EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.9.2024
COM(2024) 395 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

enligt artikel 278a i unionens tullkodex om framstegen under 2023 i utvecklingen av de elektroniska system som föreskrivs i kodexen

{SWD(2024) 214 final}

Innehåll

1. INLEDNING 2

2. INNEHÅLLET I RAPPORTEN 2

3. PROJEKTMETOD FÖR DE ELEKTRONISKA SYSTEMEN FÖR TULLKODEXEN 3

4. SAMLAD ÖVERSIKT ÖVER FRAMSTEGEN MED DE ELEKTRONISKA SYSTEMEN FÖR TULLKODEXEN 4

4.1 Projekt som slutfördes före 2023 4

4.2 Pågående projekt 4

4.2.1 Transeuropeiska projekt 5

4.2.2 Nationella projekt 8

4.3 Risk för förseningar i it-implementeringen av tullkodexen 10

4.4 Riskreducerande åtgärder 13

4.5 Läget för kandidatländer 15

5. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER 15

1. INLEDNING

Det här är den **femte årsrapporten som läggs fram i enlighet med artikel 278a** i unionens tullkodex[1] om **framstegen i införandet av de kvarvarande elektroniska system** som föreskrivs i unionens tullkodex[2]. Rapporten beskriver de fortsatta framstegen i utvecklingen av elektroniska system och utvecklingen mot en helt digital tullmiljö sedan tullkodexens ikraftträdande. Rapporten utgår från det arbetsprogram för tullkodexen[3] (*UCC-arbetsprogrammet*) som upprättades 2019.

Tullkodexen trädde i kraft den 1 maj 2016. Efter ändringen av tullkodexen 2019[4] fastställdes 2020, 2022 och 2025 som tidsfrister för det successiva slutförandet av projekt som gäller it-övergång och it-implementering. Befintliga elektroniska och pappersbaserade system får fortsätta att användas för att genomföra tullformaliteter (de s.k. övergångsbestämmelserna) till dess att de nya eller uppgraderade elektroniska system som avses i tullkodexen är operativa. Detta rättsliga instrument används för att styra och stödja den gradvisa och komplexa tredimensionella övergångsprocessen mot en helt digital tullmiljö på ett sätt som tar hänsyn till inbördes beroenden mellan systemen.

Det bör påpekas att UCC-arbetsprogrammet från 2019 reviderades samtidigt som denna rapport höll på att sammanställas, vilket delvis berodde på de uppgifter om framsteg som medlemsstaterna lämnat in som underlag för rapporten. Det nya UCC-arbetsprogrammet ska styra medlemsstaterna mot ett gemensamt och realistiskt genomförande av ännu oavslutade projekt och ge större flexibilitet när det gäller att hålla de slutliga tidsfristerna, men samtidigt driva på arbetet så att det är helt avslutat senast den 31 december 2025. Rapporten är därför framåtblickande när det gäller förberedelserna inför datumen i det nya UCC-arbetsprogram[5] som antogs av kommissionen den 15 december 2023.

2. INNEHÅLLET I RAPPORTEN

De projekt som räknas upp i UCC-arbetsprogrammet kan delas in i följande tre systemkategorier:

i) **Transeuropeiska centrala system** som ska utvecklas eller uppgraderas av kommissionen (och som i många fall även kräver att medlemsstaterna utvecklar eller uppgraderar sina nationella system).

ii) **Decentraliserade transeuropeiska system** som måste utvecklas eller uppgraderas av kommissionen, men som har en viktig nationell komponent som måste implementeras av medlemsstaterna.

iii) **Nationella system** som medlemsstaterna måste utveckla och uppgradera själva.

Denna rapport analyserar de konkreta framstegen för alla dessa system och beskriver omfattningen av och planeringen för respektive projekt (avsnitt 3). I rapporten tas även potentiella förseningar upp, om sådana har konstaterats, och planerade åtgärder för att minska dem (avsnitt 4). Den samlade bedömningen av framstegen i genomförandet av UCC-arbetsprogrammet sammanfattas i rapportens slutsatser (avsnitt 5).

---

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen, EUT L 269, 10.10.2013, s. 1.

[2] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet:
2019: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52019SC0434;
2020: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0339;
2021: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0382;
2022: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0029.

[3] Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/2151 av den 13 december 2019 om upprättande av ett arbetsprogram för utveckling och införande av de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex (EUT L 325, 16.12.2019, s. 168) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32019D2151.

[4] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/632 av den 17 april 2019 om ändring av förordning (EU) nr 952/2013 för att förlänga den övergångsanvändning av andra metoder än elektronisk databehandlingsteknik som föreskrivs i unionens tullkodex (EUT L 111, 25.4.2019, s. 54).

[5] Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/2879 av den 15 december 2023 om upprättande av ett arbetsprogram för utveckling och införande av de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex (EUT L 2023/2879, 22.12.2023, s. 1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302879.

Närmare uppgifter om planeringen och läget för respektive projekt finns i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar[6] som offentliggörs tillsammans med denna rapport. Rapporten och arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar bygger på information **från följande källor**:

1) Nationella planer som medlemsstaterna måste lämna in två gånger per år (i januari och juni).

2) En enkät som skickades ut till medlemsstaterna och till kommissionens avdelningar för att belysa hur arbetet faktiskt fortskrider i förhållande till planeringen.

De uppgifter som insamlats är både kvantitativa – i form av tidsfrister och delmål som man har, eller inte har, uppnått – och kvalitativa – i form av detaljerade beskrivningar av projektens uppskattade komplexitet, svårigheter som uppstått, förväntade risker, förseningar och orsakerna till dem, samt planerade eller vidtagna åtgärder för att minska dem.

Det här året ombads medlemsstaterna även lämna information om sina erfarenheter under utvecklingen av projekten och om eventuella behov av mer stöd.

3) Bilaterala möten på hög nivå mellan medlemsstaternas direktorat för it-system för tullverksamhet och kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar (GD Skatter och tullar).

Resultatet av enkäten gav kommissionen en tydlig översikt över läget när det gäller varje system. Kommissionen beslutade dock att det var viktigt att samla in uppdaterad information för att få en fullständig och korrekt bild av läget när det gäller vart och ett av medlemsstaternas UCC-projekt, förstå vilka problem de ställs inför och för att få fram idéer som kan förbättra problematiska situationer.

4) Resultaten av de transeuropeiska samordnings- och övervakningsprogrammen.

Denna rapport innehåller även en analys som bygger på de mer detaljerade uppgifter som medlemsstaterna har rapporterat inom ramen för de samordningsprogram som infördes 2020 för de transeuropeiska systemen.

3. PROJEKTMETOD FÖR DE ELEKTRONISKA SYSTEMEN FÖR TULLKODEXEN

Beroende på den systemarkitektur som medlemsstaterna och kommissionen enats om för vart och ett av systemen finns det en **rollfördelning** när det gäller **ansvar** för utveckling, införande, drift och underhåll. Detta fastställs i genomförandeförordningen om de tekniska arrangemangen för de elektroniska systemen (IRTA), som beskriver vilka komponenter dessa system bör bestå av och vilken typ av system det rör sig om – nationella (som utvecklas på nationell nivå) eller gemensamma (som utvecklas på EU-nivå).

I enlighet med artikel 103 i IRTA ska de **gemensamma komponenterna** utvecklas, testas, införas och förvaltas av kommissionen, och får testas av medlemsstaterna. De **nationella komponenterna** ska utvecklas, testas, införas och förvaltas av medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella komponenterna kan **samverka** med de gemensamma komponenterna. Kommissionen ska utforma och upprätthålla de **gemensamma specifikationerna för de decentraliserade systemen** i nära samarbete med medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska utveckla, driva och underhålla **gränssnitt** för att tillhandahålla den funktionalitet i de decentraliserade systemen som krävs för informationsutbyte med ekonomiska aktörer och andra personer genom nationella komponenter och gränssnitt, och med andra medlemsstater genom gemensamma komponenter.

Sedan 2022 har **projektmetoden** för utveckling av systemen optimerats ytterligare. Från kommissionens sida har affärsprocessmodellering, datamodellering och tekniska specifikationer utvecklats mer parallellt och genom nära samarbete med juridiska experter, affärsexperter och it-experter från början. Denna bästa praxis har även införts av merparten av medlemsstaterna. Dessutom finns det en tendens mot en mer agil utveckling av de elektroniska systemen för tullkodexen. Detta möjliggör gradvisa förbättringar av användarfunktionerna genom snabbare och mer hanterbara

[6] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet i enlighet med artikel 278a i unionens tullkodex, om framstegen i utvecklingen av de elektroniska system som föreskrivs i tullkodexen, SWD(2024) XX final.

programvaruversioner. Kommissionen har anpassat sin strategi och dokumentation för de transeuropeiska systemen för att möjliggöra denna agilitet och därmed hjälpa medlemsstaterna att göra snabbare framsteg. Detta återspeglas också i det nya UCC-arbetsprogrammet.

