EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.12.2019
COM(2019) 629 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

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

{SWD(2019) 434 final}

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO 2
2. TAUSTA 2
3. YLEISKATSAUS UTK:N SÄHKÖISTEN JÄRJESTELMIEN KÄYTTÖÖNOTON EDISTYMISESTÄ 3
4. PÄÄTELMÄT 11

1. JOHDANTO

Unionin tullikoodeksissa (UTK)[1], joka on EU:n tullialueen tullisääntöjen ja -menettelyjen tärkein oikeudellinen kehys, säädetään täysimääräisestä siirtymisestä paperittomaan toimintaympäristöön tullimuodollisuuksissa. Sähköisten järjestelmien käyttö kaikessa talouden toimijoiden ja tulliviranomaisten välisessä vuorovaikutuksessa vähentää hallinnollisia kustannuksia ja byrokratiaa ja edistää tullin roolia eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyn tukemisessa. Lisäksi sähköisten järjestelmien automatisoidut prosessit vahvistavat tulliviranomaisten välistä yhteistyötä ja erilaisten sähköisten järjestelmien välistä yhteentoimivuutta, mikä suojaa paremmin taloudellisia etuja sekä suojaa hyvin petoksia, turvallisuusriskejä ja tuontipaikkakeinottelua vastaan.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi UTK:ssa edellytetään, että Euroopan komissio ja jäsenvaltiot päivittävät suurimman osan nykyisistä sähköisistä järjestelmistään, liittävät osan näistä järjestelmistä yhteen Euroopan laajuisesti ja ottavat käyttöön useita uusia järjestelmiä, jotta tullimenettelyt ja -muodollisuudet voidaan kattavasti automatisoida. UTK:n 280 artiklassa viitataan velvoitteeseen laatia UTK:n työohjelma[2], jossa luetellaan kaikki UTK:n hankkeet ja järjestelmät sekä suunnitellut käyttöönottopäivät. UTK:n työohjelmassa määritetään, että yhteensä neljätoista Euroopan laajuista järjestelmää ja kolme puhtaasti kansallista järjestelmää luodaan tai niitä päivitetään.

Tässä komission ensimmäisessä sähköisten järjestelmien kehittämisessä saavutettua edistymistä koskevassa vuosittaisessa kertomuksessa kuvataan UTK:n voimaantulon jälkeen tapahtunutta kehitystä. Tätä varten tukeudutaan UTK:n työohjelmaan, jossa on vahvistettu vaiheittainen ja johdonmukainen aikataulu kunkin 17 sähköisen järjestelmän kehitysvaiheille ja jota pidetään edistymistä koskevan raportoinnin lähtökohtana.

UTK:n työohjelmassa luetellut hankkeet voidaan jakaa kolmeen järjestelmäluokkaan:

i) 11 Euroopan laajuista keskitettyä järjestelmää, joita komissio kehittää tai päivittää (edellyttävät usein myös kansallisten järjestelmien kehittämistä tai päivittämistä jäsenvaltioissa);
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, joita jäsenvaltioiden on itse kehitettävä tai päivitettävä.

Tässä kertomuksessa analysoidaan edistymistä kaikkien kolmen järjestelmätyypin osalta ja esitetään myös kunkin hankkeen tavoitteet, rakenne ja suunnittelua koskeva lähestymistapa. Analyysissä tuodaan esiin mahdolliset viivästykset sekä suunnitellut lieventävät toimenpiteet. Tämän kertomuksen päätelmäosassa esitetään lyhyesti yleisarvio UTK:n työohjelman täytäntöönpanon edistymisestä.

2. TAUSTA

UTK tuli voimaan 1. toukokuuta 2016. Siinä asetettiin ensimmäiseksi määräajaksi 31. joulukuuta 2020, johon mennessä tietotekniikkaa koskeva siirtymävaihe ja siihen liittyvä

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013, annettu 9 päivänä lokakuuta 2013. Sen lainsäädäntöpaketti koostuu seuraavista osista: UTK:n delegoitu säädös, UTK:n täytäntöönpanosäädös, UTK:n delegoitu siirtymäsäädös, teknisiä järjestelyjä koskeva UTK:n täytäntöönpanosäädös ja UTK:n työohjelma.
[2] UTK:n 280 artikla ja Euroopan komission täytäntöönpanopäätös N:o 2016/578, joita päivitetään parhaillaan.

täytäntöönpanotyö 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.

Neuvosto ja Euroopan parlamentti antoivat vuoden 2019 alussa asetuksen[3], jossa vahvistetaan siirtymäjärjestelyjen käytön lopettamista koskevat uudet määräajat vuosiksi 2020, 2022 ja 2025, minkä vuoksi asiaankuuluvien sähköisten järjestelmien on oltava käytössä samoihin määräaikoihin mennessä. Asetuksen 278 artiklan a alakohdassa edellytetään, että Euroopan komissio laatii vuosittain kertomuksen järjestelmien käyttöönoton edistymisestä.

