disse tal svarer til, at medlemsstaternes toldadministration i gennemsnit behandlede 8,9 angivelser pr. sekund. De opkrævede told, der bidrog med ca. 16,6 mia. EUR til EU-budgettet, dvs. ca. 13 % af EU-budgettet²⁰.

1.3.3. En europæisk succeshistorie

EU's succes som verdens største handelsblok og globale aktør, de voksende mængder og den stadig hurtigere handel kan uden tvivl alt sammen betragtes som indikatorer for EU-toldunionens fortsatte succes. Den har støttet handel og økonomisk vækst og beskyttet de 500 millioner europæiske borgers sikkerhed, sundhed og miljø. I de sidste fire årtier har toldunionen løst sine opgaver effektivt og tilpasset sig nye opgaver, nye geografiske dimensioner og skiftende globale forhold.

I det sidste årti har den med vellykket resultat indført sammenkoblede it-systemer og -processer, der kræver samarbejde og koordinering på tværs af EU-landene. I dag forventes det, at de 27 nationale forvaltninger, der deles om udgifterne, forvalter toldunionen og gennemfører dens regler, som om de var "en samlet enhed".

1.4. Forvaltning og funktionsmåde

Som følge af den fælles lovgivning og politik, som indtil videre er gennemført af de 27 forvaltninger i EU, er toldunionens operationelle funktion kompleks. Den har udviklet sig til et sæt aktiviteter og processer, som anvender en blanding af menneskelige, tekniske og finansielle input fra EU og medlemsstaterne.

1.4.1. Aktiviteter og processer

For at toldunionen overordnet set kan gennemføre sine funktioner som fastlagt i lovgivningen, skal hovedprocesserne involvere følgende aktiviteter:

- 1) administration af **klarering** af varer, herunder:
 - tilsyn med indførsel og udførsel af varer gennem behandling af angivelser forud for ankomst/afgang
 - behandling af toldangivelser og administration af toldprocedurer
 - anvendelse af handelsforanstaltninger og -begrænsninger
 - beregning og opkrævning af told og andre afgifter og administration af garantier
 - anvendelse af andre relevante bestemmelser
- 2) **kontrol**, herunder:

²⁰

[Budget 2011 i tal.](#)

- risikoprofilering og målretning af kontrolforanstaltninger
- kontrol af dokumenter og fysisk kontrol
- efterfølgende kontrol
- gennemførelse af officielle forespørgsler
- forudgående og efterfølgende revision af handlende i forbindelse med forskellige typer godkendelser

3) **håndhævelse**, herunder:

- strafferetlige/administrative undersøgelser og retsforfølgelse
- pålæggelse af sanktioner.

De primære **horisontale processer**, der støtter hver af disse aktiviteter, omfatter:

- 1) **datastyring**, herunder styring og behandling af enorme mængder data om handel og handlende
- 2) **styring af handlende** med administration af mere end tre millioner "klienter", der er involveret i handel²¹, herunder:
 - 1) identifikation og registrering
 - 2) levering af information
 - 3) udstedelse af forskellige godkendelser
- 3) **risikostyring**, herunder identifikation, vurdering, analyse og afhjælpning af de utallige typer og niveauer af risici, der er forbundet med international handel med varer.

1.4.2. Input

De centrale input til toldunionen, for at den kan løse sine opgaver og gennemføre disse indbyrdes forbundne processer, omfatter **regler** (f.eks. lovgivning), der skal anvendes, **praktiske retningslinjer og procedurer**, der beskriver, hvordan de anvendes i praksis, og **ressourcerne** til fysisk at udføre dem (finansielle og menneskelige ressourcer, it-systemer og udstyr).

Selv en meget overfladisk taksonomi af disse input²² viser, at de i virkeligheden er en kompleks blanding af internationale aftaler²³, som f.eks. GATT-regler, EU-lovgivning, -retningslinjer og -ressourcer (f.eks. understøttende it-infrastruktur og -programmer) samt

²¹ EORI-database.

²² Udkast til endelig rapport under rammekontrakt DIGIT/R2/PO/2009/027 "ABC II - Feasibility study on the evaluation of the state of the EU Customs Union".