Medlemsstaterna och kommissionen fortsatte att sammanträda regelbundet i samordningsgruppen för elektroniska tullar för att fastställa och komma överens om projektdokumenten för varje transeuropeiskt system. Samordningsgruppen för elektroniska tullar är också ett forum för att styra och samordna verksamheten mellan medlemsstaterna och kommissionen. Kommissionen rådfrågade dessutom systematiskt aktörer på handelsområdet via gruppen för näringslivskontakter. Medlemsstaterna har ansvaret för att upprätthålla direktkontakt med sina ekonomiska aktörer när det gäller nationella planer och dokumentation för näringsidkare. När de nya systemen är färdiga är det ytterst viktigt att medlemsstaterna säkerställer en smidig övergång från befintliga system till de uppgraderade systemen. Detta är avgörande för att förhindra all påverkan på handel och tullverksamhet.

4. SAMLAD ÖVERSIKT ÖVER FRAMSTEGEN MED DE ELEKTRONISKA SYSTEMEN FÖR TULLKODEXEN

UCC-arbetsprogrammet innehåller sjutton projekt för att införa de nödvändiga elektroniska systemen. Häri ingår fjorton transeuropeiska projekt som kommissionen och medlemsstaterna ansvarar för tillsammans och tre system som medlemsstaterna ensamma ansvarar för.

4.1 Projekt som slutfördes före 2023

Kommissionen rapporterar att den framgångsrikt har infört följande **nio nya system eller uppgraderingar**:

- Systemet för registrerade exportörer – *REX* (nytt): Infördes 2017.
- Systemet för tullbeslut – *CDS* (nytt): Infördes 2017.
- Direkt tillgång för näringsidkare till de europeiska informationssystemen – *UUM&DS* (enhetlig användaradministration och digital signatur) (nytt): Infördes 2017.
- Uppgradering av systemet för registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer 2 – *Eori2* (uppgradering): Infördes 2018.
- Övervakningssystemet Surveillance 3 – *SURV3* (uppgradering): Infördes 2018.
- Bindande klassificeringsbesked – *BTI* (uppgradering): Infördes 2019.
- Godkända ekonomiska aktörer – *AEO* (uppgradering): Infördes 2019.
- Informationsblad för särskilda förfaranden – *INF* (nytt): Infördes 2020.
- Importkontrollsystem 2 – version 1 – *ICS2 – version 1* (uppgradering): Infördes 2021.

4.2 Pågående projekt

Syftet med denna rapport är att belysa de resultat och utmaningar som har uppstått vid genomförandet av pågående projekt 2023.

I avsnitt 4.2.1 ges en översikt över de **sex transeuropeiska projekt** som enligt planerna ska införas mellan 2023 och 2025. För fyra av dessa projekt stängdes tidsfönstret för införande under 2023 i enlighet med UCC-arbetsprogrammet från 2019, men eftersom vissa medlemsstater rapporterade svårigheter reviderades arbetsprogrammet 2023.

I avsnitt 4.2.2 beskrivs genomförandet av de **tre nationella projekten**, det vill säga *anmälan av ankomst, anmälan av uppvisande* och *tillfällig lagring, särskilda förfaranden* samt *nationella importsystem*. Dessa projekt skulle enligt den ursprungliga planen vara operativa senast den 31 december 2022, vilket fastställdes i unionens tullkodex. På grund av oförmågan att hålla denna tidsfrist, och såsom tidigare fastställts i de årliga lägesrapporterna för tullkodexen, ansökte flera medlemsstater dock om ett undantag enligt artikel 6.4 i unionens tullkodex. Den 1 februari 2023 antog

kommissionen genomförandebeslut om beviljande av undantag för vissa medlemsstater och förlängde tidsfristen till den 31 december 2023.

4.2.1 Transeuropeiska projekt

De transeuropeiska projekten följer en särskild struktur som kan omfatta en kombination av centrala och nationella element samt flera faser. Enligt artikel 278.3 i unionens tullkodex ska de vara slutförda senast den 31 december 2025. En kortfattad beskrivning av och framstegen för varje projekt presenteras nedan.

1) **Säkerhetsförvaltning** – GUM (nytt): Syftet är att säkerställa fördelning och förvaltning i realtid av de olika typerna av säkerheter inom EU, med fokus på förbättrad handläggningshastighet, spårbarhet och övervakning av säkerheter mellan tullkontoren.

   Framsteg: Ett affärsvägledningsdokument, en e-lärandemodul och it-kurser erbjöds 2023. Risken att *komponent 1 av GUM*, som ska genomföras centralt senast den 11 mars 2024, inte ska införas i tid bedömdes som låg.

   När det gäller *komponent 2 av GUM* förväntas medlemsstaterna upprätta operativa förbindelser med den centrala komponenten mellan mars 2024 och juni 2025. De flesta av medlemsstaterna uppgav att risken att projektet inte skulle slutföras i tid var låg. Under andra kvartalet 2023 rapporterade sju medlemsstater att införandet av deras nationella komponent hade slutförts, medan arbetet pågår för andra. Två medlemsstater angav förväntade förseningar när det gäller att uppnå delmålet.

2) **Importkontrollsystem 2** – *ICS2* (uppgradering): Syftet är att stärka säkerheten i leveranskedjan genom att förbättra uppgifternas kvalitet, arkivering och tillgänglighet samt utbytet av avancerad lastinformation.

   Framsteg: *ICS2 – version 2* utvidgar systemets tillämpningsområde till att omfatta all last (inklusive express- och postförsändelser) som förs in i EU med flyg.

   Det centrala *ICS2 – version 2*-systemet infördes av kommissionen den 1 mars 2023 i enlighet med den rättsliga tidsfristen.

   När det gäller medlemsstaternas beredskap att delta i genomförandet hade tolv medlemsstater infört *ICS2 – version 2* den 1 mars 2023. Undantag beviljades tolv andra medlemsstater och tidsfristen för införande förlängdes till den 30 juni 2023[7] på grund av en hög risk för förseningar. Vid utgången av 2023 var version 2 operativ i tjugosex medlemsstater. Den återstående medlemsstaten planerade att ansluta sig under första halvåret 2024.

   Näringsidkare genomförde övergången gradvis fram till oktober 2023, men vid årets slut återstod fortfarande omkring 40 lufttrafikföretag. Medlemsstaterna ansvarar för att de ekonomiska aktörerna följer ICS2. Kommissionen övervakar de ekonomiska aktörernas infasning tillsammans med medlemsstaterna och relevanta branschorganisationer. Kommissionen har erinrat medlemsstaterna om att vidta alla nödvändiga åtgärder (däribland eventuella böter) mot bristande efterlevnad bland ekonomiska aktörer.

   Utvecklingen av *ICS2 – version 3* har börjat som planerat. De flesta medlemsstaterna uppgav att projektet är förenat med låg risk och i enlighet med planen kommer att vara helt infört vid den tidpunkt som anges i UCC-arbetsprogrammet.

3) **Bevis för unionsstatus** – *PoUS* (nytt): Syftet är att lagra, förvalta och hämta alla bevis som visar att näringsidkarna tillhandahåller bevis för tullstatus som unionsvaror för sina varor. På grund av inbördes beroenden mellan tullkodexens manifest för tulländamål och den europeiska kontaktpunkten för sjöfart, kommer projektet att slutföras i två etapper för att minimera risker och inkonsekvenser.

[7] Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/438 av den 24 februari 2023 om beviljande av ett undantag på begäran av vissa medlemsstater i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 för att använda andra metoder för utbyte och lagring av uppgifter än elektronisk databehandlingsteknik för version 2 av importkontrollsystem 2 (EUT L 63, 28.2.2023, s. 56).

Framsteg: *PoUS – etapp 1* kommer att vara operativ senast den 1 mars 2024, med låg risk för försening.

När det gäller *PoUS – etapp 2* slutfördes de tekniska specifikationerna av kommissionen under andra kvartalet 2023, och överensstämmelsetesterna ska enligt planerna slutföras under tredje kvartalet 2025. Kommissionen planerar att genomföra projektet i tid. Det bör dock påpekas att skillnaden mellan datumet för införande av *PoUS etapp 2*: manifest för tulländamål (2 juni 2025) och datumet för införande av den europeiska kontaktpunkten för sjöfart (15 augusti 2025) har föranlett en justering i det nya UCC-arbetsprogrammet. Datumet för införande ändrades därför i det nya UCC-arbetsprogrammet till den 15 augusti 2025[8]. En medelhög risk har konstaterats för projektet på grund av problemen med genomförandet av den europeiska kontaktpunkten för sjöfart.

4) **Centraliserad tullklarering för import** – *CCI* (nytt): Syftet med projektet är att göra det möjligt för de ekonomiska aktörerna att hänföra varor till ett tullförfarande genom att på etableringsorten inge en tulldeklaration för varor som uppvisas i en annan medlemsstat. Genom de *nya nationella importsystemen* kommer CCI att automatisera centraliserad klarering på EU-nivå.

