EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.12.2019
COM(2019) 629 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i henhold til EU-toldkodeksens artikel 278a om fremskridt i udviklingen af de elektroniske systemer, der fremgår af kodeksen

{SWD(2019) 434 final}

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING 2
2. BAGGRUND 2
3. GLOBAL OVERSIGT OVER FREMSKRIDT I UDVIKLINGEN AF ELEKTRONISKE SYSTEMER TIL GENNEMFØRELSE AF EU-TOLDKODEKSEN 3
4. KONKLUSION 10

1. INDLEDNING

EU-toldkodeksen (UCC)[1], der er den overordnede retlige ramme om regler og procedurer for told i EU's toldområde, fastsætter overgangen til et papirløst miljø for afviklingen af toldformaliteter. Brugen af elektroniske systemer til alle kontakter mellem de økonomiske operatører og toldmyndighederne reducerer administrationsomkostninger og bureaukrati og gearer toldmyndighederne til at understøtte konkurrenceevnen hos virksomheder, som opererer i Europa. Samtidig muliggør automatiserede processer i de elektroniske systemer et styrket samarbejde mellem toldmyndighederne og interoperabilitet mellem de forskellige elektroniske systemer, hvilket vil føre til en bedre beskyttelse af økonomiske interesser og større beskyttelse mod svig, sikkerhedsrisici og shoppen rundt mellem importsteder.

For at nå dette mål kræver EU-toldkodeksen, at Kommissionen og medlemsstaterne opgraderer de fleste af de eksisterende elektroniske systemer, sammenkobler nogle af disse systemer på transeuropæisk niveau og indfører en række nye systemer med henblik på fuldautomatisering af toldprocedurer og -formaliteter. Artikel 280 i EU-toldkodeksen henviser til forpligtelsen til at udarbejde et arbejdsprogram[2] (UCC WP) med en oversigt over alle projekter og systemer under udvikling med henblik på gennemførelse af EU-toldkodeksen og deres planlagte dato for udrulning. I alt definerer EU-toldkodeksen opgradering eller oprettelse af 14 transeuropæiske systemer og 3 rent nationale systemer.

Kommissionens første rapport om fremskridt i udviklingen af de elektroniske systemer beskriver udviklingen siden EU-toldkodeksens ikrafttrædelse. Til dette formål trækker rapporten på EU-toldkodeksens arbejdsprogram, der opstiller en gradvis og sammenhængende tidsplan på grundlag af udviklingstrinnene for hvert af de 17 elektroniske systemer, der betragtes som referencepunkt for rapportering af fremskridt.

Projekterne på listen i arbejdsprogrammet, kan opdeles i tre systemkategorier:

i) 11 transeuropæiske centrale systemer, der skal udvikles eller opgraderes af Kommissionen (kræver også ofte udvikling eller opgradering af medlemsstaternes nationale systemer)
ii) tre decentrale transeuropæiske systemer, der skal udvikles eller opgraderes af Kommissionen, men som indeholder en vigtig national komponent, der skal gennemføres af medlemsstaterne samt
iii) tre nationale systemer, som medlemsstaterne selv skal udvikle eller opgradere.

Denne rapport analyserer fremskridtene for alle tre systemtyper og beskriver de mål, der skal opfyldes for hvert projekt, projektarkitekturen og planlægningsmetoden. Rapporten fremhæver på dette grundlag potentielle forsinkelser såvel som planlagte afbødende foranstaltninger. Den samlede vurdering af udviklingen i gennemførelsen af EU-toldkodeksen er sammenfattet i konklusionen i denne rapport.

2. BAGGRUND

EU-toldkodeksen trådte i kraft den 1. maj 2016 og fastsatte en indledende frist for en gradvis gennemførelse af arbejdet med hensyn til overgang og gennemførelse af den relevante informationsteknologi. til den 31. december 2020. Artikel 278 i EU-toldkodeksen fastsætter, at eksisterende elektroniske og papirbaserede systemer fortsat kan anvendes til opfyldelse af

[1]EU-toldkodeksen blev vedtaget den 9. oktober 2013 som Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013. EU-toldkodekspakken indeholder følgende: EU-toldkodeksens delegerede retsakter, gennemførelsesretsakt, delegeret overgangslov, gennemførelseslov vedrørende tekniske regler og arbejdsprogram.
[2]Artikel 280 i forordningen om EU-toldkodeksen og Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/578, der i øjeblikket er under opdatering.

toldformaliteter (de såkaldte "overgangsforanstaltninger"), indtil de relevante nye eller opgraderede elektroniske systemer, der er forudset i toldkodeksen, er operationelle.

Rådet og Europa-Parlamentet vedtog i begyndelsen af 2019[3] en forordning vedrørende fastsættelse af nye frister for 2020, 2022 og 2025 for ophør med brugen af overgangsforanstaltninger, hvorfor de relevante elektroniske systemer skal være på plads inden for de samme frister. Artikel 278a fastsætter, at Kommissionen skal forelægge en årlig rapport om fremskridt i udrulningen af de endnu ikke færdiggjorte systemer.