Koska ensimmäinen vuosittainen kertomus on määrä antaa 31. joulukuuta 2019 mennessä, komissio päätti kerätä tietoja tällaisesta edistymisestä **(1) niiden kertomusten perusteella, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava kahdesti vuodessa, ja (2) komission yksiköille ja jäsenvaltioille tehdyn kyselyn perusteella.** Kyselyssä vastaajia pyydettiin ilmoittamaan tiedossa olevat viiveet sähköisten järjestelmien suunnitteluaikatauluissa. Kansalliset suunnitelmat ja jäsenvaltioiden kyselyvastauksista saadut edistymistä koskevat tiedot kuvastavat pääasiassa kesäkuun 2019 lopussa vallinnutta tilannetta. Kyselyssä saatiin sekä määrällisiä että laadullisia tietoja. Määrällisiin tietoihin kuuluivat määräajat ja välitavoitteet, jotka on tai ei ole saavutettu, ja laadullisia tietoja olivat yksityiskohtaiset kuvaukset kohdatuista haasteista, ennakoiduista riskeistä ja hankkeiden arvioidusta monimutkaisuudesta.

3. YLEISKATSAUS UTK:N SÄHKÖISTEN JÄRJESTELMIEN KÄYTTÖÖNOTON EDISTYMISESTÄ

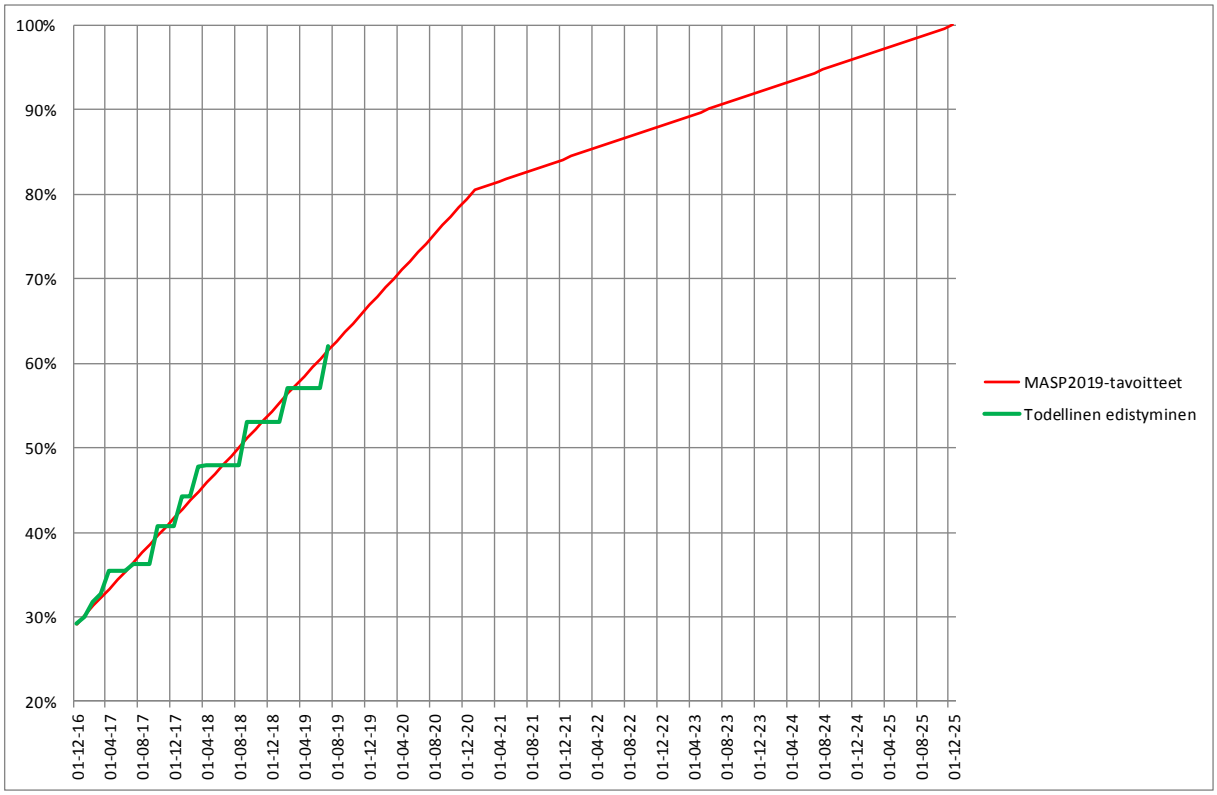
Tietoteknisten järjestelmien kehittämiseen liittyy useita vaiheita. Ensiksi laaditaan toimintamalli, jossa esitetään hankkeen perustelut ja määritetään rahoitustarpeet. Toimintamallissa määritellään yleensä myös toimintaympäristö, ongelman kuvaus, hankkeen kuvaus ja soveltamisala, mahdolliset vaihtoehtoiset 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 graafisesti kulkumalleissa tai prosessimalleissa. Tämän avulla kehitetään järjestelmien toiminnallisia eritelmiä. Graafisesti kuvatut prosessimallit edistävät yhteisymmärrystä ja helpottavat analyysin tekemistä. Tässä yhteydessä laaditaan tekniset eritelmät, joissa määritetään tarkemmin järjestelmän rakenne, käytettävä arkkitehtuuri, talouden toimijoiden toimittamat sanomat, muiden järjestelmien kanssa yhteiset rajapinnat, testaussuunnitelmat jne.