Framsteg: När det gäller *CCI – etapp 1* gör kommissionen framsteg i enlighet med tidsplanen och med pågående överensstämmelsetester med medlemsstaterna. Risken att projektet inte slutförs i tid är medelhög till hög på grund av att det är beroende av att medlemsstaterna har genomfört uppgraderingen av det nationella importsystemet (NIS), vilket är en förutsättning för att införa CCI.

Mot bakgrund av de rapporterade förseningarna i införandet av *etapp 1 av CCI* efter den 1 december 2023 genomför kommissionen en ny iterativ metod där man prioriterar standarddeklarationer och friheten att välja meddelandetyp, samtidigt som tidsfristen för *etapp 1 av CCI*[9] förlängs, och får ett datum för slutligt införande den 1 juli 2024, vilket återspeglas i det nya UCC-arbetsprogrammet.

När det gäller *etapp 2 av CCI* slutförde kommissionen de tekniska specifikationerna 2022, långt före det tidsfönster för införande som planerades vara från oktober 2023 till den 2 juni 2025.

När det gäller bedömningen av systemets fullständighet har de flesta av medlemsstaterna rapporterat att det har gjorts framsteg och att risken att *etapp 2 av CCI* inte ska genomföras inom tidsfristen är medelhög.

Vissa medlemsstater uttryckte sin avsikt att införa *etapp 1* och *etapp 2 av CCI* samtidigt.

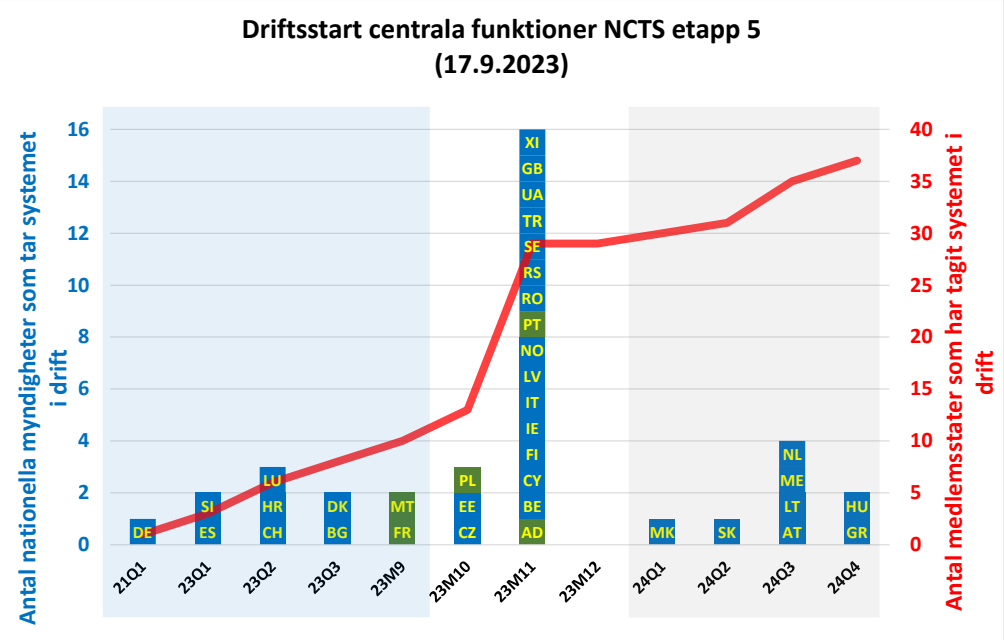
5) **Det nya datoriserade transiteringssystemet** – *NCTS* (uppgradering): Syftet med systemet är att anpassa det befintliga systemet för unionstransitering och gemensam transitering till de nya rättsliga bestämmelserna i tullkodexen. Detta omfattar de nya uppgiftskraven i tullkodexen och gränssnitten mot andra system.

Framsteg: Generellt sett har betydande framsteg gjorts med *etapp 5 av NCTS*. Risken att projektet inte genomförs i tid är dock hög, eftersom flera medlemsstater inte kunde hålla tidsfristen för införandet den 1 december 2023. Därför enades man om en ny metod som återspeglas i det nya UCC-arbetsprogrammet. Detta innebär att *etapp 5 av NCTS* kan genomföras i två steg: centrala funktioner senast den 1 december 2023 med driftskontinuiteten anpassad till unionens tullkodex och icke-centrala funktioner senast den 2 december 2024.

[8] Datumet uppdaterades därför i revideringen av UCC-arbetsprogrammet 2023.

[9] Strategin presenterades 2023 i samband med revideringen av UCC-arbetsprogrammet och den fleråriga strategiska planen för tullens elektroniska system. Tidsfönstret för *etapp 1 av CCI* förväntas vara fram till slutet av andra kvartalet 2024 med en slutlig tidsfrist för införande den 1 juli 2024.

Som framgår av Figur 1, inledde tre medlemsstater verksamheten i februari 2023, medan fyra andra anslöt sig till dem i september 2023. Alla medlemsstater utom sex har åtagit sig att de centrala funktionerna ska vara operativa senast den 1 december 2023 och de flesta bekräftade att både centrala och icke-centrala funktioner kommer att vara helt operativa senast den 1 december 2024.



Figur 1 – NCTS – etapp 5: De nationella myndigheternas genomförande

När det gäller *NCTS – etapp 6* synkroniseras tidsplanen med *ICS2 – version 3*[10] i det nya UCC-arbetsprogrammet, och det nya tidsfönstret för införande innebär ett tydligt slutdatum för etapp 5 av NCTS. Med dessa ändringar bör man ta itu med risken för förseningar och göra det möjligt för medlemsstater och näringsidkare att fastställa sina strategier och åtgärder så att de är redo senast vid de nya datumen. Den risk som är förknippad med detta projekt och dess slutförande senast den 1 september 2025 har därför reducerats till låg.

6) **Det automatiserade exportsystemet** – AES (uppgradering): Syftet är att genomföra kraven i tullkodexen för export och utförsel av varor.

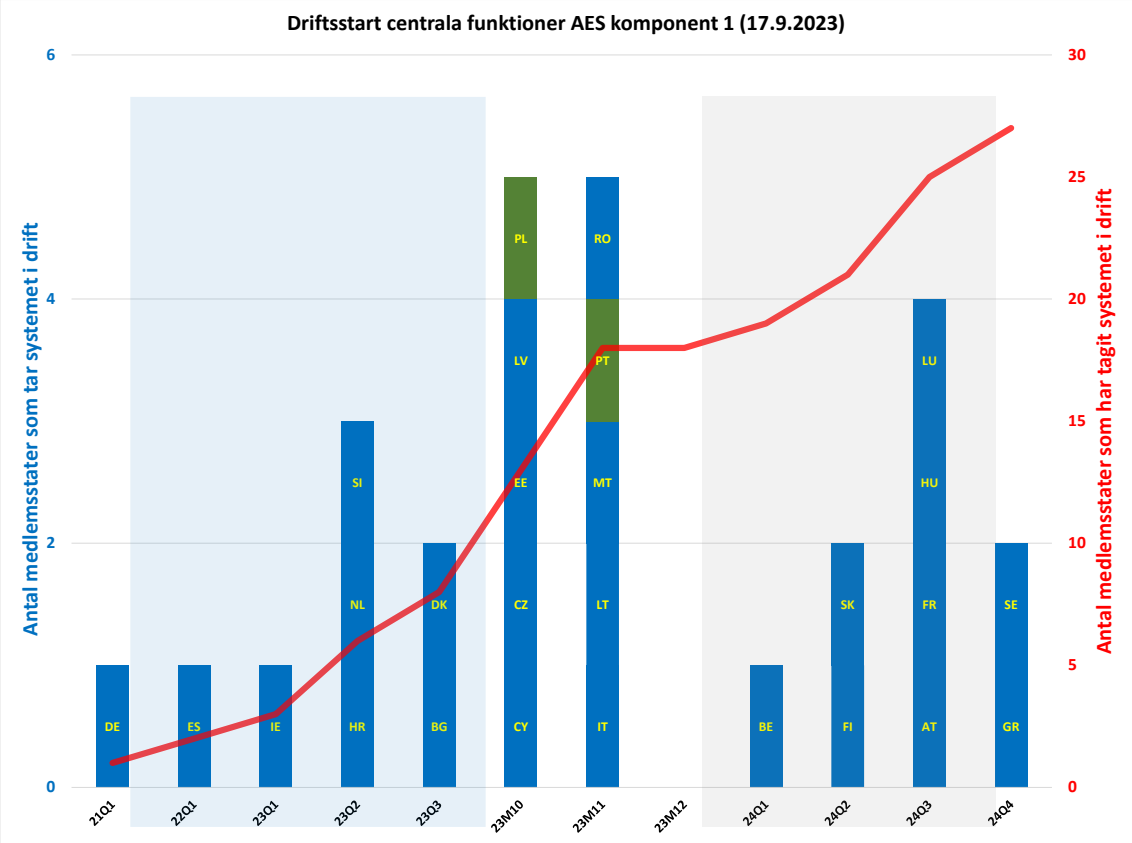
Framsteg: När det gäller AES rapporterade medlemsstaterna betydande framsteg med införandet av sina nationella exporttillämpningar 2023. Eftersom flera medlemsstater inte kunde hålla tidsfristen för införande den 1 december 2023, vilket ledde till en reviderad plan i UCC-arbetsprogrammet, betraktas risken att detta projekt inte genomförs inom utsatt tidsfrist dock som hög. AES kan genomföras i tre steg: först centrala funktioner (1 december 2023), sedan samverkan med punktskatter (februari 2024) och därefter icke-centrala funktioner (2 december 2024).

