EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.12.2021
COM(2021) 791 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

unionin tullikoodeksin 278 a artiklan nojalla edistymisestä koodeksissa säädettyjen sähköisten järjestelmien kehittämisessä

{SWD(2021) 382 final}

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO 2

2. TAUSTA 2

3. UTK:N SÄHKÖISTEN JÄRJESTELMIEN HANKEMENETELMÄT 3

4. YLEISKATSAUS UTK:N SÄHKÖISTEN JÄRJESTELMIEN KÄYTTÖÖNOTON EDISTYMISESTÄ 4

4.1 Ennen vuotta 2021 valmistuneet hankkeet 4

4.2 Käynnissä olevat hankkeet 4

4.2.1 Euroopan laajuiset hankkeet 4

4.2.2 Kansalliset hankkeet 10

4.3 Viivästymisriskit 11

4.4 Lieventävät toimenpiteet 13

5. TIIVISTELMÄ JA PÄÄTELMÄT 15

1. JOHDANTO

Komission ensimmäinen vuosittainen kertomus[1] unionin tullikoodeksin (UTK) sähköisten järjestelmien täytäntöönpanosta ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja[2] julkaistiin 13. joulukuuta 2019, ja toinen vuosittainen kertomus ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja julkaistiin 14. joulukuuta 2020. Tämän vuoden vuosittaisessa kertomuksessa käsitellään komission ja jäsenvaltioiden[3] jatkuvaa edistymistä sähköisten järjestelmien kehittämisessä ja kuvataan UTK:n voimaantulon jälkeen tapahtunutta kehitystä kohti täysin digitaalista tulliympäristöä. Tätä varten tukeudutaan UTK:n työohjelmaan[4], jota pidetään edistymistä koskevan raportoinnin lähtökohtana.

UTK:n työohjelmassa luetellut hankkeet voidaan jakaa kolmeen järjestelmäluokkaan:

i) **11 Euroopan laajuista keskitettyä järjestelmää**, jotka komissio kehittää tai päivittää (edellyttävät usein myös jäsenvaltioilta kansallisten järjestelmien kehittämistä tai päivittämistä järjestelmäarkkitehtuurin mukaisesti);

ii) **kolme Euroopan laajuista hajautettua järjestelmää**, jotka komission on kehitettävä tai päivitettävä mutta joissa on merkittävä kansallinen osa, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön; ja

iii) **kolme kansallista järjestelmää**, jotka jäsenvaltioiden on kehitettävä tai päivitettävä itse.

Tässä kertomuksessa analysoidaan konkreettista edistymistä kaikkien kolmen järjestelmätyypin osalta ja esitetään kunkin hankkeen tavoitteet, rakenne ja suunnittelua koskeva toimintatapa. Kertomuksessa tuodaan esiin mahdolliset todetut viivästykset ja suunnitellut lieventävät toimenpiteet. Kertomuksen päätelmissä (osa 5) esitetään lyhyesti yleisarvio UTK:n työohjelman täytäntöönpanon edistymisestä ja osoitetaan, että jäljellä olevat hankkeet ovat pääosin valmistumassa suunnitellun aikataulun mukaisesti, vaikka tietyt riskit edellyttävät kiireellisiä toimia. Tarkempia tietoja kunkin hankkeen aikataulusta ja tilanteesta on tämän kertomuksen yhteydessä julkaistussa **komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa**[5].

2. TAUSTA

UTK tuli voimaan 1. toukokuuta 2016, ja siihen vuonna 2019 tehtyjen muutosten[6] jälkeen siinä vahvistettiin vuosien 2020, 2022 ja 2025 määräajat, joihin mennessä tietotekniikkaa koskevan siirtymävaiheen ja täytäntöönpanotyön hankkeet on saatava asteittain päätökseen. UTK:n 278 artiklassa säädetään, että olemassa olevia sähköisiä ja paperiasiakirjoihin perustuvia järjestelmiä voidaan edelleen käyttää tullimuodollisuuksien suorittamiseen (niin sanotut siirtymätoimenpiteet), kunnes UTK:n mukaiset asiaankuuluvat uudet tai päivitetyt sähköiset järjestelmät on otettu käyttöön. Siirtymätoimenpiteistä on luovuttava, kun asiaankuuluvat sähköiset järjestelmät on otettu käyttöön.

Jotta monimutkaista siirtymistä kohti täysin digitaalista tulliympäristöä voidaan tukea, UTK:n työohjelmassa asetetaan määräajat kullekin sähköiselle järjestelmälle (ja niiden mahdollisille vaiheille) vuosina 2020–2025.

---

[1] Komission kertomukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle:
2019: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0629
2020: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/ALL/?uri=CELEX:52020DC0806

[2] Komission yksiköiden valmisteluasiakirjat:
2019: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1589134753023&uri=CELEX:52019SC0434
2020: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52020SC0339

[3] ’Jäsenvaltioilla’ tarkoitetaan tässä kertomuksessa jäsenvaltioiden kansallisia tullihallintoja.

[4] Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/2151, annettu 13 päivänä joulukuuta 2019, unionin tullikoodeksissa säädettyjen sähköisten järjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa koskevan työohjelman vahvistamisesta (EUVL L 325, 16.12.2019, s. 168–182).

[5] Unionin tullikoodeksin 278 a artiklan nojalla edistymisestä koodeksissa säädettyjen sähköisten järjestelmien kehittämisessä Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettuun komission kertomukseen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2021) XXX final.

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/632, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, asetuksen (EU) N:o 952/2013 muuttamisesta muita menetelmiä kuin unionin tullikoodeksissa säädettyjä sähköisiä tietojenkäsittelymenetelmiä koskevan siirtymäkauden pidentämiseksi (EUVL L 111, 25.4.2019, s. 54–58).

UTK:n 278 artiklan a alakohdassa edellytetään, että komissio laatii vuosittain kertomuksen sähköisten järjestelmien käyttöönoton edistymisestä. Tätä varten komissio keräsi tietoja edistymisestä 1) niistä kansallisista suunnitelmista, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava kahdesti vuodessa (tammikuussa ja kesäkuussa), ja 2) komission yksiköille ja jäsenvaltioille tehdyn edistymistä kartoittavan kyselyn avulla.

Tässä vuosikertomuksessa tarkastellaan **edistymistä 30. kesäkuuta 2021 mennessä** ja esitetään **arvio edistymisestä joulukuuhun 2021 mennessä**, jotta vuonna 2021 saavutetusta edistyksestä saadaan kattava kuva.

Kertomus sisältää myös analyysin, joka perustuu yksityiskohtaisiin tietoihin, joita jäsenvaltiot ovat raportoineet vuonna 2020 perustettujen keskeisiä hajautettuja Euroopan laajuisia passitus- ja vientijärjestelmiä koskevien **kansallisten koordinointiohjelmien puitteissa**.

Kerättyjä tietoja verrattiin lisäksi vuoden 2020 tietoihin merkittävien muutosten havaitsemiseksi. Kyselyssä hankkeiden päälliköitä pyydettiin ilmoittamaan tiedossa olevat viiveet sähköisten järjestelmien suunnitelluissa aikatauluissa, viivästysten syyt ja toteutetut lieventävät toimenpiteet. Kyselyssä saatiin sekä määrällisiä että laadullisia tietoja. Määrällisiin tietoihin kuuluivat määräajat ja välitavoitteet, jotka on tai joita ei ole saavutettu, ja laadullisia tietoja olivat yksityiskohtaiset kuvaukset kohdatuista haasteista, ennakoiduista riskeistä ja hankkeiden arvioidusta monimutkaisuudesta.

3. UTK:N SÄHKÖISTEN JÄRJESTELMIEN HANKEMENETELMÄT

Sähköisten järjestelmien kehittämiseen liittyy useita vaiheita.

- Ensiksi laaditaan toimintamalli, jossa esitetään hankkeen perustelut ja määritetään rahoitustarpeet. Toimintamalliin sisältyvät yleensä myös toimintaympäristön määritys, ongelman kuvaus, hankkeen tai soveltamisalan kuvaus, vaihtoehtoiset ratkaisut, kustannukset ja aikataulu.
- Tämän jälkeen laaditaan visioasiakirja, jossa annetaan yksityiskohtaisempia tietoja hankkeen rakenteesta, kustannuksista, aikataulusta ja riskeistä sekä välitavoitteista, suoritteista ja hankkeen organisoinnista.
- Seuraavassa vaiheessa eli toimintaprosessien mallintamisessa lainsäädännön mukaiset toimintaprosessit esitetään visuaalisesti kulkumalleissa tai prosessimalleissa. Tämän avulla kehitetään järjestelmien toiminnallisia eritelmiä. Visuaalisesti kuvatuilla prosessimalleilla varmistetaan yhteisymmärrys ja helpotetaan analyysin tekemistä.
- Tässä yhteydessä laaditaan tekniset eritelmät, joissa esitetään muun muassa järjestelmän rakenne, käytettävä arkkitehtuuri, talouden toimijoiden ja tullitoimipaikkojen toimittamat sanomat, muiden järjestelmien kanssa yhteiset rajapinnat sekä testaussuunnitelmat.
- Hankkeet etenevät vaiheittain järjestelmän valmistelusta ja kehittämisestä sen rakentamiseen, vaatimustenmukaisuuden testaukseen, siirtymisvaiheeseen ja itse toimintavaiheeseen.

UTK:n hankkeiden viimeaikaisessa kehityksessä hankemenetelmiä on **optimoitu**. Toimintaprosessien mallintamista, tietojen mallintamista ja teknisiä eritelmiä on kehitetty **rinnakkain** ja tekemällä alusta alkaen **tiivistä yhteistyötä** komission ja kansallisten hallintojen oikeus-, yritys- ja tietotekniikka-alan asiantuntijoiden kanssa sekä kaupan alan edustajia kuullen. Komissio on ottamassa käyttöön entistä joustavampia prosesseja UTK:n sähköisten järjestelmien kehittämistä varten. Näin järjestelmien käytettävyyttä lisätään nopeampien ja helpommin hallittavien ohjelmistoversioiden avulla.

