

DET EUROPÆISKE
ØKONOMISKE FÆLLESSKABDET EUROPÆISKE
ATOMENERGIFÆLLESSKAB

23 JUNI 1978 DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

SAGSNR.: IND/66
STATUS OVER TOLDUNIONEN

Bruxelles, den 30. marts 1978

U D T A L E L S E

fra

Det økonomiske og sociale Udvalg

om

"Meddelelse fra Kommissionen til
Rådet og Europa-Parlamentet om status
over Det europæiske økonomiske Fællesskabs
toldunion"

(dok. KOM(77) 210 endel.)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG HAR -

under henvisning til art. 20, stk. 4, i sin forretningsorden,

under henvisning til sin beslutning af 27. september 1977 om på forslag fra sit præsidium at afgive en initiativudtalelse om "Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om status over Det europæiske økonomiske Fællesskabs toldunion",

under henvisning til sin beslutning af 27. september 1977 om at pålægge Afdelingen for industri, handel, håndværk og tjenesteydelser at forberede arbejdet,

under henvisning til udtalelse vedtaget af Afdelingen for industri, handel, håndværk og tjenesteydelser på mødet den 8. marts 1978,

under henvisning til mundtlig beretning aflagt af ordføreren, hr. MARVIER,

under henvisning til forhandlingerne på den 157. plenarforsamling den 29. og 30. marts 1978, mødet den 30. marts 1978, og

ud fra følgende betragtninger:

Afviklingen af told mellem Det europæiske økonomiske Fællesskabs ni medlemsstater den 1. juli 1977 var en begivenhed af stor betydning;

da tolden nu er fjernet, er det toldunionens egne mekanismer og fremgangsmåder, der fremover spiller den afgørende rolle i samhandelen inden for Fællesskabet;

det er derfor vigtigt at undersøge, i hvilket omfang toldunionen i sin nuværende skikkelse opfylder behovet hos erhvervslivet, hos borgerne i Fællesskabet samt de i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab fastsatte målsætninger;

enhver ny foranstaltning, der kan tænkes at forbedre toldunionens funktionsmåde, bør foreslås -

énstemmigt VEDTAGET

FØLGENDE UDTALELSE:

Tolden mellem Det europæiske økonomiske Fællesskabs seks oprindelige og tre nye medlemsstater blev fuldstændigt afviklet den 1. juli 1977. Denne vigtige begivenhed, der var en af de over-

ordnede målsætninger i traktaten om oprettelse af Fællesskabet i 1957, men som det dengang ofte blev anset for at være ganske urealistisk at forestille sig virkeliggjort, faldt ovenikøbet sammen med fjernelsen af den tilsvarende told på industriprodukter, der gjaldt for de syv EFTA-lande.

Det er en vigtig begivenhed, at 16 lande, der næsten udgør hele Vesteuropa, gennem en toldunion med ni medlemmer samt i kraft af frihandelsaftaler er gået sammen og har dannet en helhed. Ikke des mindre har der ikke, bortset fra i enkelte særligt berørte kredse, været talt meget om denne begivenhed den 1. juli 1977, og den har i hvert fald ikke for den enkelte borger i Det europæiske økonomiske Fællesskab haft det præg af et konkret udtryk for europæisk enhed, man kunne have ønsket.

En status over toldunionen bliver imidlertid særdeles positiv. Fra 1958 til 1976 blev samhandelen mellem medlemsstaterne mere end tidoblet (1), og den udgør for de fleste af medlemslandene over 50% af deres udenrigshandel. Selv når man tager den almindelige økonomiske udvikling i denne vækstperiode i betragtning, er det ubestrideligt, at toldunionen har ydet et meget betydeligt bidrag til denne udvikling. Set fra denne synsvinkel er det derfor helt korrekt, at Fællesskabet lidt efter lidt er ved at blive et "enhedsmarked", der omfatter mere end 250 millioner indbyggere" (2).

