



Bruxelles, den 21.12.2016
COM(2016) 813 final

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

Udvikling af EU's toldunion og dens forvaltning

1. INDLEDNING

I denne meddelelse behandles spørgsmålet om, hvordan Kommissionen og medlemstaterne i fællesskab kan sikre, at toldunionens virkemåde bidrager bedst muligt til velstand og sikkerhed i EU.

Den nu snart 50 år gamle toldunion er et tidligt eksempel på vellykket integration i EU. Toldunionen skabte forudsætningerne for oprettelsen af det indre marked, og tjente som et solidt grundlag for økonomisk integration og vækst. Med en stærk og velfungerende toldunion er det muligt for EU at have fremgang og udvikle konkurrencedygtige virksomheder, beskytte sine indtægtskilder og beskytte offentligheden mod truslen fra terrorisme, trusler mod sundheden og miljøet og andre trusler. En forudsætning for succes er, som det også er tilfældet på mange andre politikområder, at der søges opnået en ligevægt mellem de enkelte medlemstater bekymringer og strategien for at nå fælles mål.

I en tid, hvor terror og andre alvorlige forbrydelser begås på tværs af grænserne og internationalt, pålægges det toldmyndighederne som retshåndhævende myndigheder, der forestår grænsekontrol, i stadig stigende grad at udføre ikke-fiskale opgaver med det formål at forbedre EU's indre sikkerhed. På sikkerhedsområdet spiller toldmyndighederne en særlig rolle med at forhindre terrororganisationer i at flytte deres midler og blokere deres indtægtskilder, sådan som det er anerkendt i Kommissionens handlingsplan med henblik på at styrke bekæmpelsen af finansiering af terrorisme¹. Der må imidlertid gøres en større indsats for at koordinere de forskellige politikområder, som deltager i grænseforvaltningen, og styrke samarbejdet og øge synergieffekten mellem de forskellige retshåndhævende myndigheder for at bidrage til en effektiv og bæredygtig sikkerhedsunion. Bedre informationsudveksling er i denne henseende afgørende.

Teknologier og forretningsmodeller i hastig udvikling kombineret med tiltagende mængder i verdenshandelen, en vedvarende grænseoverskridende kriminalitet og trussel mod sikkerheden, et ekspanderende og uddybet EU og det stigende antal arbejdsopgaver, som skal udføres af toldmyndighederne, er alle faktorer, der sætter toldunionens funktionsmåde under pres. Det har ført til en større omarbejdning af de lovgivningsmæssige rammer gennem vedtagelse og gennemførelse af EU-toldkodeksen². Toldkodeksen var tænkt som en ramme, inden for hvilken redelige og legitime virksomheder i EU dagligt kan konkurrere i den globale økonomi uden at blive forhindret af unødigt bureaukrati, samtidig med at de støttes af ensartede, elektroniske og effektive toldtjenester i hele EU.

Selvom toldlovgivningen vedtages på EU-plan, påhviler gennemførelsen af den medlemsstaterne gennem deres nationale toldmyndigheder. Toldunionens natur fører til

¹ COM(2016) 50 final.

² Forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (omarbejdning). Med de nye lovgivningsmæssige rammer indføres et krav om, at alle interaktioner mellem såvel toldområdet og erhvervsdrivende som mellem de forskellige toldmyndigheder skal ske ved brug af elektroniske databehandlingssystemer. Dette er ikke kun tænkt som modernisering og øget omkostningseffektivitet på mellemlang sigt med hensyn til forvaltning og lettelse af samhandelen, men hjælper også med til at forvalte handelsstrømme i hele Unionen i fællesskab.

indbyrdes afhængighed mellem de nationale forvaltninger, som skal erkendes, for få de størst mulige fordele af den. Ved gennemførelsen består udfordringen i, at de forskellige toldmyndigheder, som arbejder under forskellige geografiske, budgetmæssige og organisatoriske vilkår, skal opnå samme resultater.

Desuden kræver de indbyrdes forbindelser mellem toldområdet og andre politikområder vedrørende sikkerhed og grænsekontrol en mere ensartet og tværsektoriel tilgang, som bl.a. tager sigte på at udnytte det fulde potentiale, der ligger i et tættere samarbejde mellem toldmyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder, herunder gennem synergier og interoperabilitet mellem informationssystemer.

I henseende til toldunionen er det derfor nu yderst vigtigt at sikre, at EU-toldkodeksen kan gennemføres på en virksomhedsfuld og effektiv måde af toldmyndigheder, som udfører deres opgaver som en enhed, samtidig med at de samarbejder effektivt med de myndigheder, der er ansvarlige for andre relevante politikområder, der har følger for grænsekontrol og indre sikkerhed. Dette er en afgørende forudsætning for korrekt gennemførelse af den nye EU-toldkodeks, som i lyset af den vægt, der lægges på fuldstændig elektronisk kommunikation mellem toldmyndighederne og erhvervslivet, kun er mulig på basis af EU-dækkende interoperable it-systemer og ensartet anvendelse af reglerne gennem alle toldmyndigheder i EU. Dette er også afgørende i den aktuelle politiske kontekst, når det gælder den rolle, som toldområdet spiller i beskyttelsen af EU's borgere.