Da den første årsrapport skal forelægges den 31. december 2019, har Kommissionen besluttet at indsamle oplysninger om de fremskridt, der er gjort, **på grundlag af 1) rapporterne, som medlemsstaterne skal forelægge Kommissionen to gange om året, og 2) en undersøgelse rundsendt blandt dens tjenester og medlemslandene.** Undersøgelsen bad modtagerne oplyse om eventuelle kendte forsinkelser i planlægningen af de elektroniske systemer. De nationale planer samt oplysningerne om fremskridt, som fremgår af undersøgelsen bland medlemsstaterne, afspejler hovedsagelig situationen i slutningen juni 2019. Undersøgelsen indeholder både kvantitative oplysninger i form af frister og opfyldte eller ikke-nåede milepæle og kvalitative oplysninger i form af detaljerede beskrivelser af udfordringer, der er blevet imødegået, risici, der er blevet imødegået og projekternes anslåede kompleksitet.

3. GLOBAL OVERSIGT OVER FREMSKRIDT I UDVIKLINGEN AF ELEKTRONISKE SYSTEMER TIL GENNEMFØRELSE AF EU-TOLDKODEKSEN

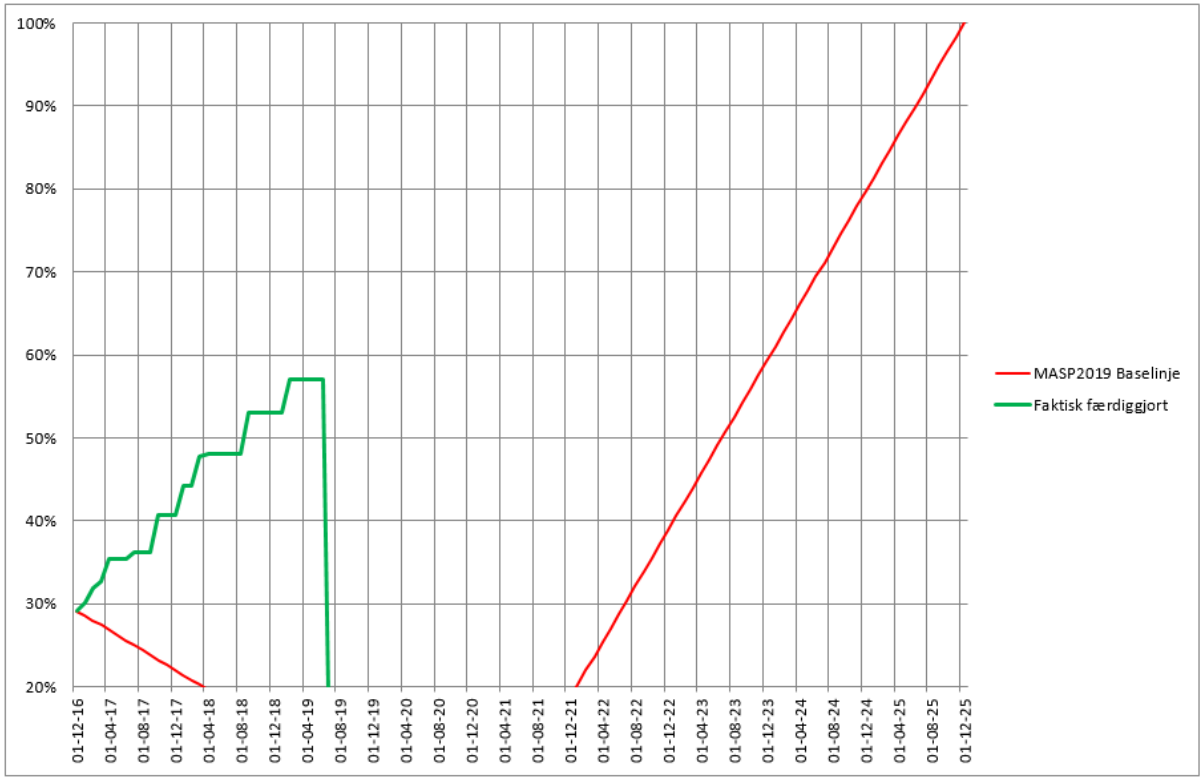
Arbejdet med udvikling af informationsteknologiske systemer involverer en række faser. Først udarbejdes en virksomhedsanalyse, der begrunder projektet og definerer budgetkravene. Typisk vil en virksomhedsanalyse indeholde forretningskontekst, problembeskrivelse, projektbeskrivelse og anvendelse, mulige alternative løsninger, omkostninger og en tidsplan. Næste fase består i udarbejdelsen af en dokument med overblik over mere detaljeret information of definition af projektet med hensyn til dets arkitektur, omkostninger, tidsplan og risici samt oplysninger om milepæle, leverancer og projektorganisation. I den sidste fase finder en modellering af forretningsprocesserne sted, hvor forretningsprocesserne i lovgivningen afbildes grafisk i processtrømme eller procesmodeller som hjælp til udvikling af funktionelle specifikationer for systemerne. Fordelen ved en grafisk afbildning af procesmodellerne er, at den muliggør en fælles forståelse og analyse. I denne sammenhæng udvikles de tekniske specifikationer, der i nærmere detaljer specificerer, hvordan systemet skal konstrueres, og hvilken arkitektur der skal benyttes, meddelelserne, der skal indsendes af de økonomiske operatører, grænsefladerne til andre systemer, planer for afprøvning osv.