²³ Mange internationale aftaler og konventioner, f.eks. WCO's reviderede Kyotokonvention, er kodificeret i EU-lovgivningen.

ationale regler²⁴, retningslinjer, processer og ressourcer. Mens EU-toldlovgivningen og EU-retningslinjerne er fælles, og f.eks. visse understøttende databaser er fælles, varierer de nationale input og navnlig de menneskelige og finansielle ressourcer, der er til rådighed for de forskellige toldadministrationer, betydeligt mellem medlemsstaterne, og det samme gælder de nationale processer og nationale anvendelser af it-infrastruktur og -programmer.

1.4.3. Forvaltning

Forvaltningen af toldunionen har udviklet sig organisk med tiden. Den formelle **lovgiver** omfatter Rådet, Europa-Parlamentet og – i tilfælde af gennemførelseslovgivning – en række komitologiudvalg. **Gennemførelsen** af toldunionen støttes yderligere af en mindre formel struktur til politisk koordinering. Centrum for denne struktur er Toldpolitikgruppen, der ledes af Kommissionen og består af generaldirektørerne for de 27 nationale forvaltninger. Den gennemgår problemer, den gøres opmærksom på, og udstikker retningslinjer for videreudviklingen af politikker i toldunionen. Toldpolitikgruppen har siden undertegnelsen af Romtraktaten i 1958 været en fælles platform for administrationerne. Den er i dag den overordnede politiske koordineringsgruppe for en lang række styringsgrupper, projektgrupper og aktioner, hvis arbejde i mange tilfælde forvaltes af Kommissionen og finansieres under Told 2013-programmet²⁵.

2. EVALUERING AF TOLDUNIONEN

Trods toldunionens succes gennem 40 år er den i de seneste år blevet stillet over for stadig mere krævende udfordringer. I 2005 foreslog Kommissionen efter sin meddelelse i 2003²⁶ om enkle og papirløse rammer for told og handel en lovgivningspakke, der skulle modernisere EU's toldsektor, navnlig gennem øget brug af elektronisk databehandling. Pakken blev vedtaget i 2008²⁷, og den blev starten på den fuldstændige modernisering af EU's toldlovgivning og -procedurer.

Siden 2010 har Kommissionen og medlemsstaterne gennemført en evaluering af toldunionens funktionsmåde. Eksterne faktorer har tydeligvis forstærket behovet for ændringer, men evalueringen viser klart, at nogle af de grundlæggende aspekter af den gamle driftsmodel og den måde, hvorpå deltagerne i toldunionen samarbejder, som ikke er blevet ændret, muligvis bør ændres nu.

2.1. Eksterne faktorer

Den omkringliggende verden har i de seneste årtier stillet stadig strengere krav til toldunionen. Den konstant voksende handel, nye og stadig mere komplekse forsyningskæder og forretningsmodeller (f.eks. e-handel) samt nye former for logistik og konkurrencepres medfører større mængder, hurtigere handel og stadig mere komplicerede forhold. De iboende risici i de internationale forsyningskæder er også vokset som følge af globaliseringen af kriminalitet og terroraktiviteter. Presset fra et hurtigt voksende antal opgaver og forventninger fra aktørerne har udvidet omfanget af toldaktiviteterne og intensiveret behovet for nye

²⁴ EU's toldlovgivning er fælles, men der er en margen af nationale regler.

²⁵ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 624/2007/EF af 23. maj 2007 om vedtagelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i EF.

²⁶ KOM(2003) 452 endelig af 24.7.2003.

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 450/2008 om EF-toldkodeksen (moderniseret toldkodeks), EUT L 145 af 4.6.2008, s. 1, og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 70/2008/EF af 15.1.2008 om papirløse rammer for told og handel, EUT L 23 af 23.1.2008, s. 21.

kompetencer, værktøjer og ressourcer. Der er i øjeblikket uddelegeret ansvarsområder til toldsektoren i mere end 60 retsakter²⁸. Virkningerne af den økonomiske krise har på den anden siden intensiveret presset på ressourcerne – behovet for at gøre mere og mere med mindre og mindre. Tidspunktet for krisen var kritisk for toldadministrationerne – gennemførelsen af væsentlige lovgivningsreformer krævede, at de investerede i store it-projekter på et tidspunkt med drastiske nedskæringer i både budget og ressourcer.