Inden for de nuværende institutionelle rammer er der brug for et fornyet styrket samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen for at opnå:

- en fælles overordnet vision for forvaltningen af toldunionen mellem alle medlemsstater og Kommissionen med henblik på at sikre et mere fleksibelt og effektivt samarbejde og bedre regeludstedelse
- en mere effektiv håndhævelse af reglerne ved hjælp af bedre koordinering af og samarbejde mellem operationelle tjenester på stedet
- en vigtigere rolle for toldmyndighederne ved sikringen af sammenkoblet grænseforvaltning og retshåndhævelse, udvikling af et tættere samarbejde og forbedret informationsudveksling med myndigheder, som beskæftiger sig med andre relevante politikområder
- en langsigtet it-strategi med henblik på at tilvejebringe omkostningseffektive processer for toldmyndigheder og erhvervslivet og synergier med andre relevante politikområder
- en styrkelse af toldmyndigheders præstationsevne overalt i EU gennem udvidet anvendelse af god praksis og innovative fælles løsninger, herunder med henblik på imødekommelse af deres finansielle behov.

2. UDVIKLING AF FORVALTNINGSSTRUKTURER

2.1. Forvaltning af politikudformning og -gennemførelse

Takket være vedtagelsen og anvendelsen af EU-toldkodeksen fra 1. maj 2016 er toldunionens lovgivningsmæssige rammer blevet styrket og moderniseret. Med EU-toldkodeksen fuldendes toldområdet overgang til et papirløst og fuldt ud elektronisk og interoperabelt miljø med forenkling, service og hurtighed som centrale værdier. Arbejdsprogrammet for EU-toldkodeksen³, der blev vedtaget i 2014 og ajourført i 2016⁴, indeholder en tidsplan for indførelsen af understøttende it-systemer i en overgangsperiode, som bygger på et sammensat netværk af de bestående it-systemer, som anvendes af medlemsstaterne og Kommissionen.

Hvad EU-toldkodeksen angår, er det i de kommende år nødvendigt at prioritere virkningsfuld og ensartet anvendelse af kodeksen og hurtig ændring, når det er nødvendigt, af de detaljerede tekniske retsakter, der understøtter dens overordnede struktur.

På grund af den grad af integration og harmonisering af lovgivninger, som i øjeblikket er opnået i toldunionen, og den indbyrdes afhængighed mellem toldtjenester, må politikområdet hyppigt koordineres med alle medlemsstater, og det er nødvendigt, at medlemsstaterne i høj grad samarbejder på det operationelle område.

Forskellige organer varetager behandlingen af forskellige aspekter af toldunionens funktionsmåde. Der pågår imidlertid ingen vellykket overordnet koordinering af politiske og operationelle aspekter. Der er et særligt behov for koordinering ved integreringen af strategier i andre politikområder, der har indflydelse på og fører til udvidelse af toldmyndighedernes opgaver.

Hidtil er en stor del af koordineringen mellem politikområder for toldunionen sket gennem Toldpolitikgruppen, en uformel ekspertgruppe, der blev nedsat af Kommissionen for 53 år siden. Gruppen er sammensat af toldmyndighedernes ledere, men har ingen formelle juridiske beslutningsbeføjelser. Endnu mere uformelle er de såkaldte klubmøder, som afholdes af generaldirektørerne for de nationale toldmyndigheder.

I sin rolle som koordinator af medlemsstaternes politikker og forhandling og vedtagelse af EU-retten har Rådet for Den Europæiske Union sin egen styringsstruktur til at tilrettelægge sit arbejde på forskellige områder. I den sammensætning i Rådet, der har ansvaret for konkurrenceevne, behandles det toldrelaterede arbejde primært i to rådsarbejdsgrupper – en om toldunionen og en om samarbejde på toldområdet – men formentlig uden en struktureret vision for politikudvikling og på en ad hoc-baseret måde. Herudover er et nyt organ, der er sammensat af generaldirektørerne for toldmyndighederne, for nylig blevet oprettet i Rådet.

³ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2014/255 af 29. april 2014 om fastlæggelse af arbejdsprogrammet for EU-toldkodeksen.

⁴ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/578 af 11. april 2016 om fastlæggelse af arbejdsprogrammet vedrørende udviklingen og indførelsen af de elektroniske systemer, der er omhandlet i EU-toldkodeksen.

Dets rolle er at komme med svar på ovennævnte spørgsmål og drøfte strategiske anliggender samt sikre koordinering med Rådets øvrige politikområder.

Kommissionen er af den opfattelse, at den operationelle tilgang, der bør skabes og fastholdes, samtidig med at de institutionelle ordninger og ansvarsområder overholdes, skal være:

- strategisk – behandle tværgående spørgsmål som sikkerhed, bekæmpelse af finansiering af terrorisme, svig eller e-handel, på højt niveau med de tekniske aspekter, som drøftes særskilt på det behørigt tekniske niveau
- sammenkoblet med andre politikker, som skal gennemføres ved grænserne, såvel med foranstaltninger, der har betydning for varebevægelser, som foranstaltninger, der understøttes af toldområdet i henseende til bevægelighed for personer
- indholdsrig – de skal være en ledetråd i spørgsmål som udvikling af langsigtet it-strategi, gennemgang af resultater baseret på nøgleresultatindikatorer, udvikling af fælles risikostyring med henblik på sikkerhedsrisici osv.