Med dessa ändringar bör man få bukt med risken för förseningar och göra det möjligt för medlemsstater och näringsidkare att fastställa en strategi för att hålla de nya tidsfristerna. Om man inte skulle lyckas med detta är risken att genomförandet inte sker i tid före utgången av 2024 medelhög till hög.

Figur 2 visar att åtta medlemsstater inledde ett internationellt genomförande för AES i september 2023. Ytterligare åtta medlemsstater genomför för närvarande, tillsammans med

[10] Som förutses i det nya UCC-arbetsprogrammet kommer *etapp 5 av NCTS* att vara helt genomförd den 21 februari 2025. Övergången från *etapp 5 av NCTS* till *etapp 6 av NCTS* ska enligt tidsplanen ske mellan den 1 mars 2025 och den 1 september 2025. Under samma period kommer *ICS2 – version 2* att övergå till *ICS2 – version 3*, vilket möjliggör synkronisering mellan de båda systemen.

kommissionen, sina planer för att se till att de tas i drift i tid. De flesta medlemsstaterna bekräftade sina åtaganden att de centrala funktionerna skulle vara i drift senast den 1 december 2023 och att både centrala funktioner och icke-centrala funktioner skulle vara operativa senast den 2 december 2024.



Figur 2 – AES medlemsstaternas genomförande

För att sammanfatta läget för de kvarvarande transeuropeiska projekten fortsätter kommissionen att varar på rätt spår för att hålla de rättsliga tidsfrister som överenskommits i samband med tullkodexen och UCC-arbetsprogrammet. När det gäller medlemsstaternas införande av de nationella komponenterna i dessa transeuropeiska system har allvarliga risker för förseningar identifierats, särskilt för *CCI – etapp 1*, *AES* och *NCTS – etapp 5*, men de har delvis hanterats genom det nya UCC-arbetsprogrammet (se avsnitt 4.3).

4.2.2 Nationella projekt

Medlemsstaterna skulle ha slutfört uppgraderingen av sina **tre helt nationella projekt** [11] senast den 31 december 2022, i enlighet med artikel 278.2 i unionens tullkodex. Tjugotvå medlemsstater kunde dock inte hålla denna tidsfrist och på deras begäran beviljades de ett undantag, vilket innebar att tidsfristen för införande förlängdes till den 31 december 2023[12].

[11] Denna tidsplan omfattar inte exportkomponenten i det nationella systemet för särskilda förfaranden, för vilket verksamheterna och planeringen är kopplade till det automatiserade exportsystemet (AES).

[12] Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/235 av den 1 februari 2023 om beviljande av ett undantag på begäran av vissa medlemsstater i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 för att använda andra metoder för utbyte och lagring av uppgifter än elektronisk databehandlingsteknik för anmälan av ett havsgående fartygs eller ett luftfartygs ankomst (EUT L 32, 3.2.2023, s. 220).
Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/234 av den 1 februari 2023 om beviljande av ett undantag på begäran av vissa medlemsstater i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 för att använda andra metoder än elektronisk databehandlingsteknik för utbyte och lagring av uppgifter för anmälan av varors ankomst med avseende på varor som förs in i unionens tullområde (EUT L 32, 3.2.2023, s. 217).

Framstegen för varje nationellt projekt beskrivs nedan och illustreras i Figur 3:

1) **Anmälan av ankomst, anmälan av uppvisande och tillfällig lagring** (*AN, PN och TS*) – (uppgradering): Syftet är att automatisera nationella införselprocesser.

   Framsteg: I tidigare årsrapporter har det konstaterats att den finns en risk att nationella system inte är på plats i tid. Som visats hade de flesta medlemsstater slutfört genomförandet vid utgången av 2023. Mer information finns i avsnitt 3.1.2 i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

2) **Nationella importsystem** – *NIS* (uppgradering): Syftet är att genomföra alla process- och uppgiftskrav som rör import i enlighet med unionens tullkodex.

   Framsteg: Flera medlemsstater har sedan 2022 rapporterat risker avseende projektets genomförande inom tidsramen, vilket resulterat i beviljade undantag. Vid utgången av 2023 hade nitton medlemsstater infört NIS. Ett fåtal medlemsstater kräver en ytterligare uppdatering för att projektet ska kunna slutföras fullt ut. Andra var inte klara med genomförandet vid utgången av 2023 (frist för undantag). Mer information finns i avsnitt 3.2.2 i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

3) **Särskilda förfaranden** – *SP* (uppgradering): Syftet är att harmonisera särskilda förfaranden (t.ex. lagring i tullager, slutanvändning, tillfällig införsel samt aktiv/passiv förädling).

   Framsteg: Med tanke på det inbördes beroendet i förhållande till *nationella importsystem* slutförde 21 medlemsstater *importkomponenten i SP* (SP IMP) vid utgången av 2023. Mer information finns i avsnitten 3.3.2 och 3.4.2 i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

	AN	PN	TS	NIS	SP IMP
Tidsfrist i UCC-arbetsprogram met	31.12.2022 med förlängning till 31.12.2023[1]			31.12.2022 med förlängning till 31.12.2023[2]	
AT	Ej tillämpligt	21.6.2023	Uppgifter saknas	Uppgifter saknas	3.2.2025
BE	30.6.2023	5.7.2023	29.11.2023	6.12.2023	6.12.2023
BG	1.3.2023	23.10.2023	23.10.2023	23.10.2023	23.10.2023
CY	7.11.2023	7.11.2023	7.11.2023	7.11.2023	7.11.2023
CZ	1.3.2023	1.3.2023	31.12.2023	1.12.2024	1.12.2024
DE	1.3.2023	6.3.2021	6.3.2021	6.3.2021	6.3.2021
DK	31.10.2023	31.10.2023	15.10.2024	15.10.2024	15.10.2024
EE	1.10.2023	1.10.2023	1.10.2023	1.7.2021	1.7.2021
ES	Ej tillämpligt	1.3.2024	1.3.2024	30.9.2023	30.9.2022
FI	31.3.2023	31.3.2021	31.12.2022	31.12.2019	30.12.2022
FR	1.7.2023	6.3.2024	6.3.2024	31.12.2024	30.9.2023
GR	31.12.2024	31.12.2024	31.12.2024	31.12.2022	31.12.2024
HR	1.7.2023	1.3.2023	1.12.2022	1.1.2023	1.1.2023
HU	31.12.2023	31.12.2023	31.12.2023	12.10.2023	12.10.2023
IE	Ej tillämpligt	23.11.2020	23.11.2020	24.6.2024	23.11.2020
IT	13.12.2022	13.12.2022	13.12.2022	1.7.2021	1.7.2021

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/236 av den 1 februari 2023 om beviljande av ett undantag på begäran av vissa medlemsstater i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 för att använda andra metoder för utbyte och lagring av uppgifter än elektronisk databehandlingsteknik för deklarationen för tillfällig lagring med avseende på icke-unionsvaror som anmäls till tullen (EUT L 32, 3.2.2023, s. 223).

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/237 av den 1 februari 2023 om beviljande av ett undantag på begäran av vissa medlemsstater för att använda andra metoder än elektronisk databehandlingsteknik för utbyte och lagring av uppgifter i samband med tulldeklarationen av varor som förs in i unionens tullområde enlighet vad som fastställs i artiklarna 158, 162, 163, 166, 167, 170–174, 201, 240, 250, 254 och 256 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 32, 3.2.2023, s. 226).