Kommissionen og medlemsstaterne mødes regelmæssigt for at definere og aftale disse projektdokumenter for hvert transeuropæisk system med systematisk inddragelse af handelssamfundet i form af høringer gennem Erhvervskontaktgruppen. En betydelig udfordring består i at sikre, at de eksisterende systemer forsat fungerer problemfrit, mens de nye systemer er under udvikling, og sørge for jævne informationsteknologiske overgange fra eksisterende systemer til opgraderede systemer. Dette er vigtigt for at undgå, at handels- og toldoperationer ikke ligger stille.

Kommissionen har med succes opgraderet eller udrullet seks centrale systemer. Yderligere to centrale systemer vil være afsluttede inden den 31. december 2020. Kommissionen vil således ved udgangen af 2020 have færdiggjort 8 af de 14 transeuropæiske systemer, som den er ansvarlig for. De resterende seks transeuropæiske projekter, hvoraf tre er decentraliserede og omfatter vigtige komponenter, som medlemsstaterne skal færdiggøre, følger planen med

[3] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/632 af 17. april 2019 om ændring af forordning (EU) nr. 952/2013 med henblik på forlængelse af den midlertidige anvendelse af andre midler end elektroniske databehandlingsteknikker som omhandlet i EU-toldkodeksen (EUT L 111 af 25.4.2019, s. 54).

fristerne, der er fastsat i EU-toldkodeksen og dens arbejdsprogram, samt den flerårige strategiske plan for toldområdet 2019. Kommissionens hidtidige aktiviteter udgør ca. 62 % af dens udviklingsarbejde, der skal være afsluttet med udgangen af 2025, sådan som vist i grafen herunder.



Figur 1: Procentandel af Kommissionens opgaver i gennemførelsen af toldkodeksens arbejdsprogram, der er afsluttede.

Medlemsstaterne er forpligtede til inden udgangen af 2022 at gennemføre opgraderingen af deres tre nationale systemer med undtagelse af eksportkomponenten i de nationale systemer til særlige procedurer. Denne eksportkomponent er nært knyttet til det automatiserede transeuropæiske eksportsystem og skal derfor udrulles samtidig med sidstnævnte system.

De seks afsluttede transeuropæiske centrale systemet (nye systemer og opgraderede) er følgende:

- **Kodekssystem med registrerede eksportører** – *REX* (nyt): Gør ajourførte oplysninger om både registrerede eksportører, der er etableret i præferenceberettigede lande (lande, der er omfattet af EU's generelle toldpræferenceordning, som giver præferenceadgang til EU's marked), og EU-eksportører, som eksporterer til præferenceberettigede lande og visse andre lande, tilgængelige. En første fase af dette system, REX1, blev gennemført i 2015, allerede før EU-toldkodeksen trådte i kraft, og det komplette system, REX2, **blev gennemført med succes i 2018**.
- **Kodekssystem til toldafgørelser - *CDS*** (nyt): Formålet er at harmonisere procedurerne for toldmyndighedernes afgørelser i forbindelse med anvendelsen af toldlovgivningen i hele EU ved at muliggøre elektronisk indsendelse af ansøgninger gennem en enkelt portal for EU-virksomheder og lette høringer blandt toldmyndigheder i beslutningstagningsperioden

og forvaltningen af bevillingsprocessen. Dette system **blev gennemført med succes i 2017**.

- **Direkte adgang for virksomheder til de europæiske informationssystemer** (ensartet brugerforvaltning & digital signatur) (ny): Formålet er at tilvejebringe en teknisk mulighed for autentificering og brugeradministration af økonomiske operatører og muliggør gennemførelsen af harmoniseret adgang i EU for erhvervsdrivende til de forskellige elektroniske toldsystemer, der er fastsat i toldkodeksen. Dette system **blev gennemført med succes i 2017**.

- **Opgradering til kodekssystemet til registrering og identificering af økonomiske operatører** – *EORI* (opgradering): Formålet er en mindre opgradering af det eksisterende system, der muliggør registrering og identificering af økonomiske operatør fra EU samt andre personer end økonomiske operatører, som er aktive i toldsager i EU. Denne opgradering af det eksisterende system **blev gennemført med succes i 2018**.

- **Tilsyn 3-kodekssystemet** – *SURV3* (opgradering) Formålet er at opgradere den eksisterende database med alle EU's handelsdata (import og eksport), der fremsendes på daglig basis af de nationale toldmyndigheder, med henblik på tilpasning til kodekskravene. Denne opgradering af det eksisterende system **blev gennemført med succes i oktober 2018**. Dog kræver en komplet gennemførelse af dette projekt, at medlemsstaterne gennemfører deres opgradering af import- og eksportsystemet (se projekterne herunder).

- **Kodekssystem til bindende tarifoplysninger** – (*BTO*) (opgradering): Formålet er at tilpasse den eksisterende database, der indeholder alle bindende tarifoplysninger udstedt af toldmyndighederne i medlemsstaterne. Trin 1 og 2 blev afsluttet i oktober 2017. Den anden fase blev forsinket i to kvartaler i udarbejdelsesfasen. Ikke desto mindre overholdt den overordnede planlægning måldatoen, og toldkodeksens tilpassede eBTO-system **blev afsluttet i oktober 2019**. Dette omfattede også konstruktionen af adgang til dette system gennem toldmyndighedernes portal for EU-virksomheder.