Komissio ja jäsenvaltiot tapaavat säännöllisesti määrittääkseen ja hyväksyäkseen kutakin Euroopan laajuista järjestelmää koskevat hankeasiakirjat, ja kuulevat järjestelmällisesti kauppayhteisöä kaupan alan yhteydenpitoryhmän kautta. Suurena haasteena on varmistaa, että nykyiset järjestelmät toimivat moitteettomasti, kun uusia järjestelmiä kehitetään, ja että siirtyminen nykyisistä järjestelmistä päivitettyihin järjestelmiin tapahtuu sujuvasti. Tämä on välttämätöntä, jotta kauppa- ja tullitoimet eivät seisahdu.

Komissio on päivittänyt tai ottanut käyttöön kuusi keskitettyä järjestelmää ja saa kaksi muuta keskitettyä järjestelmää valmiiksi 31. joulukuuta 2020 mennessä. Näin ollen

[3] 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).

komissio saa vuoden 2020 loppuun mennessä valmiiksi kahdeksan niistä neljästätoista Euroopan laajuisesta järjestelmästä, joista se on vastuussa. Jäljellä olevista kuudesta Euroopan laajuisesta hankkeesta kolme on hajautettu ja sisältää merkittäviä osia, jotka jäsenvaltioiden on saatava valmiiksi. Jäljellä olevat hankkeet ovat aikataulussa UTK:ssa, UTK:n työohjelmassa ja vuoden 2019 monivuotisessa strategisessa suunnitelmassa (MASP-C 2019) sovittujen määräaikojen mukaisesti. Komissio on tähän mennessä tehnyt noin 62 % siitä kehitystyöstä, joka on määrä toteuttaa vuoteen 2025 mennessä, kuten alla olevasta kaaviosta käy ilmi.



Kaavio 1: UTK:n työohjelman täytäntöönpanoon liittyvien komission tehtävien suorittamisprosentti

Jäsenvaltioiden on määrä saattaa kolmen kansallisen järjestelmänsä päivitys päätökseen vuoteen 2022 mennessä. Tämä ei koske kansallisten erityismenettelyjen järjestelmän vientiosaa, joka liittyy läheisesti Euroopan laajuiseen automaattiseen vientijärjestelmään ja joka olisi sen vuoksi otettava käyttöön samanaikaisesti viimeksi mainitun järjestelmän kanssa.

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

- **UTK – Rekisteröidyn viejän järjestelmä** – *REX* (uusi): antaa ajantasaista tietoa sekä GSP-maihin (maihin, joille on myönnetty EU:n yleisen tullietuusjärjestelmän mukainen ensisijainen pääsy EU:n markkinoille) sijoittautuneista rekisteröidyistä viejistä että GSP-maihin ja tiettyihin muihin maihin vientiä harjoittavista Euroopan unionin toimijoista. Järjestelmän ensimmäinen vaihe, REX1, otettiin käyttöön

vuonna 2015 jo ennen UTK:n voimaantuloa, ja koko järjestelmä, REX2, **otettiin käyttöön vuonna 2018**.