LT	1.3.2023	28.2.2023	31.10.2023	31.12.2023	31.12.2023
LU	1.3.2023	10.1.2023	10.1.2023	2.5.2023	2.5.2023
LV	24.9.2017	24.9.2017	24.9.2017	3.6.2018	3.6.2018
MT	1.6.2024	1.6.2024	1.6.2024	1.2.2025	1.2.2025
NL	1.7.2023	1.12.2023	1.12.2023	1.4.2022	1.4.2022
PL	1.12.2023	31.12.2023	31.12.2023	31.12.2023	1.7.2021
PT	28.10.2024	28.10.2024	28.10.2024	28.10.2024	28.10.2024
RO	1.10.2023	1.10.2023	1.10.2023	1.10.2023	31.12.2023
SE	1.3.2023	27.9.2023	1.10.2024	15.3.2022	20.6.2023
SI	1.3.2023	1.3.2023	13.11.2023	1.1.2022	1.1.2022
SK	1.3.2023	1.10.2023	2.6.2025	1.1.2025	11.6.2016

Förklaring	
	I enlighet med UCC-arbetsprogrammet, den ytterligare uppdateringen senast den 1 juli 2024 och/eller det beviljade undantaget
	Efter tidsfristen i UCC-arbetsprogrammet och/eller det beviljade undantaget
	Uppgifter saknas

(1) Till och med den 31 december 2023 för medlemsstater som beviljats undantag.
(2) Till och med den 31 december 2023 för medlemsstater som beviljats undantag eller till och med den 1 juli 2024, där artikel 2.4a i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 är tillämplig, vilket är fallet till exempel för Bulgarien, Irland och Polen.

Figur 3 – Planering av införandet av nationella system för införsel/import

Sammanfattningsvis håller medlemsstaterna på att slutföra uppgraderingen av sina tre helt nationella system. Även om de flesta medlemsstater räknar med att införa sina system före utgången av 2023, i linje med den beviljade tidsfristen för undantag, rapporterade ett betydande antal medlemsstater ändå ytterligare förseningar, främst för TS och NIS. Detta betyder att införandet kommer att sträcka sig längre än 2023 och påverka andra områden.

Förseningarna i införandet av de nationella införselsystemen (anmälan av ankomst/anmälan av uppvisande/tillfällig lagring) stör ICS2-cykelns drift och stödprocesser, vilket påverkar leveranskedjorna och ökar kostnaderna för ekonomiska aktörer när de ska inrätta en provisorisk lösning.

Förseningarna i uppgraderingen av NIS har också en negativ inverkan på de ekonomiska aktörerna, eftersom det innebär uppskjuten användning av alla funktioner vid import och de förenklingar av formaliteter som skulle kunna gynna de ekonomiska aktörerna, t.ex. i form av en registrering i deklarantens bokföring (EIDR). Det är dessutom en viktig förutsättning för införandet av det elektroniska system som rör CCI.

Mer information om förseningarna finns i avsnitt 3.2 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

4.3 Risk för förseningar i it-implementeringen av tullkodexen

I rapporten särskiljs de framsteg som gjorts från kommissionens sida från de som gjorts från medlemsstaternas sida. **Kommissionens** arbete **fortskrider som planerat** och inga förseningar efter den rättsliga tidsfristen eller risker som skulle kunna leda till ett fördröjt införande identifierades. Förseningar i medlemsstaterna påverkar utvecklingen av de transeuropeiska systemen såsom *ICS2*, *CCI*, *NCTS* och *AES* i sin helhet. Detta påverkar i sin tur arbetet inom kommissionens verksamhetsområde. Det leder till större investeringsresurser för överensstämmelsetester samt samordning och stödverksamhet i de transeuropeiska projekten. Vidare leder det till ytterligare stöd till alternativa strategier och övervakningsåtgärder för utveckling och införande, samt till att centrala komponenter måste behållas under en längre tid under övergångsperioderna.

De flesta **medlemsstaterna går gradvis framåt** med utvecklingen av de system som de ansvarar för, men vissa av dem går långsammare framåt än vad som ursprungligen planerades. Till följd av detta har **förseningar rapporterats** i vissa nationella och transeuropeiska projekt **jämfört med de rättsliga tidsfristerna eller undantagen.**

Medlemsstaterna har framfört flera olika skäl för att förklara förseningarna. De flesta problemen är återkommande och medför förseningar i utvecklingen av deras system. Bland annat har de angett brist på ekonomiska resurser och personalresurser, konkurrerande prioriteringar samt effekterna av Rysslands invasion av Ukraina på tullområdet som bakomliggande orsaker. Vidare har medlemsstaterna även hänvisat till nationella it-infrastrukturer som inte kunnat uppfylla de tekniska kraven för projekten, underleverantörer med otillräcklig kapacitet som är beroende av andra aktörer, övergång och tester med de ekonomiska aktörerna, försenade eller resultatlösa upphandlingar för att lägga ut arbete på entreprenad, resurskrävande upphandlingsförfaranden, problem med styrningen samt komplex systemintegrering av UCC-projekten.

Trots att kommissionen levererade de funktionella och tekniska specifikationerna för de transeuropeiska systemen i tid i enlighet med UCC-arbetsprogrammet har vissa medlemsstater inte avslutat upphandlingen eller har fortfarande stora problem med sina nationella upphandlingsprocesser, gör att systemen försenas.

Bilaterala möten mellan medlemsstaterna och kommissionen har hållits för att diskutera och ta itu med problemen samt för att betona betydelsen av att prioritera UCC-projekten. I detta avseende gav kommissionen även råd om möjliga uppföljningsåtgärder och andra åtgärder. **Tjugotvå medlemsstater har lämnat in formella ansökningar om undantag till kommissionen** enligt artikel 6.4 i unionens tullkodex avseende förseningar utöver de rättsliga tidsfristerna i sina **nationella projekt**. Kommissionen granskade ansökningarna och motiveringarna i dem mot bakgrund av de särskilda omständigheterna och **utfärdade genomförandebeslut om beviljande av undantag** för de ansökande medlemsstaterna. Undantag för *anmälan av ankomst*, *anmälan av uppvisande*, *tillfällig lagring*, *nationella importsystem* och *särskilda förfaranden – komponent 2* förlängde tidsfristen till och med den 31 december 2023[13], medan undantaget för *ICS2 – version 2* förlängde tidsfristen till och med den 30 juni 2023.

Nedan presenteras en översikt över de undantag som medlemsstaterna beviljats:

- För genomförandet av ***anmälan av ankomst*** beviljades följande medlemsstater ett undantag: AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, ES, FR, GR, HU, HR, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, och SK. Samtidigt har BG, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, NL, SE och SI rapporterat att de kommer att använda den *anmälan av ankomst* som ingår i *ICS2 – version 2* (planerat datum för införande den 1 mars 2023 eller den 30 juni 2023 för de medlemsstater som beviljats ett undantag). DE och IE har angett *anmälan av ankomst* som ”ej tillämpligt”.
- För genomförandet av ***anmälan av uppvisande*** beviljades följande medlemsstater ett undantag: AT, BE, CY, CZ, DK, EE, ES, FR, GR, HU, HR, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI och SK.
- För genomförandet av ***tillfällig lagring*** beviljades följande medlemsstater ett undantag: AT, BE, CY, CZ, DK, EE, ES, FR, GR, HU, HR, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI och SK. Vidare meddelade GR att de behöver ett utökat undantag.
- För genomförandet av **uppgraderingen av *nationella importsystem*** beviljades följande medlemsstater ett undantag: AT, BG, CY, CZ, DK, ES, FR, GR, HU, LT, LU, MT, NL, PT, RO och SE. Dessa förseningar kommer att påverka det *transeuropeiska CCI-projektet* och *särskilda förfaranden – komponent 2*, som har samma tidsplan som uppgraderingen av de *nationella importsystemen*. Dessutom meddelade Grekland och Slovakien att de behövde ett utvidgat undantag.

[13] För andra transportsätt än luftfart gäller undantagen för anmälan av ankomst, anmälan av uppvisande och tillfällig lagring till och med den 29 februari 2024.

- För genomförandet av anmälan av ***särskilda förfaranden – komponent 2*** beviljades följande medlemsstater ett undantag: AT, BG, CY, CZ, DK, ES, FR, GR, HU, LT, LU, MT, NL, PT, RO och SE.
- För genomförandet av ***ICS2 – version 2*** beviljades följande medlemsstater ett undantag: AT, BE, DK, EE, FR, GR, HR, LU, NL, PL, RO och SE. GR och RO lämnade senare in en formell begäran om ett undantag. Dessutom meddelade GR och RO att de behövde ett utvidgat undantag. I slutet av 2023 kommer RO fortfarande att ha problem med införandet av den här versionen.

På grundval av informationen från medlemsstaterna kan vi dra slutsatsen att 71 % av de totala förlängda tidsfristerna för 2023 som beviljats inom ramen för undantagen har iakttagits. När det gäller de övriga 29 % kvarstår problemen med införandet.