Komissio ja jäsenvaltiot tapaavat säännöllisesti sähköisen tullialan koordinointiryhmän puitteissa määrittääkseen ja hyväksyäkseen kutakin Euroopan laajuista järjestelmää koskevat hankeasiakirjat. Lisäksi komissio kuulee järjestelmällisesti kauppayhteisöä kaupan alan yhteydenpitoryhmän kautta. Suurena haasteena on varmistaa, että nykyiset järjestelmät toimivat moitteettomasti, kun uusia järjestelmiä kehitetään. Kun järjestelmät ovat valmiita, on erittäin tärkeää varmistaa sujuva siirtyminen nykyisistä järjestelmistä päivitettyihin järjestelmiin. Tämä on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että siirtymä ei vaikuta kauppa- ja tullitoimiin.

4. YLEISKATSAUS UTK:N SÄHKÖISTEN JÄRJESTELMIEN KÄYTTÖÖNOTON EDISTYMISESTÄ

UTK:n työohjelma sisältää 17 tarvittavien sähköisten järjestelmien käyttöönottoon johtavaa hanketta, joihin kuuluu 14 Euroopan laajuista järjestelmää, joista komissio on vastuussa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, ja kolme järjestelmää, joista jäsenvaltiot vastaavat yksin.

4.1 Ennen vuotta 2021 valmistuneet hankkeet

Komissio voi raportoida, että vuoden 2021 loppuun mennessä seitsemästätoista järjestelmästä kahdeksan on päivitetty tai otettu käyttöön onnistuneesti.

Kahdeksan käyttöönotettua Euroopan laajuista järjestelmää (uudet ja päivitetyt järjestelmät) ovat seuraavat:

- UTK – Rekisteröidyn viejän järjestelmä – *REX* (uusi): Otettiin käyttöön vuonna 2017.
- UTK – Tullauspäätösjärjestelmä – *CDS* (uusi): Otettiin käyttöön vuonna 2017.
- UTK – Kaupan alan toimijoiden suora pääsy Euroopan tietojärjestelmiin – *YKH&DA* (yhtenäinen käyttäjien hallintajärjestelmä ja digitaalinen allekirjoitus) (uusi): Otettiin käyttöön vuonna 2017.
- UTK – Talouden toimijoiden rekisteröinti- ja tunnistejärjestelmä 2 – *EORI2* (päivitys): Otettiin käyttöön vuonna 2018.
- UTK – Surveillance 3 – *SURV3* (päivitys): Otettiin käyttöön vuonna 2018.
- UTK – Sitovat tariffitiedot – *STT* (päivitys): Otettiin käyttöön vuonna 2019.
- UTK – Valtuutetut talouden toimijat – *AEO* (päivitys): Otettiin käyttöön vuonna 2019.
- UTK – Vakioitu tietojenvaihto erityismenettelyjä varten – *INF* (uusi): Otettiin käyttöön vuonna 2020.

Muista yhdeksästä hankkeesta kuusi koskee Euroopan laajuisia järjestelmiä, joista kolmen käyttöönotto alkoi vuonna 2021 (ks. 4.2.1 kohta), vaikka hankkeita ei ollut vielä saatettu kokonaisuudessaan päätökseen. Myös kansallisia järjestelmiä koskevien kolmen hankkeen osalta jotkin jäsenvaltiot ovat aloittaneet toiminnan (ks. 4.2.2 kohta), vaikka hankkeita ei ollut vielä saatettu kokonaisuudessaan päätökseen (kaikissa jäsenvaltioissa).

4.2 Käynnissä olevat hankkeet

Kertomuksen tässä osassa esitellään käynnissä olevissa yhdeksässä hankkeessa vuoden 2021 loppuun mennessä saavutetut tulokset ja edistys sekä kerrotaan komission ja jäsenvaltioiden välisestä laajasta yhteistyöstä.

4.2.1 Euroopan laajuiset hankkeet

Kuuden Euroopan laajuisen hankkeen osalta vuonna 2021 laadittiin ja hyväksyttiin tietoteknisiä hankkeita koskevia asiakirjoja järjestelmien kehittämistyön perustaksi (ks. hankekohtainen edistyminen jäljempänä).

Näillä Euroopan laajuisilla hankkeilla on erityinen rakenne, ja joissakin tapauksissa ne edellyttävät sekä keskitettyjä että kansallisia osia ja sisältävät useamman kuin yhden vaiheen. Ne on määrä toteuttaa UTK:n 278 artiklan 3 kohdan mukaisesti 31. joulukuuta 2025 mennessä. Kyseiset hankkeet ovat seuraavat:

1) **UTK – Vakuuksien hallinta** – *GUM* (uusi): tavoitteena on varmistaa erityyppisten vakuuksien reaaliaikainen jakaminen ja hallinnointi kaikkialla EU:ssa. Vakuuksien käsittelynopeuden ja niiden sähköisen jäljitettävyyden ja valvonnan parantumisen tullitoimipaikkojen välillä odotetaan nopeuttavan sellaisten tapausten tunnistamista, joissa vakuudet katsotaan pätemättömiksi tai riittämättömiksi kattamaan aiheutuneen tai mahdollisen velan.

Edistyminen: Syyskuussa 2020 hyväksyttiin *Euroopan laajuisen GUM-järjestelmän* toimintamalli, joka koskee olemassa olevan järjestelmän uudelleenkäyttöä siten, että siihen lisättiin GUM-järjestelmää koskevia erityisvaatimuksia. Prosessimallit, toiminnalliset eritelmät ja visioasiakirja saatiin valmiiksi vuonna 2021.

UTK:n työohjelman oikeudelliset välitavoitteet huomioon ottaen tekniset eritelmät on tarkoitus saada valmiiksi 30. syyskuuta 2022 mennessä *Euroopan laajuiseen GUM-järjestelmään* liittyvän ensimmäisen osan osalta ja 30. marraskuuta 2024 mennessä *kansalliseen vakuuksien hallintajärjestelmään* liittyvän toisen osan osalta.

Kansallisen vakuuksien hallintajärjestelmän osalta seitsemän jäsenvaltiota ilmoitti kansallisen järjestelmän käyttöönotosta ja kaksi muuta jäsenvaltiota edistymisestä teknisten eritelmien laatimisessa. Tämä käy ilmi komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukosta 25.

2) **UTK – Tuontivalvontajärjestelmä 2** – *ICS2* (päivitys): pyritään lujittamaan toimitusketjun turvallisuutta parantamalla saapumisen yleisilmoitusten sisältämien tietojen sekä riski- ja valvontatietojen laatua, tallennusta, saatavuutta ja jakamista. Hankkeella helpotetaan erityisesti jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä riskianalyysien tekemisessä. Hanke toteutetaan kolmessa vaiheessa, jotta siirtyminen päivitettyyn järjestelmään olisi sujuvaa kunkin kuljetusmuodon osalta.

   (1) Julkaisussa 1 asianomaiset talouden toimijat (postitoiminnan harjoittajat ja pikakuljetusyritykset lentoliikenteen alalla) velvoitetaan toimittamaan vähimmäistiedot eli lastausta edeltävä tietosisältö saapumisen yleisilmoituksessa (ENS). Julkaisussa 1 tullin ensisijaisena tavoitteena on arvioida, havaita ja vähentää riskejä, jotka liittyvät tilanteeseen, jossa lentorahti- ja lentopostilähetysten joukkoon tuodaan kolmannessa maassa omatekoinen räjähde tai sytytyslaite (kirjepommi) ennen kuin tavarat lastataan lentokoneeseen. Tulli tarjoaa ICS2-järjestelmän kautta turvallisuustoimenpiteitä, joilla täydennetään voimassa olevaa siviili-ilmailun turvajärjestelmää, jota sovelletaan rahdin ja postin kuljettamiseen EU:hun.

   (2) Julkaisu 2 koskee saapumisen yleisilmoitusta koskevien uusien velvoitteiden ja niihin liittyvien toiminta- ja riskinhallintaprosessien täytäntöönpanoa kaikkien ilmateitse EU:hun saapuvien tavaroiden osalta (lisätään uudentyyppisiä talouden toimijoita ja saapumisilmoituksia sekä linkitetään moninkertaiset ilmoitukset ja saapumisilmoitukset) sekä turvallisuusanalytiikkaa koskevia valmiuksia.

   (3) Julkaisussa 3 tähän sisällytetään kaikki meri-, sisävesi-, maantie- ja rautatieliikenteen kautta EU:hun tuotavat tavarat (mukaan lukien näillä kuljetusvälineillä kuljetettavat postilähetykset). Julkaisussa 3 kaikki kuljetusmuodot ovat tuettuja.

   Edistyminen: Kun komissio otti onnistuneesti käyttöön ICS2-järjestelmän julkaisun 1 keskitetysti kehitetyt osat eli elinkeinonharjoittajien yhteisen käyttöliittymän, yhteisen tietorekisterin sekä yritystietojen tilasto- ja seurantavälineen 15. maaliskuuta 2021, kyseessä oli merkittävä saavutus.

   ICS2:n julkaisun 1 jäsenvaltioissa kansallisesti kehitettyjen osien eli kansallisten saapumistietojärjestelmien valmistumisen osalta voidaan todeta, että kaikki 27 jäsenvaltiota aloittivat toiminnan suunnitelman mukaisesti lokakuussa 2021 (komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 3.1.1 kohta) pikakuljetusyritysten ja postitoiminnan harjoittajien kanssa.