(1) Udtryk i værdi (US-dollars).

(2) Meddelelse fra Kommissionen side 2.

Når man konkret undersøger samhandelen med varer og personers bevægelighed i Fællesskabet fremgår det imidlertid, at der stadig må ske mange fremskridt. Toldunionen er ikke hele fællesmarkedet. Den er blot ét af midlerne til skabelse af den økonomiske union, men der er desværre andre faktorer, der virker splittende på "enhedsmarkedet for 250 millioner indbyggere". Fællesskabets nu næsten tyveårige historie viser, at toldunionen udgør en vigtig drivkraft for EF og praktisk taget den eneste, hvis metoder og midler er præcist defineret i Romtraktaten fra 1957. Men selv om udviklingen af tolden er en fuldbyrdet kendsgerning, er det rigtigt, at den "ikke er blevet fulgt af nogen følelig ændring af de toldformaliteter, der skal opfyldes" (1). Såvel for EF-virksomheden som for den almindelige rejsende er der så at sige ingen forskel på at passere et EF-lands eller et tredjeland's grænse; formaliteterne er fuldt så komplicerede, bestemmelserne fuldt så restriktive, og man får de samme skattemæssige fordele ved udførsel. Når der så ovenikøbet, hvad der tit er tilfældet, ikke længere skal betale told ved indførsel til tredjelandet på grund af aftaler med Fællesskabet, er det fuldt forståeligt, om den erhvervsvirksomhed, der er etableret i EF, ikke har nogen klar forestilling om at være en del af en særlig helhed endsi ge nogen klar idé om fordele ved toldunionen.

(1) Meddelelse fra Kommissionen side 11.

Udvalget finder denne tingenes tilstand uholdbar, så meget desto mere som de nuværende vanskeligheder for verdenshandelen ofte bevirker, at de enkelte lande søger at beskytte deres egen økonomi ensidigt. Det har derfor fundet det nødvendigt at fremsætte en udtalelse om hele denne situation, ikke på grundlag af teoretisk økonomisk forskning, men på grundlag af medlemmernes egne konkrete iagttagelser i de sektorer, de repræsenterer.

1. Manglerne ved den europæiske toldunion

1.1. Det er ikke længere originalt at pege på, at Fællesskabet snarere råder over en "tarifunion" end over en toldunion. Den fælles toldtarif er ens, og varer fra tredjelande der indføres i Fællesskabet, får principielt pålagt ens afgifter i alle medlemsstater. Derimod kan der være nogen forskel på de kriterier, der bliver lagt til grund for anvendelsen af denne toldtarif, og det siger sig selv, at toldmyndighederne i lande med en lang handelstradition bag sig anvender toldtariffen noget mere smidigt end toldmyndighederne i lande, der forsat følger en mere traditionel, beskyttende kurs.

Foruden disse mentalitetsforskelle kan man også pege på manglerne ved den måde, man i EF-landene udformer bestemmelserne på. Talrige regler (som f.eks. toldoplæg, frizoner, aktiv forædling osv.) er blevet faldt i form af direktiver, der er forpligtende for resultaterne og ikke for midlerne. Som følge heraf kan

medlemsstaterne på disse områder frit følge deres egne fremgangsmåder. Derfor kommer disse fremgangsmåder, der er forskellige fra land til land, til at belaste brugeren i større eller mindre omfang og resulterer i, at en ensartet toldtarif i sidste instans får forskellige virkninger, alt efter i hvilket land den anvendes.

Da der på flere vigtige områder inden for toldlovgivningen (stiftelse og betaling af toldskyld, refusion eller nedsættelse af told, regler om toldfritagelse osv.) iøvrigt ikke foreligger EF-bestemmelser, betyder det, at forskelsbehandlingen af erhversvirksomhederne i EF fastholdes, alt efter i hvilken medlemsstat de er beliggende.