Kommissionen vil på sin side formalisere og udvikle Toldpolitikgruppens rolle, så dens arbejde koncentrerer sig om tilvejebringelse af input med henblik på fastlæggelse af overordnet koordinering af politiske og operationelle aspekter og fastlæggelse af klare prioriteter for fremtiden (med henblik herpå vil der blive udarbejdet en forretningsorden for Toldpolitikgruppen). Til støtte for dette mål og som led i projektet om toldunionens resultater vil Kommissionens tjenestegrene sammen med medlemsstaterne udvikle strukturerede oplysninger om centrale aspekter af toldunionens funktionsmåde (se punkt 2.2).

Kommissionen vil særlig kontakte Toldpolitikgruppen med henblik på støtte til fastlæggelse af operationelle mål i hele Unionen på grundlag af de udfordringer, som toldunionen rummer i sig selv, og som den står overfor, og til sikring af deres overordnede sammenhæng. Toldpolitikgruppen vil også blive organiseret omkring en langsigtet dagsorden, der fastlægges i samarbejde med medlemsstaterne. Fokus for dagsordenen vil være tværgående spørgsmål på det strategiske niveau.

Kommissionen er også opmærksom på den vigtige rolle, som erhvervslivet skal indtage i udarbejdelsen og gennemførelsen af effektive toldprocedurer, der sikrer de nationale og EU's finansielle interesser⁵. I øjeblikket rådgives Kommissionen af ekspertgruppen Erhvervskontaktgruppen, og tilsvarende rådgivende organer er oprettet på nationalt plan. De seneste erfaringer med høringer om gennemførelsesbestemmelser til EU-toldkodeksen har også vist nytten af fælles møder mellem erhvervsdrivende, nationale myndigheder og Kommissionen. Kommissionen har til hensigt at videreføre og styrke sin praksis for at få flere aktører til at deltage i processen og for at målrette høringer om vigtige aspekter af balancen mellem handelslettelser, behovet for regelefterlevelse og beskyttelse.

Kommissionen vil hvert andet år forelægge Rådet og Parlamentet en rapport, som bygger på resultaterne af, hvordan toldunionen fungerer, og foreslå prioriteringer/retningslinjer for

⁵ Toldafgifter hører til EU's egne indtægter.

toldunionens fremtidige udvikling og for sikring af integration med EU's øvrige politiske prioriteringer. Rapporten kan tjene som grundlag for en regelmæssig drøftelse på højt niveau i Rådet om den måde, som toldunionen fungerer på. Dermed kan de langsigtede strategiske retningslinjer for toldunionen fastlægges, men der kan også gives en ramme for drøftelser og samarbejde for at støtte arbejdet på de mange indbyrdes forbundne områder, f.eks. afsløring og forebyggelse af grænseoverskridende kriminalitet og terrortruslen.

2.2. Forvaltning af politikovervågning og -analyse

Opretholdelse af ajourførte lovgivningsmæssige rammer forudsætter viden om deres indvirkning. Operationelle beslutninger baseret på grænseoverskridende samarbejde forudsætter også oplysninger om den daglige gennemførelse af politikken.

Toldunionens resultatprojekt, som Kommissionen og medlemsstaterne arbejder på, er et detaljeret resultatmålingsprojekt med nøgleresultatindikatorer på basis af toldunionens strategiske mål⁶. For at sørge for at de oplysninger og det forvaltningsinstrument, som er nødvendige for gennemførelsen, er til rådighed, vil Kommissionen undersøge muligheden for at fastlægge et nyt retsgrundlag for en række nøgleresultatindikatorer og for indberetningen af data til at frembringe dem. Det vil gøre det muligt at give retningslinjer for de politiske beslutninger og skabe en ramme for evalueringen af resultater og gennemførelsen. Den pågående evalueringscyklus for rammen for toldrisikostyring vil også bidrage med hensyn til toldkontrol og gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring⁷.

For at bistå medlemsstaterne med at anvende EU's toldlovgivning korrekt vil overvågningsforanstaltningerne inden for rammerne af Told 2020-programmet og de dermed forbundne processer blive revideret med henblik på at identificere og afhjælpe mangler, og der vil blive fremlagt en revideret overvågningspolitik.

Kommissionen vil:

- *formalisere og udvikle Toldpolitikgruppens rolle, så den koncentrerer sit arbejde om den overordnede koordinering af politiske og operationelle aspekter inden for de nuværende institutionelle rammer*
- *øge antallet af fælles møder mellem Kommissionen, de nationale myndigheder og de erhvervsdrivende og revidere mekanismen for høring af erhvervslivet*
- *hvert andet år forelægge Rådet og Parlamentet resultaterne af, hvordan toldunionen fungerer, for at sikre en regelmæssig drøftelse om politiske prioriteter*
- *instruere sine tjenestegrene i at fastlægge et sæt nøgleresultatindikatorer og, hvis det er relevant, efter høring af interesserne foreslå et nyt retsgrundlag til støtte for systemet til resultatmåling.*

⁶ COM(2008) 169 endelig af 1. april 2008 som bekræftet i Rådets resolution om fremtiden for samarbejdet om håndhævelse af toldlovgivningen af 19.3.2013 (2013/C 80/05).