   Ensimmäinen julkaisu on suurin liiketoiminta- ja tietotekniikkahanke, jonka verotuksen ja tulliliiton pääosasto on koskaan toteuttanut. Tarkoitus on varmistaa, että järjestelmä on talouden toimijoiden ja jäsenvaltioiden käytettävissä ympärivuorokautisesti seitsemänä päivänä viikossa. Järjestelmässä käsitellään suuri määrä liiketoimintaa koskevia viestejä vain muutaman sekunnin vasteajalla. Lisäksi tämä on ensimmäinen kerta, kun verotuksen ja tulliliiton pääosasto käyttää sähköisiä varmenteita järjestelmien välisessä viestinnässä. ICS2-

järjestelmän julkaisussa 1 myös annetaan pitkälle kehitettyjä seuranta- ja liiketoimintatietojen tilastoja jäsenvaltioille.

Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ja Maailman postiliiton (UPU) kanssa löytääkseen ratkaisuja siihen, että kolmansien maiden toimijat eivät aina toimita sähköisiä tietoja, millä voi olla vaikutusta niihin saapumismuodollisuuksiin, joita EU:n postitoiminnan harjoittajien on noudatettava. Unionin tullikoodeksin 6 artiklan 4 kohtaan perustuva väliaikainen ja kohdennettu poikkeus voisi soveltua tähän tarkoitukseen.

Muut julkaisut:

Julkaisuun 1 perustuvan julkaisun 2 kehittäminen on alkanut. Jäsenvaltiot valmistelevat parhaillaan kansallisia toiminnallisia ja teknisiä eritelmiä, jotka perustuvat komission antamiin EU:n yhteisiin eritelmiin. Komissio on käynnistänyt koordinointikokouksia varmistaakseen julkaisun 2 sujuvan kehittämisen ja pyytänyt kansallisia tullihallintoja toimittamaan kansalliset hankesuunnitelmat, jotka sisältävät tiedot sekä kansallisista saapumistietojärjestelmistä että asianomaisten talouden toimijoiden järjestelmistä.

Julkaisua 3 koskevat toiminnalliset eritelmät julkaistiin vuoden 2021 toisella neljänneksellä. Tässä julkaisussa kaikki kuljetusmuodot ovat tuettuja, ja ICS-järjestelmän ensimmäisestä vaiheesta luovutaan asteittain.

3) **UTK – unioniaseman selvitys** – *PoUS* (uusi): tallentaa, hallinnoi ja hakee kaikki selvitykset, jotka elinkeinonharjoittajat antavat tavaroidensa unioniaseman todistamiseksi. Hanke voidaan toteuttaa joko keskitetysti tai kansallisesti, mutta monet jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti ilmaisseet aikomuksensa hyödyntää komission kehittämää keskitettyä järjestelmää. Koska UTK:n tullikäyttöön tarkoitetun tavaraluettelon käyttöönotto todisteena unioniasemasta ja eurooppalaisen merenkulkualan yhdennetyn palveluympäristön täytäntöönpano ovat riippuvaisia toisistaan, hanke toteutetaan kahdessa vaiheessa epäjohdonmukaisuuksien välttämiseksi ja riskien vähentämiseksi.

Edistyminen: Vaiheen 1 (T2L/F) visioasiakirja ja rakennetta koskeva yhteenvetoasiakirja hyväksyttiin 30. syyskuuta 2020. Vuonna 2021 käynnistettiin kolme erillistä ulkoista tarkistuspakettia, jotka sisälsivät teknisiä asiakirjoja. Heti kun tekniset asiakirjat on hyväksytty (arviolta helmikuussa 2022), jäsenvaltiot voivat aloittaa kehittämistyön, joka koskee yhteyden muodostamista keskusjärjestelmään. Vaiheen 2 toiminnalliset eritelmät (CGM) hyväksyttiin 21. kesäkuuta 2021.

Hankkeessa käytetään joustavaa kehitysmallia. Hanke etenee UTK:n työohjelmassa esitetyn aikataulun mukaisesti. Kuten viime vuoden kertomuksessa, niiden jäsenvaltioiden, jotka haluavat mieluummin toteuttaa järjestelmän osan kansallisella tasolla, oli hankkeen aikaisen vaiheen vuoksi vaikea ennustaa, noudattaisiko niiden täytäntöönpano työohjelmassa esitettyä aikataulua.

4) **UTK – Keskitetty tulliselvitys tuonnissa** – *CCI* (uusi): tarkoituksena on mahdollistaa tavaroiden asettaminen tullimenettelyyn keskitettyä tulliselvitystä käyttäen ja antaa siten talouden toimijoille mahdollisuus keskittää tulliasioihin liittyvä toimintansa. Tulli-ilmoituksen käsittelyä ja tavaroiden luovutusta koordinoidaan asianomaisten tullitoimipaikkojen välillä. Järjestelmä perustuu uusiin kansallisiin tuontijärjestelmiin ja mahdollistaa keskitettyjen tulliselvitysmenettelyjen automaattisen toiminnan Euroopan tasolla.

Edistyminen: CCI:n *ensimmäisen vaiheen* osalta on hyväksytty toimintamalli, visioasiakirja, tason 4 toimintaprosessimallit, toiminnalliset eritelmät ja tekniset eritelmät, ja ne ovat MASP-C 2019 -suunnitelman ja UTK:n työohjelman mukaisia. Päivitetty teknisten asiakirjojen paketti hyväksyttiin vuonna 2021 muutoksenhallintamenettelyn mukaisesti. Järjestelmän kehittäminen on alkanut, ja käyttöönotto on tarkoitus aloittaa ensimmäisissä jäsenvaltioissa vuonna 2022. Kahdeksan jäsenvaltiota on ilmoittanut saaneensa valmiiksi ensimmäisen vaiheen tekniset eritelmät, ja 11 muulla jäsenvaltiolla niiden laadinta on kesken.

CCI:n *toisen vaiheen* toimintamalli saatiin valmiiksi lokakuussa 2019. Lisäksi toisen vaiheen toimintaprosessit ja toiminnalliset eritelmät saatiin valmiiksi vuonna 2020. Verotuksen ja tulliliiton pääosasto hyväksyi sisäisesti useita teknisiä asiakirjoja valmistellessaan teknisten eritelmien paketin julkaisemista 30. kesäkuuta 2022 mennessä ennen suunniteltua käyttöönottopäivää ja käyttöönottoajan alkamista lokakuussa 2023.

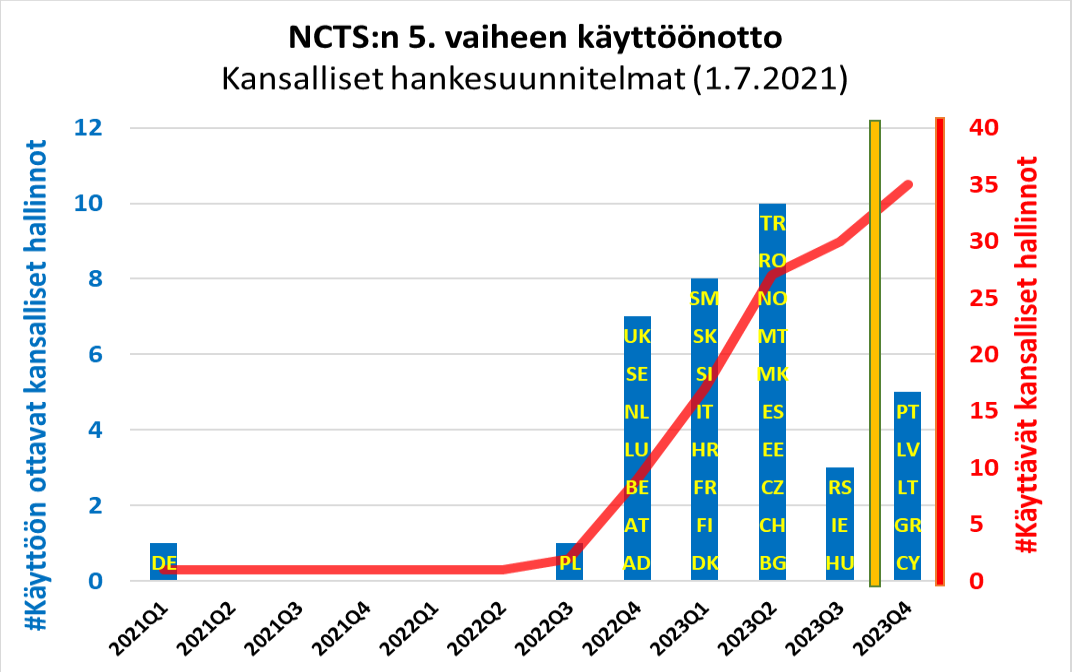
5) **UTK – Uusi tietokoneavusteinen passitusjärjestelmä** – *NCTS* (päivitys): tarkoituksena on saattaa nykyinen unionin passitusjärjestelmä ja yleinen passitusjärjestelmä vastaamaan UTK:n uusia säännöksiä, mukaan luettuina tietojenvaihdon yhdenmukaistaminen UTK:n tietovaatimusten kanssa sekä muiden järjestelmien kanssa yhteisten rajapintojen päivittäminen ja kehittäminen. NCTS-järjestelmän toiminnan jatkuvuus järjestelmän päivityksen aikana on ratkaisevan tärkeää taata.

Edistyminen: NCTS-järjestelmän viidennettä vaihetta koskeva hanke etenee aikataulun mukaisesti, ja ensimmäinen jäsenvaltio otti sen onnistuneesti käyttöön maaliskuussa 2021. Jäsenvaltiot myös hyväksyivät uudet eritelmät, jotka koskevat NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen tulevien toimintojen laatua, teknistä tukea, toiminnan jatkuvuutta, turvallisuutta ja kapasiteettia (palvelunhallinta, palvelutasosopimus, tehtävänmääritys, kriisinhallinta, kapasiteettisuunnitelma, turvallisuussuunnitelma). Tämä on tärkeä työn osa, jolla tuetaan tämän Euroopan laajuisen järjestelmän moitteetonta toimintaa ja saatavuutta. Samaan aikaan koko järjestelmän intensiivisellä testauksella jäsenvaltioiden kanssa vahvistetaan eritelmien ja keskusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja häiriönsietokyky. Näin myös vähennetään joustavasti siirtymän teknisiin näkökohtiin liittyviä riskejä.