- **UTK – Tullauspäätösjärjestelmä** – *CDS* (uusi): pyrkii yhdenmukaistamaan tullilainsäädännön soveltamiseen liittyviä tullipäätösprosesseja unionin alueella niin, että hakemukset voidaan toimittaa sähköisesti EU:n tullialan toimijoiden portaalin kautta ja että helpotetaan päätöksentekoprosessin aikana käytäviä tulliviranomaisten välisiä konsultaatioita ja lupaprosessien hallintaa. Järjestelmä **otettiin käyttöön vuonna 2017**.
- **Kaupan alan toimijoiden suora pääsy Euroopan tietojärjestelmiin** – *YKH&DA* (yhtenäinen käyttäjien hallintajärjestelmä ja digitaalinen allekirjoitus) (uusi): pyrkii mahdollistamaan talouden toimijoiden teknisen todentamisen ja käyttäjien hallinnan sekä tarjoamaan kaupan alan toimijoille EU:n tasolla yhdenmukaistetun pääsyn UTK:ssa säädettyihin erilaisiin sähköisiin tullijärjestelmiin. Järjestelmä **otettiin käyttöön vuonna 2017**.
- **UTK – Talouden toimijoiden rekisteröinti- ja tunnistejärjestelmän päivitys** – *EORI* (päivitys): tavoitteena on tehdä nykyiseen järjestelmään pieni päivitys, jonka myötä unionissa aktiivista tullitoimintaa harjoittavat unionin talouden toimijat ja kolmansien maiden henkilöt voidaan rekisteröidä ja tunnistaa. Tämä järjestelmän päivitys **otettiin käyttöön vuonna 2018**.
- **UTK – Surveillance 3** – *SURV3* (päivitys): tavoitteena on päivittää jo olemassa olevaa tietokantaa, johon tallennetaan ja keskitetään kaikki kansallisten tulliviranomaisten päivittäin toimittamat EU:n kauppaa koskevat tiedot (tuonti ja vienti), jotta se vastaisi UTK:n vaatimuksia. Tämä järjestelmän päivitys **otettiin käyttöön lokakuussa 2018**. Tämän hankkeen täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää kuitenkin jäsenvaltioiden päivitetyn tuonti- ja vientijärjestelmän käyttöönottoa (ks. hankkeet jäljempänä).
- **UTK – Sitovat tariffitiedot** – *STT* (päivitys): tavoitteena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden tulliviranomaisten antamat sitovat tariffitiedot sisältävä pitkäaikainen tietokanta UTK:n sääntöjen kanssa. Ensimmäinen ja toinen jakso saatiin päätökseen lokakuuhun 2017 mennessä. Toinen vaihe viivästyi kaksi vuosineljännestä suunnitteluvaiheen aikana. Yleinen suunnittelu oli kuitenkin edelleen aikataulussa, ja UTK:n mukainen eSTT-järjestelmä **saatiin valmiiksi lokakuussa 2019**. Tämä edellytti myös sitä, että tähän järjestelmään voidaan päästä EU:n tullialan toimijoiden portaalin kautta.

Kaksi Euroopan laajuista keskitettyä järjestelmää, jotka on määrä saada valmiiksi 31. joulukuuta 2020 mennessä UTK:n 278 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ovat seuraavat:

- **UTK – Valtuutetut talouden toimijat** – *AEO* (päivitys): pyritään parantamaan AEO-hakemuksiin ja -lupiin liittyviä toimintaprosesseja siten, että niissä otetaan huomioon UTK:n säännösten muutokset. Ensimmäinen vaihe saatiin päätökseen 5. maaliskuuta 2018 ja toisen vaiheen ensimmäinen osa saatiin päätökseen 1. lokakuuta 2019. Työssä otettiin huomioon UTK:n uudet vaatimukset, jotka koskevat tietojen toimittamista sähköisesti EU:n tullialan toimijoiden portaalin kautta, sekä päätöksentekoprosessiin liittyvät muutokset. Toisen vaiheen toinen osa (seuraavat prosessit) on **määrä suorittaa 16. joulukuuta 2019**.

- **UTK – Vakioitu tietojenvaihto erityismenettelyjä varten** – *INF* (uusi): kehitetään uusi järjestelmä, jolla tuetaan ja virtaviivaistetaan tiedonhallintaa ja tietojen sähköistä käsittelyä erityismenettelyinä tunnettujen tullimuodollisuuksien osalta. Tekniset eritelmät saatiin valmiiksi 30. kesäkuuta 2018. Ei ole havaittu, että **1. kesäkuuta 2020 mennessä tehtävään käyttöönottoon** liittyisi riskejä.

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

- **UTK – Saapumistiedonanto** (*NA*), **esittämistiedonanto** (*PN*) ja **väliaikainen varastointi** (*TS*) (päivitys): määritetään UTK:ssa kuvattujen kuljetusvälineen saapumistiedonantoa, tavaroiden esittämistä ja väliaikaisen varastoinnin ilmoitusta koskevien prosessien automatisointi kansallisella tasolla ja tuetaan niiden yhdenmukaistamista kaikissa jäsenvaltioissa kaupan alan toimijoiden ja tullin välisen tietojenvaihdon osalta. Belgia on käynnistänyt yhteistyöaloitteen 12 muun asiasta kiinnostuneen jäsenvaltion kanssa eritelmien laatimiseksi. Tulli 2020 -ohjelmasta yhteisrahoitettu asiantuntijaryhmä jatkaa asianmukaisten teknisten asiakirjojen toimittamista. Toistaiseksi ei ole tapahtunut viivästyksiä. Muutamat jäsenvaltiot ovat kuitenkin huomauttaneet viivästymisriskeistä kansallisissa suunnitelmissaan ja edistymistä koskevissa tiedoissaan.
- **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 ensimmäisenä askeleena kohti järjestelmien valmiiksi saamista. Ne ovat ilmoittaneet komissiolle, että näiden eritelmien laadinta on käynnissä ja että niiden pitäisi valmistua eri ajankohtina 1. heinäkuuta 2021 mennessä. Toistaiseksi ei ole ilmoitettu vuoden 2022 määräaikaan liittyvistä viivästyksistä.
- **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 (määräaika on vuonna 2025), kun taas toinen (tuonti) osa sisältyy kansallisten tuontijärjestelmien päivitykseen (määräaika on vuonna 2022). Viisi jäsenvaltiota on aloittanut ensimmäisen osan teknisten eritelmien laatimisen. Viisi jäsenvaltiota on saanut valmiiksi toisen osan tekniset eritelmät, ja kahdeksalla muulla jäsenvaltiolla niiden laadinta on kesken. Uudet toiminnot, uusi tietorakenne ja siirtymäkausi tekevät hankkeesta monimutkaisen. Lisäksi AES:n ja kansallisten tuontijärjestelmien päivityksen keskinäiset riippuvuudet voivat aiheuttaa viivästyksiä. Toistaiseksi ei ole havaittu riskejä, ja ensimmäinen määräaika on vuonna 2022.