⁷ COM(2014) 527 final.

3. VIGTIGE SPØRGSMÅL, SOM FORVALTNINGSSTRUKTURERNE SKAL HÅNDBERE

Kommissionen har opstillet tre vigtige mål, hvis opfyldelse kræver en strategisk og sammenhængende indsats. Det er:

- gennemførelse af en vision for, hvordan **toldmyndighederne kan samarbejde, så der opnås en fuldt ud effektiv og sammenhængende indsats**
- udformning og gennemførelse af en fælles vision mellem toldmyndighederne og andre kompetente myndigheder for **forvaltningen af EU's grænser** og koordineringen af deres respektive aktiviteter
- håndtering af de store **ressourcemæssige udfordringer for toldunionen.**

3.1. Toldmyndigheder, der handler som en enhed

Gennemførelsen af EU-toldkodeksen er en stor udfordring for såvel medlemsstaterne som for Kommissionen. Medlemsstaterne er nødt til at handle som en enhed i forvaltningen af toldunionen for at sikre, at de nationale forvaltninger, virksomhederne og offentligheden får størst mulig gavn af den. Kommissionen ser fire hovedprioriteter, som alle støtter sig på en konstant udveksling af god praksis.

3.1.1. Fælles forståelse af, hvordan EU-lovgivningen skal anvendes

For det første skal det sikres, at alle berørte parter når til enighed om en fælles forståelse af, hvordan de EU-retlige bestemmelser skal anvendes i medlemsstaterne. En sådan fælles forståelse er også vigtig, eftersom Kommissionen i fællesskab med interessenterne udvikler de nærmere detaljer af nyskabende begreber som f.eks. centraliseret toldbehandling eller egen beregning.

Kommissionen vil i fællesskab med medlemsstaterne og i samarbejde med erhvervslivet udarbejde et fælles sæt retningslinjer, som bygger på de nuværende ikke-lovgivningsmæssige retningslinjer. Dermed kan det sikres, at alle interessenter har et klart overblik over, hvordan lovgivningen skal anvendes. Kommissionens tjenestegrene vil også levere uddannelsesmateriale til det nationale personale i moderne, flersproglige versioner som f.eks. e-læring og e-bøger.

3.1.2. Udbygning af menneskelige kompetencer

For det andet skal toldmyndighedernes gøre bedst mulig brug af de 120 000 toldmedarbejdere. Med henblik herpå har de behov for sammenhængende kvalitetsstandarder og passende uddannelse, så en ensartet anvendelse af gældende bestemmelser og initiativer sikres.

Tættere samarbejde om udvikling af menneskelige ressourcer og uddannelse bør omfatte anvendelse af EU's kompetenceramme som grundlag for de nationale toldmyndigheders uddannelseskoncepter, personaleudviklingsprocesser og etablering af fælles

uddannelsescentre i medlemsstaterne. Målet er at ekspertise- og resultatniveauet i alle EU's toldmyndigheder og i erhvervslivet systematisk hæves og dermed medvirke til modernisering af offentlige myndigheder og administrativ kapacitetsopbygning. Kommissionen vil fremlægge en handlingsplan, som indeholder de aktiviteter, der skal iværksættes for at styrke udviklingen af menneskelige ressourcer.

3.1.3. Forvaltning, opbygning og finansiering af it-systemer

For det tredje skal der føres tilsyn med den komplicerede proces med:

- opgradering eller indførelse og drift af de nye europæiske it-systemer, der er fastsat bestemmelse om i EU-toldkodeksen
- tilpasning af opgraderingen af medlemsstaternes it-systemer, som vil blive påvirket af de ændringer, der indføres ved EU-toldkodeksen. Derudover skal tilgangen til toldmyndighedernes it-systemer af hensyn til interoperabiliteten tilpasses hinanden.

De eksisterende instrumenter vil medvirke til færdiggørelsen af projekter, som allerede er vedtaget. De bringer imidlertid ikke svar på, hvordan overlapning af indsats og ressourcer undgås i etableringen eller udskiftningen af gamle it-systemer i de enkelte medlemsstater. De bringer heller ikke svar på problemet med langsigtet forvaltning af en stadig mere avanceret it-arkitektur på EU-plan, hvor kontinuitet og integritet af forbindelser og transmissionssystemer og tilgængelighed i stigende grad tillægges en kritisk betydning.

Omkostningerne til udvikling og opretholdelse af EU-toldkodeksens it-systemer vil i de kommende år være anseelige. Kommissionen alene har under Told 2020-programmet et budget på 380 mio. EUR⁸ til udvikling og vedligeholdelse af allerede planlagte systemer. Medlemsstaternes omkostninger vil samlet set være væsentlig højere. Takket være disse investeringer vil det være muligt for samtlige interessenter at udnytte toldunionens potentiale fuldt ud. I den sammenhæng er rationalisering, undgåelse af overlapning og anvendelse af god praksis af afgørende betydning. Det er navnlig vigtigt, hvis store nye projekter på skal kunne være i stand til fuldt ud at levere de ønskede effektivitetsgevinster i form af understøtning af toldprocedurer og den lovpligtige risikoanalyse på en og samme tid. For at opnå de størst mulige synergier og effektivitetsgevinster er alle aktører nødt til at forpligte sig til langsigtede løsninger.

