EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.12.2019
COM(2019) 629 final

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## i enlighet med artikel 278a i unionens tullkodex, om framstegen i utvecklandet av de elektroniska system som föreskrivs i tullkodexen

{SWD(2019) 434 final}

## Innehåll

1. INLEDNING ..... 2
2. BAKGRUND ..... 3
3. SAMLAD ÖVERSIKT ÖVER FRAMSTEGEN MED DE ELEKTRONISKA SYSTEMEN ..... 3
4. SLUTSATS ..... 11

## 1. INLEDNING

I unionens tullkodex[1] (nedan kallad *tullkodexen*), som är den viktigaste rättsliga ramen för tullbestämmelser och tullförfaranden inom EU:s tullområde, föreskrivs en fullständig övergång till en papperslös miljö för tullformaliteter. Användning av elektroniska system för all interaktion mellan ekonomiska aktörer och tullmyndigheter minskar de administrativa kostnaderna och onödig byråkrati, och förbättrar tullens möjligheter att stärka konkurrenskraften hos europeiska företag. Automatiserade processer i de elektroniska systemen gör det samtidigt möjligt att stärka samarbetet mellan tullmyndigheter och förbättra interoperabiliteten mellan de olika elektroniska systemen, vilket bör medföra ett bättre skydd av finansiella och ekonomiska intressen och ett starkare skydd mot bedrägerier och säkerhetsrisker samt mot att företag avsiktligt väljer de mest fördelaktiga importplatserna.

För att uppnå detta ändamål krävs enligt tullkodexen att kommissionen och medlemsstaterna uppgraderar merparten av de befintliga elektroniska systemen, kopplar samman vissa av systemen på transeuropeisk nivå och inför ett antal nya system för att genomföra en fullständig automatisering av tullförfaranden och tullformaliteter. I artikel 280 i tullkodexen anges en skyldighet att inrätta ett arbetsprogram[2] som omfattar alla projekt och system som rör tullkodexen och de planerade datumen för införande. Enligt arbetsprogrammet ska sammanlagt 14 transeuropeiska system och tre helt nationella system uppgraderas eller tas fram.

I denna rapport, som är kommissionens första årliga rapport om vilka framsteg som gjorts när det gäller de elektroniska systemen, beskrivs utvecklingen sedan tullkodexen trädde i kraft. Beskrivningen i rapporten bygger på arbetsprogrammet där en sammanhängande tidsplan i etapper fastställs, som avspeglar utvecklingsstegen för vart och ett av de elektroniska systemen och som utgör utgångspunkten för rapporteringen om framsteg.

Projekten i arbetsprogrammet kan delas in i tre systemkategorier:

i) Elva transeuropeiska centrala system som ska utvecklas eller uppgraderas av kommissionen (och som i många fall även kräver att medlemsstaterna utvecklar eller uppgraderar nationella system).
ii) Tre decentraliserade transeuropeiska system som måste utvecklas eller uppgraderas av kommissionen men som har en viktig nationell komponent som måste genomföras av medlemsstaterna.
iii) Tre nationella system som måste utvecklas eller uppgraderas av medlemsstaterna själva.

**I denna rapport analyseras framstegen för alla tre typer av system. I rapporten beskrivs också målsättningen för respektive system, projektstrukturen och planeringsmetoden. Utifrån detta anges potentiella förseningar och planerade åtgärder för att ta itu med dem. En sammanfattning av den övergripande bedömningen av framstegen i genomförandet av arbetsprogrammet finns i rapportens avsnitt om slutsatser.**

[1] Tullkodexen antogs den 9 oktober 2013 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013. Lagstiftningspaketet består av den delegerade akten, genomförandeakten, den delegerade övergångsakten, genomförandeakten för tekniska arrangemang och arbetsprogrammet.
[2] Artikel 280 i tullkodexen och kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/578, som uppdateras för närvarande.

## 2. BAKGRUND

Tullkodexen trädde i kraft den 1 maj 2016. I den fastställdes ursprungligen den 31 december 2020 som tidsfrist för det successiva slutförandet av arbetet i fråga om it-övergång och genomförande. Enligt artikel 278 i tullkodexen får befintliga elektroniska och pappersbaserade system fortsätta att användas för att genomföra tullformaliteter (de s.k. övergångsbestämmelserna) till dess att nya eller uppgraderade elektroniska system i enlighet med tullkodexen är i drift.

Europaparlamentet och rådet antog i början av 2019 en förordning[3] som fastställer åren 2020, 2022 och 2025 som nya tidsfrister för när användningen av övergångsarrangemang måste upphöra, och de aktuella elektroniska systemen måste därför vara på plats inom dessa tidsfrister. Enligt artikel 278a ska kommissionen lägga fram en årlig rapport om framstegen i införandet av de återstående systemen.