Kuusi Euroopan laajuista hanketta, joilla on erityinen rakenne ja jotka joissakin tapauksissa edellyttävät sekä keskitettyjä että kansallisia osia tai liittyvät kansalliseen järjestelmään ja jotka sisältävät joskus useamman kuin yhden vaiheen tai hankkeen osan ja jotka on määrä toteuttaa UTK:n 278 artiklan 3 kohdan mukaisesti 31. joulukuuta 2025 mennessä, ovat seuraavat:

- **UTK** – **Vakuuksien hallinta** – *GUM* (uusi): tavoitteena on mahdollistaa kaikkialla EU:ssa sellaisten tullialan yleisvakuuksien reaaliaikainen jakaminen ja hallinnointi, joita toimijat antavat, jos on olemassa riski, että tulleja ei makseta. Tekniset eritelmät on tarkoitus saada valmiiksi 30. syyskuuta 2022 mennessä *Euroopan laajuiseen GUM-järjestelmään* liittyvän hankkeen ensimmäisen osan osalta ja 30. marraskuuta 2024 mennessä *kansalliseen vakuuksien hallintajärjestelmään* liittyvän hankkeen toisen osan osalta. Hanke on juuri alkanut.

- **UTK** – **Tuontivalvontajärjestelmän päivitys** – *ICS2* (päivitys): pyritään lujittamaan toimitusketjun turvallisuutta parantamalla saapumisen yleisilmoituksen sisältämien tietojen sekä riski- ja valvontatietojen laatua, tallennusta, saatavuutta ja jakamista. Tekniset eritelmät saatiin valmiiksi 30. kesäkuuta 2018, joten työ etenee suunnitellusti eikä viivästymisriskeistä ole ilmoitettu. Hanke toteutetaan kolmessa vaiheessa, jotta siirtyminen päivitettyyn järjestelmään olisi sujuvaa kunkin kulkumuodon osalta.

- **UTK** – **unioniaseman selvitys** – *PoUS* (uusi): tallentaa, hallinnoi ja hakee kaikki ilmoitukset, jotka elinkeinonharjoittajat antavat tavaroidensa unioniaseman todistamiseksi. Hanke voidaan toteuttaa joko keskitetysti tai kansallisesti, mutta monet jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti ilmaisseet aikomuksensa hyödyntää Euroopan 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. Niiden jäsenvaltioiden, jotka haluavat mieluummin toteuttaa järjestelmän osan kansallisella tasolla, oli hankkeen aikaisen vaiheen vuoksi vaikea ennustaa, noudattaisiko niiden täytäntöönpano työohjelmassa esitettyä aikataulua.

- **UTK** – **Keskitetty tulliselvitys tuonnissa** – *CCI* (uusi): pyrkii koordinoimaan tulli-ilmoitusten käsittelyä ja tavaroiden luovutusta koskevia lupia asianomaisten tullitoimipaikkojen välillä, jotta talouden toimijat voivat keskittää asiointinsa tulliviranomaisten kanssa. Järjestelmä perustuu uusiin kansallisiin tuontijärjestelmiin ja mahdollistaa keskitettyjen tulliselvitysmenettelyjen automaattisen toiminnan Euroopan tasolla. CCI:n ensimmäisen vaiheen toiminnalliset eritelmät hyväksyttiin maaliskuussa 2019, joten hanke etenee suunnitellusti. Ensimmäisen vaiheen tekniset eritelmät on määrä saada valmiiksi 30. syyskuuta 2020 mennessä ja toisen vaiheen tekniset eritelmät 30. kesäkuuta 2022 mennessä.

- **UTK** – **Uusi tietokoneavusteinen passitusjärjestelmä** – *NCTS* (päivitys): tarkoituksena on saattaa nykyinen unionin passitusjärjestelmä ja yleinen passitusjärjestelmä vastaamaan UTK:n uusia vaatimuksia, yhdenmukaistamaan tietojenvaihto UTK:n tietovaatimusten kanssa ja päivittämään ja kehittämään muiden järjestelmien kanssa yhteisiä rajapintoja. *NCTS-järjestelmän viidennessä vaiheessa* ei ole toistaiseksi tapahtunut viivästyksiä. Tekniset eritelmät saatiin valmiiksi joulukuussa 2019, ja hanke on tällä hetkellä aikataulussa. *NCTS-järjestelmän kuudetta vaihetta* (yhteenliittäminen muiden järjestelmien kanssa) koskeva toimintasuunnitelma on tarkoitus saada valmiiksi vuonna 2020.