Såsom framgår av det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar **informerade flera medlemsstater kommissionen om förseningar i de transeuropeiska projekten**:

- För genomförandet av ***särskilda förfaranden – komponent 2*** har följande medlemsstater angett ett planerat datum för införande som överskrider tidsfristen i UCC-arbetsprogrammet: FI, FR, GR, HU, LU, MT, PT, SE och SK. Mer information finns i avsnitt 3.3 i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.
- För genomförandet av ***ICS2 – version 3*** rapporterade följande medlemsstater datum för införande som överskred tidsfristen i UCC-arbetsprogrammet[14]: FI, FR, HR, IE, MT, PT och SK. Mer information finns i avsnitt 4.2 i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.
- När det gäller genomförandet av ***etapp 1 av CCI*** har följande medlemsstater angett ett planerat datum för införande som överskrider den tidsfrist som fastställs i UCC-arbetsprogrammet[15]: BE, CZ, DE, DK, ES, FI, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SI och SK. För ***CCI – etapp 2*** angav BE, DE, EE, ES, FI, GR och NL ett planerat datum för införande som överskrider den tidsfrist som fastställs i UCC-arbetsprogrammet. Mer information finns i avsnitten 3.6 och 4.4 i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.
- För genomförandet av ***NCTS – etapp 5***, angav AT, ES, FI, GR, HU, IE, LT, LV, MT, NL, PT, SE och SK förseningar i förhållande till den tidsfrist för införande som fastställs i UCC-arbetsprogrammet[16]. Mer information finns i avsnitt 3.7 i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.
- För genomförandet av ***AES – komponent 1***, har AT, BE, FI, FR, GR, HU, LU, MT, PT, SE och SK angett ett planerat datum för införande som överskrider den tidsfrist som fastställs i UCC-arbetsprogrammet[17]. Mer information finns i avsnitt 3.8 i det dokument som åtföljer denna rapport.

[14] I översynen av UCC-arbetsprogrammet 2023 planeras införandet av hela *ICS2 – version 3* till den 3 juni 2024 för alla medlemsstater. Införandet av *ICS2 – version 3*-systemet planeras i tre steg: Steg 1 avser transportörer till sjöss och på inre vattenvägar (med ett tidsfönster för införande mellan den 3 juni 2024 och den 4 december 2024). Steg 2 avser undernivå i trafiken till sjöss och på inre vattenvägar (med ett tidsfönster för införande den 4 december 2024 och den 1 april 2025). Steg 3 avser väg- och järnvägstransportörerna (med ett tidsfönster för införande den 1 april 2025 och den 1 september 2025).

[15] Inom ramen för översynen av arbetsprogrammet för unionens tullkodex 2023 planeras slutet av tidsfönstret för införande till den 1 juli 2024.

[16] Inom ramen för översynen av arbetsprogrammet för unionens tullkodex 2023 planeras slutet av tidsfönstret för införande till den 1 december 2023 för centrala funktioner och till den 2 december 2024 för resterande funktioner. Senast den 2 december 2024 bör alla medlemsstater och näringsidkare använda *NCTS – etapp 5*-systemet. Övergången förväntas vara slutförd den 21 januari 2025.

[17] I översynen av UCC-arbetsprogrammet 2023 planeras slutet på tidsfönstret för införandet av systemets centrala funktioner till den1 december 2023, utvecklingen av ett harmoniserat gränssnitt med EMCS till den 13 februari 2024 och de resterande funktionerna till den 2 december 2024. Senast den 2 december 2024 bör alla medlemsstater och näringsidkare använda AES-systemet. Övergången förväntas vara slutförd den 11 februari 2025.

- Vad gäller genomförandet av ***komponent 2 av GUM*** har följande medlemsstater angett ett planerat datum för införande som överskrider den tidsfrist som fastställs i UCC-arbetsprogrammet[18]: BE, DE, DK, GR och HR. Mer information finns i avsnitt 4.1 i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

Kommissionen analyserar och övervakar situationen för ovanstående projekt mycket noggrant och vidtar åtgärder för att öka sitt stöd – se avsnitt 4.4 nedan.

Sammanfattningsvis är de flesta medlemsstater inriktade på att genomföra de **nationella projekten** inom de nya tidsfrister som anges i undantagen. Vissa medlemsstater rapporterade dock fortfarande förseningar efter tidsfristerna i undantagen. Dessa förseningar kan dessutom inverka negativt på leveransen av de nationella komponenterna i de transeuropeiska systemen med genomförandedatumet 2023, eftersom ytterligare insatser anhopas inom en kortare tidsram. När det gäller genomförandet av de **nationella komponenterna i de transeuropeiska systemen** rapporterade några medlemsstater förseningar i vissa projekt.

4.4 Riskreducerande åtgärder

De flesta medlemsstaterna har gjort betydande framsteg i utvecklingen av de transeuropeiska systemen och flera strävade efter att deras system skulle införas vid utgången av 2023 i enlighet med de ursprungliga tidsfristerna och undantagen. Vissa har dock drabbats av förseningar och flyttar sina planer för införande till slutet av tidsfönstret för införande eller ännu senare. Kommissionen har uppmanat medlemsstaterna att de strikt ska efterleva sina nationella projektplaner för ett snabbt införande.

Medlemsstaterna beskrev de olika riskreducerande åtgärder som syftar till att ta itu med (potentiella) förseningar och säkerställa efterlevnad av de rättsliga tidsfristerna. Dessa åtgärder omfattar tilldelning av ytterligare resurser, införande av agila metoder, uppdelning av projekten i etapper och omorganisering av leverantörsrelationer för att förbättra effektiviteten och samarbetet. Andra medlemsstater planerar att förbättra organisatoriska strukturer, effektivisera processer och förbättra planeringen i syfte att förbättra projektförvaltningen och beslutsfattandet. Dessa åtgärder avsåg både nationella och transeuropeiska projekt.

Med tanke på förseningarna från medlemsstaternas sida **har kommissionen ökat sitt stöd till medlemsstaterna genom flera åtgärder.**

För det första har kommissionen **förbättrat tillsynen och övervakningen av it-programmet för tullkodexen** genom tätare lägesrapporter och bilaterala möten på direktörsnivå med varje medlemsstat. Genomförandet av UCC-arbetsprogrammet har konsekvent tagits upp vid uppdrag som utförts av generaldirektören och i plenarsammanträden med medlemsstaternas generaldirektörer (i gruppen för tullpolitik). Medlemsstaterna uppmuntrades att vidta riskreducerande åtgärder och lämna in finansieringsansökningar inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd senast den 31 oktober 2023 för att stödja utvecklingen av it-system på tullområdet.

Kommissionen fortsatte att använda en resultattavla för den fleråriga strategiska planen för tullen på grundval av revideringen av denna plan 2019 och UCC-arbetsprogrammet 2019 för att övervaka framstegen, de viktigaste delmålen och identifiera förseningar i ett tidigt skede. Resultattavlan presenteras kvartalsvis för medlemsstaterna i samordningsgruppen för elektroniska tullar (ECCG) och för handelsgemenskapen i gruppen för näringslivskontakter. UCC-arbetsprogrammet och den fleråriga strategiska planen för tullen ses dessutom samtidigt över i linje med strategiska mål.

Såsom anges i UCC-arbetsprogrammet och i översynen av den fleråriga strategiska planen för tullen 2019 fastställer kommissionen dessutom särskilda delmål för att säkerställa ett smidigt införande av de decentraliserade transeuropeiska systemen och för att undvika ytterligare kostnader.

För det andra har kommissionen **förstärkt sitt stöd till medlemsstaterna för de transeuropeiska systemen** genom att anta en agil och iterativ metod för att utveckla och införa de elektroniska systemen

[18] I översynen av arbetsprogrammet för unionens tullkodex 2023 planeras datumet för införande av *komponent 1 av GUM* till den 11 mars 2024, och för *komponent 2 av GUM* ska början av tidsfönstret för införande fastställas av medlemsstaterna, med tidigast möjliga datum för införande den 11 mars 2024.

för tullkodexen. Denna metod, som omfattar prototyper, snabb problemlösning och en balanserad arbetsbörda för både kommissionen och medlemsstaterna, förbättrar systemets kvalitet och underlättar påtagliga framsteg. Metoden användes framgångsrikt i projekten *AES*, *NCTS – etapp 5* och *ICS2* och har tagits emot väl av medlemsstaterna och näringsidkarna.

Kommissionen har dessutom inrättat en samarbetsmekanism bland berörda parter från projektens start för att förbättra den förberedande verksamheten, förebygga svårigheter i beslutsfattandet och säkerställa öppenhet genom regelbundna projektuppdateringar.

Kommissionen fortsatte också att samordna och övervaka programmen för vart och ett av de transeuropeiska system som kräver omfattande arbete från medlemsstaternas sida.

Ytterligare uppgifter om dessa åtgärder lämnades i den föregående rapporten från 2022.