Eftersom den första årliga rapporten ska läggas fram senast den 31 december 2019 beslutade kommissionen att samla in uppgifter om framstegen **baserat på 1) rapporter som medlemsstaterna måste lämna två gånger per år och 2) en enkät som skickades till kommissionens avdelningar och medlemsstaterna.** I enkäten ombads mottagarna ange alla kända förseningar i den planerade tidtabellen för de elektroniska systemen. De nationella planerna och uppgifterna om framsteg i enkätsvaren ger i huvudsak en bild av hur situationen såg ut i slutet av juni 2019. Uppgifterna från enkäten är både kvantitativa, i form av tidsfrister och etappmål som hållits eller missats, och kvalitativa, i form av detaljerade beskrivningar av utmaningar man stött på, förväntade risker och bedömningar av projektens komplexitet.

## 3. SAMLAD ÖVERSIKT ÖVER FRAMSTEGEN MED DE ELEKTRONISKA SYSTEMEN

Arbetet med att utveckla it-system sker i olika etapper. Först görs en nyttokalkyl (business case) som innehåller en motivering till varför projektet behövs och fastställer budgetbehov. Vanligtvis innehåller nyttokalkylen en beskrivning av affärssammanhanget, en problembeskrivning, en beskrivning av projektet och dess omfattning, möjliga alternativa lösningar, kostnader och tidsplan. Därefter utarbetas en visionsbeskrivning som ger mer detaljerade uppgifter om utformningen av projektet i form av struktur, kostnader, tid och risker samt information om etappmål, leveranser och projektorganisation. Efter detta görs en affärsprocessmodellering, där affärsprocesserna från lagstiftningen presenteras grafiskt i processflöden eller processmodeller, som stöd för att ta fram funktionsspecifikationerna för systemen. Fördelen med en grafisk presentation av processmodellerna är att de bidrar till en gemensam förståelse och analys. Mot denna bakgrund utarbetas de tekniska specifikationerna som mer i detalj fastställer hur systemet kommer att konstrueras, vilken arkitektur som kommer att användas, vilka meddelanden som kommer att skickas av de ekonomiska aktörerna, gränssnitten mot andra system, testplaner osv.

Kommissionen och medlemsstaterna möts regelbundet för att fastställa och godkänna dessa projektdokument för vart och ett av de transeuropeiska systemen. Aktörer på handelsområdet involveras systematiskt genom samråd via gruppen för näringslivskontakter. En stor utmaning är att säkerställa att befintliga system fortsätter att fungera väl under tiden som de nya systemen håller på att utvecklas och att trygga en smidig it-övergång från befintliga system

[3] 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).

till de uppgraderade systemen, vilket är avgörande för att undvika avbrott i handels- och tullverksamheten.

**Kommissionen har framgångsrikt uppgraderat eller infört sex centrala system och kommer att ha slutfört arbetet med ytterligare två centrala system senast den 31 december 2020. Sammantaget kommer kommissionen fram till slutet av 2020 att ha slutfört arbetet med åtta av de 14 transeuropeiska system som kommissionen ansvarar för. Framstegen med de sex återstående transeuropeiska projekten, varav tre är decentraliserade system med komponenter som medlemsstaterna ansvarar för att ta fram, ligger inom ramen för de tidsfrister som överenskommits enligt tullkodexen, arbetsprogrammet och målen för 2019 i den fleråriga strategiska planen för tullområdet (MASP-C). Det arbetet som kommissionen hittills utfört motsvarar omkring 62 % av det utvecklingsarbete som ska vara klart fram till 2025, vilket framgår av nedanstående diagram.**

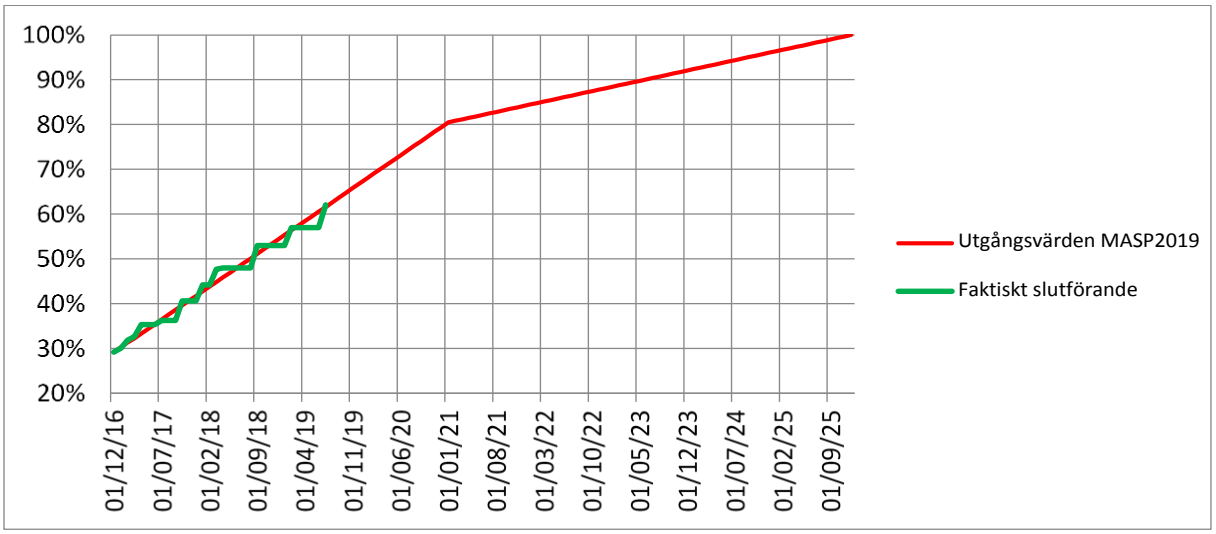



*Diagram 1: Slutförande i % av de uppgifter som kommissionen ansvarar för i genomförandet av arbetsprogrammet*