På nuværende tidspunkt er det ikke alle medlemsstater, som deler den samme fælles vision om, hvordan og hvornår, der skal anvendes fælles systemer. Nogle foretrækker i stedet den såkaldte "hybrid systemarkitektur", hvor de kan vælge at deltage i fælles EU-tjenester eller opretholde deres egne nationale løsninger eller bruge begge løsninger parallelt med hinanden. På længere sigt og i alles interesse skal forvaltningsstrukturerne nå frem til et fælles syn på, hvilke tjenester, der skal udvikles og opretholdes på EU-plan, og på deres forbindelse med nationale systemer, samtidig med at der også tages hensyn til de budgetmæssige begrænsninger på EU-plan og behovet for at sikre effektiv forvaltning og behørigt ejerskab af systemerne. I øjeblikket sker dette i udbredt omfang med udgangspunkt i den enkelte sag.

⁸ Den del af budgettet for Told 2020-programmet for perioden 2015-2020, der er afsat til it (justerede planlagte beløb).

Uden en fælles vision er det vanskeligere for de medlemsstater, som ønsker at arbejde hen imod fælles løsninger, at opnå de størst mulige fordele. Det betyder også, at effektiviteten af Kommissionens foranstaltninger mindskes.

Kommissionen mener, at der grundlæggende er behov for en gennemgang af arkitekturen, forvaltningen og finansieringen af toldnetværk og tolddatabaser. Det bør omfatte undersøgelse af relevante initiativer på andre EU-politikområder og de foranstaltninger, som Kommissionen har truffet efter meddelelsen fra april 2016 om bedre og mere intelligente it-systemer til grænsekontrol og sikkerhed⁹. Det kan blive nødvendigt at oprette en permanent struktur til håndtering af de forskellige dele af it-infrastrukturen. Dette er så meget desto vigtigere i lyset af ambitionerne for EU-toldkodeksen om at sikre gnidningsløse toldekspeditioner i hele EU og ensartede resultater, som bygger på øget risikoanalysekapacitet i medlemsstaterne vedrørende risici på nationalt og tværnationalt plan i systemet for fælles risikostyring. Det er afgørende for at gøre det muligt for toldområdet at leve effektivt op til sit ansvar med hensyn til at forvalte risici og navnlig med hensyn til vurdering af sikkerhedsrisici vedrørende alle varer, der passerer EU's ydre grænser.

Kommissionen vil igangsætte en undersøgelse af de fremtidige muligheder for udviklingen og vedligeholdelse af it-systemer på toldområdet med henblik på at indlede en debat forud for fremtidige beslutninger om den næste flerårige finansielle ramme. For at kunne udarbejde en realistisk langsigtet plan skal der ses på muligheden af mulige synergier med eksisterende agenturer¹⁰ i forbindelse med analysen af fortsat samarbejde mellem de administrative tjenester, der beskæftiger sig med grænseforvaltning og retshåndhævelse. Som fastsat i meddelelsen om bedre og mere intelligente it-systemer til grænsekontrol og sikkerhed er Kommissionen ved at undersøge synergier og muligheder for interoperabilitet mellem it-systemer og de dertil hørende infrastrukturer til brug for EU-toldekspeditioner, grænseforvaltning og retshåndhævelse.

3.1.4. Styrkelse af samarbejdet mellem toldmyndigheder

For det fjerde vil Kommissionen støtte et hurtigere operationelt samarbejde, som bygger på anvendelse af god praksis og de eksisterende fælles systemer, navnlig i de tilfælde, hvor grupper af medlemsstater står over for problemer, som ikke berører alle medlemsstater. Med henblik herpå skal et innovativt instrument, et såkaldt eksperthold i Told 2020-programmet, gøre det muligt at skabe fleksible strukturer. De samme eksperthold kunne indsættes for yderligere at fremme samarbejde på EU-plan og regionalt samarbejde mellem nationale toldmyndigheder med henblik på at støtte det daglige operationelle arbejde, som medlemsstaterne har fastlagt. Blandt aktuelle eksempler kan nævnes samarbejde med henblik på forvaltning af den østlige og sydøstlige landegrænse¹¹ og bedst mulig anvendelse af ressourcerne i spørgsmål om toldtarifiering.

⁹ COM(2016) 205 final.

¹⁰ Det gælder navnlig Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA).

¹¹ CELBET - Ekspertgruppen om toldvæsenet ved den østlige og sydøstlige landegrænse.

Udveksling af god praksis vil fortsat skulle støttes gennem Told 2020-programmet og det efterfølgende program.