De to centrale transeuropæiske systemer, der i henhold til artikel toldkodeksens artikel 278, stk. 1, skal være afsluttede inden den 31. december 2020, er:

- Kodekssystemet med autoriserede økonomiske operatører (*AEO*) (opgradering). Formålet er at forbedre forretningsprocesserne vedrørende AEO-ansøgninger og -bevillinger under hensyntagen til de lovgivningsmæssige ændringer i EU-toldkodeksen. Fase 1 blev afsluttet den 5. marts 2018, og del 1 af fase 2 blev afsluttet den 1. oktober 2019, herunder de nye kodekskrav såsom elektronisk indsendelse gennem toldmyndighedernes portal for EU-virksomheder og ændringer vedrørende beslutningsprocessen. Anden del af fase to (de efterfølgende processer) **er planlagt til gennemførelse den 16. december 2019**.

- **Kodeksoplysningsskemaer til særlige procedurer** – *INF* (nyt) Formålet er at udvikle et nyt system til at støtte og strømline processerne for dataforvaltning og elektronisk behandling af data, der er nødvendige i forbindelse med toldformaliteter kendt som særlige procedurer. De tekniske specifikationer blev afsluttet den 30. juni 2018. Der er ikke identificeret nogen risici for **udrulning den 1. juni 2020**.

De tre systemer på medlemsstatsniveau, der skal være afsluttet inden den 31. december 2022 i henhold til artikel 278, stk. 2, i toldkodeksen er følgende:

- **Kodekssystem til underretning om ankomst**, **meddelelse om frembydelse** og **midlertidig oplagring** (opgradering): Formålet er at få fastlagt automatiseringen af processer på nationalt plan for så vidt angår procedurerne for underretning om ankomst for transportmidlet, frembydelse af varer og angivelse til midlertidig oplagring som beskrevet i

kodeksen og at støtte harmonisering i alle medlemsstaterne for så vidt angår dataudveksling mellem virksomheder og toldvæsen. Belgien har oprettet et samarbejdsinitiativ med 12 andre interesserede medlemsstater med henblik på at udarbejde specifikationer. Et ekspertteam, der er medfinansieret af Told 2020-programmet, vil fortsat levere den relevante tekniske dokumentation. Indtil videre er der ikke registreret nogen forsinkelser. Dog har nogle få medlemsstater peget på risikoen for forsinkelser, sådan som nævnt i meddelelserne om medlemsstaternes nationale planlægning og fremskridt.

- **Nationale importkodekssystemer** (opgradering): Formålet er at gennemføre alle krav til processer og data, der følger af kodeksen, og som vedrører import. Medlemsstaterne skal som et første trin mod færdiggørelsen af systemerne udvikle tekniske specifikationer på deres niveau. De har meddelt Kommissionen, at disse specifikationer er under udvikling og vil være klar på forskellige datoer frem til 1. juli 2021. Indtil videre er ingen forsinkelser blevet meddelt med hensyn til fristen i 2022.

- **Særlige kodeksprocedurer** (opgradering): Formålet er at harmonisere og lette særlige procedurer (toldoplag, anvendelsesformål, midlertidig import, aktiv forædling og passiv forædling). Medlemsstaterne skal implementere alle kodeksændringer i deres nationale systemer, som er nødvendige for disse særlige procedurer. Den første komponent (eksport) i de særlige procedurer vil blive gennemført på linje med og som en del af projektet vedrørende det nationale kodekssystem til automatiseret eksport (AES) (med frist sat til 2025), mens den anden komponent (import) vil indgå i opgraderingen af de nationale importsystemer (med frist i 2022). Fem medlemsstater har indledt arbejdet med de tekniske specifikationer for komponent 1. Fem medlemsstater har afsluttet de tekniske specifikationer for den anden komponent, mens otte andre er i gang med udviklingen heraf. Nye funktioner, en ny datastruktur og en overgangsperiode bidrager alle til kompleksiteten af dette projekt. Endvidere kan forsinkelser opstå på grund af den indbyrdes afhængighed med AES og opgraderingen af de nationale importsystemer. Indtil videre er der ikke blevet identificeret nogen risici, og den første frist er nu 2022.

De seks transeuropæiske projekter kræver med deres specifikke arkitektur i nogle tilfælde en kombination af centrale og nationale komponenter eller en tilkobling til et nationalt system, og undertiden indeholder de mere end en fase eller projektkomponent. Fristen for deres gennemførelse er iht. artikel 278, stk. 3, i toldkodeksen fastsat til den 31. december 2025, og projekterne omfatter følgende:

- **Systemet til forvaltning af sikkerhedsstillelse** – *GUM* (nyt): Formålet er at sikre en fordeling og forvaltning i realtid i hele EU af de erhvervsdrivendes samlede sikkerhedsstillelse for told, hvis der er en risiko for, at tolden ikke betales. De tekniske specifikationer er planlagt til at være afsluttede den 30. september 2022, hvad angår projektets komponent 1 i forbindelse med kodekssystemet til forvaltning af sikkerhedsstillelse, og til den 30. november 2024 hvad angår projektets komponent 2 knyttet til den nationale forvaltning af sikkerheds Projektet er netop blevet påbegyndt.

- **Kodekssystemet til importkontrol** – (*ICS 2*) (opgradering): Formålet er at styrke sikkerheden i forsyningskæden ved at forbedre datakvaliteten, dataregistreringen, datatilgængeligheden og datadelingen for så vidt angår meddelelser før ankomst (summariske indpassageangivelser) og hertil relateret risiko- og kontrolinformation. De tekniske specifikationer blev afsluttet den 30. juni 2018. Arbejdet følger planen, og der er ikke rapporteret om risici for forsinkelser. Projektet vil blive leveret i tre udgivelser af hensyn til en gennemførlig overgang for de enkelte transportformer.