Kaikki jäsenvaltiot vahvistivat, että ne aikovat ottaa NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen käyttöön vuoden 2021 ensimmäisen vuosineljänneksen ja vuoden 2023 neljännen vuosineljänneksen välisenä käyttöönottoaikana täysin UTK:n työohjelman mukaisesti. Tätä havainnollistetaan kaaviossa 1. Keltainen pylväs osoittaa määräajan, johon mennessä jäsenvaltioiden kannattaa valmistella nykyisen passitusjärjestelmän sulkeminen ja aloittaa uusien järjestelmien käyttö, jotta ne olisivat valmiita punaisen pylvään osoittamaan lakisääteiseen määräaikaan mennessä.

Neljätoista[7] jäsenvaltiota on ilmoittanut saaneensa valmiiksi NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen tekniset eritelmät, ja kahdeksalla muulla jäsenvaltiolla niiden laadinta on kesken.

[7] Tilanne 30. syyskuuta 2021. (Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukon 41 mukaan näitä jäsenvaltioita oli 12 kesäkuun lopussa.)



Kaavio 1 – NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen käyttöönotto kansallisissa hallinnoissa

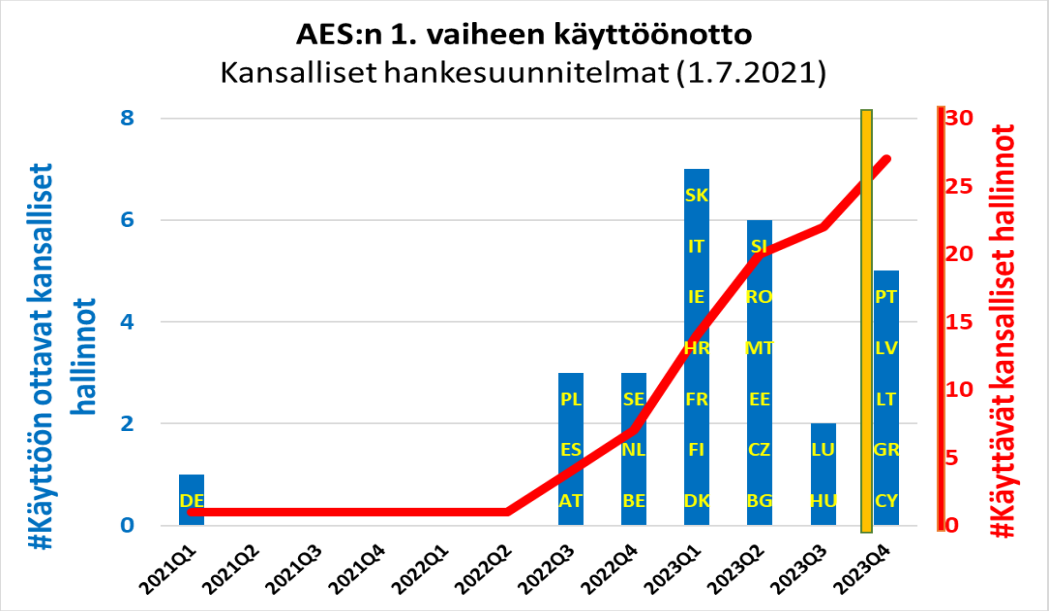
Samaan aikaan on laadittu *NCTS-järjestelmän kuudennen vaiheen* toimintamallia ja visioasiakirjaa, jotka saadaan valmiiksi vuoden 2021 loppuun mennessä. Koska jäsenvaltiot tarvitsivat lisätietoja voidakseen tehdä tietoon perustuvan päätöksen, tehtiin myös tekninen tutkimus.

6) **UTK – Automaattinen vientijärjestelmä** – *AES* (sekä nykyisen *Euroopan laajuisen järjestelmän* [hankkeen ensimmäinen osa] että nykyisten *kansallisten vientijärjestelmien* [hankkeen toinen osa] päivittäminen): tavoitteena on panna täytäntöön tavaroiden vientiä ja poistumista koskevat UTK:n vaatimukset. *Euroopan laajuiseen AES-järjestelmään* liittyvässä hankkeessa pannaan täytäntöön UTK:ssa säädetyt kaupan alaa koskevat yksinkertaistukset (kuten viennin keskitetty tulliselvitys), joilla helpotetaan eurooppalaisten yritysten tavaroiden vientiä. Täytäntöön pannaan myös UTK:ssa säädetyt velvoitteet, joiden mukaisesti EU:n tullialueelta poistuvia tavaroita on valvottava aiempaa paremmin petosten torjumiseksi. Vientitoimintojen jatkuvuus on ratkaisevan tärkeää taata AES-järjestelmän päivityksen aikana.

Edistyminen: *Euroopan laajuisen AES-järjestelmän* ensimmäinen osa etenee aikataulun mukaisesti, ja ensimmäinen jäsenvaltio otti sen onnistuneesti käyttöön maaliskuussa 2021. Jäsenvaltiot myös hyväksyivät uudet eritelmät, jotka koskevat AES-järjestelmän tulevien toimintojen laatua, teknistä tukea, toiminnan jatkuvuutta, turvallisuutta ja kapasiteettia (palvelunhallinta, palvelutasosopimus, tehtävänmääritys, kriisinhallinta, kapasiteettisuunnitelma, turvallisuussuunnitelma). Tämä on tärkeä työn osa, jolla tuetaan tämän Euroopan laajuisen järjestelmän moitteetonta toimintaa ja saatavuutta. Parhaillaan laaditaan myös yritysneuvonta- ja verkko-opiskelumateriaalia. Samaan aikaan koko järjestelmän intensiivisellä testauksella jäsenvaltioiden kanssa vahvistetaan eritelmien ja keskusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja häiriönsietokyky. Näin myös vähennetään joustavasti siirtymän teknisiin näkökohtiin liittyviä riskejä.

Kaikki jäsenvaltiot vahvistivat, että ne aikovat ottaa AES-järjestelmän käyttöön vuoden 2021 ensimmäisen vuosineljänneksen ja vuoden 2023 neljännen vuosineljänneksen välisenä käyttöönottoaikana täysin UTK:n työohjelman mukaisesti. Tätä havainnollistetaan kaaviossa 2. Keltainen pylväs osoittaa suositellun määräajan, johon mennessä

jäsenvaltioiden kannattaa valmistella nykyisen vientijärjestelmän sulkeminen ja aloitettava uusien järjestelmien käyttö, jotta ne olisivat valmiita punaisen pylvään osoittamaan lakisääteiseen määräaikaan mennessä.

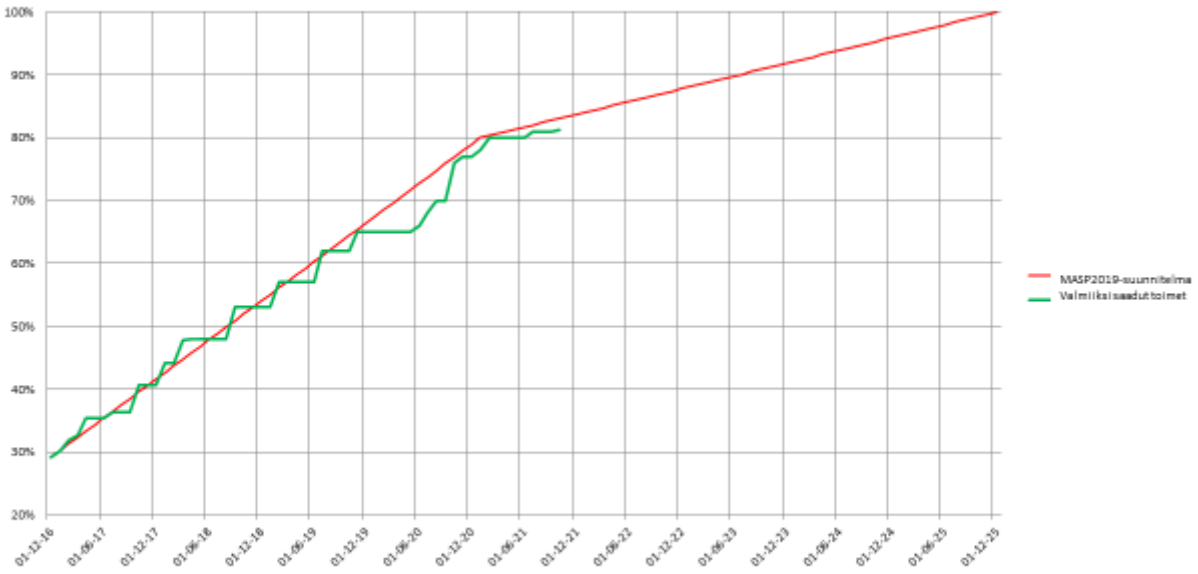


Kaavio 2 – AES-järjestelmän ensimmäisen vaiheen käyttöönotto kansallisissa hallinnoissa

Yhteenvetona voidaan todeta, että kuudessa jäljellä olevassa Euroopan laajuisessa hankkeessa komissio on saavuttamassa UTK:ssa ja UTK:n työohjelmassa sovitut lakisääteiset määräajat ja vuoden 2019 tullialan monivuotisessa strategisessa suunnitelmassa (MASP-C) vahvistetut hankkeen välitavoitteet. Jäsenvaltiot ovat myös enimmäkseen aikataulussa, mutta viisi jäsenvaltiota on ilmoittanut viivästyksestä joidenkin järjestelmien käyttöönotossa. Viivästysten kesto vaihtelee yhdestä kuukaudesta yli kahteen vuoteen yhdessä tapauksessa.[8] Kaksi jäsenvaltiota on ilmoittanut, että ne antavat elinkeinonharjoittajilleen käyttöönoton jälkeen lainsäädännössä määritettyä pidemmän siirtymäajan järjestelmään liittymistä varten: toisessa jäsenvaltiossa siirtymäaika on kuukauden ja toisessa vuoden pidempi.[9] Koska kyseiset järjestelmät on suunniteltu otettavaksi käyttöön vuosina 2023, 2024 ja 2025, vielä on aikaa toteuttaa lieventäviä toimia, joilla voidaan puuttua tällä hetkellä kaavailtuihin viivästyksiin. Komissio tekee tätä varten läheistä yhteistyötä kyseisten jäsenvaltioiden kanssa.