1.2. Med hensyn til handelen inden for Fællesskabet er situationen også problematisk. På dette område eksisterer nemlig end ikke længere den faktor, der kunne gøre disse forhold ensartede, nemlig den fælles toldtarif. Uden tolden, hvis opkrævning var underkastet EF-bestemmelser og EF-kontrol, kommer de nationale bestemmelser ind i billedet, og disse snarere overlapper end føjer sig ind i EF-reglerne for ordningen af det fælles marked.

1.2.1. På toldområdet kan man eksempelvis nævne :

- mangelfoldigheden af formularer og formaliteter;
- fraværet af ensartede fremgangsmåder;

- den divergerende politik med hensyn til krav om garanti (kaution) i forbindelse med fortoldning, oplagring, midlertidig indførsel osv.;
- nødvendigheden af i visse medlemsstater at indhente forhåndstilladelse til at toldklarere for fremmed regning;
- forskellig anvendelse af de internationale toldkonventioner (ATA-konventionen, TIR-konventionen);
- forskellige kriterier for toldopkrævning, hvis grundlag nogle steder er grænsekontrol og andre steder opkrævning på leveringsstedet, mens den atter andre steder er begrænset til toldkontrol med virksomhedernes regnskabsføring.

Denne situation kan opsummeres i den barske kendsgerning, at en specialiseret toldklarere ville være aldeles ude af stand til at klarere told i andre medlemsstater end den, han selv kommer fra, således som toldunionen tager sig ud i øjeblikket.

2. Mangelfuld harmonisering på andre områder

2.1. Denne situation kan ikke kun tilskrives manglerne ved toldunionen. Det skal således understreges, at fortoldning aldrig blot har bestået i, at der blev opkrævet told, men derimod altid har været det geometriske sted for anvendelsen af alle det enkelte lands restriktive regulativer. Efter at tolden er afviklet, har de øvrige elementer af fortoldningen ofte fået øget betydning.

2.1.1. Beskatningen af varer er hovedsageligt baseret på moms-systemet. Men dette system er kun ensartet i teorien, fordi der anvendes forskellige satser, og fordi varerne samtidig er forskelligt inddelt. De systemer, efter hvilke der opkræves (eller ikke opkræves) told, samt mulighederne for afskrivning og fradrag varierer fra land til land, således at momsen giver anledning til meget forskellige formaliteter ved såvel indførsel som udførsel, men især pålægger den enkelte virksomhed meget forskellige byrder. Afdelingen ønsker at påpege, at den nuværende situation i kraft af beskatningen i en vis forstand er ensbetydende med en genoprettelse af toldbarrierer mellem medlemslandene til trods for de fremskridt, man kan håbe på efter ikrafttrædelsen af det sjette momsdirektiv.

2.1.2. Kurssvingningerne giver samme resultat, ligesom de midler, der anvendes i visse sektorer, som f.eks. de valutariske udligningsbeløb, blot ender med at gøre formaliteterne endnu mere komplicerede uden at det tilsigtede mål nås. Den nuværende valutakontrol, der er den beklagelige konsekvens af manglen på en sammenhængende EF-valutapolitik, er ligeledes en bremse på samhandelen inden for Fællesskabet.

2.1.3. Udarbejdelsen af ikke-harmoniserede statistikker skaber også en vægtig byrde. Kravene er forskellige fra land til land, og kun enkelte koder er fælles (koder for lande og regioner). Varefortegnelsen, der toldtariffmæssigt er fælles, er på trods af NIMEXE langt

fra fælles i statistisk henseende. Hver enkelt medlemsstat indsamler fremdeles statistiske oplysninger på sin egen måde. Derfor afstedkommer hver enkelt handelstransaktion inden for EF mindst tre statistiske deklarationer: ved udførslen, ved transit og ved indførslen, og denne faktor medvirker til at gøre toldklareringen endnu mere kompliceret.