- Kodekssystem til bevis for EU-status – *PoUS* (nyt): Formålet er at lagre, forvalte og genfinde alle angivelser fra virksomheder indgivet som bevis på deres varers toldmæssige status som EU-varer. Dette projekt kan gennemføres enten centralt eller nationalt, men mange medlemsstater har klart udtrykt, at de har til hensigt at benytte det centrale system udviklet af Kommissionen. I betragtning af afhængigheden mellem gennemførelsen af

toldkodeksens toldvaremanifest som bevis for EU-status og det europæiske maritime "single window"-projekt er projektet delt op i to faser for at undgå inkonsekvens og reducere risici. De medlemsstater, der foretrækker at installere en systemkomponent nationalt, har rapporteret, at de på grund af projektets tidlige stadium har vanskeligheder med at forudsige, om deres gennemførelse vil følge den tidslinje, der er fastsat i arbejdsprogrammet.

- **Kodekssystem til centraliseret toldbehandling for import –** *CCI* (nyt): Formålet er at koordinere behandlingen af toldangivelser og tilladelsen til at frigive varer mellem de relevante toldsteder, således at økonomiske operatører kan centralisere deres forbindelser med toldmyndighederne. Systemet vil være baseret på de nye nationale importsystemer og muliggøre en automatisk gennemførelse af den centraliserede toldbehandlingsproces på europæiske plan. De funktionelle specifikationer fra CCI fase 1 er blevet godkendt i marts 2019, så projektet følger tidsplanen. De tekniske specifikationer skal være gennemført inden den 30. september 2020 for fase 1 og 30. juni 2022 for fase 2.

- **Edb-baseret kodekssystem til forsendelse** – (*NCTS*) (opgradering): Det nye EDB-baserede kodekssystem til forsendelser tilpasser unionens og det eksisterende forsendelsessystem til de nye kodekskrav og tilpasser informationsudvekslingen til datakravene i kodeksen og opgraderingen og udviklingen af grænseflader med andre systemer. Indtil videre er der ikke registreret nogen forsinkelser for *NCTS fase 5*, og de tekniske specifikationer blev afsluttet i december 2019. Projektet følger i øjeblikket den fastsatte tidsplan. Planen er at færdiggøre virksomhedsanalysen for *NCTS fase 6* (sammenkobling med andre systemer) i 2020.

- **Kodekssystem til automatiseret eksport** – *AES* (opgradering af både det eksisterende transeuropæiske system og de eksisterende nationale eksportsystemer): Formålet er at implementere kodekskravene til eksport og udpassage af varer. Projektet er relateret til det *transeuropæiske AES* (projektkomponent 1) og består i en implementering af toldkodeksens forenklinger i form af blandt andet centraliseret toldbehandling ved handel for at lette eksport af varer for europæiske virksomheder og toldkodeksens forpligtelser til en bedre overvågning af, hvad der forlader EU's toldområde, for at forhindre svig. Indtil videre er der ikke registreret nogen forsinkelser, og de tekniske specifikationer for komponent 1 (transeuropæisk AES) blev afsluttet i december 2019. Projektet følger i øjeblikket den fastsatte tidsplan. For så vidt angår *opgraderingen af de nationale eksportsystemer*, projektets komponent 2, så vil de tekniske specifikationer være afsluttet den 1. september 2022. Medlemsstaterne bør færdiggøre eksportkomponenten i deres systemer til særlige procedurer (se ovenfor) samtidig med AES.

Risiko for forsinkelser

I 2018 undersøgte Den Europæiske Revisionsret i deres særberetning nr. 26[4] årsagerne til forsinkelserne i leveringen af de elektroniske systemer til EU-toldkodeksen. De understregede, at forsinkelserne skyldtes en række faktorer, navnlig: ændring af projektomfang, utilstrækkelige ressourcer tildelt af EU og medlemsstaterne, en langsom beslutningsproces på grund af den flerlagede forvaltningsstruktur. Revisionsretten bemærkede endvidere, at Kommissionen ikke rapporterede passende om forsinkelser, og at Told 2020-programmets mål og rapporteringsordningerne ikke var passende til overvågning af gennemførelsen. I mellemtiden har Kommissionen og medlemsstaterne taget vigtige skridt til at forbedre overvågningen af gennemførelsen og leveringen af systemerne, og de er nu i en bedre position til at undgå risici for yderligere forsinkelser i gennemførelsen af EU-toldkodeksens arbejdsprogram og sikre en opfølgning af anbefalingerne i særberetningen.

[4] Den Europæiske Revisionsret (2018) *En række forsinkelser i IT-systemerne på toldområdet: Hvad gik galt?*

Generelt bør det huskes, at ethvert nyt politisk initiativ vedtaget mellem nu og 2025, og som pålægger toldsystemerne forpligtelser, kan medføre risici for forsinkelse i gennemførelsen af de elektroniske toldkodekssystemer inden for de fastsatte frister. Verden ændrer sig hurtigt, og det kan være vigtigt – for eksempel af sikkerhedsmæssige årsager – at kræve, at toldmyndighederne udfører yderligere opgaver ved EU's grænser. Sådanne nye opgaver kan eventuelt kræve yderligere ændringer af de elektroniske systemer.