- **UTK** – **Automaattinen vientijärjestelmä** – *AES* (sekä nykyisen Euroopan laajuisen järjestelmän että nykyisten kansallisten vientijärjestelmien päivittäminen): tavoitteena on panna täytäntöön UTK:n tavaroiden vientiä ja poistumista koskevat

vaatimukset. *Euroopan laajuiseen AES-järjestelmään* liittyvässä hankkeessa (ensimmäinen osa) pannaan täytäntöön UTK:ssa säädetyt kaupan alaa koskevat yksinkertaistukset (kuten keskitetty tulliselvitys), joilla helpotetaan tavaroiden vientiä eurooppalaisille yrityksille. Täytäntöön pannaan myös UTK:ssa annetut velvoitteet, joiden mukaan on valvottava aiempaa paremmin, mitä EU:n tullialueelta poistuu, petosten torjumiseksi. Toistaiseksi ei ole tapahtunut viivästyksiä, ensimmäisen osan (Euroopan laajuinen AES) tekniset eritelmät saatiin valmiiksi joulukuussa 2019, ja hanke etenee tällä hetkellä aikataulussa. Hankkeen toisen osan *kansallisten vientijärjestelmien päivitystä* koskevat tekniset eritelmät on määrä saada valmiiksi 1. syyskuuta 2022 mennessä. Jäsenvaltioiden olisi saatava erityismenettelyjä koskevien järjestelmiensä vientiosa (ks. edellä) valmiiksi samanaikaisesti AES-järjestelmän kanssa.

Viivästymisriskit

Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkasteli UTK:n sähköisten järjestelmien käyttöönoton viivästymisen syitä erityiskertomuksessaan nro 26[4] vuonna 2018. Se korosti, että viivästykset johtuivat useista tekijöistä ja erityisesti seuraavista: hankkeen soveltamisalan muuttuminen, EU:n ja jäsenvaltioiden myöntämien resurssien riittämättömyys ja monitasoisesta hallintorakenteesta johtuva päätöksentekoprosessin pitkittyminen. Se totesi myös, että komissio ei ole raportoinut asianmukaisesti viivästyksistä ja että Tulli 2020 -ohjelman tavoitteet ja raportointijärjestelyt eivät sovellu täytäntöönpanon seurantaan. Komissio ja jäsenvaltiot ovat tällä välin toteuttaneet tärkeitä toimia täytäntöönpanon ja käyttöönoton valvonnan parantamiseksi, ja ne pystyvät nyt paremmin välttämään UTK:n työohjelman täytäntöönpanon lisäviivästykset ja varmistamaan erityiskertomuksessa esitettyjen suositusten seurannan.

Yleisesti ottaen on muistettava, että kaikki vuoteen 2025 mennessä hyväksytyt uudet poliittiset aloitteet, joissa asetetaan velvoitteita tullijärjestelmille, saattavat aiheuttaa UTK:n sähköisten järjestelmien valmiiksi saamiseen liittyviä viivästyksiä. Maailma muuttuu nopeasti, ja esimerkiksi turvallisuussyistä voi olla ratkaisevan tärkeää lisätä tulliviranomaisten tehtäviä EU:n ulkorajoilla. Tällaiset uudet tehtävät voivat kuitenkin edellyttää lisämuutoksia sähköisiin järjestelmiin.

Kyselyn perusteella **havaittiin, että jäsenvaltioiden vaikeudet ja viivästymisriskit ovat samoja ja johtuvat jäsenvaltioiden resurssien puutteesta ja UTK:hon liittyvien hankkeiden monimutkaisuudesta**. Huomattava osa jäsenvaltioista on ilmoittanut puutteista hankkeiden hallinnointiin liittyvissä kansallisissa valmisteluissa. On tapauksia, joissa yhdestäkään hankkeesta ei ole vielä tehty tarjouksia, ja joissakin tapauksissa kansallisia projektipäälliköitä ei ole vielä nimetty hankkeisiin. Jäsenvaltiot ovat huomauttaneet, että henkilöresurssien puute on erityinen riski hankkeiden onnistuneen ja oikea-aikaisen täytäntöönpanon kannalta. Henkilöresursseja koskeva ongelma ei liity ainoastaan määrään vaan myös laatuun, sillä osa jäsenvaltioista ilmoitti, että niiden henkilöstöllä ei ole tarvittavaa tullialan asiantuntemusta.