2.2. Interne faktorer

Kommissionen og medlemsstaterne har også anerkendt, at modellen for toldunionens funktionsmåde i sig selv rummer en række svagheder. Moderniseringen hen imod et tværeuropæisk elektronisk toldmiljø med realtidsudveksling af information mellem 27 medlemsstater kræver, at der anvendes nye processer på tværs af EU-landene samt flere investeringer i it og nye kompetencer hos medarbejderne. Det får mange af de nuværende svagheder, f.eks. spildte omkostninger til dobbeltarbejde, til at træde endnu tydeligere frem.

I 2010 blev en selvanalyserende vurdering igangsat med det formål at udpege de væsentligste svagheder ved toldunionen. En "egenundersøgelse"²⁹ udpegede en række problemområder, der skal tages fat om. Den resulterede også i en række idéer til udvikling af den fremtidige indsats.

På baggrund af undersøgelsen udpegede Kommissionen i sin rapport til Rådet i 2011³⁰ en række områder, hvor toldunionen skulle forbedre sin funktionsmåde.

Kommissionen anfører følgende i sin rapport:

- **En bredere strategisk tilgang til samarbejde med andre instanser og internationale partnere inden for sikkerhed, sundhed, sikring og miljø er nødvendig.**
- **Forvaltningen af gennemførelsen af toldunionen skal ajourføres og forbedres, både med hensyn til strukturer og arbejdsmetoder, også for at muliggøre en bedre prioritering af initiativerne og en mere strømlinet udnyttelse af de knappe ressourcer.**
- **For at forbedre nyttevirkning, effektivitet og ensartethed og opnå stordriftsfordele er øget deling og pooling af kapaciteter og kompetencer mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Kommissionen nødvendig.**
- **Et grundlag for måling og vurdering af toldunionens resultater er en absolut forudsætning for toldunionens videreudvikling.**

Yderligere detaljerede vurderinger er for nylig blevet gennemført inden for kritiske områder, som f.eks. risikostyring³¹, håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder³² og kontroller

²⁸ Bilag 2 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene - "Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014-2020 (FISCUS) - SEC(2011) 1317 final".

²⁹ "Future Business Architecture for the Customs Union and Cooperative Model in the Taxation Area in Europa", TAXUD/R3/VDL D(2010) 433216, rammekontrakt DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II.

³⁰ KOM(2011) 922.

³¹ "Study on the on possible ways to enhance EU-level capabilities for risk analysis and targeting", PricewaterhouseCoopers, 31. maj 2012.

³² Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Konsekvensanalyse vedrørende Europa-Parlamentets og Rådets forordning om toldmyndighedernes håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder - SEK(2011)597 og SEK(2011)598 og Arbejdsdokument fra Kommissionens

med likvide midler. I 2012 igangsatte Kommissionen desuden en omfattende ekstern evaluering med henblik på at supplere vurderingen med aktørernes perspektiv.

Resultatet af disse undersøgelser vil efter planen danne grundlaget for bredere overvejelser i 2013 af de konkrete prioriteter for toldunionens udvikling.

3. TOLDUNIONEN 2020 – VEJEN FREM

Det operationelle mål med denne meddelelse er at skitsere et handlingsforløb med henblik på at modvirke udfordringerne og skabe en mere velfungerende, robust og samlet toldunion, der kan levere tjenester af samme høje kvalitet på tværs af EU-landene, inden 2020. Som svar på Kommissionens rapport fra 2011 understregede Rådet følgende i sine konklusioner fra den 10. december 2012: *"toldunionen bør fortsat udvikle sig, således at den kan opfylde sine mål og støtte EU's konkurrenceevne ved at beskytte erhvervslivet, lette handelen og tilbyde tjenester af høj kvalitet til alle aktører"*³³.

For at sikre denne udvikling er det afgørende, at moderniseringen af lovgivningen og procedurerne fuldføres. De vigtige processer med at identificere udfordringerne er endvidere blevet gennemført. Mangelanalyserne er godt på vej, og enkelte mangler behandles allerede. Endelig skal de strukturelle problemer løses.