Kommissionen vil:

- *oprette et sammenhængende sæt retningslinjer for anvendelsen af EU-toldkodeksen*
- *fremlægge en handlingsplan, som beskriver, hvilke aktiviteter, der skal iværksættes til at styrke udviklingen af menneskelige ressourcer*
- *foretage en gennemgang af arkitekturen, styringen og finansieringen af it-netværk og -databaser på toldområdet og deres forbindelse med andre EU-netværk*
- *vurdere merværdien og mulige langsigtede fordele ved at oprette en permanent struktur til at forvalte it-infrastrukturen i forbindelse med forberedelsen af den næste flerårige finansielle ramme samt vurdere de mulige synergier med eksisterende agenturer*
- *fremme anvendelsen af eksperthold til at støtte det operationelle samarbejde mellem toldmyndighederne vedrørende såvel EU-relaterede som regionale anliggender.*

3.2. Koordinering af forskellige politikområder, som deltager i grænseforvaltning

3.2.1. Overordnet grænseforvaltning

Toldvæsenet udfører en række forskellige opgaver på andre politikområder end handelspolitik og tarifering (navnlig toldkontrol og risikostyring). Til disse områder hører sikkerhed, bekæmpelse af terrorisme, produktsikkerhed, sundhed, intellektuel ejendomsret, miljøbeskyttelse og markedsbeskyttelse, varer med dobbelt anvendelse og våben.

Kommissionen vil videreføre gennemførelsen af sin handlingsplan for at styrke bekæmpelsen af terrorfinansiering¹². Det primære fokus for toldaktiviteter i handlingsplanen er afbrydelse af terrororganisationers indtægtskilder med fokus på kontrol med likvide midler og finansiering gennem ulovlig handel med varer (kulturgenstande). Kommissionen har i dag fremlagt et forslag til forordning om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Unionen, som ophæver den nuværende forordning om kontrol med likvidemidler¹³. Der arbejdes i øjeblikket på et lovgivningsinitiativ til regulering af import af kulturgoder (med særlig fokus på finansiering af terrorisme), som forventes at blive vedtaget i juni 2017. For at forsyne det forberedende arbejde med baggrundsmateriale er der også bestilt en undersøgelse, som skal undersøge de forskellige udfordringer, som toldmyndighederne i EU står over for vedrørende ulovlig handel med kulturgoder, og finde frem til forskellige politiske løsninger. Kommissionen vil også styrke det operationelle samarbejde i bekæmpelsen af handel med skydevåben med nabolandene (Mellemøsten og Nordafrika, Vestbalkan og Ukraine).

¹² COM(2016) 050 final.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet. Med den nye forordning vil der bl.a. blive tilføjet muligheder for kontrol af kontanter sendt med post eller som gods, gøre det muligt for myndighederne at skride ind ved mindre kontantbeløb ved mistanke om ulovlig virksomhed og udvide definitionen af "kontanter" til at omfatte bl.a. guld.

Kommissionen har udfoldet store bestræbelser på at fremme samarbejdet mellem forskellige myndigheder om tilpasning af procedurer, når andre politikområder er inddraget. Hvad angår sikkerhed og miljøbeskyttelse, har Kommissionen taget skridt til at sikre, at toldmyndighederne inddrages på et tidligt stadium i udformningen af EU-lovgivning.

Kommissionens tjenestegrene vil stille et sæt værktøjer til rådighed for politiske beslutningstagere og lovgivere, der er inddraget i EU-lovgivning, for at sikre, at reglerne anvendes mere effektivt og uden unødige administrative byrder af toldmyndigheder og andre relevante myndigheder i medlemsstaterne.

Kommissionens tjenestegrene vil også undersøge samspillet med alle relevante politikområder, der deltager i grænseforvaltning, for at finde frem til yderligere muligheder for en mere sammenhængende og fælles fremgangsmåde, der bygger på de særlige aspekter, der er beskrevet i følgende afsnit.

3.2.2. Samarbejde mellem toldmyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder

Samarbejde mellem toldmyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder behandles bl.a. af Toldsamarbejdsgruppen i Rådet. Planlægningen og evalueringen af disse aktiviteter skal integreres fuldt ud i den overordnede styring af toldunionen. Kommissionens rapport hvert andet år om resultaterne af arbejdet i toldunionen vil være forbindelsesleddet mellem arbejdet i Toldsamarbejdsgruppen og andre rådsorganer på dette område. Kommissionen vil bestræbe sig på at koordinere de fælles retshåndhævelsesaktiviteter mellem toldmyndigheder og andre myndigheder med Rådet på dette grundlag og med forbehold af traktatmæssige bestemmelser.

Der pågår allerede et tættere samarbejde med EU's sikkerhedsmyndigheder og retshåndhævende myndigheder såsom Europol og den europæiske grænse- og kystvagt¹⁴. Dette arbejde vil blive videreført, og i den henseende er øget informationsudveksling central. Den tætte koordinering med andre retshåndhævelsesaktiviteter, der udføres inden for rammerne af EU-politikcyklus for organiseret og grov international kriminalitet, vil blive videreført.

Med forordning (EU) 2016/1624 er der skabt et solidt grundlag for et velstruktureret samarbejde mellem diverse instanser mellem toldmyndigheder og grænsevagter på EU-plan og på nationalt plan. Et samarbejde mellem de forskellige instanser er et af de vigtigste elementer i den europæiske strategi for integreret grænseforvaltning. Samarbejdet vil blive udviklet med forbehold af Kommissionens og medlemsstaternes eksisterende beføjelser.