**Medlemsstaterna ska slutföra uppgraderingen av sina tre nationella system senast 2022, förutom när det gäller exportdelen i det nationella systemet för särskilda förfaranden, som är nära kopplad till det transeuropeiska automatiserade exportsystemet och därför bör införas samtidigt med detta.**

De sex transeuropeiska centrala system som är klara (nya eller uppgraderade system) är följande:

- **Systemet för registrerade exportörer** – *REX* (nytt): Systemet ger tillgång till aktuell information om både registrerade exportörer som är etablerade i länder som omfattas av det allmänna preferenssystemet (som ger förmånstillträde till EU:s marknad) och aktörer inom EU som exporterar till länder som omfattas av det allmänna preferenssystemet och vissa andra länder. En första etapp i systemet, REX1, infördes 2015, redan innan tullkodexen trädde i kraft, och det fullständiga systemet, REX2, **infördes 2018**.

- **Systemet för tullbeslut –** *CDS* (nytt): Syftet är att harmonisera processerna för tullbeslut inom unionen i samband med tillämpningen av tullagstiftningen genom att ge möjlighet till elektroniska ansökningar via en unik europeisk tullportal för näringsidkare och genom att underlätta samråd mellan tullmyndigheter under beslutsprocessen och hanteringen av tillståndsprocessen. Systemet **infördes 2017**.
- **Direkt tillgång för näringsidkare till de europeiska informationssystemen** – *UUM&DS* (enhetlig användaradministration och digital signatur) (nytt): Syftet är att tillhandahålla en teknisk lösning för autentisering och användaradministration för ekonomiska aktörer och göra det möjligt att på ett enhetligt sätt inom hela EU ge näringsidkare tillgång till de olika elektroniska tullsystem som fastställs i tullkodexen. Systemet **infördes 2017**.
- **Uppgradering av systemet för registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer** – *Eori* (uppgradering): Syftet är att göra en mindre uppgradering av det befintliga systemet som gör det möjligt att registrera och identifiera ekonomiska aktörer i unionen och personer i tredjeländer som är verksamma inom tullfrågor i unionen. Uppgraderingen av det befintliga systemet **infördes 2018**.
- **Övervakningssystemet Surveillance 3** – *SURV3* (uppgradering): Syftet är att uppgradera den befintliga databasen för registrering och centralisering av alla uppgifter om EU:s handel (import och export) som de nationella tullmyndigheterna tillhandahåller dagligen, för att säkerställa anpassningen till kraven i tullkodexen**.** Uppgraderingen av det befintliga systemet **infördes i oktober 2018**. Ett fullständigt genomförande av projektet kräver dock att medlemsstaterna inför uppgraderade import- och exportsystem (se projekten nedan).
- **Bindande klassificeringsbesked –** *BTI* (uppgradering): Syftet är att anpassa den befintliga databasen med alla bindande klassificeringsbesked som utfärdats av medlemsstaternas tullmyndigheter till bestämmelserna i tullkodexen. Steg 1 och 2 slutfördes i oktober 2017. Den andra fasen försenades med två kvartal under utarbetandet. Den övergripande planeringen påverkades dock inte, och eBTI-systemet, anpassat till bestämmelserna i tullkodexen, **slutfördes i oktober 2019**. Detta innefattade även konstruktionen av en lösning för tillgång till systemet via EU:s tullportal för näringsidkare.

De två transeuropeiska centrala system som bör vara slutförda senast den 31 december 2020 i enlighet med artikel 278.1 i tullkodexen är följande:

- **Godkända ekonomiska aktörer –** *AEO* (uppgradering): Syftet är att förbättra affärsprocesserna i samband med ansökningar och intyg om status som godkänd ekonomisk aktör med beaktande av ändringarna av bestämmelserna i kodexen. Etapp 1 slutfördes den 5 mars 2018 och första delen av etapp 2 slutfördes den 1 oktober 2019, inklusive de nya kraven i tullkodexen i fråga om elektroniska ansökningar via EU:s tullportal för näringsidkare och förändringarna i samband med beslutsprocessen. Den andra delen av etapp 2 (efterföljande processer) **planeras vara slutförd den 16 december 2019**.
- **Informationsblad för särskilda förfaranden –** *INF* (nytt): Syftet med projektet är att utveckla ett nytt system för att stödja och rationalisera processerna för datahantering och elektronisk hantering av uppgifter i samband med den

tullformalitet som kallas särskilda förfaranden. Arbetet med de tekniska specifikationerna slutfördes den 30 juni 2018. Inga risker har identifierats som påverkar ett **införande senast den 1 juni 2020**.