Der er derfor tre centrale forudsætninger, der skal opfyldes, for at toldunionen kan udvikle sig på en ensartet og omfattende måde:

- 1) fuldførelse af den modernisering, der blev indledt i 2003
- 2) fuldførelse af mangelanalyserne og identifikation af de prioriteter, der skal håndteres, og
- 3) gennemgang og reform af toldunionens forvaltnings- og administrationsstrukturer.

Disse forudsætninger skal selvfølgelig opfyldes på en ensartet og struktureret måde for at undgå at forstyrre den daglige administration af EU's internationale handel.

3.1. Fuldførelse af moderniseringen

I 2003 blev der indledt en omfattende modernisering af toldlovgivning og -procedurer, herunder en udvidet rolle til toldvæsenet i indsatsen for at beskytte de ydre grænser, rationalisering af den retlige ramme, øget standardisering af toldregler og deres gennemførelse, forenkling af toldprocedurer og datamatisering af alle angivelser og al dataudveksling.

Det første betydelige resultat af denne modernisering var vedtagelsen af sikkerhedsændringen af EF-toldkodeksen³⁴ i 2005, som banede vejen for indførelsen af systematisk automatisk risikoanalyse på grundlag af elektronisk indgivne data om handel forud for indførsel og udførsel af varer i 2011.

³³ tjenestegrene - Report on the Implementation of the EU Customs Action Plan to Combat Intellectual Property Right Infringements for the Years 2009 to 2012 – SWD(2012)356 Ref.

³⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 648/2005 af 13. april 2005 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks.

Som en generel tendens takket være de nye muligheder, der er opstået i medfør af udviklingen af it, tilbyder alle nationale toldadministrationer nu mulighed for at indsende toldangivelser elektronisk. I dag sker over 90 % af alle toldangivelser i EU elektronisk. Moderniseringen er godt på vej. It forbedrer i væsentlig grad toldunionens produktivitet.

De primære drivkræfter bag de videre og mere omfattende foranstaltninger i moderniseringsprocessen omfattede vedtagelsen af *den moderniserede toldkodeks* og *beslutningen om papirløse rammer for told og handel* i 2008. Den moderniserede toldkodeks gælder dog endnu ikke og er genstand for et forslag om omarbejdning³⁵. Beslutningen om papirløse rammer skal også revideres.

De første prioriteter på vejen frem er Europa-Parlamentets og Rådets færdiggørelse og vedtagelse af lovgivningen, vedtagelsen af Kommissionens forskellige retsakter og medlemsstaternes hurtige gennemførelse.

3.2. Vurdering af mangler og fastlæggelse af prioriteter

Der er for nylig gennemført en række mangelanalyser, og flere gennemføres i øjeblikket, især inden for områderne risikostyring og forsyningskædesikkerhed, intellektuelle ejendomsrettigheder, markedsovervågning, sundhed, sikkerhed og miljø samt krisestyring.

På området for **håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder** identificerede Kommissionen i 2011 udfordringer og iværksatte foranstaltninger ved at foreslå en revideret forordning om intellektuelle ejendomsrettigheder³⁶. Den 10. december 2012 vedtog Rådet desuden en ny handlingsplan for 2013-2017, og samarbejdet med internationale partnere styrkes med henblik på at forstærke beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder i hele forsyningskæden.