Inden for særlig nationalt samarbejde mellem grænsevagter og toldmyndigheder har Kommissionen fastsat retningslinjer, som blev afprøvet i forbindelse med de seneste

¹⁴ Den europæiske grænse- og kystvagt (som omfatter agenturet og de nationale myndigheder i medlemsstaterne, som er ansvarlige for grænseforvaltning), som blev nedsat ved forordning (EU) 2016/1624, foreskriver styrket samarbejde mellem den europæiske grænse- og kystvagt og Kommissionen og de nationale toldmyndigheder. Hvad angår Europol, pågår der regelmæssig kontakt mellem eksperter fra Europol's strategiske analysegruppe og GD TAXUD's risikostyringsgruppe er blevet oprettet for at undersøge mulighederne for udveksling af strategiske oplysninger.

migrationskriser ved EU's ydre grænser. Heri er opstillet en praktisk tilgang til at styrke samarbejdet mellem de to myndigheder. I retningslinjerne, der er udarbejdet under hensyn til forskellene i organisationsstruktur og kompetencer i medlemsstaterne, beskrives en række samarbejdsområder såsom synkronisering af kontrol, informationsudveksling og fælles operationer, ligesom der skelnes mellem tre moduler, der tager udgangspunkt i samarbejdsniveauet.

Kommissionen vil ajourføre retningslinjerne på grundlag af den feedback, der er indkommet fra medlemsstaterne om deres erfaringer med den planlagte rapportering. Denne feedback bør omfatte de anvendte værktøjer og eksempler på god praksis samt resultaterne af kontrollen på stedet. Dette vil medvirke til at styrke samarbejdet mellem de to myndigheder.

3.2.3. Kvikskranke

Kommissionen er ved at undersøge en brugbar løsning for indførelsen af en EU-kvikskranke på toldområdet, hvor de forskellige interaktioner mellem myndighederne og erhvervslivet med hensyn til varebevægelser til og fra EU vil blive samlet. Kvikskranken, som skal medføre en lettelse af samhandelen, giver erhvervsdrivende, der udøver handel på tværs af grænser, mulighed for at indgive lovpligtige dokumenter på ét bestemt (elektronisk) sted og/eller via én enkelt instans.

I lyset af et kvikskrankesystems komplekse karakter og antallet af igangværende it-systemer på toldområdet, der er ved at blive udviklet inden for rammerne af EU-toldkodeksen, vil EU med hensyn til en kvikskranke på toldområdet på kort sigt fokusere på en specifik og målrettet tilpasning, navnlig udvikling af en certifikatdatabase på EU-plan. Ved at sammenkoble denne database med de nationale toldangivelsessystemer vil certifikaterne automatisk kunne blive kontrolleret. Kommissionen vil gøre denne opgave til en prioritet og udarbejde en langsigtet vision for kvikskrankesystemet. Samtidig der ved at blive indført nationale kvikskranke på det maritime område for at lette meldeformaliteter for skibe, når de sejler mellem havne i EU, gennem det såkaldte eManifest¹⁵.

3.2.4. Samarbejde på told- og skatteområdet

Et vigtigt aspekt af toldarbejdet er at inddrive indtægter såsom toldafgifter, men også moms og punktafgifter på indførsel af varer. Derfor skal der som led i gennemførelsen af EU-toldkodeksen sættes fokus på inddrivelse af afgifter. Herudover forslås det i Kommissionens meddelelse om handlingsplan for moms¹⁶ at styrke samarbejdet mellem skatte- og toldmyndigheder og andre myndigheder til bekæmpelse momssvig. Eftersom der på både skatte- og toldområdet allerede findes lovgivning og samarbejdsstrukturer, er det nu mere end nogensinde nødvendigt at finde frem til praktiske metoder til tilpasning og skabelse af grænseflader mellem de to områder på en effektiv og virkningsfuld måde. Det kan bl.a. omfatte:

- en strategisk drøftelse mellem lederne af skatte- og toldmyndighederne

¹⁵ Direktiv 2010/65/EU.

¹⁶ COM(2016) 148 final.

- en model for et aftalememorandum om samarbejde på skatte- og toldområdet, sådan som det var tilfældet ved toldsamarbejde med markedsovervågningsmyndigheder
- et fælles forum på skatte- og toldområdet om de skattemæssige følger af gennemførelsen af EU-toldkodeksen
- automatisk adgang for toldmyndighederne til VIES¹⁷-databasen og andre oplysninger for toldrisikostyring og toldkontroller.

Kommissionen vil:

- *stille et sæt værktøjer til rådighed via sine tjenestegrene for politiske beslutningstagere og lovgivere, der er involveret i EU-lovgivning, for at sikre, at reglerne kan anvendes mere effektivt og uden unødige administrative byrder af toldmyndigheder og andre relevante myndigheder i medlemsstaterne*
- *udvikle samarbejdet mellem de myndigheder, der deltager i spørgsmål vedrørende grænseforvaltning i overensstemmelse med den europæiske strategi for integreret grænseforvaltning og udvikle mulige synergier med de eksisterende agenturer*
- *ajourføre retningslinjerne for samarbejde mellem toldmyndigheder og grænsevagter med udgangspunkt i den foreliggende rapportering og fortsætte med at udvikle samarbejdet med Den europæiske grænse- og kystvagt og Europol i håndteringen af kriminalitet og terrortrusler samt samordning med retshåndhævelsesaktiviteter inden for rammerne af den bestående EU-politikcyklus for organiseret og grov international kriminalitet*
- *sammen med Rådet koordinere integrationen af de fælles retshåndhævelsesaktiviteter, der pågår mellem toldmyndigheder og andre myndigheder, i toldunionens overordnede styring*
- *søge at finde frem til en brugbar løsning for indførelsen af en EU-kvikskranke*
- *i toldpolitikken integrere opfølgningen på meddelelsen om en handlingsplan for moms, navnlig ved at forbedre samarbejdet på stedet mellem skatte- og toldmyndigheder.*