Lisäksi useat jäsenvaltiot ovat ilmaisseet **huolensa sähköisissä järjestelmissä käytettävissä yhteisissä tietovaatimuksissa havaitusta epävakaudesta**. Nämä yhteiset tietovaatimukset

[4] Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2018): *Mikä on viivästyttänyt tullin tietoteknisten järjestelmien toteuttamista?*

ovat UTK:n delegoidun säädöksen (UTK DS) liitteessä B[5]. Joidenkin Euroopan laajuisten järjestelmien kehittämisen aikana kävi ilmi, että joissakin tapauksissa liitettä B ei voitu panna täytäntöön toiminnallisten tarpeiden takia tai että se voitiin panna täytäntöön vain suhteettomin kustannuksin. Esimerkiksi ICS2-hankkeen yhteydessä oli tarpeen lisätä liitteeseen B uusia sarakkeita, jotta voitaisiin ottaa huomioon kaikki ICS2-järjestelmän mahdolliset tietokokonaisuudet. Tämä johti liitteen B tarkistamiseen, jossa se muokattiin vastaamaan Euroopan laajuisten järjestelmien toiminnallisia ja teknisiä eritelmiä. Siinä myös varmistettiin järjestelmien välinen yhdenmukaisuus jäsenvaltioiden ja kaupan alan yhteisön pyyntöjen mukaisesti. Tämä tarkistus vaikuttaa luonnollisesti kansallisiin järjestelmiin, vaikka näihin järjestelmiin kohdistuvat vaikutukset pyrittiin yhteisin toimin pitämään mahdollisimman vähäisinä. Jäsenvaltiot, jotka ovat edistyneet kansallisten järjestelmiensä kehittämisessä, pitävät tätä valitettavana siitä huolimatta, että liitteen B tarkistamista on yleisesti ottaen arvostettu.

Jäsenvaltioiden kanssa on tarkoitus päästä sopimukseen tarkistetusta liitteestä B vuoden 2019 loppuun mennessä, minkä jälkeen asiaa koskeva lainsäädäntö hyväksytään vuonna 2020. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin huolissaan siitä, että tämä epävakaus vaikuttaa kielteisesti niiden kansallisiin suunnittelutoimiin. Ne ovat etenkin yhtä mieltä siitä, että uusien velvoitteiden ja määräaikojen toistuva lisääminen UTK:n työohjelman päivityksissä vaarantaa niiden valmiudet ottaa yhteiset tietovaatimukset käyttöön kansallisissa järjestelmissään. Olisi kuitenkin huomattava, että meneillään olevaa UTK:n työohjelman uudelleentarkastelua tarvitaan, jotta muutettu UTK:n 278 artikla voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön. UTK:n 278 artiklaan tehty muutos perustuu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission saavuttamaan kompromissiin. UTK:n delegoidun säädöksen liitteen B eri sarakkeiden sovellettavuus liittyy UTK:n työohjelmassa määritettyihin sähköisten järjestelmien käyttöönottopäiviin.

Toinen jäsenvaltioiden esiin tuoma huolenaihe on **aiheutunut epävakaus ja suunnitteluvaikeudet, jotka johtuvat toimintamallien ja teknisten asiakirjojen jatkuvista tarkistuksista**. Nämä tarkistukset (joissa asiakirjoja päivitetään jatkuvasti asiantuntijoiden palautteen perusteella) ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että järjestelmien hahmottamisesta ja täytäntöönpanosta päästään yhteisymmärrykseen. Jos jäsenvaltiot ovat riippuvaisia hankeasiakirjojen viimeistelystä, ne eivät välttämättä ole vielä tehneet minkäänlaista kansallista suunnittelua joidenkin hankkeiden osalta. Vaikka monet jäsenvaltiot ilmaisevat halukkuutensa toteuttaa lieventäviä toimia sen varmistamiseksi, että ne noudattavat UTK:n työohjelmassa vahvistettuja suunnittelun määräaikoja, niiden vaikutustenarviointiprosessit ovat pitkiä ja monimutkaisia ja hidastavat näitä toimia.

Jäsenvaltiot ilmoittivat, että niiden toiminta perustuu **agile-lähestymistapaan[6]**, jolloin ne voivat toimia joustavasti. Tällainen lähestymistapa tarkoittaa kuitenkin sitä, että joidenkin hankkeiden osalta vain kuusi vuosineljännestä suunnitellaan etukäteen. Näin ollen näillä jäsenvaltioilla ei vielä ole tarkkaa käsitystä niiden mahdollisuuksista saavuttaa joidenkin järjestelmien käyttöönoton määräajat.

[5]Euroopan 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).

[6]Projektinhallintamenetelmä, jota käytetään erityisesti ohjelmistojen kehittämisessä ja jolle on ominaista tehtävien jakaminen lyhyisiin työjaksoihin sekä suunnitelmien toistuva uudelleenarviointi ja mukauttaminen.

Esiin tulee myös uusia haasteita, jotka edellyttävät uusia tullipoliittisia, oikeudellisia ja tietoteknisiä toimenpiteitä (joskus kiireellisesti) ja usein vaarantavat jo sovitut UTK:n työohjelman täytäntöönpanoa koskevat suunnittelujärjestelyt (esim. sähköinen kaupankäynti).