På områderne for **sundhed, sikkerhed og miljø** er der et klart behov for at gøre toldvæsenets håndhævelse lettere ved at indføre forbud mod og begrænsninger for importerede og eksporterede varer ved lov. For at sikre, at kravene i disse love er forenelige med toldprocedurer og -processer, vil Kommissionen udvikle en værktøjskasse med standardprocedurer, der skal indgå i fremtidige love. Begrænsninger og forbud vil blive yderligere integreret i TARIC, og en plan for et fælles kontaktsystem ("single window") for toldklarering er under udarbejdelse. Der udvikles yderligere retningslinjer, uddannelses tilbud og kapacitetsobyggende instrumenter med det formål at støtte toldadministrationernes håndhævelse af ikke-skattemæssig lovgivning, og der udvikles fælles kontroltilgange baseret på risikoanalyser. Manglen på viden om resultaterne af toldadministrationernes lov håndhævelse skal desuden afhjælpes for at forbedre den politiske beslutningsproces og evalueringen af denne lovgivning. Udvikling af måleværktøjer og statistikker over resultater af toldkontrol på områder som f.eks. produktsikkerhed og -overensstemmelse er absolut afgørende. Alle disse foranstaltninger bør samles i en strategi for en fælles indsats af Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at lette toldadministrationernes arbejde, når de skal håndhæve ikke-skattemæssig lovgivning. Kommissionen har allerede nedsat en ekspertgruppe med deltagelse af toldadministrationerne og de myndigheder, der er ansvarlige for den ikke-skattemæssige lovgivning, som har til opgave at udvikle ovennævnte aktiviteter.

³⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-toldkodeksen (KOM(2012) 64 af 20.2.2012).

³⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om toldmyndighedernes håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder - KOM(2011) 285

Efter fundet af eksplosive stoffer i luftfragt ("Yemenhændelsen") og inden for rammerne af rapporten om styrkelse af luftfragtsikkerheden, som arbejdsgruppen på højt niveau har udarbejdet, har Kommissionen i tæt samarbejde med de forskellige aktører – erhvervslivet og internationale partnere – undersøgt, hvordan **forsyningskædesikkerheden** kan forbedres, og hvordan internationale standarder kan udvikles. En udførlig vurdering af manglerne og behovet på området for **risikostyring og forsyningskædesikkerhed** vil blive fremlagt i *Kommissionens meddelelse om risikostyring og forsyningskædesikkerhed*³⁷. På dette område er der også forskning og internationale projekter i gang under EU-rammeprogrammet (FP7).

Fremtidige foranstaltninger bør også udformes med henblik på at forbedre toldvæsenets risikostyrings- og kontrolforanstaltninger på EU-plan, således at der opnås bedre beskyttelse af EU's og medlemsstaternes finansielle interesser.³⁸

Kommissionen har også konstateret alvorlige problemer som følge af forskellige tilgange til **overtrædelse af EU's toldlovgivning og anvendelsen af sanktioner**, som bør omhandles i et forslag i 2013. Efter den nukleare ulykke i Fukushima er der endvidere udarbejdet en handlingsplan³⁹, der har til formål at forbedre toldvæsenets **krisestyring**. **Reglerne om toldsuspensioner og toldkontingenter** revideres også i en undersøgelse, der indledes i 2013, og som muligvis vil vise, at reglerne bør revideres.

Med hensyn til toldunionens **internationale dimension** skal det bilaterale samarbejde med handelspartnere og samarbejdet i multilaterale fora om udviklingen af værktøjer og betingelser for forsyningskædesikkerhed og handelslettelser fortsat prioriteres, idet der skal fokuseres på fremme af forenklede toldbestemmelser, gensidig anerkendelse af autoriserede økonomiske aktører og deling af information med tredjelande om administration af forsyningskæden fra første til sidste led. Indsatsen for at bekæmpe smugling af ulovlige varer, krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og svig bliver fortsat sikret en markant profil i internationale aftaler, som f.eks. bilaterale handelsaftaler, og der bør lægges mere vægt på moderniseringen af oprindelsesreglerne i sådanne aftaler.

De udpegede prioriteter i 2013 omfatter:

- **en meddelelse fra Kommissionen om risikostyring og forsyningskædesikkerhed**
- **en strategi for en fælles indsats af Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at lette toldforvaltningernes arbejde, når de skal håndhæve ikke-skattemæssig lovgivning**
- **et forslag om håndtering af forskellige tilgange til overtrædelse af EU's toldlovgivning og anvendelsen af sanktioner**
- **gennemførelse af en handlingsplan med henblik på at forbedre toldvæsenets krisestyring**
- **undersøgelse og (deraf følgende) revision af reglerne om toldsuspensioner og toldkontingenter**
- **prioritering af værktøjer og betingelser for handelslettelser, forsyningskædesikkerhed og håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder i**

³⁷ Offentliggøres i begyndelsen af 2013.