Lopuksi on tärkeää korostaa, että UTK:n työohjelman täytäntöönpanon osalta **komissio on suorittanut noin 84 prosenttia toimistaan joulukuuhun 2021 mennessä**. Määrä on kasvanut, sillä viime vuonna komissio raportoi suorittaneensa 79 prosenttia kaikesta kehitystyöstään, joka on saatava valmiiksi vuoteen 2025 mennessä. Tämä prosenttiosuus perustuu keskeisiin tulosindikaattoreihin, jotka koskevat ainoastaan komissiolle osoitettuja toimia, eikä se sisällä jäsenvaltioiden toimia. Alla olevassa verotuksen ja tulliliiton pääosaston laatimassa katsauksessa esitetään edistymistä ja aikataulua koskevat näkymät.

[8] Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukot 25, 28, 32, 36 ja 37.
[9] Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukot 25, 36 ja 37.



Kaavio 3 – Komission päätökseen saamien kehitystoimien arvioitu prosenttiosuus

4.2.2 Kansalliset hankkeet

Jäsenvaltioiden on määrä saattaa kolmen kansallisen järjestelmänsä päivitys päätökseen vuoteen 2022 mennessä. Tämä ei kuitenkaan koske kansallisten erityismenettelyjen järjestelmän vientiosaa, jonka toiminta ja aikataulu liittyvät automaattiseen vientijärjestelmään (AES), eikä GUM-järjestelmään kuuluvaa kansallisia vakuuksia koskevaa osaa.

Kolme jäsenvaltioiden järjestelmää, jotka on määrä saada valmiiksi 31. joulukuuta 2022 mennessä UTK:n 278 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ovat seuraavat:

1) **UTK – Saapumistiedonanto, esittämistiedonanto ja väliaikainen varastointi** (*NA, PN ja TS*) – (päivitys): määritetään UTK:ssa kuvattujen kuljetusvälineen saapumistiedonantoja, tavaroiden esittämistä ja väliaikaisen varastoinnin ilmoituksia koskevien prosessien automatisointi kansallisella tasolla. Tällä hankkeella tuetaan yhdenmukaistamista kaikissa jäsenvaltioissa kaupan alan toimijoiden ja tullin välisen tietojenvaihdon osalta.

   Edistyminen: Belgia on käynnistänyt yhteistyöaloitteen 12 muun asiasta kiinnostuneen jäsenvaltion kanssa eritelmien laatimiseksi. Tulliohjelmasta rahoitettu asiantuntijaryhmä jatkaa yhteistyötä asianmukaisten toiminnallisten ja teknisten asiakirjojen ja testikokonaisuuksien toimittamiseksi. **Saapumistiedonanto on saatu päätökseen yhdessä jäsenvaltiossa, esittämistiedonanto kuudessa jäsenvaltiossa ja väliaikainen varastointi neljässä jäsenvaltiossa.** Kehityksen luonteen vuoksi jotkin jäsenvaltiot ovat päättäneet käyttää ICS2-järjestelmän julkaisua 2 saapumisilmoitusta koskevien vaatimusten täytäntöönpanoon. Tämän vuoksi osa suunnitelluista päivämääristä on vasta UTK:n työohjelman mukaisen määräajan jälkeen.

2) **UTK – Kansalliset tuontijärjestelmät** – *NIS* (päivitys): tavoitteena on panna täytäntöön kaikki UTK:sta johtuvat tuontiin liittyvät prosessi- ja tietovaatimukset. Jäsenvaltioiden on laadittava tekniset eritelmät omalla tasollaan järjestelmien valmiiksi saattamisen ensimmäisenä vaiheena.

   Edistyminen: 15 jäsenvaltiota on saanut tekniset eritelmänsä valmiiksi. Kaksi jäsenvaltiota ei ole vielä aloittanut niiden laadintaa, ja yksi jäsenvaltio ei toimittanut tietoja. Kaikki

jäsenvaltiot kahta lukuun ottamatta ovat aikataulussa, jotta ne voivat saavuttaa käyttöönottoa koskevan vuoden 2022 välitavoitteen.

3) **UTK – Erityismenettelyt** – *SP* (päivitys): tavoitteena on yhdenmukaistaa ja helpottaa erityismenettelyjä (tullivarastointi, tietty käyttötarkoitus, väliaikainen maahantuonti sekä sisäinen ja ulkoinen jalostus). Jäsenvaltioiden on toteutettava kansallisissa järjestelmissään kaikki näihin erityismenettelyihin liittyvät UTK:n muutokset. Erityismenettelyjen ensimmäinen (vienti)osa toteutetaan UTK:n automaattisen vientijärjestelmän (AES) kansallisen hankkeen mukaisesti ja osana sitä (käyttöönoton määräaika on vuonna 2025), kun taas toinen (tuonti)osa sisältyy UTK:n kansallisten tuontijärjestelmien hankkeen päivitykseen (käyttöönoton määräaika on vuonna 2022).

   Edistyminen: Yhdeksän jäsenvaltiota on saanut valmiiksi erityismenettelyjen ensimmäistä osaa koskevat tekniset eritelmänsä, ja 14 jäsenvaltiota on saanut valmiiksi toisen osan tekniset eritelmät. AES:n ja kansallisten tuontijärjestelmien päivityksen välillä on keskinäisiä riippuvuuksia. Jäsenvaltiot eivät ole toistaiseksi ilmoittaneet viivästyksistä, **kaikki jäsenvaltiot ovat aikataulussa**, ja ensimmäinen määräaika on vuonna 2022.

Lyhyesti: **jäsenvaltiot pyrkivät voimakkaasti, ja joskus tiiviin yhteistyön avulla, edesauttamaan saapumistiedonannon, esittämistiedonannon ja väliaikaisen varastoinnin vaatimuksien täytäntöönpanoa, kansallisten tuontijärjestelmien mukauttamista ja niihin liittyviä erityismenettelyjä kansallisissa järjestelmissään.** Koska käyttöönoton määräaika lähestyy (31. joulukuuta 2022 kaikkien kolmen osalta), jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä erityistä huomiota tähän asiaan, erityisesti niiden, jotka eivät pystyneet vahvistamaan oikea-aikaista käyttöönottoa (kuusi jäsenvaltiota saapumistiedonannon osalta, neljä jäsenvaltiota esittämistiedonannon osalta, kolme jäsenvaltiota väliaikaisen varastoinnin osalta ja kaksi jäsenvaltiota kansallisten tuontijärjestelmien osalta; ks. tämän kertomuksen liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukot 14, 15, 16 ja 18).

4.3 Viivästymisriskit

Komissio edistyy hyvin vastuullaan olevassa kehityksessä, eikä lakisääteisiä määräaikoja ylittäviä viivästyksiä ole havaittu tai niitä ei ole tapahtunut. Lisäksi ei ole ilmoitettu sellaisista merkittävistä riskeistä, jotka johtaisivat käyttöönoton viivästymiseen.

Myös jäsenvaltiot edistyvät merkittävästi vastuullaan olevissa kehitystoimissa. Kuten 4.2.2 kohdassa todetaan, **jotkin jäsenvaltiot ovat** kuitenkin **ilmoittaneet, että lakisääteiset määräajat ylittyvät jonkin verran**. Kunkin seuraavassa luetellun hankkeen osalta on mainittu liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukot, joissa esitetään jäsenvaltioiden raportoimat viivästykset.

- Seuraavilla jäsenvaltioilla on **saapumistiedonannon** täytäntöönpanoa varten suunniteltu käyttöönottopäivä, joka on myöhäisempi kuin UTK:n työohjelmassa asetettu määräaika: Belgia, Bulgaria, Viro, Espanja, Alankomaat ja Ruotsi (taulukko 14). Kolme näistä jäsenvaltioista (Belgia, Viro ja Espanja) on ilmoittanut käyttävänsä ICS2:n julkaisuun 2 sisällytettyä saapumistiedonantoa (suunniteltu käyttöönottopäivä 1. maaliskuuta 2023). Belgiassa ja Alankomaissa viivästys on korkeintaan kaksi kuukautta. Saksa ja Irlanti jättivät merkinnän ”ei sovelleta”, ja Tanska, Malta ja Slovakia eivät ilmoittaneet suunniteltua käyttöönottopäivää.

- Seuraavat jäsenvaltiot ilmoittivat **esittämistiedonannon** täytäntöönpanoa varten suunnitellun käyttöönottopäivän, joka on myöhäisempi kuin UTK:n työohjelmassa asetettu määräaika: Belgia, Viro, Alankomaat ja Ruotsi (taulukko 15). Belgiassa ja Alankomaissa arvioitu viivästys on korkeintaan kaksi kuukautta. Viro ja Ruotsi suunnittelevat ottavansa kansallisen järjestelmänsä käyttöön oikea-aikaisesti, mutta kaikkien talouden toimijoiden siirtyminen järjestelmään tapahtuu asteittain ja päättyy määräajan eli 31. joulukuuta 2022 jälkeen. Puola, Romania ja Slovakia eivät ilmoittaneet suunniteltua päivämäärää.