De tre system som medlemsstaterna ansvarar för och som ska vara klara senast den 31 december 2022 i enlighet med artikel 278.2 i tullkodexen är följande:

- **Anmälan av ankomst (***NA***), anmälan av uppvisande (***PN***) och tillfällig lagring (***TS***)** (uppgradering): Projektet definierar processerna på nationell nivå för anmälningar av transportmedels ankomst, uppvisande av varor och deklarationer för tillfällig lagring, i enlighet med tullkodexen, och stödjer harmonisering i alla medlemsstater med avseende på informationsutbyte mellan näringslivet och tullen. Belgien har inrättat ett samarbetsinitiativ med tolv andra intresserade medlemsstater för att utarbeta specifikationer. En expertgrupp, som Tull 2020-programmet är med och finansierar, kommer att fortsätta att leverera lämplig teknisk dokumentation. Hittills har inga förseningar uppstått, men några medlemsstater har pekat på förseningsrisker, vilket framgår av medlemsstaternas nationella information om planering och framsteg.
- **Nationella importsystem –** *NIS* (uppgradering): Syftet är att genomföra alla process- och datakrav som följer av tullkodexen och som avser import. Medlemsstaterna måste ta fram tekniska specifikationer för sin nivå som ett första steg för att systemen ska kunna slutföras. De har underrättat kommissionen om att arbetet med specifikationerna pågår och bör vara slutfört vid olika datum fram till den 1 juli 2021. Hittills har inga förseningar rapporterats avseende tidsfristen 2022.
- **Särskilda förfaranden** *(SP)* (uppgradering): Syftet är att harmonisera och underlätta särskilda förfaranden (lagring i tullager, slutanvändning, tillfällig införsel samt aktiv och passiv förädling). Medlemsstaterna måste i sina nationella system genomföra alla förändringar i tullkodexen som krävs för dessa särskilda förfaranden. Den första komponenten (export) i projektet kommer att genomföras i linje med och som en del av projektet för det nationella automatiserade exportsystemet (AES) (med tidsfrist 2025), medan den andra komponenten (import) kommer att ingå i uppgraderingen av de nationella importsystemen (med en tidsfrist 2022). Fem medlemsstater har påbörjat arbetet med de tekniska specifikationerna för den första komponenten. Fem medlemsstater har slutfört arbetet med de tekniska specifikationerna för den andra komponenten, medan arbetet med detta pågår i åtta andra medlemsstater. Ny funktionalitet, ny datastruktur och en övergångsperiod bidrar till projektets komplexitet. Beroendeförhållandena mellan projektet och det automatiserade exportsystemet (AES) och uppgraderingen av de nationella importsystemen kan också medföra förseningar. Hittills har inga risker förverkligats, och den första tidsfristen är nu 2022.

Sex transeuropeiska projekt ska i enlighet med artikel 278.3 i tullkodexen vara klara senast den 31 december 2025. De har var och en sin egen struktur som i vissa fall kräver en kombination av centrala och nationella komponenter eller kopplingar till nationella system. Dessa projekt, som i vissa fall omfattar mer än en etapp eller projektdel, är följande:

- **Säkerhetsförvaltning –** *GUM* (nytt): Syftet är att möjliggöra en fördelning och förvaltning i realtid inom EU av samlade säkerheter som näringsidkarna ställer avseende tullavgifter när det finns en risk att dessa inte kommer att betalas. Arbetet med de tekniska specifikationerna planeras vara slutfört senast den 30 september

2022 för projektets första komponent, som rör det *transeuropeiska systemet för säkerhetsförvaltning*, och senast den 30 november 2024 för projektets andra komponent, som rör den *nationella säkerhetsförvaltningen*. Projektet har precis inletts.

- **Uppgradering av importkontrollsystem –** *ICS2* (uppgradering): Syftet är att öka säkerheten och skyddet i leveranskedjan genom att förbättra uppgifternas kvalitet och registrering samt tillgången till data och datadelning för anmälningar före ankomst (”summariska införseldeklarationer”) och tillhörande risk- och kontrollinformation. De tekniska specifikationerna slutfördes den 30 juni 2018, vilket innebär att arbetet löper planenligt, och inga risker för förseningar har rapporterats. Projektet kommer att levereras i tre leveranser för att möjliggöra en genomförbar övergång per transportsätt.

- **Bevis för unionsstatus –** *PoUS* (nytt): För att lagra, hantera och hämta deklarationer som näringsidkarna tillhandahåller som bevis för tullstatus som unionsvaror. Projektet kan införas på antingen central eller nationell nivå, men många medlemsstater har uttryckligen meddelat sin avsikt att använda det centrala system som kommissionen utvecklar. Med tanke på beroendeförhållandet mellan genomförandet av tullkodexens manifest för tulländamål som bevis för unionsstatus och för den europeiska kontaktpunkten för sjöfart, har projektet delats upp i två etapper för att undvika inkonsekvenser och reducera riskerna. De medlemsstater som har valt att införa en nationell systemkomponent har rapporterat svårigheter att förutse om deras genomförande kommer att följa arbetsprogrammets tidsplan med tanke på att projektet befinner sig i ett tidigt skede.