Med hensyn til undersøgelsen, så er **et af hovedfundene, at der er et fælles mønster af vanskeligheder og risici for forsinkelser hos medlemsstaterne på grund af deres mangel på ressourcer og kompleksiteten af toldkodeksens projekter.** Et betydeligt antal af medlemsstaterne har rapporteret om manglende nationale forberedelse med hensyn til projektstyring. Der er tilfælde, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse om udbuddet af nogen af projekterne, og i nogle tilfælde er der stadig ikke udpeget nationale projektledere for projekterne. Medlemsstaterne har peget på manglen på menneskelige ressourcer som en særlig risiko for en vellykket og rettidig gennemførelse af projekterne. Problemet med de menneskelige ressourcer er ikke kun et kvantitativt problem, men også kvalitativt. Nogle medlemsstater angiver, at deres personale mangler den nødvendige toldekspertise.

Endvidere har en række medlemsstater udtrykt deres **bekymring over den opfattede ustabilitet i kravene til de fælles data, der skal anvendes til de elektroniske systemer**. Disse krav til de fælles data er anført i bilag B[5] i pakken med EU-toldkodeksens delegerede retsakter. Under udviklingen af nogle transeuropæiske systemer viste det sig i nogle tilfælde, at bilag B ikke kunne gennemføres på grundlag af de funktionelle behov, eller de kunne kun gennemføres med uforholdsmæssige høje omkostninger. For eksempel var det i forbindelse med ICS2 nødvendigt at indsætte yderligere kolonner i bilag B for at afspejle alle datasæt, som er mulige i ICS2. Dette førte til en gennemgang af bilag B med henblik på en tilpasning til de funktionelle og tekniske specifikationer for transeuropæiske for transeuropæiske systemer og sikre harmonisering på tværs af systemer, sådan som ønsket af medlemsstaterne og handelssamfundet. Denne gennemgang har naturligvis indvirkning på nationale systemer, selvom der blev gjort en fælles indsats for at begrænse indvirkningen på disse systemer til et minimum. Dette beklages af de medlemsstater, der er langt fremme med deres nationale systemudvikling, selvom revisionen af bilag B generelt værdsættes.

Det forventes, at der vil blive opnået en aftale med medlemsstaterne om det reviderede bilag B inden udgangen af 2019, og at den tilhørende lovgivning vil blive vedtaget i 2020. Medlemsstaterne er imidlertid bekymrede for, at denne ustabilitet vil påvirke deres nationale planlægningsindsats negativt. Navnlig er de enige om, at den hyppige tilføjelse af nye forpligtelser og frister i forbindelse med opdateringerne af toldkodeksens arbejdsprogram vil bringe deres evne til at afspejle kravene til de fælles data i deres nationale systemer i fare. Det bør dog bemærkes, at den nuværende gennemgang af toldkodeksens arbejdsprogram er blevet nødvendig af hensyn til en korrekt gennemførsel af den ændrede artikel 278 i toldkodeksen. Ændringen af toldkodeksens artikel 278 er resultatet af det kompromis, der blev indgået mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Anvendeligheden af de forskellige kolonner i toldkodeksens bilag B er knyttet til gennemførelsesdatoerne for de elektroniske systemer, som er fastsat i toldkodeksens arbejdsprogram.

En anden bekymring, som medlemsstaterne har udtrykt, er **den ustabilitet, der er skabt, og vanskelighederne med planlægning på grund af den igangværende revision af virksomhedsanalysens dokumentation og den informationsteknologiske dokumentation**. Disse revisionscyklusser (hvor dokumentationen gennemgår gentagne opdateringer på grundlag af input fra eksperter) er nødvendige af hensyn til at sikre en fælles forståelse og gennemførelse af systemerne. Hvor medlemsstater er afhængige af færdiggørelsen af projektdokumentationen, har de undertiden endnu ingen anden form for national planlægning for nogle af projekterne. Selvom medlemsstaterne erklærer sig rede til at træffe afbødende foranstaltninger for at sikre, at de overholder fristerne i

[5]Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/2446 af 28. juli 2015 til supplering af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 med nærmere regler angående visse bestemmelser i EU-toldkodeksen (EUT L 343 af 29.12.2015, s. 1).

planlægningen, der er fastsat i toldkodeksens arbejdsprogram, så er deres konsekvensvurderingsprocesser lange og komplekse og forsinker deres anstrengelser.

Medlemsstaterne rapporterede, at de opererer på grundlag af en **"smidig"[6] tilgang**, som giver mulighed for fleksibilitet. Dog betyder en sådan tilgang, at nogle projekter kun planlægges seks kvartaler i forvejen. Derfor har disse medlemsstater endnu ikke et præcist overblik over deres evne til at imødekomme den fastsatte måldato for levering af nogle systemer.

Endelig vil der opstå nye udfordringer, der vil kræve ny toldpolitik, juridiske og informationsteknologiske foranstaltninger, nogle gange af presserende karakter, og ofte vil bringe den allerede vedtagne planlægning for gennemføres af toldkodeksens gennemførelse i fare (f.eks. e-handel osv.).