³⁸ Revisionsretten – Særberetning nr. 1/2010 "Bliver de forenklede toldprocedurer ved indførsel kontrolleret effektivt?".

³⁹ TAXUD/B2/061/2011.

bilaterale og multilaterale internationale aftaler

- **fuldførelse af mangelanalyser og prioritering, navnlig ved at følge op på evalueringen af toldunionen i 2013.**

3.3. Forbedring af effektiviteten gennem reform af forvaltningen af toldunionen

Det nuværende decentrale system med gennemførelse og administration på nationalt plan af en fælles kerne af ansvarsområder, opgaver og i stigende grad fælles processer og it-systemer har af mange årsager nået grænserne for effektivitet. Disse årsager omfatter dobbeltarbejde, mangel på konsekvens, problemer med interoperabilitet og manglende overensstemmelse mellem behov og ressourcer i hele EU. Nylige erfaringer med anvendelsen af paneuropæiske processer og it i gennemførelsen af sikkerhedsændringen af EF-toldkodeksen og i anvendelsen af visse EU-dækkende godkendelser bekræfter disse problemer. Økonomiske aktører har desuden indberettet eksempler på forskelsbehandling på tværs af EU og har klaget over den usikkerhed og de omkostninger, der opstår som følge af forskellige serviceniveauer og praktiske krav, de møder i de forskellige EU-lande.

Da retsgrundlaget er fælles, er det naturligvis den operationelle gennemførelse, der er mangelfuld i denne henseende. Det nationale gennemførelses- og administrationssystem, som længe har været uændret, skal vige pladsen for et tættere samarbejde og deling af ansvaret mellem de administrationer, der gennemfører toldunionen. Reform af lovgivning og arbejdsmetoder og løsning af specifikke problemer vil medvirke til dette. Der er dog stadig et tværgående problem i den særdeles decentraliserede og stadig mere komplekse forvaltning af gennemførelsen af toldunionen.

Der skal gennemføres en reform af forvaltningen af toldunionen, ikke mindst for at opnå yderligere produktivitetsforbedringer (f.eks. stordriftsfordele som følge af pooling af ressourcer) og effektivitetsgevinster (f.eks. risikostyring på grundlag af poolede risikoinformationer). Forvaltningen bør først og fremmest have til formål at sikre leveringen af service af en ensartet høj kvalitet i alle EU-lande.

For at sikre effektiv levering af service af høj kvalitet i alle EU-lande bør reformen af forvaltningen omfatte forbedringer med hensyn til:

- **definition af operationelle mål/servicekvalitet for EU og et fælles system til overvågning heraf**
- **forøgelse af den operationelle koordinering og fælles indsats, hvor det er nødvendigt**
- **fastlæggelse af en mekanisme til identifikation af behov, prioriteter og overførsel af/støtte til kapacitet, hvor det er nødvendigt.**

4. KONKLUSION

Toldunionen føjer klar og ubestridt merværdi til det europæiske samfund og erhvervsliv. Den inddriver betydelige indtægter til EU og medlemsstaterne og er på mange måder det indre markeds vogter og en uundværlig støtte for gennemførelsen af EU's handel. Samtidig sikrer den værdifuld beskyttelse af EU's virksomheder, samfund og miljø mod forskellige trusler fra den internationale handel med varer.

I de senere år har toldunionen indledt en betydelig reform og modernisering af lovgivning, procedurer og arbejdsmetoder. Gennemførelsen af reformen er dog endnu ikke afsluttet. Reformen skal desuden udvides til toldunionens interne strukturer og forvaltningen af dens operationelle funktionsmåde.

Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at:

- **fuldføre moderniseringen uden forsinkelse**
- **indgå i dialog med relevante aktører med udgangspunkt i resultaterne af nylige evalueringer og mangelanalyser, herunder evalueringen af toldunionen fra 2012, med henblik på at fastlægge prioriteterne**
- **reformere forvaltningen og medlemsstaternes og Kommissionens roller og ansvar i forbindelse med den overordnede operationelle administration af toldunionen. De næste trin bør omfatte en plan for reformen inden 2014.**