3.3. Håndtering af toldunionens store ressourcemæssige udfordringer

Toldmyndighederne er under konstant pres, både hvad angår de menneskelige og de finansielle ressourcer. Hertil kommer, at der ikke altid hersker fuld forståelse af den vigtige rolle, som de spiller i beskyttelsen af det indre marked, Den Europæiske Unions sikkerhed og sikringen heraf og deres vigtige rolle ved skatteopkrævning. Inden for de nuværende retlige rammer medlemsstaterne mulighed for at tilbageholde 20 % af toldindtægterne som opkrævningsomkostninger. Det er imidlertid op til medlemsstaterne at træffe afgørelse om tildelingen af midler til toldområdets finansiering.

Den gradvise indførelse siden 2005 af integreret risikostyring i EU's toldlovgivning har vist, at medlemsstaterne er villige til at nytænke den traditionelle tilgang til toldområdet. Det indebærer, at der gradvis skiftes fra systematisk dokumentkontrol og fysisk kontrol til risikobaserede metoder, der gør brug af alle de moderne værktøjer, der er til rådighed og

¹⁷ Momsinformationsudvekslingssystem.

navnlig er baseret på anvendelse af fælles risikokriterier for på EU-plan og omfattende udveksling af risikoplysninger. Sammen med gennemførelsen af EU-toldkodeksen vil dette have en betydelig effekt på it-udgifterne på nationalt plan og på EU-plan.

3.3.1. Udstyr

Et særligt spørgsmål er spørgsmålet om finansiering af ikke-invasive detektionsmetoder og laboratorieudstyr. Moderne og effektivt udstyr som f.eks. røntgenscannere er forholdsvis dyre, men omkostningseffektive kontrolmidler. Mobile scannere er særlig nyttige, da de kan sættes ind på særlige områder for at reagere på pludselige forhøjelser af risikoniveauet. De kan også deles eller anvendes til at styrke andre medlemsstaters kapacitet på tidspunkter, hvor der er særlige vanskeligheder ved bestemte grænser, og det samme gælder for højteknologisk laboratorieudstyr, som er nødvendigt for at understøtte eller validere fysisk kontrol. De eksperthold, der henvises til i punkt 3.1.4, kan indsættes for at støtte denne deling af udstyr.

Inden for rammerne af det bestående Told 2020-program er finansiering af et sådant udstyr ikke tilladt. Da Rådet vedtog programmet, opfordrede det ikke desto mindre Kommissionen til at undersøge muligheden for at tillade en sådan finansiering med virkning fra 2018 i fremtidige programmer¹⁸. Kommissionen vil behandle dette spørgsmål i den konsekvensanalyse, den vil gennemføre som forberedelse til det kommende program inden for rammerne af den næste flerårige finansielle ramme. Den vil i mellemtiden fortsætte med at støtte medlemsstater, der har et veldokumenteret behov for finansiering, der er berettiget til støtte fra strukturfondene.

Kommissionen vil:

- *overveje og vurdere muligheden for at finansiere nødvendigt udstyr via Kommissionens fremtidige finansielle programmer i konsekvensanalysen for næste generation af toldprogrammet.*

4. KONKLUSION

Kommissionen er af den opfattelse, at den nye ramme for EU-toldkodeksen er et vigtigt skridt i styrkelsen af EU og toldunionen. Med det stærke element af risikostyring heri vil det også gøre det muligt for toldområdet at spille en stadig større rolle for sikkerheden for EU's indre marked. Samtidig med at den gradvise indfasning af de fulde fordele af EU-toldkodeksen og den forbedrede kontrol via risikostyring nu mærkes, skal der nu fokuseres på forvaltningen af toldunionen som helhed for at sikre, at den fungerer på ensartet og effektiv vis. Arbejdet med hensyn til toldunionens forvaltning skal koncentreres om at sikre et styrket samarbejde mellem medlemsstaternes toldmyndigheder inden for den nuværende institutionelle ramme. Dette arbejde skal også bygge på en fælles forståelse af reglerne og vil omfatte et tæt samarbejde og informationsudveksling med de myndigheder, der er ansvarlige for andre relevante politikområder, og andre interessenter, der deltager i grænseforvaltning og

¹⁸ Rådets erklæring 16094/13 ADD 1 REV 2.

retshåndhævelse, skal også medvirke til gennemførelsen af den europæiske dagsorden om sikkerhed og en effektiv og reel sikkerhedsunion.

I denne meddelelse har Kommissionen nærmere beskrevet forskellige områder, hvor der er behov for foranstaltninger. Hovedformålet med arbejdet er klare regler, styrkelse af toldmyndighedernes kompetence til at gribe ind og samordning og synergier med mange andre af EU's politikområder.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at støtte de politiske retningslinjer og de konkrete foranstaltninger, der foreslås i meddelelsen.