- **När det gäller det transeuropeiska systemet ICS2** tillhandahöll kommissionen stöd till medlemsstaterna och de ekonomiska aktörerna i deras utvecklingsverksamhet för *ICS2 – version 2* och *ICS2 – version 3* på olika sätt. Bland annat organiserade kommissionen särskilda webbinarier, erbjöd stöd genom vanliga frågor och samordnade plenarsammanträden. Ytterligare vägledning tillhandahölls för att förhindra störningar vid de yttre gränserna på grund av förseningar i *ICS2 – version 2* (avsnitt 4.3). Noggrann övervakning säkerställde anpassning av projektplanerna till kommissionens delmål för it-leveranser. Slutligen tillhandahölls kommunikationskampanjer, onlineutbildningar och skräddarsydda faktablad tillsammans med dokumentation som var tillgänglig i det offentliga biblioteket på CIRCABC.
- **För de transeuropeiska systemen *NCTS - etapp 5* och *AES*** fortsatte kommissionen med samordningsprogrammet för de nationella myndigheterna för att hjälpa medlemsstaterna att utveckla och införa sina nationella komponenter. Under 2023 utvidgades samordningsprogrammet för att övervaka att näringsidkare tar systemen i drift, i samarbete med medlemsstaterna:
  Verksamheten omfattar en särskild helpdesk, virtuella möten för att minska medlemsstaternas förseningar i utvecklingen, uppdaterad informationsspridning till näringsidkarna och regelbunden rapportering till samordningsgruppen för elektroniska tullar och expertgruppen i tullpolicyfrågor. Sedan första kvartalet 2021 har kommissionen utfärdat kvartalsvisa konsoliderade lägesrapporter om övergången till de nya systemen och tillhandahållit nyckeltal för tidig upptäckt.
- **För det transeuropeiska systemet CCI** inrättade kommissionen en särskild grupp för att hantera medlemsstaternas frågor och samordna överensstämmelsetester.

För det tredje bad kommissionen medlemsstaterna att inkomma med information om sina svårigheter och det stöd de behöver för att minska riskerna. Medlemsstaterna uttryckte i en **enkät** att de bilaterala mötena på direktörsnivå och den tekniska dialogen med GD Skatter och tullar hade varit till stor nytta. De ansåg att kommissionens tekniska webbseminarier och informationsdelning hade varit bra. Vissa föreslog ytterligare operativa riktlinjer, stöd till ekonomiska aktörer och omfattande utbildningar utöver nuvarande kapacitet.

För det fjärde, baserat på resultatet av enkäten och bilaterala diskussioner med medlemsstaterna, visade det sig att bristen på lämplig finansiering ofta var en anledning till förseningar. Kommissionen har i detta syfte inrättat ett särskilt **flaggskeppsinitiativ kopplat till instrumentet för tekniskt stöd 2024** för digitalisering av tullar och skatter som är inriktat på it-implementeringen av tullkodexen. Detta har lett till att sex medlemsstater har lagt fram förslag om stöd till tullens it-system. Bedömningarna av förslagen pågår och kommer att slutföras i början av 2024 i syfte att få stöd under andra kvartalet 2024.

För det femte har kommissionen, för att ta itu med de särskilda behov som medlemsstaterna har i sin dagliga förvaltning av it-projekten inom ramen för tullkodexen, upprättat ett **avtal med ett konsultföretag** för att tillhandahålla direkt stöd beroende på behov och problem för att hantera förseningar. Det första pilotprojektet, som omfattar tre medlemsstater (FR, MT, GR) inleddes under fjärde kvartalet 2023 och pågår fram till andra kvartalet 2024. Beroende på resultatet kan ytterligare verksamheter inledas 2024.

Slutligen inledde kommissionen också en övning för att samla lärdomar och bästa praxis för utvecklingen av it-projekt. En enkät genomfördes 2023 och resultaten av den lades till i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. Mer information finns på sidan 6 i det dokument som åtföljer denna rapport.

I detta skede när vi är på väg mot slutet av 2025 har medlemsstaterna ombetts att säkra tidsfristerna i det nya UCC-arbetsprogrammet. Endast två år återstår för den fullständiga it-implementeringen av tullkodexen. **Det krävs exceptionella insatser och omedelbara åtgärder** för att undvika förseningar och säkerställa driftskontinuiteten för de transeuropeiska systemen.

Kommissionen ger visserligen stöd på många sätt, såsom visas ovan, t.ex. genom att justera datumen i det nya UCC-arbetsprogrammet och möjliggöra uppnåeliga tidsfrister, men ansvaret för att utveckla och införa nationella komponenter och system ligger hos medlemsstaterna. Rollfördelningen har redan från början definierats och överenskommits med alla intressenter och bör respekteras under projektets hela livscykel.

4.5 Läget för kandidatländer

Slutligen måste man, vid övergången till de uppgraderade elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex och även med tanke på de nya it-strategier som fastställs i reformförslaget, ta hänsyn till EU:s framtida utvidgning.

För närvarande övervakar kommissionen inte systematiskt framstegen mot helt och hållet elektroniska system i kandidatländerna och det finns ingen rapporteringsskyldighet för dem enligt artikel 278a i tullkodexen. Utvecklingen av kandidatländernas it-system, som stöder deras anpassning till EU:s tullagstiftning, är dock en viktig del i EU:s regelbundna bedömningar av framstegen mot dessa länders anslutning och inom ramen för associeringsavtalen med EU.

Det finns två it-system som vissa av dessa länder redan tillämpar och andra förbereder sig för att använda:

(1) NCTS som it-stödsystem för genomförandet av bestämmelserna i konventionen om ett gemensamt transiteringsförfarande.
(2) Relaterade it-system för ömsesidigt erkännande med EU:s program för godkända ekonomiska aktörer (AEO).

Kandidatländernas beredskapsläge avseende dessa två it-system varierar från ett land till ett annat: Nordmakedonien, Serbien, Turkiet och Ukraina är redan avtalsslutande parter i konventionen om ett gemensamt transiteringsförfarande och använder därför NCTS fullt ut i olika etapper. Det är visserligen endast Moldavien som har utvecklat ett ömsesidigt erkännande av godkända ekonomiska aktörer med EU, men även Ukraina, Georgien och Turkiet förbereder sig för detta och utvecklar därför sina nationella it-system i detta syfte.

Kandidatländerna måste successivt ansluta sig till eller införa systemen för tullkodexen på vägen mot anslutning till EU:s tullområde, och beroende på det planerade anslutningsdatumet kan de också behöva uppfylla de funktionella kraven i det framtida tulldatanav som föreslås i tullreformpaketet av den 17 maj 2023 och ansluta sig till detta övergripande projekt.

I framtiden måste kandidatländerna, inom ramen för sina förberedelser inför utvidgningen, utföra rapportering och genomföra överensstämmelsetester för att säkerställa interoperabilitet mellan deras nationella system, medlemsstaternas system och kommissionens system eller EU:s tulldatacentral. En bedömning från EU:s sida av deras resultat måste även göras regelbundet.

5. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

It-implementeringen av tullkodexen har varit ett projekt av gemensamt intresse. Alla berörda parter har engagerat sig starkt för den redan från starten 2014, när det första UCC-arbetsprogrammet antogs.

I samband med utarbetandet av denna rapport bedömde kommissionen noggrant de uppgifter som lämnades av de berörda parterna under första halvåret 2023. Bedömningen gav en blandad bild av framstegen i it-implementeringen av tullkodexen: Även om kommissionen är på god väg med all sin

verksamhet är de övergripande framstegen från medlemsstaternas sida inte så stora och skillnaden mellan medlemsstaterna blev tydligare än 2022.

Medlemsstaternas framsteg och effekten av förseningarna

Det fanns tydliga spridningseffekter till följd av förseningarna i de nationella systemen avseende leveransen av de nationella komponenterna för transeuropeiska system, eftersom detta direkt påverkade andra medlemsstater och ekonomiska aktörer. En del av dessa förseningar äventyrar de tidsfrister som fastställs i lagstiftningen om tullkodexen, vilket kan leda till följande: a) överträdelseförfaranden och b) att en fullständig automatisering av tullförfarandena och underlättandet av tullförfarandena och därmed av den uppskattade nyttan för den privata sektorn och för andra berörda medlemsstater, som alla har gjort enorma investeringar för att hålla tidsfristerna, inte uppnås.