- **Centraliserad tullklarering för import –** *CCI* (nytt): Syftet är att samordna hanteringen av tulldeklarationer och tillstånden att frigöra varor mellan berörda tullkontor, så att de ekonomiska aktörerna kan centralisera sina kontakter med tullmyndigheterna. Systemet kommer att baseras på de nya nationella importsystemen och möjliggöra ett automatiserat centraliserat klareringsförfarande på europeisk nivå. De funktionella specifikationerna för etapp 1 i systemet godkändes i mars 2019, vilket innebär att projektet löper planenligt. De tekniska specifikationerna bör vara klara senast den 30 september 2020 för etapp 1 och den 30 juni 2022 för etapp 2.

- **Det nya datoriserade transiteringssystemet –** *NCTS* (uppgradering): Genom det nya datoriserade transiteringssystemet anpassas det befintliga systemet för unionstransitering och gemensam transitering till de nya kraven i tullkodexen, till anpassningen av informationsutbytet i enlighet med uppgiftskraven i tullkodexen och till uppgraderingen och utvecklingen av gränssnitt till andra system. Hittills har inga förseningar uppstått i fråga om *etapp 5 i systemet*. De tekniska specifikationerna blev klara i december 2019 och projektet löper för närvarande planenligt. Planen är att slutföra arbetet med nyttokalkylen för *etapp 6 i systemet* (sammankoppling med andra system) under 2020.

- **Det automatiserade exportsystemet –** *AES* (uppgradering av både det befintliga transeuropeiska systemet och de befintliga nationella exportsystemen): Syftet är att genomföra kraven för export och utförsel av varor i tullkodexen. Det projekt som rör det *transeuropeiska automatiserade exportsystemet* (projektkomponent 1) innefattar genomförandet av de förenklingar av handeln som tullkodexen möjliggör för europeiska företag, t.ex. centraliserad klarering, och skyldigheterna enligt tullkodexen att bättre övervaka de varor som lämnar EU:s tullområde för att

förhindra bedrägerier. Hittills har inga förseningar uppstått. De tekniska specifikationerna för komponent 1 (det transeuropeiska automatiserade exportsystemet) blev klara i december 2019, och projektet löper för närvarande planenligt. När det gäller *uppgraderingen av nationella exportsystem* i projektkomponent 2 bör de tekniska specifikationerna vara klara senast den 1 september 2022. Medlemsstaterna bör slutföra exportkomponenten i sina system för särskilda förfaranden (se ovan) samtidigt med det automatiserade exportsystemet.

**Risk för förseningar**

Under 2018 granskade revisionsrätten i sin särskilda rapport nr 26[4] orsakerna till förseningarna av leveransen av tullkodexens elektroniska system. Enligt rapporten fanns flera skäl till förseningarna, i synnerhet förändringar av projektens omfattning, otillräckliga resurser från EU och medlemsstaterna och långdragna beslutsprocesser på grund av att förvaltningsstrukturen är uppdelad på flera nivåer. Revisionsrätten konstaterade också att kommissionen inte rapporterat på lämpligt sätt om förseningarna och att programmet Tull 2020 inte innehåller mål och rapporteringsförfaranden som är lämpliga för att övervaka genomförandet. Kommissionen och medlemsstaterna har vidtagit viktiga åtgärder för att förbättra övervakningen av genomförandet och leveranserna, och har nu bättre möjligheter att undvika risker för ytterligare förseningar av genomförandet av arbetsprogrammet och att följa upp rekommendationerna i den särskilda rapporten.

**På ett generellt plan bör det framhållas att alla nya politiska initiativ som antas från och med nu och fram till 2025 som medför nya krav på tullsystemen riskerar att leda till förseningar när det gäller att slutföra de elektroniska systemen inom de angivna tidsramarna.** Verkligheten förändras snabbt, och krav på att tullmyndigheterna utför ytterligare uppgifter – t.ex. av skydds- eller säkerhetsskäl – kan vara avgörande. Sådana nya uppgifter kan dock kräva ytterligare förändringar av de elektroniska systemen.

Enkätundersökningen **visade på ett gemensamt mönster hos medlemsstaterna när det gäller svårigheter och risker för förseningar som berodde på bristande resurser och komplexiteten hos tullkodexprojekten**. Ett betydande antal medlemsstater rapporterade bristande beredskap för projekthanteringen på nationell nivå. Det förekommer fall där upphandlingar ännu inte har tilldelats för något av projekten, och i vissa fall har ännu inga nationella projektledare för projekten utsetts. Bristen på personal har framhållits som en särskild risk för att projekten inte ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt och inom tidsramarna. Problemet med personal är inte bara kvantitativt utan även kvalitativt: vissa medlemsstater uppger att deras personal saknar den sakkunskap inom tullområdet som krävs.