- Seuraavat jäsenvaltiot ilmoittivat **väliaikaisen varastoinnin** täytäntöönpanoa varten suunnitellun käyttöönottopäivän, joka on kaksi kuukautta myöhemmin kuin UTK:n työohjelmassa asetettu määräaika: Belgia, Viro ja Alankomaat (taulukko 16). Belgia ja

Alankomaat ilmoittivat yhden vuosineljänneksen viivästymisestä. Viro voi ottaa järjestelmänsä käyttöön oikea-aikaisesti, mutta kaikkien talouden toimijoiden siirtyminen järjestelmään tapahtuu asteittain ja päättyisi määräajan eli 31. joulukuuta 2022 jälkeen. Tanska, Puola, Romania ja Slovakia eivät ilmoittaneet suunniteltua päivämäärää.

- Seuraavat jäsenvaltiot ilmoittivat **kansallisten tuontijärjestelmien päivityksen** täytäntöönpanoa varten suunnitellun käyttöönottopäivän, joka on myöhäisempi kuin UTK:n työohjelmassa asetettu määräaika: Belgia (enintään muutama päivä) ja Malta (kaksi vuosineljännestä) (taulukko 18). Tanska, Puola, Romania ja Slovakia eivät ilmoittaneet suunniteltua päivämäärää. Lisäksi Kreikka ja Liettua ilmoittivat, etteivät ne ole vielä aloittaneet teknisten eritelmien laatimista, mikä voi aiheuttaa ongelmia edistymiselle määräaikaan eli 31. joulukuuta 2022 mennessä.

- Seuraava jäsenvaltio ilmoitti **ISC2:n julkaisun 2** täytäntöönpanoa varten suunnitellun käyttöönottopäivän, joka on myöhäisempi kuin UTK:n työohjelmassa asetettu määräaika: Malta (taulukko 28). Belgia, Kreikka, Italia ja Romania eivät ilmoittaneet suunniteltua päivämäärää.

- Seuraavat jäsenvaltiot ilmoittivat **PoUS:n ensimmäisen vaiheen** täytäntöönpanoa varten suunnitellun käyttöönottopäivän, joka on myöhäisempi kuin UTK:n työohjelmassa asetettu määräaika: Tšekki ja Unkari (taulukko 32). Belgia, Tanska, Kreikka, Italia, Liettua, Malta ja Puola eivät ilmoittaneet suunniteltua päivämäärää.

- Seuraava jäsenvaltio ilmoitti **CCI:n ensimmäisen vaiheen** täytäntöönpanoa varten suunnitellun käyttöönottopäivän, joka on myöhäisempi kuin UTK:n työohjelmassa asetettu määräaika: Saksa (taulukko 36). Tämä suunniteltu käyttöönottopäivä on myöhemmin kuin vuoden 2020 kertomuksessa. Saksa on ilmoittanut, että kansallisen tuontijärjestelmän nykyinen rakenne ja infrastruktuuri eivät ole riittäviä ja että niitä on uudistettava ja nykyaikaistettava perusteellisesti, jotta ne täyttäisivät UTK:n CCI:n vaatimukset (ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4.7 kohta). Ruotsi ei ilmoittanut suunniteltua päivämäärää.

- Seuraava jäsenvaltio ilmoitti **CCI:n toisen vaiheen** täytäntöönpanoa varten suunnitellun käyttöönottopäivän, joka on myöhäisempi kuin työohjelmassa asetettu määräaika: Saksa (taulukko 37). Saksan suunniteltu käyttöönottopäivä kyseisessä taulukossa on kuukauden myöhemmin kuin työohjelmassa asetettu tavoitepäivä, ja Saksassa sovelletaan siirtymäkautta, joka päättyy 30. kesäkuuta 2026. Saksa on kuitenkin ilmoittanut taulukossa 37 esitettyjen tietojen keräämisen jälkeen, että se aikoo ottaa toisen vaiheen käyttöön UTK:n työohjelman käyttöönottoajan puitteissa. Saksa kertoi, että tämä hanke toteutetaan osana sen kansallisen ATLAS-tietotekniikkajärjestelmän suurta julkaisua 10.3, jonka valmistelutoimia ei ole vielä aloitettu. Belgia ja Ruotsi eivät ilmoittaneet suunniteltua päivämäärää.

- Vaikka jäsenvaltiot ovat edistyneet hyvin **NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen ja AES-järjestelmän ensimmäisen vaiheen** täytäntöönpanossa ja kaikki jäsenvaltiot ovat vahvistaneet saavansa sen valmiiksi 1. joulukuuta 2023 mennessä, on yhä enemmän näyttöä siitä, että useilla jäsenvaltioilla saattaa olla huomattavia vaikeuksia sitoumustensa täyttämisessä myöhäisen aloituksen, hankintavaikeuksien, täytäntöönpanon viivästysten, riittämättömien resurssien, covid-19-pandemian ja kaupan alan siirtymän vuoksi.

  Jäsenvaltiot ovat saavuttaneet yhteensä 26 prosenttia siirtymän välitavoitteista. Vuoden 2020 loppuun mennessä välitavoitteista oli saavutettu 18 prosenttia, eli asiassa on edistytty merkittävästi. Ennakoitua 36 prosenttia ei kuitenkaan ole vielä saavutettu. Monilla jäsenvaltioilla on vaikeuksia täyttää oikeudelliset velvoitteensa. Jäsenvaltioiden siirtymävaihe on jo lykkääntynyt yli neljännesvuodella vuoden 2020 lopun jälkeen, ja se saattaa siirtyä vielä lisää, sillä 40 prosenttia jäsenvaltioista tarkistaa parhaillaan kansallisia suunnitelmiaan, ja toisilla on huomattavia vaikeuksia saada tarvittavat resurssit. Komissio katsoo, että puolet jäsenvaltioiden suunnitelmista aiheuttaa vakavia riskejä AES-järjestelmän ensimmäisen vaiheen ja NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen asianmukaiselle ja oikea-aikaiselle käyttöönotolle määräaikaan eli 1. joulukuuta 2023 mennessä. Tämä tilanne voi johtaa määräajan ylittymiseen, jos jäsenvaltiot eivät reagoi asiaan dynaamisella ja tehokkaalla tavalla. On

olennaisen tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot ovat valmiita ajoissa ja että niillä on asianmukainen varautumissuunnitelma, jotta täysimittainen toiminta voi alkaa 1. joulukuuta 2023.

- **NCTS:n kuudennen vaiheen** täytäntöönpanon osalta jäsenvaltiot toivat esiin joitakin aikataulua koskevia huolenaiheita, sillä NCTS:n kuudennen vaiheen ja ICS2:n julkaisun 3 käyttöönottopäivien epäjohdonmukaisuus MASP-C-suunnitelmassa ja UTK:n työohjelmassa aiheuttaa täytäntöönpanovaikeuksia. Komissio on toteuttanut tarvittavat toimet asian ratkaisemiseksi, ja se säilyttää UTK:ssa asetettujen määräaikojen mukaiset käyttöönottopäivät.
- **GUM-järjestelmän toisen kansallisen osan** täytäntöönpanon osalta useimmat jäsenvaltiot suunnittelevat oikea-aikaista käyttöönottoa ja toiminnan aloittamista lukuun ottamatta Suomea ja Ranskaa (noin yhden kuukauden viivästys) (taulukko 25). Koska kyseessä on yksi niistä järjestelmistä, jotka on määrä ottaa käyttöön vasta vuoteen 2025 mennessä, ja ilmoitetut viivästykset ovat vähäisiä, tähän riskiin on vielä aikaa puuttua.

Useat yleiset riskit toistuvat edelleen vuosi vuodelta **jäsenvaltioissa**. Jatkuva vaikeuksien aiheuttaja on resurssien puute ja tarve yhdentää UTK:hon liittyviä hankkeita yhä enemmän. Jäsenvaltiot ovat myös toteuttaneet useita lieventäviä toimenpiteitä, jotta käyttöönoton aloittamisen viivästykset voitaisiin välttää. On huomattava, että jäsenvaltioiden riskiä tarkasteltiin yhdessä muiden ulkoisten tekijöiden kanssa (ks. tämän kertomuksen liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukot 12, 13, 17, 34, 35 ja 38). Lisäksi jäsenvaltiot huomauttivat jo vuoden 2020 edistymistä käsittelevässä vuotuisessa kertomuksessa, että 5. joulukuuta 2017 hyväksytyssä **verkkokaupan alv-säännöksiä koskevassa säädöspaketissa tullijärjestelmille asetettujen velvoitteiden**[10] täyttäminen on vaikeaa. Koska uusia sääntöjä lykättiin kuudella kuukaudella (aiempi voimaantulopäivä oli 1.1.2021 ja uusi on 1.7.2021), jäsenvaltioilla oli enemmän aikaa noudattaa kansallista kehitystä koskevia lakisääteisiä määräaikoja, vaikka muutamat jäsenvaltiot ilmoittivat, että sähköisen kaupankäynnin alv-säännöksiä koskevalla aloitteella on vaikutuksia UTK:n täytäntöönpanoon. Viisi jäsenvaltiota ilmoitti, että joitakin UTK:hon liittyviä toimia on suunniteltava uudelleen, alustoja on laajennettava ja tietotekniikkajärjestelmiä tuettava.

Covid-19-pandemian aiheuttamien haasteiden osalta komissio ilmoitti jälleen, että pandemia ei ole vaikuttanut sen omiin toimiin. Jäsenvaltiot ilmoittivat, että niiden kansalliseen suunnitteluun sekä sisäisesti ja ulkoisesti käytettävissä olevien henkilöstöresurssien (muun muassa tietotekniikka-alan toimeksisaajat ja talouden toimijat) määrään on kohdistunut lisäpaineita.

Yhteenvetona: UTK:n järjestelmien oikea-aikaiseen täytäntöönpanoon liittyvien suurimpien riskien arviointi osoitti, että **riskit koskevat pääasiassa jäsenvaltioita ja liittyvät resurssirajoitteisiin, hankkeiden ja niiden yhdentämisen monimutkaisuuteen, hankinta- ja sopimuskysymyksiin sekä joihinkin ulkoisiin tekijöihin, kuten covid-19-pandemiaan.** Komissio jatkaa jäsenvaltioiden tukemista jäljempänä 4.4 kohdassa kuvatulla tavalla, jotta vältettäisiin sähköisten järjestelmien käyttöönoton viivästyminen.