2.1.4. Endelig baseres EF-markedsordningerne hovedsagelig på kontrollen med samhandelen inden for EF, især - men ikke udelukkende - inden for landbrugssektoren. De fastsatte bestemmelser er måske generelt fornuftige nok, men de er altid så omfattende og detaljerede, at man med rimelighed kan betvivle, om de overhovedet kan anvendes i praksis. Logisk nok er det fremdeles i forbindelse med samhandelen inden for EF, at anvendelsen af disse bestemmelser kontrolleres strengest.

De nationale bestemmelser divergerer stadigt alt for ofte, og undertiden er de forskellige selv inden for samme medlemsstat. Når der fastlægges EF-bestemmelser, anvendes disse ofte strengere i samhandelen inden for EF end i samhandelen med tredjelande.

2.1.5. Bestemmelsernes manglende stabilitet og store antal forarsager til sidst en vis form for usikkerhed i samhandelen, især i den sektor, der omsætter forbrugsgoder. Selv om et firma, der begrænser

sin aktivitet til nogle få produkter, stadig kan gøre sig håb om at følge med i de skiftende bestemmelser, der er gældende for disse produkter, kan et firma, der varetager import til eller eksport fra EF af mange forskellige produkter, ikke længere nøjagtigt vide, hvordan disse vil blive behandlet i den enkelte medlemsstat, og mangler derfor sikkerhed og garanti med hensyn til formaliteter og omkostninger.

2.2. Det fremgår af ovenstående, at formaliteterne i forbindelse med samhandelen mellem medlemslande ofte er mere komplicerede end dem, der gælder i forbindelse med handel med et tredjeland, hvor der skal betales told.

3. Toldunionens udvikling

3.1. Toldunionens igangsættende funktion er allerede blevet understreget af Udvalget. De oven for nævnte vanskeligheder er væsentlige bremses for dens udvikling, men må på ingen måde bruges som påskud for at lade den stagnere. Med andre ord ville det være farligt at vente med at iværksætte nye aktioner inden for toldunionen, til man har fået løst problemet med de skattemæssige, valutariske og andre forskelle.

3.2. Fællesskabet er andet end toldunionen, men med den nuværende udformning af traktaten kommer alle EF's aktioner til udtryk gennem toldunionen. Afdelingen ønsker den derfor udviklet i overensstemmelse med de retningslinjer, den allerede flere gange har bekræftet; specielt ønsker den en liberal udvikling af samhandelen, hvor der ikke alene tages hensyn til erhvervslivets interesser, men også til brugernes, såvel når de optræder som forbrugere, som når de rejser mellem medlemsstaterne.

3.3. Toldunionens fremgangsmåder

Det er Udvalgets opfattelse, at der til forvaltning af toldunionen og til imødegåelse af udsving i samhandelen og i økonomien fordres hurtige og præcise beslutninger, som kun en smidig fremgangsmåde kan tilsi-
kre. Men i sin meddelelse understreger Kommissionen selv, "at beslutningsprocesserne er træge", ligesom den bemærker, at delv den mindste ændring i de gældende tekster kræver en frist på mindst to år. I øvrigt er ni forslag til forordninger eller direktiver af toldmæssig karakter, som Det økonomiske og sociale Udvalg allerede har afgivet udtalelse om, for øjeblikket blokeret i Rådet, og dét til trods for at enkelte af dem, som f.eks. direktivet om varers frie omsættelighed, haster stærkt. Udvalget kan derfor på dette område fuldt tilslutte sig Europa-Parlamentets resolution af 19. april 1977. De fremgangsmåder, der bruges i forbindelse med forvaltningen af toldunionen, er alt for sjældent afpasset moderne erhvervsprincipper og er ikke i overensstemmelse med virksomheders normale rentabilitetskriterier.

3.4. Denne situation forværres yderligere af de meget forskellige og lidet sammenhængende foranstaltninger, der er blevet truffet i perioden efter toldunionens oprettelse. Der er nok gjort et stort stykke arbejde, hvilket ses af, at talrige forordninger og direktiver er blevet udarbejdet.