Ett antal medlemsstater har dessutom uttryckt **oro över instabiliteten när det gäller de gemensamma uppgiftskrav som ska användas för de elektroniska systemen**. De gemensamma uppgiftskraven anges i bilaga B[5] till tullkodexens paket med delegerade akter. Under utvecklingen av några av de transeuropeiska systemen framkom det att bilaga B i vissa fall inte kunde genomföras mot bakgrund av de funktionella behoven eller bara kunde genomföras till en orimligt hög kostnad. För uppgraderingen av importkontrollsystemen (ICS2) var det t.ex. nödvändigt att lägga till ytterligare kolumner i bilaga B för att ta hänsyn

[4] Europeiska revisionsrätten (2018) *En rad förseningar av tullens it-system: vad har gått fel?*

[5] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex (EUT L 343, 29.12.2015, s. 1).

till alla uppsättningar av uppgifter som är möjliga i dessa system. Detta föranledde en översyn av bilaga B för att anpassa bilagan till de funktionella och tekniska specifikationerna för de transeuropeiska systemen och säkerställa en harmonisering mellan systemen på uppmaning av medlemsstaterna och aktörer på handelsområdet. Översynen kommer självklart att påverka de nationella systemen, trots gemensamma ansträngningar för att minimera påverkan på dem. Detta beklagades av de medlemsstater som kommit långt i utvecklingen av sina nationella system, även om översynen av bilaga B i allmänhet uppskattas.

En överenskommelse med medlemsstaterna om översynen av bilaga B planeras att vara nådd senast i slutet av 2019, och lagstiftning på området beräknas kunna antas under 2020. Medlemsstaterna är dock oroade över att denna instabilitet har en negativ påverkan på den nationella planeringen. De är framför allt eniga om att nya skyldigheter och tidsfrister som tillkommer genom uppdateringar av arbetsprogrammet äventyrar möjligheten att ta hänsyn till de gemensamma uppgiftskraven i de nationella systemen. Det bör dock påpekas att den aktuella översynen av arbetsprogrammet behövs för att på ett lämpligt sätt genomföra den ändrade artikel 278 i tullkodexen. Ändringen av artikel 278 i tullkodexen är en följd av en kompromiss som uppnåtts mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Tillämpningen av de olika kolumnerna i bilaga B till tullkodexens paket med delegerade akter är kopplad till de datum för införande av de elektroniska systemen som anges i arbetsprogrammet.

En annan farhåga som medlemsstaterna uttryckt rör **den instabilitet och de planeringssvårigheter som den återkommande översynen av verksamhets- och it-dokumentationen ger upphov till.** Den regelbundna översynen (där dokumenten genomgår återkommande uppdateringar efter synpunkter från sakkunniga) krävs för att säkerställa en gemensam syn på och ett gemensamt genomförande av systemen. I de fall där medlemsstaterna är beroende av den slutgiltiga projektdokumentationen har de i några fall ingen nationell planering framtagen för vissa projekt. Även om många medlemsstater förklarar sig villiga att vidta riskreducerande åtgärder för att iaktta de tidsfrister för planeringen som anges i arbetsprogrammet är deras processer för konsekvensbedömningar långdragna och komplicerade och fördröjer arbetet.

Medlemsstater har rapporterat att de använder sig av **”agila”[6] metoder** som ger utrymme för flexibilitet. Dessa metoder innebär dock samtidigt att vissa projekt planeras med bara sex kvartals framförhållning. Dessa medlemsstater har därför ännu ingen exakt uppfattning om möjligheten att hålla de planerade tidsfristerna för vissa system.

Det uppstår också nya utmaningar som kräver att förändringar av tullpolitiken och nya åtgärder på det rättsliga området och it-området vidtas, ibland med skyndsamhet. Ofta äventyrar detta redan överenskommen planering för genomförandet av arbetsprogrammet (t.ex. i fråga om e-handel m.m.).

**Sammanfattningsvis har för närvarande inga avgörande risker identifierats som påverkar tidsfristen för genomförandet av tullkodexsystemen före utgången av 2025.** It-grupperna hos kommissionen och medlemsstaternas tullmyndigheter måste trots detta ges lämpliga resurser för att minska de stora risker som finns för att tidsfristerna inte kan hållas för vissa system, framför allt de nationella systemen. Det finns ett behov av att säkerställa att it-grupperna har fastanställd personal som kan leda projekten och att Tull 2020-programmet, och de program som kommer att ersätta detta, får tillräckliga ekonomiska resurser för att

[6]En metod för projektledning som framför allt används för programvaruutveckling och som kännetecknas av att uppgifterna delas in i korta arbetsetapper med återkommande omprioritering och anpassning av planeringen.

trygga leveranserna från de samarbetspartner som arbetar via uppdragsavtal. Även utvidgning av projektens omfattning (ambitionsglidning) och ny lagstiftning som påverkar tullsystemen behöver undvikas fram till slutet av 2023. Om dessa åtgärder vidtas, i linje med rekommendationerna i revisionsrättens rapport, bör riskerna kunna hållas på en rimlig nivå.