4.4 Lieventävät toimenpiteet

Tietojen epävakautta koskevan riskin vähentämiseksi vuonna 2020 käynnistettyjen lieventävien toimien lisäksi komissio hyväksyi tarvittavat muutokset UTK:n delegoituun säädökseen[11] 7. joulukuuta 2020 ja UTK:n täytäntöönpanosäädökseen[12] 8. helmikuuta 2021. Muutokset julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL) 23.2.2021, ja ne tulivat voimaan 15. maaliskuuta 2021. Näiden muutosten avulla liitteen B tietovaatimukset vakiinnutetaan, jotta ne voidaan ottaa käyttöön sähköisissä

[10] Neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/2459, annettu 5 päivänä joulukuuta 2017 (EUVL L 348, 29.12.2017, s. 32–33).
[11] Komission delegoitu asetus (EU) 2015/2446, annettu 28 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä tiettyjä unionin tullikoodeksin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta (EUVL L 343, 29.12.2015, s. 1–557).
[12] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/2447, annettu 24 päivänä marraskuuta 2015, unionin tullikoodeksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 tiettyjen säännösten täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 343, 29.12.2015, s. 558–893).

järjestelmissä. Vuonna 2021 otettiin käyttöön liitteen B vuotuinen muutoksenhallintatoimenpide mahdollisten lisäkorjausten käsittelemiseksi.

Komissio teki vuonna 2021 uuden puitesopimuksen tietotekniikan kehittämistoimiensa ulkoistamisesta, jotta UTK ja MASP-C-suunnitelma voitaisiin panna täytäntöön oikea-aikaisesti. Sopimukseen sisältyy innovointiin ja joustavuuteen perustuva tietotekniikan nykyaikaistamissuunnitelma. Verotuksen ja tulliliiton pääosastossa käynnissä oleva tietotekniikan nykyaikaistaminen mahdollistaa entistä nopeammat korjaukset, rinnakkaisen työn ja työmäärän jakamisen entistä tasapainoisemmin sopivan kokoisiin työpaketteihin ja iteraatioihin. Mekanismilla, jolla tehostetaan kaikkien sidosryhmien välistä yhteistyötä hankkeiden alusta alkaen, parannetaan edelleen valmistelutoimien laatua ja vältetään päätöksentekovaikeudet ja lisävaatimukset myöhemmissä vaiheissa.

Komissio käytti useita välineitä UTK:n työohjelman täytäntöönpanon edistymisen seuraamisessa.

Ensinnäkin tullialan monivuotisen strategisen suunnitelman (MASP-C) raportointityökalun avulla seurataan edelleen kaikkien käynnissä olevien hankkeiden edistymistä, jotta komissio voi havaita mahdolliset viivästykset jo varhain. Raportointityökalun välitavoitteet perustuvat MASP-C 2019 -suunnitelmaan ja UTK:n vuoden 2019 työohjelmaan. Raportointityökalu esitetään neljännesvuosittain jäsenvaltioille (sähköisessä tullialan koordinointiryhmässä) ja kaupan alan toimijoille (kaupan alan yhteydenpitoryhmässä) tiedoksi ja ohjaamista varten.

Toiseksi komissio on perustanut Euroopan laajuisia hajautettuja järjestelmiä koskevia koordinointi- ja seurantaohjelmia.

Esimerkiksi ICS2-järjestelmän täytäntöönpanossa komissio jatkoi ICS2:n ”Euroopan laajuisia koordinointitoimia”[13] varmistaakseen ICS2:n julkaisun 1 onnistuneen käyttöönoton. Sen jälkeen painopiste siirtyi ICS2-järjestelmän julkaisusta 1 julkaisuihin 2 ja 3. Komissio tuki jäsenvaltioita ja talouden toimijoita niiden kehittämistoiminnassa muun muassa seuraavilla toimilla:

- verkkoseminaarien järjestäminen jäsenvaltioiden osallistujille, talouden toimijoille ja kansainvälisisille järjestöille sekä ohjeiden laadinta;
- tiivis ja jatkuva seuranta, tuki vaatimustenmukaisuuden testaustoimien koordinointiin sekä kansallisten hallintojen ja talouden toimijoiden kannustaminen yksittäisten hankkeidensa koordinoimiseen yhdessä;
- verkkokoulutustilaisuudet ja -materiaalit, viestintäkampanjat, mukaan lukien ICS2-järjestelmää koskevan sisällön laatiminen Europa-verkkosivustolle, sosiaalisen median kampanja ja suora viestintä sidosryhmille ja mielipidevaikuttajille;
- kahdenväliset kokoukset niiden jäsenvaltioiden kanssa, joilla oli viivästyksiä ja jotka eivät pystyneet ottamaan järjestelmää käyttöön UTK:n työohjelmassa määritettynä päivänä eli 15. maaliskuuta 2021. Komissio ja asianomaiset jäsenvaltiot keskustelivat tarvittavista lieventävistä toimista ja toimenpiteistä, joilla varmistetaan julkaisun 1 täytäntöönpano mahdollisimman pian ja ennen UTK:n työohjelmassa määritetyn käyttöönottoajan päättymistä (1. lokakuuta 2021). Talouden toimijoille voitiin myöntää 15. maaliskuuta 2021 ja 1. lokakuuta 2021 väliselle ajalle käyttöönottoaika, jonka aikana ne voivat liittyä ICS2-järjestelmään ja aloittaa saapumisen yleisilmoitusten antamisen järjestelmässä.

Komissio jatkoi myös Euroopan laajuisen NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen ja Euroopan laajuisen AES-järjestelmän osalta ”kansallisten hallintojen koordinointi- ja seurantaohjelmaa”, jossa käytetään keskeisiä tulosindikaattoreita edistymisen säännölliseen arviointiin ja varoitusten antamiseen. Neljännesvuosittaisessa seurannassa myös asetetaan hankekohtaiset välitavoitteet (esim. välitavoitteet, joihin mennessä kaikkien jäsenvaltioiden on saatettava vaatimustenmukaisuustestaus päätökseen). Tällainen tiivis seuranta on tarpeen, jotta Euroopan laajuisten hajautettujen järjestelmien käyttöönotto sujuisi mahdollisimman helposti ja jotta vältyttäisiin vanhojen ja uusien järjestelmien käytöstä aiheutuvilta lisäkustannuksilta siinä tapauksessa, että käyttöönottoaikaa pidennetään.

[13] ICS2:n Euroopan laajuinen koordinointitoiminta käynnistettiin vuonna 2018 olennaisena osana ICS2-ohjelmaa.

Komissio myös antoi koordinointiohjelman puitteissa vuonna 2021 yksilöllistä tukea ja valmennusta kullekin jäsenvaltiolle tukeakseen niitä Euroopan laajuisen NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen ja Euroopan laajuisen AES-järjestelmän kansallisten osien kehittämisessä ja käyttöönotossa. Tavoitteena oli auttaa jäsenvaltioita vähentämään kansallisiin hankkeisiin liittyviä riskejä, tarjota niille saumaton testauskokemus, nopeuttaa valmistumista ja lieventää teknisiä riskejä, kun jäsenvaltiot ottavat käyttöön kansallisia järjestelmiään Euroopan laajuisissa järjestelmissä. Komissio on ottanut käyttöön kunnianhimoisen koulutusohjelman. Koordinointiohjelma on osoittautunut tärkeäksi keinoksi, jolla voidaan säilyttää avoimuus jäsenvaltioiden edistymisen osalta ja raportoida jäsenvaltioiden yhteisestä edistymisestä. Vuosina 2020 ja 2021 saavutetut tulokset ovat luettavissa komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4.8.1 kohdasta. Molempien ohjelmien tulokset tuottavat arvokasta tietoa edistymisestä, ja niitä käytetään myös tulevissa edistymistä käsittelevissä vuotuisissa kertomuksissa.

Komissio on koordinointitehtävässään kertonut jäsenvaltioille edistymisestä ja riskeistä sekä kehottanut jäsenvaltioiden hallintojen pääjohtajia ryhtymään tarvittaviin toimiin näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Jäsenvaltioita, jotka aikovat aloittaa käyttöönoton vuoden 2023 kahden viimeisen neljänneksen aikana, pyydettiin toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet suunnitelmiensa edistämiseksi ja suunnitelmia koskevien riskien vähentämiseksi, jotta ne eivät lopulta viivyttäisi 1. päiväksi joulukuuta 2023 suunniteltua siirtymävaiheen päättymistä niiden jäsenvaltioiden kustannuksella, jotka ovat panostaneet siihen, että ne saisivat UTK:sta täyden hyödyn irti kyseisestä päivästä alkaen.

Komissio myös tuki koko vuoden 2021 ajan niitä jäsenvaltioita, jotka ilmaisivat huolensa **kansallisten hankkeidensa** oikea-aikaisesta täytäntöönpanosta. Komissio järjesti kahdenvälisiä kokouksia, joissa keskusteltiin yksittäisten jäsenvaltioiden huolenaiheista ja tarpeista ja muun muassa annettiin selvennyksiä niiden kansallisen kehityksen kannalta merkityksellisistä oikeudellisista kysymyksistä. Lisäksi tarjottiin tukea kysymyksiin, joita oli tullut esiin toiminnan ja tietotekniikan analyysin sekä jäsenvaltioiden toteuttaman kehityksen aikana. Jotkin jäsenvaltiot pystyivät aikaistamaan suunnitelmiaan ja vähentämään viivästymisriskiä. Toiset jäsenvaltiot jatkoivat tiivistä yhteistyötään saapumistiedonantoa, esittämistiedonantoa ja väliaikaista varastointia koskevan hankkeen toteuttamiseksi ja yhdistivät voimansa asiantuntijaryhmässä. Komissio jatkaa Tulli-ohjelmasta myönnettävää rahoitusta tullin tietotekniikkajärjestelmien kehittämisen ja käyttämisen uusia lähestymistapoja käsittelevälle asiantuntijaryhmälle (ETCIT).