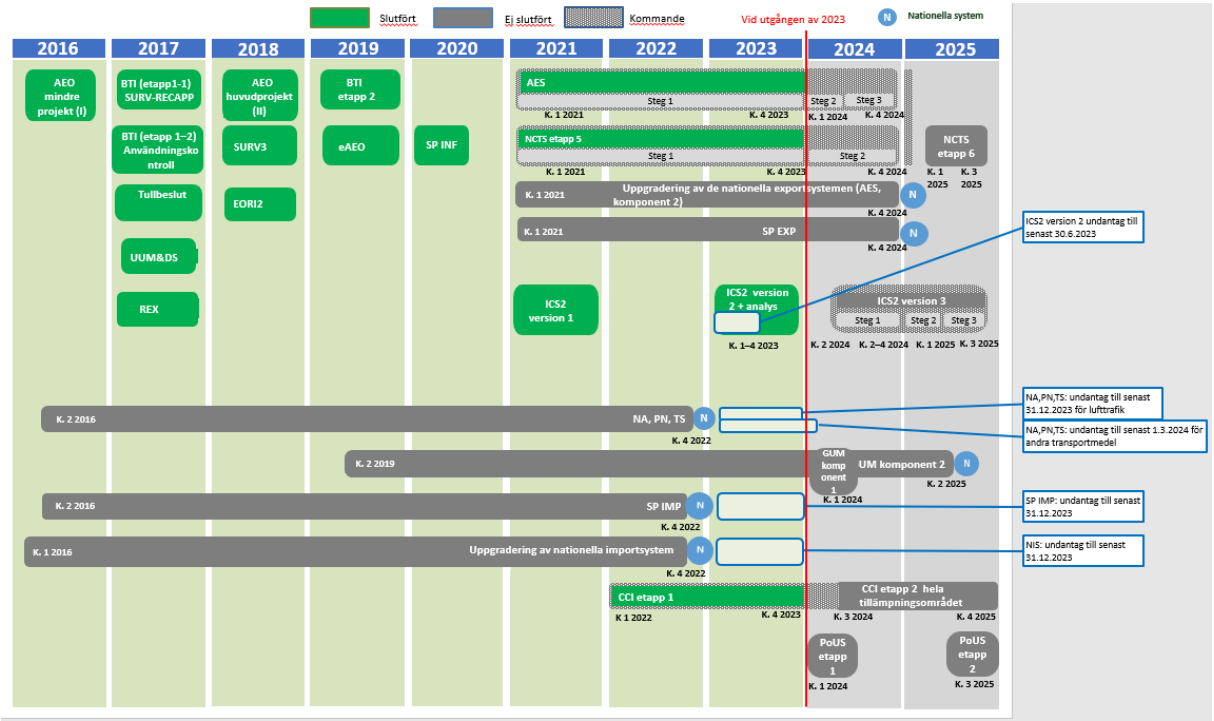
Därför har dessa frågor beaktats i samband med översynen av UCC-arbetsprogrammet. Man har kommit överens om en ny strategi i det nya UCC-arbetsprogrammet där man prioriterar centrala processer och avsätter mer tid för att slutföra det fullständiga genomförandet av projekten och den komplexa övergången med alla ekonomiska aktörer, som i den tekniska arbetsgruppen också hade betonat de förseningar som de stött på från sin sida.

Merparten av kommissionens projektverksamhet är visserligen oberoende av framstegen i den nationella utvecklingen, men en viss typ av verksamhet kräver ett nära samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna, till exempel överensstämmelsetester av en nationell komponent i ett transeuropeiskt system. På grund av dessa sidoeffekter kan det konstateras att specifika medlemsstaters förseningar i genomförandet av de nationella komponenterna påverkar de övergripande resultaten när det gäller genomförandet av de transeuropeiska projekten och genomförandet av tullkodexen i dess helhet.

I enlighet med artikel 6.4 i tullkodexen kan undantag för vissa medlemsstater endast beviljas om de inte påverkar utbytet av uppgifter mellan den medlemsstat som undantaget är riktat till och andra medlemsstater eller utbytet och lagringen av uppgifter i andra medlemsstater inom ramen för tillämpningen av tullagstiftningen. Några medlemsstaters sena införande av vissa av de system som krävs påverkar negativt de likvärdiga förutsättningarna för aktörer i hela unionen, eftersom dessa system är avsedda att erbjuda ekonomiska aktörer i alla medlemsstater samma möjligheter. På grund av de olika systemens karaktär har dessutom de ändringar som krävs för anpassningen till kraven i tullkodexen återverkningar även på andra it-system som är relaterade till eller beroende av dessa system. Vissa har även betydelse för skyddet av inkomster och kampen mot orättvis och olaglig handel.

Kommissionen har utvärderat medlemsstaternas ansökningar om undantag och bedömt förseningarna i de transeuropeiska systemen. Detta ledde till fem beslut om undantag och en översyn av UCC-arbetsprogrammet under 2023. Samtidigt inledde kommissionen också översynen av den fleråriga strategiska planen för tullens elektroniska system. Godkännandet av den nya fleråriga strategiska planen för tullens elektroniska system 2023 av generaldirektörerna i gruppen för tullpolitik och kommissionens antagande av det nya UCC-arbetsprogrammet den 15 december 2023 ger en reviderad rättslig och operativ ram och en ny utgångspunkt för att mäta framstegen för pågående projekt.

Det nya UCC-arbetsprogrammet ska styra medlemsstaterna mot ett gemensamt och realistiskt genomförande av ännu oavslutade projekt och ge större flexibilitet när det gäller att hålla de slutliga tidsfristerna, men samtidigt driva på arbetet så att det är helt avslutat senast den 31 december 2025. Som visas nedan i grönt fortsätter framstegen i genomförandet mot 2025.



Figur 4 – Planeringsöversikt

Sammanfattningsvis kan det konstateras att **omkring 71 % av de medlemsstater som beviljades undantag** för de nationella införsel- och importsystemen och *ICS2 – version 2* förväntas iaktta tidsfristen den 31 december 2023. Det bör noteras att det pågående arbetet med införandet främst rör tillfällig lagring och uppgraderingen av det nationella importsystemet (NIS). Dessa förseningar påverkar inte bara transeuropeiska projekt såsom centraliserad tullklarering för import, utan förlänger även övergångsperioden för ekonomiska aktörer och hindrar processen och dataharmoniseringen.

Förseningar i NIS hindrar dessutom inlämning av uppgifter till övervakningssystemet Surveillance 3. Med tanke på dess avgörande roll i övervakningen av transaktioner och handelsflöden har detta lett till negativa effekter inom vissa sektorer, till exempel jordbruksmarknaden. Dessutom är det nödvändigt att ha NIS på plats för att säkerställa ett enhetligt genomförande av tullunionen (Gemensamma tulltaxan). Detta innebär att stödja medlemsstaternas riskbedömning med avseende på tullagstiftningen och att ha harmoniserade tullkontroller, bekämpa kringgående av åtgärder och sanktioner, skydda unionen från illojal och olaglig handel (inklusive kraven i samband med mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna).

När vi tittar på helhetsbilden i ljuset av det nya UCC-arbetsprogrammet identifierar vi tre kategorier för framtida utveckling:

Omkring 60 % av medlemsstaterna har meddelat att de kommer att kunna införa alla sina system inom de projekttidsfrister som fastställs i det nya UCC-arbetsprogrammet för de kommande två åren. De har uppfyllt sina åtaganden och vid en begränsad försening för endast mycket få system verkar de ha tillgång till lämpliga förvaltningsverktyg för att effektivt hantera potentiella bakslag. Risken att tidsfristen 2025 inte kan hållas är låg.

Omkring 25–30 % av medlemsstaterna har uppgett att deras situation har förvärrats sedan 2022. Det verkar som om förseningarna har ökat ytterligare. Det reviderade UCC-arbetsprogrammet ger dem fler möjligheter att minska överskridandet av tidsfristerna. Men om de inte vidtar kraftfulla riskreducerande åtgärder riskerar de att inte kunna hålla projekttidsfristerna för ett eller flera system. Risken att tidsfristen 2025 inte kan hållas är medelhög.

Omkring 10–15 % av medlemsstaterna har allvarliga förseningar när det gäller de flesta av de återstående systemen. Dessa medlemsstater har problem med att komma till rätta med sina förseningar

och kommer troligen inte att kunna hålla flera projekttidsfrister, oavsett vilka insatser som gjorts. Detta beror på problem i samband med upphandling, brist på agil projektledning, brist på en stabil och tillförlitlig planering för att uppnå resultat, samt på att de strukturella problem i förvaltningarna som drabbar nästan alla UCC-projekt kvarstår. Även med det nya UCC-arbetsprogrammet kommer det fortfarande att vara en krävande uppgift att uppnå en fullständig it-implementering av tullkodexen. Risken att tidsfristen 2025 inte kan hållas är hög.

Alla berörda parter ska koncentrera sina insatser och investeringar till de rättsliga tidsfrister som fastställs i det nya UCC-arbetsprogrammet. Kommissionens noggranna övervakning på program- och projektnivå kommer att fortsätta under de kommande två åren, kompletterat med bilaterala möten och plenarsammanträden med medlemsstaterna. För vissa medlemsstater kan det konsultavtal som nyligen ingåtts för att stödja medlemsstaternas it-implementering av tullkodexen underlätta processen eller delvis bidra till att minska förseningarna. Medlemsstaterna skulle också kunna dra nytta av stödet från instrumentet för tekniskt stöd 2024, åtminstone för de godkända projekten. Kommissionen går framåt med ett antal medlemsstater på båda spåren.

När det gäller kumulativa förseningar i medlemsstaternas it-implementering av tullkodexen är det viktigt att kommissionen även undersöker möjligheten att använda andra instrument för att ta itu med konsekvenserna för de medlemsstater som ligger betydligt efter i tidsplanen för införandet.