**Riskreducerande åtgärder**

**En resultattavla för den fleråriga strategiska planen för tullområdet (MASP-C) används som verktyg för uppföljning av och information om framsteg** när kommissionen bedömer framstegen i sitt arbete. Utgångsvärdena för etappmålen i resultattavlan är målen för 2019 i den fleråriga strategiska planen för tullområdet (MASP-C) och i arbetsprogrammet för 2019. Resultattavlan presenteras kvartalsvis för medlemsstaterna (samordningsgruppen för elektroniska tullar) och aktörer på handelsområdet (gruppen för näringslivskontakter) i informations- och styrningssyfte.

**Kommissionen övervakar nu inte bara framstegen i förhållande till de viktigaste etappmålen i enlighet med arbetsprogrammet och den fleråriga strategiska planen för tullområdet (MASP-C), utan fastställer även särskilda etappdelmål per projekt** (t.ex. när alla medlemsstater ska ha genomfört överensstämmelsetester). Denna noggrannare övervakning krävs för att införandet av de decentraliserade transeuropeiska systemen ska vara hanterbar och för att undvika ytterligare kostnader för att driva både gamla och nya system i händelse av en förlängning av tidsfönstret för införande. Eftersom framgången för dessa transeuropeiska grundsystem är beroende av att alla medlemsstater har gått över till den nya miljön har kommissionen uppmanat medlemsstaterna att inte vänta med övergången till de nya systemen till slutet av tidsfönstret för införandet. Ett **”program för kvartalsvis uppföljning av de nationella myndigheterna”**, med nyckeltal, kommer att genomföras för det transeuropeiska automatiserade exportsystemet (AES) och det nya transeuropeiska datoriserade transiteringssystemet (NCTS) från och med 2020 för att regelbundet mäta framstegen och ge tidiga varningar om problem skulle uppstå.

Som en kompletterande åtgärd kommer kommissionen att införa ett **”samordningsprogram för de nationella myndigheterna”** i början av 2020 för att stödja medlemsstaterna i utvecklingen och införandet av de nationella komponenterna i de transeuropeiska systemen. Skälet till att särskild fokus läggs på dessa system är att medlemsstaterna 2016–2017 ansåg att import-, transiterings- och exportsystemen var grundläggande system som bör ha högsta prioritet i fråga om införande. Eftersom ett antal medlemsstater valt att förlägga sitt arbete med övergången för de nationella system och komponenter som rör import-, transiterings- och exportförfaranden till slutet av tidsfönstren för införande, finns det en risk att de inte har avsatt tillräckligt med tid för att testa och slutföra införandet i enlighet med de gemensamma specifikationerna och strategin för it-övergången. Eftersom de transeuropeiska systemen bara kommer att fungera ordentligt när alla medlemsstaterna deltar kommer problem eller förseningar i samband med det nationella införandet att påverka det transeuropeiska systemskiktet och äventyra ett slutförande inom tidsplanen.

Kommissionen har dessutom, på grundval av återkoppling från medlemsstaterna, redan identifierat en risk när det gäller slutförandet av de system som ska vara klara senast 2022, i synnerhet på området införsel av varor och import, som skulle få negativa följder för slutförandet av den centraliserade tullklareringen för import (CCI).

Dessa program kommer att bidra till styrningen av it-övergångsprocessen från och med 2020 genom en särskild helpdesk, webbinarier, bilaterala besök, utbildning, uppföljning av överensstämmelsetester, hantering av tjänsteleveranser osv. Medlemsstaterna och kommissionen måste vara väl förberedda inför de utmaningar som ligger framför oss.

**Resultatet av dessa program antas ge värdefull information om framstegen och kommer att användas för de framtida årliga rapporterna.** Det kommer att ge detaljerade uppgifter om framstegen per projekt och medlemsstat.

## 4. SLUTSATS

Sammanfattningsvis är det uppenbart att kommissionen och medlemsstaterna **står inför utmaningar** när det gäller att säkerställa ett fullständigt införande av de elektroniska systemen inom de respektive tidsfristerna. Det förekommer resursproblem i medlemsstaterna, systemen är komplexa och sammanlänkade, och det krävs en smidig övergång från de befintliga systemen till de uppgraderade för att minimera påverkan på handeln.

Trots detta står det också klart att **påtagliga framsteg har gjorts**. **Ett betydande antal elektroniska system har redan införts och fungerar nu fullt ut.**

**Arbetet med de återstående systemen är på god väg och de planeras att slutföras under perioden 2020–2025**, i linje med planeringen för projekten i arbetsprogrammet. En sammanfattande översikt över planeringen och framstegen finns i diagram 2 nedan.