Som konklusion er der i øjeblikket ikke identificeret nogen kritisk risiko for fristen for levering af kodekssystemerne ved udgangen af 2025. Når dette er sagt, skal Kommissionens it-teams og medlemsstaternes toldmyndigheder stilles de nødvendige ressourcer til rådighed til at afbøde de eksisterende høje risici for manglende overholdelse af fristerne for nogle af systemerne, navnlig for nationale systemer. Der er behov for at sikre it-teams et passende antal faste medarbejdere til at lede projekterne og økonomiske ressourcer i Told 2020 samt det fremtidige erstatningsprogram for at sikre levering gennem outsourcingpartnere. Der er også behov for at undgå opgaveglidning og ny lovgivning med indvirkning på toldsystemerne indtil udgangen af 2023. Hvis disse foranstaltninger som anbefalet i Den Europæiske Revisionsrets særberetning er på plads, så burde risikoniveauet være rimeligt under kontrol.

Afbødende foranstaltninger

Et instrumentpanel i form af en flerårig strategisk plan for toldområdet bruges af Kommissionen som et **værktøj til måling af dens fremskridt og til information**. Basislinjen for milepæle i instrumentpanelet er den flerårige strategiske plan for toldområdet 2019 og toldkodeksens arbejdsprogram 2019. Instrumentpanelet præsenteres kvartalsvis for medlemsstaterne (Gruppen vedrørende elektronisk told) og handelssamfundet (Erhvervskontaktgruppen) til informations- og styringsformål.

Kommissionen overvåger nu ikke kun fremskridt i forhold til de vigtigste projektmilepæle som i toldkodeksens arbejdsprogram og den flerårige strategiske plan for toldområdet, men fastsætter også midlertidige specifikke milepæle for hvert projekt (f.eks. frister for, hvornår alle medlemsstater bør have gennemført overensstemmelsestestningen). En sådan nærmere overvågning er nødvendig for at gøre installationen af de decentrale transeuropæiske systemer håndterbar og for at undgå ekstra omkostninger til drift af gamle og nye systemer i tilfælde af et udvidet udrulningsvindue. Da disse centrale transeuropæiske systemer med deres decentraliserede arkitektur kun vil lykkes, hvis alle medlemsstater er overgået til det nye miljø, så har Kommissionen opfordret medlemsstaterne til ikke at vente til slutningen af udrulningsvinduet med at overgå til de nye systemer. Et **"Kvartalsvist overvågningsprogram for nationale forvaltninger"** for de transeuropæiske systemer AES og NCTS med resultatnøgleindikatorer vil blive indført fra 2020 med henblik regelmæssig måling af fremskridt og sætte flag rettidigt, hvor der kan opstå problemer.

Som en anden ledsageforanstaltning vil Kommissionen i begyndelsen af 2020 oprettet et **"Koordineringsprogram for nationale forvaltninger"** som støtte for medlemsstaterne i udviklingen og gennemførelsen af deres nationale komponenter i de transeuropæiske systemer. Disse systemer er specifikt målrettet, fordi medlemsstaterne i 2016-2017 blev enige om, at import-, transit- og eksportsystemerne var kernesystemerne og skulle betragtes som de højeste prioriteter for gennemførelse. Da en række medlemsstater har rykket deres overgangsarbejde på de nationale systemer og komponenter i import-, transit- og eksportprocedurerne helt frem til slutningen af

[6]En projektledelsesmetode, der navnlig benyttes ved udvikling af software. Metoden er kendetegnet ved en opdeling af arbejdet i korte faser og hyppig revurdering og tilpasning af planer.

udrulningsvinduerne, består der en risiko for, at de ikke har forudset tilstrækkelig tid til testning og færdiggørelse af udrulningen i henhold til de fælles specifikationer og den informationsteknologiske overgangspolitik. Da de transeuropæiske systemer kun kan fungere korrekt, når alle medlemsstater er tilkoblede, så vil nationale problemer under udrulningen påvirke det transeuropæiske systemlag og bringe den rettidige afslutning i fare.

På grundlag af feedback fra medlemsstaterne har Kommissionen allerede identificerede en risiko for gennemførelsen af de nationale systemer, hvor fristen er sat til 2022, navnlig med hensyn til indførsel af varer og importdomæne. Dette ville påvirke gennemførelsen af toldkodeksen negativt.

Disse programmer vil bidrage til at styre den informationsteknologiske overgangsproces fra 2020 med en dedikeret helpdesk, webinarer, bilaterale besøg, opfølgning på overensstemmelsestestning, kvartalsvis rapportering af fremskridt osv. Medlemsstaterne og Kommissionen er nødt til at være veludstyrede til at gå de udfordringer i møde, der ligger forude.