Lisäksi jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet seuraavan tyyppisistä lieventävistä toimista: joustavan kehitysmenetelmän käyttö, useampien kehitystoimien ulkoistaminen, lisäresurssien käyttöönotto, hankkeiden jakaminen useaan vaiheeseen ja keskeisten seikkojen priorisointi sekä mahdollisesti organisaatiorakenteen muuttaminen toimittajien kanssa tehokkaamman kehitysprosessin aikaansaamiseksi.

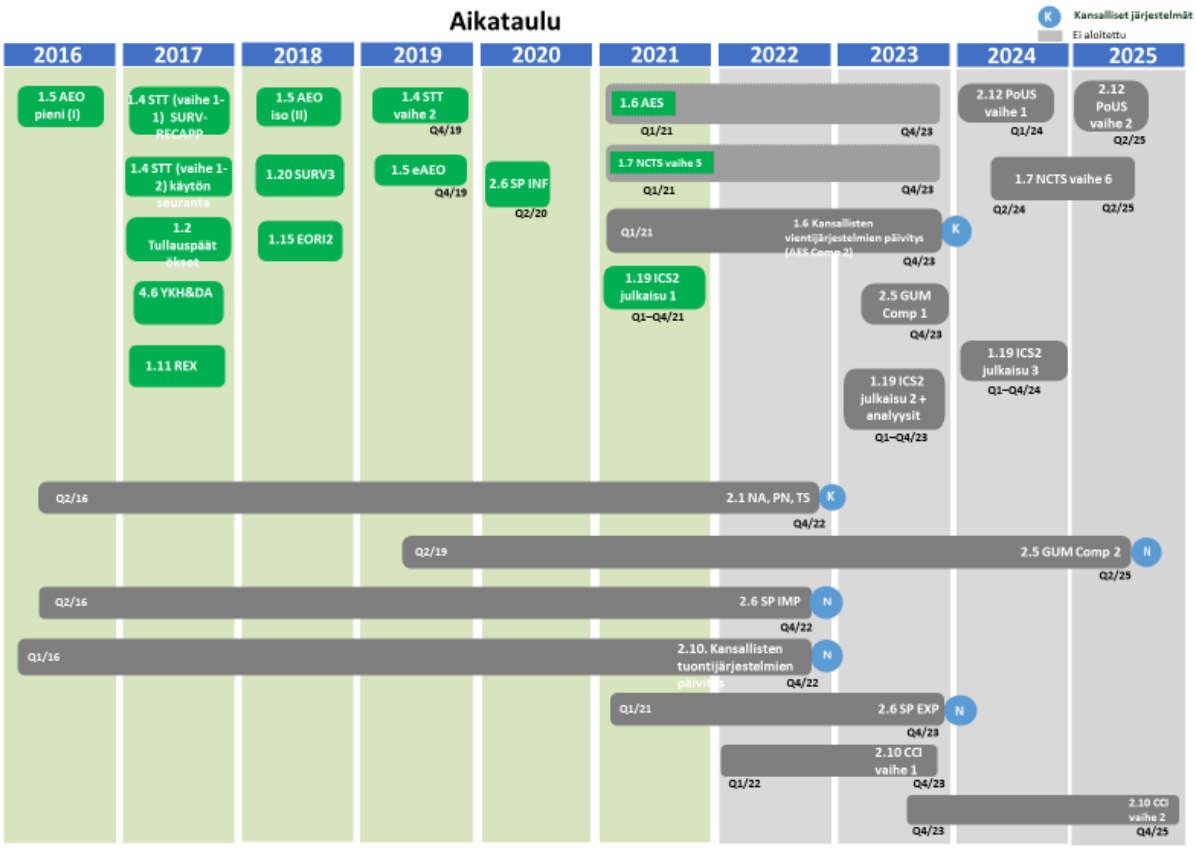
Komissio on seurannut ja aikoo edelleen seurata tilannetta säännöllisesti kahdenvälisten yhteyksien avulla, jotta se voi ymmärtää ongelmia, antaa apua mahdollisuuksien mukaan ja tähdentää viivästymisriskin lieventämisen tärkeyttä asianomaisille jäsenvaltioille.

Kansallisten hallintojen pääjohtajille on kerrottu tullipoliittisessa ryhmässä, että kaikkien tietoteknisten järjestelmien, ei pelkästään Euroopan laajuisten järjestelmien, kehittämistä on seurattava neljännesvuosittain. Näillä tiedoilla täydennetään UTK:n 278 a artiklan 4 kohdan mukaisesti kahdesti vuodessa raportoitavia kansallisia suunnittelutietoja ennen ratkaisevan tärkeää ajanjaksoa, jonka aikana nämä muutokset toteutetaan kansallisissa järjestelmissä. Kansallisten osien oikea-aikainen täytäntöönpano on viime kädessä edelleen jäsenvaltioiden vastuulla.

5. TIIVISTELMÄ JA PÄÄTELMÄT

UTK:n työohjelman täytäntöönpanossa on edistytty konkreettisesti. Sähköisiä järjestelmiä on otettu käyttöön yhä enemmän, ja ne ovat kaikilta osin toiminnassa.

Tarkempia tietoja kunkin hankkeen aikataulusta ja tilanteesta on **tämän kertomuksen yhteydessä julkaistussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa**. Aikataulu ja edistyminen esitetään tiivistetysti kaaviossa 4.



Kaavio 4 – UTK:n työohjelman hankkeiden aikataulu

Vuonna 2021 raportoitiin seuraavista edistymiseen ja riskeihin liittyvistä keskeisistä tekijöistä:

Komissio, kaikki jäsenvaltiot ja kaikki asianomaiset postitoiminnan harjoittajat ja pikakuljetusyritykset ottivat **ICS2:n julkaisun 1 onnistuneesti käyttöön vuonna 2021**. Järjestelmässä käsitellään suuria määriä tietoja: noin kymmenen miljoonaa saapumisen yleisilmoitusta kuukaudessa.

Myös NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen ja AES-järjestelmän toiminta alkoi onnistuneesti tänä vuonna, kun ensimmäinen jäsenvaltio otti ne käyttöön. Intensiivisellä yhteistyössä tehtävällä testauksella vähennetään siirtymän teknisiin näkökohtiin liittyviä riskejä. Kollektiivinen älykkyys ja joustavuus jäsenvaltioiden ja kaupan alan toimijoiden kanssa ovat keskeisiä keinoja tukea hankkeiden tavoitteiden saavuttamista. Hankkeet etenevät suunnitellusti, ja jäsenvaltiot ovat alkaneet julkaista eritelmiään kaupan alan toimijoita varten.

Komissio katsoi kuitenkin, että puolet kansallisista suunnitelmista aiheuttaa vakavia **riskejä NCTS-järjestelmän viidennen vaiheen ja AES-järjestelmän asianmukaiselle ja oikea-aikaiselle käyttöönotolle** lakisääteiseen määräaikaan mennessä, ja kehotti jäsenvaltioita **toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet suunnitelmansa aikaistamiseksi ja riskien vähentämiseksi**, jotta käyttöönottoajan päättymispäivä, jona siirtymäjärjestelyjen on määrä päättyä, ei ylittyisi.

Samanlainen varoitus annettiin **kansallisille hankkeille**, jotka koskevat erityisesti tavaroiden saapumista EU:hun ja joiden osalta jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat **mahdollisesta viivästymisestä**. Käyttöönottopäivän sekä kaikkien talouden toimijoiden kanssa tapahtuvan käyttöönoton ja täysimittaisen toiminnan on ajoituttava UTK:n työohjelmassa vahvistettuihin käyttöönottoaikoihin.

Talouden toimijat mainitsivat keskitettyä tulliselvitystä tuonnissa koskevan Euroopan laajuisen järjestelmän yhtenä tärkeimmistä hankkeista, joilla edistetään UTK:n kaupan helpottamista koskevaa

tavoitetta. Järjestelmän käyttöönotto alkaa vuonna 2022. Kaikki jäsenvaltiot yhtä lukuun ottamatta ilmoittivat pystyvänsä toteuttamaan tämän järjestelmän UTK:n työohjelman mukaisen käyttöönottoajan puitteissa. Jos kansallisissa hankkeissa kuitenkin ilmenee vakavia viivästyksiä, ne saattavat vaikuttaa myös tähän UTK:n lippulaivahankkeeseen. Kansallisten toimien edistymistä on tärkeää seurata tiiviisti tulevina vuosina.

Edistymisen ja riskien arviointi osoittaa edelleen, että lakisääteisten määräaikojen noudattamista koskevat haasteet ovat **ensisijaisesti jäsenvaltioiden haasteita**. Jäsenvaltiot mainitsivat resurssiongelmat, covid-19-pandemian vaikutukset, monet muut tullijärjestelmien kautta toteutettavat velvoitteet sekä järjestelmien monimutkaisuuden ja yhteenliitettävyyden. Kuten kertomuksessa on useasti todettu, kaikki jäsenvaltiot ovat ilmaisseet halukkuutensa määrittää ja toteuttaa lieventäviä toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että ne noudattavat UTK:n työohjelmassa vahvistettuja määräaikoja.

Yhteenvetona voidaan todeta, että **hankkeet ovat edelleen pääosin aikataulussa ja ne on mahdollista saada päätökseen** UTK:n työohjelmassa määritettyjen hankeaikataulujen mukaisesti, **jos riskien torjuminen kiireellisillä ja konkreettisilla toimilla asetetaan etusijalle**. Komissio sitoutuu jatkamaan jäsenvaltioiden edistymisen tukemista, koordinoimista ja tiivistä seuraamista tulevina vuosina ja toteuttamaan joitakin erityistoimia, joilla varmistetaan kansallisten ja Euroopan laajuisten järjestelmien oikea-aikainen täytäntöönpano.