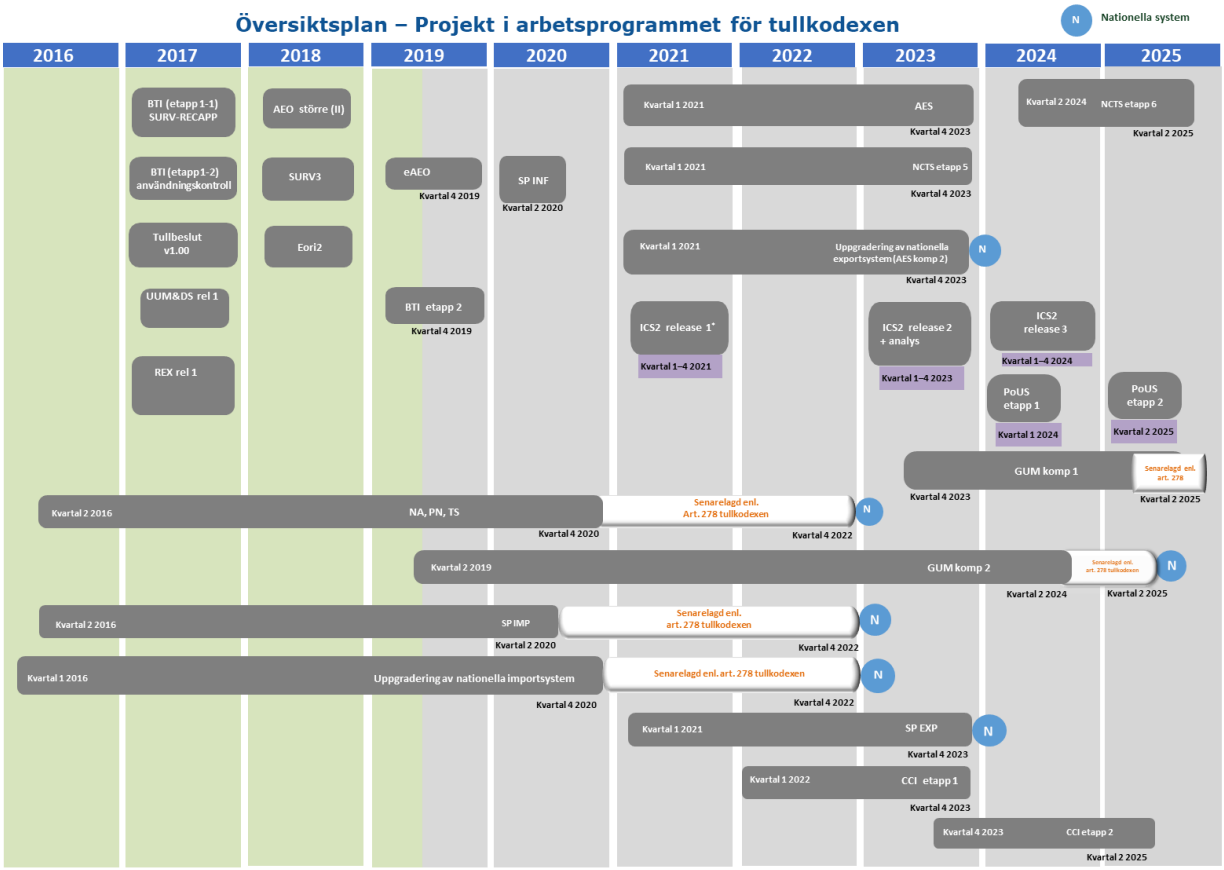



*Diagram 2: Planeringen för projekten i arbetsprogrammet*

Vad gäller de återstående systemen har ett antal problem på medlemsstatsnivå lyfts fram, men inga **avgörande risker** hade identifierats när denna rapport skrevs. Kommissionen och medlemsstaterna kommer att fortsätta att hålla regelbundna möten i syfte att **styra och övervaka projekten** via resultattavlorna för den fleråriga strategiska planen för tullområdet (MASP-C) och via de förstärkta kraven på planering och rapportering av genomförandet av arbetsprogrammet. Kommissionen och medlemsstaterna kommer också att fortsätta arbetet

med att utarbeta och utveckla de återstående transeuropeiska systemen i fråga om nyttokalkyler och visionsbeskrivningar, liksom arbetet med att utarbeta de funktionella och tekniska specifikationerna (i vissa fall också de tekniska specifikationerna för övergången) som en grund för lansering och införande.

Kommissionen planerar **ytterligare riskreducerande åtgärder** som ska vidtas från och med början av 2020 i form av ett samordningsprogram för att stödja medlemsstaterna i införandet av framför allt de nationella komponenterna i det automatiserade exportsystemet (AES) och det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS) samt ett övervakningsprogram för att utvärdera framstegen på detta område. Med dessa styrinstrument på plats är kommissionen övertygad om att den har lämpliga verktyg för att hantera kommande dynamiska utmaningar. Många av medlemsstaterna har å sin sida förklarat sig villiga att vidta riskreducerande åtgärder för att säkerställa att de iakttar de tidsfrister för planeringen som anges i arbetsprogrammet.

Närmare uppgifter om planeringen och statusen för respektive projekt finns i ett **arbetsdokument från kommissionens avdelningar som offentliggörs tillsammans med denna rapport.**