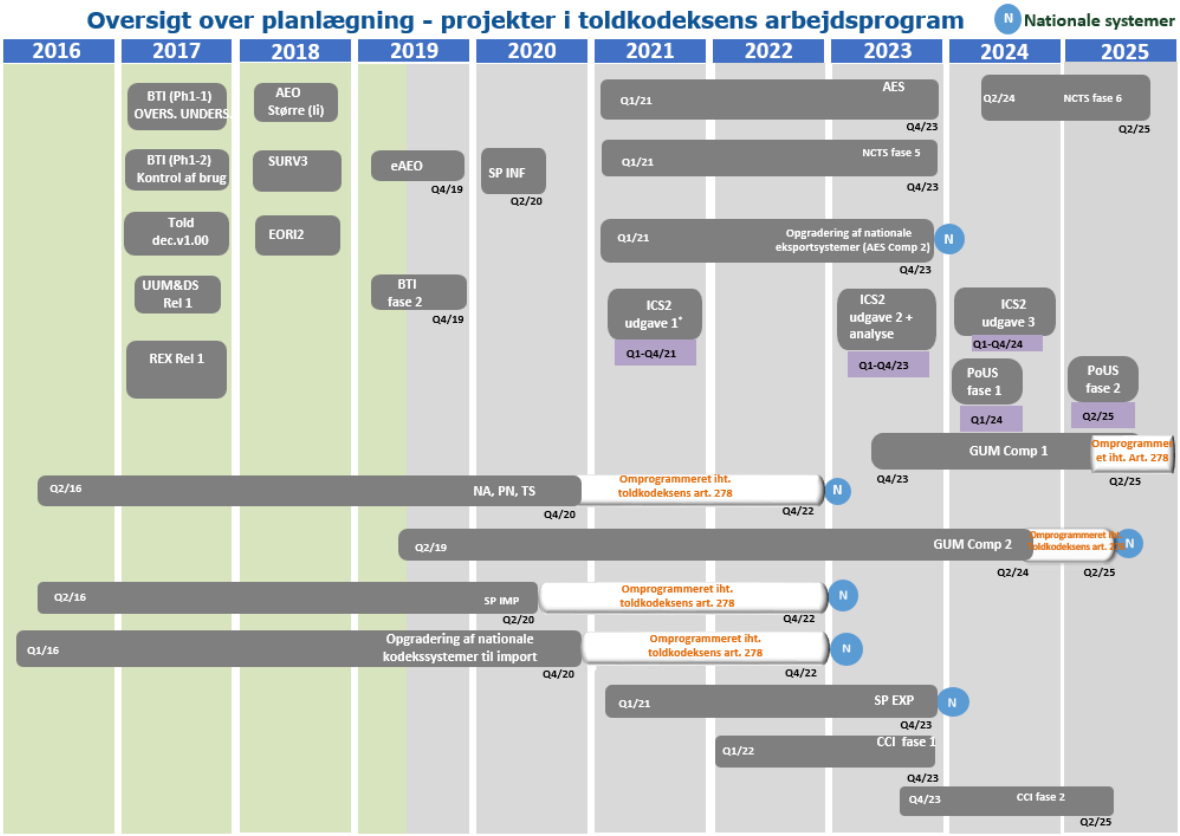
Resultaterne af disse programmer forventes at give værdifuld information om fremskridtene og vil blive brugt til de fremtidige årlige statusrapporter. De vil indeholde detaljerede oplysninger om fremskridt for hvert enkelt projekt for hver medlemsstat.

4. KONKLUSION

Det er tydeligt, at Kommissionen og medlemsstaterne **står over for udfordringer** med at sikre den fulde gennemførelse af de elektroniske toldkodekssystemer inden for de fastsatte frister. Medlemsstaterne har ressourceproblemer, systemerne er komplekse og indbyrdes forbundne, og en jævn overgang fra eksisterende til opgraderede systemer er nødvendig, så handlen påvirkes mindst muligt.

Ikke desto mindre er det også tydeligt, at **der gøres konkrete fremskridt**. **Et betydeligt antal elektroniske systemer er allerede blevet udviklet og er nu fuldt operationelle.**

De fleste af de resterende systemer følger tidsplanen og planlægges afsluttet i perioden 2020-2025 i overensstemmelse med planlægningen af de projekter, der er defineret i kodeksens arbejdsprogram. En sammenfattet oversigt over planlægning og fremskridt kan ses i figur 2 herunder.



Figur 2: Planlægning for projekter i toldkodeksens arbejdsprogram

Selvom en række problemer er blevet fremhævet for de enkelte medlemsstater, så er der på tidspunktet for denne rapports udarbejdelse **ikke identificeret nogen kritiske risici**. Kommissionen og medlemsstaterne vil fortsat mødes regelmæssigt for at styre og overvåge projekterne ved hjælp af instrumentpanelerne i den flerårige strategiske plan for toldområdet og gennem den styrkede planlægning og rapportering af fremskridt i kodeksens arbejdsprogram. Kommissionen og medlemsstaterne vil også fortsætte udarbejdelsen og udviklingsarbejdet med de resterende transeuropæiske systemer hvad angår virksomhedsanalyse og dokumenter med detaljeret overblik og forberede de funktionelle og tekniske specifikationer (herunder i nogle tilfælde tekniske overgangsspecifikationer) som grundlaget for systemudrulninger og gennemførelser.

Kommissionen planlægger yderligere afbødende foranstaltninger allerede i begyndelsen af 2020 i form af et koordineringsprogram, der navnlig skal bistå medlemsstaterne med gennemførelsen af deres komponenter i AES- og NCTS-systemerne, og et overvågningsprogram til vurdering af fremskridt på dette område. Med disse forvaltningsinstrumenter er Kommissionen overbevist om, at den har passende værktøj til rådighed til at imødegå de kommende dynamiske udfordringer. Mange medlemsstater har på deres side udtrykt vilje til at træffe afbødende foranstaltninger med henblik på at sikre, at de overholder fristerne fastsat i kodeksens arbejdsprogram.

Mere detaljeret information om planlægning og status af hvert projekt er indeholdt i et **arbejdsdokument fra Kommissionens personale, der er offentliggjort sammen med denne rapport**.