Disse tekster er imidlertid uden indbyrdes forbindelse, hvilket har mange negative konsekvenser, og navnlig:

- de mange overflødige gentagelser, der giver anledning til misforståelser;
- risikoen for, at disse teksters bestemmelser modsiger hinanden indbyrdes;
- en lidet klar sondring mellem, hvor der skal anvendes forordninger hhv. direktiver. Mange direktiver indeholder således præcise bestemmelser, som egentlig hører hjemme i en forordning;
- vanskeligheder ved at fortolke teksterne for myndighederne og brugerne samt risiko for divergerende fortolkninger;
- nedsettelsen af talrige forvaltningskomiteer i henhold til hver forordning og hvert direktiv.

3.5. Denne situation er ikke særlig tilfredsstillende hverken ud fra et juridisk eller et rent praktisk synspunkt. Og den forverres ved, at der ikke i forbindelse med alle disse bestemmelser findes nogen form for EF-sanktionsmidler. I hvert enkelt tilfælde er det i sidste instans nødvendigt at henholde sig til national ret med de risici for forskellig sanktionsanvendelse, dette indebærer, eller - som det er tilfældet i forbindelse med forordningen om fællesskabsforsendelser - man har måttet komplicere proceduren (grænseovergangsattester) for at kunne afgøre, hvilken medlemsstat det i givet fald påhviler at træffe sanktioner. Det skulle dog være muligt på grundlag af EF-teksterne i hver enkelt medlemsstat at fastlægge en EF-fortegnelse over overtrædelser af toldbestemmelserne og ensartede sanktionsmidler.

3.6. Det økonomiske og sociale Udvalg har i sine udtalelser om konkrete tekster ved flere lejligheder henledt Kommissionens og Rådets opmærksomhed på det uheldige i denne situation samt anvist midler, der kunne rette op på den. Det må beklage, at dets forslag indtil nu ikke er blevet fulgt op.

4. Forslagene

Udvalget ønsker navnlig at fremsætte konkrete og realistiske forslag, der kan gennemføres efter en nøje tidsplan, og tilslutter sig i denne forbindelse både de ønsker, Kommissionen har givet udtryk for, og Europa-Parlamentets henstillinger.

4.1. Generelle forslag

4.1.1. Antallet af EF-tekster er for stort, og samtidig er teksterne overdrevent detaljeprægede og undertiden indbyrdes modstridende. Der må træffes færre og mindre detaljerede beslutninger, de eksisterende tekster må slås sammen, og færdigbehandlingen af alle de tekster, der endnu er på forhandlingsstadiet, må fremskyndes.

4.1.2. Der bør i hvert fald inden for toldområdet - og uden at man afventer en eventuel harmonisering af den nationale strafferet - udarbejdes en fælles deskriptiv fortegnelse over overtrædelser samt et ensartet sanktionssystem. Den nuværende situation er urimelig, da den hverken giver transportvirksomheder eller især virksomheder inden for transportstøtteerhverv eller toldklarere mulighed for at vide, til hvilken grænse, deres ansvar går; som situationen er i dag, er omfanget af dette ansvar afhængigt af, på hvis stats territorium eventuelle uheld eller vanskeligheder opstår.

4.1.3. **Udvalget** ønsker også, at der gives brugerne praktiske og ensartede appelmuligheder med hensyn til anvendelsen af EF-teksterne, som er meget detaljerede, og der opstår ofte tvister på grund af divergerende fortolkninger af teknisk art. De nationale appelmuligheder er ofte meget forskelligartede med hensyn til varigheden og konsekvenserne for de berørte parter. Der kan ganske vist altid appelleres til EF-Domstolen, men dette er en alt for tung retsprocedure når de mange handelstvister, der opstår i samhandelen, skal løses. Det er således nødvendigt at indføre en harmoniseret europæisk appelprocedure med f.eks. en mæglingsinstans med en