Yhteenvetona voidaan todeta, että toistaiseksi ei ole havaittu kriittistä riskiä, joka vaikuttaisi UTK:n järjestelmien käyttöönottoon vuoden 2025 loppuun mennessä. Komission ja jäsenvaltioiden tullihallintojen tietotekniikka-asiantuntijoille on kuitenkin annettava asianmukaiset resurssit, jotta voidaan vähentää nykyisiä suuria riskejä, jotka liittyvät joidenkin järjestelmien, erityisesti kansallisten järjestelmien, määräaikojen noudattamiseen. On varmistettava, että tietotekniikkatiimeissä on riittävästi henkilöstöä hankkeiden toteuttamiseen ja että Tulli 2020 -ohjelman ja tulevan korvaavan ohjelman taloudelliset resurssit ovat riittävät sen takaamiseksi, että ulkopuoliset kumppanit toteuttavat hankkeet. On myös vältettävä soveltamisalan paisumista ja tullijärjestelmiin vaikuttavaa uutta lainsäädäntöä ennen vuoden 2023 loppua. Jos nämä toimenpiteet ovat käytössä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen suositusten mukaisesti, riskitason pitäisi olla melko hyvin hallinnassa.

<u>Lieventävät toimenpiteet</u>

Tullialan monivuotisen strategisen suunnitelman (MASP-C) raportointityökalun avulla seurataan komission **edistymistä ja tiedotetaan siitä**. Raportointityökalun välitavoitteet perustuvat MASP-C 2019 -suunnitelmaan ja UTK:n vuoden 2019 työohjelmaan. Raportointityökalu esitetään neljännesvuosittain jäsenvaltioille (sähköinen tullialan koordinointiryhmä) ja kaupan alan toimijoille (kaupan alan yhteydenpitoryhmä) tiedoksi ja ohjaamiseksi.

Sen lisäksi, että komissio seuraa edistymistä UTK:n työohjelmassa ja MASP-C-suunnitelmassa määritetyissä hankkeiden päätavoitteissa, se asettaa myös kullekin hankkeelle omia välitavoitteita (esim. välitavoite, johon mennessä kaikkien jäsenvaltioiden olisi saatava 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. Koska nämä keskeiset Euroopan laajuiset hajautetun arkkitehtuurin sisältävät järjestelmät onnistuvat vain, jos kaikki jäsenvaltiot ovat siirtyneet uuteen ympäristöön, komissio on kehottanut jäsenvaltioita olemaan odottamatta käyttöönottoajan päättymistä siirtyessään uusiin järjestelmiin. Euroopan laajuisten AES- ja NCTS-järjestelmien **”kansallisen hallinnon neljännesvuosittainen seurantaohjelma”**, joka sisältää keskeiset tulosindikaattorit, toteutetaan vuodesta 2020 alkaen. Sen tavoitteena on mitata säännöllisesti edistymistä ja ilmoittaa hyvissä ajoin mahdollisista ongelmista.

Toisena tukitoimenpiteenä komissio perustaa vuoden 2020 alussa **”kansallisen hallinnon koordinointiohjelman”**, jolla tuetaan jäsenvaltioita Euroopan laajuisten järjestelmien kansallisten osien kehittämisessä ja käyttöönotossa. Näitä järjestelmiä painotetaan erityisesti, koska jäsenvaltiot sopivat vuosina 2016–2017, että tuonti-, kauttakulku- ja vientijärjestelmät ovat keskeisimmät järjestelmät ja että niitä olisi pidettävä käyttöönoton ensisijaisina tavoitteina. Koska useat jäsenvaltiot ovat jättäneet tuonti-, kauttakulku- ja vientimenettelyihin liittyviin kansallisiin järjestelmiin ja komponentteihin siirtymisensä aivan käyttöönottoaikojen loppuun, vaarana on, että ne eivät ole varanneet riittävästi aikaa yhteisten eritelmien ja tietoteknisen siirtymisen toimintaperiaatteiden mukaiseen käyttöönoton testaamiseen ja loppuunsaattamiseen. Koska Euroopan laajuiset järjestelmät toimivat kunnolla vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet niihin, kansallisen käyttöönoton ongelmat ja viivästykset

vaikuttavat Euroopan laajuiseen järjestelmäkerrokseen ja vaarantavat hankkeiden oikea-aikaisen loppuunsaattamisen.

Lisäksi komissio havaitsi jo jäsenvaltioilta saadun palautteen perusteella riskin, joka liittyy kansallisten järjestelmien valmistumiseen vuoteen 2022 mennessä erityisesti tavaroiden saapumisen ja tuonnin osalta, mikä vaikuttaisi kielteisesti CCI-järjestelmän käyttöönottoon.

Nämä ohjelmat auttavat ohjaamaan tietoteknistä siirtymistä vuodesta 2020 alkaen. Niihin kuuluu muun muassa oma tukipalvelu, verkkoseminaareja, kahdenvälisiä vierailuja, koulutusta, vaatimustenmukaisuustestauksen seurantaa, neljännesvuosittaisia raportteja ja palveluntarjonnan hallinnointia. Jäsenvaltioilla ja komissiolla on oltava hyvät valmiudet vastata tuleviin haasteisiin.

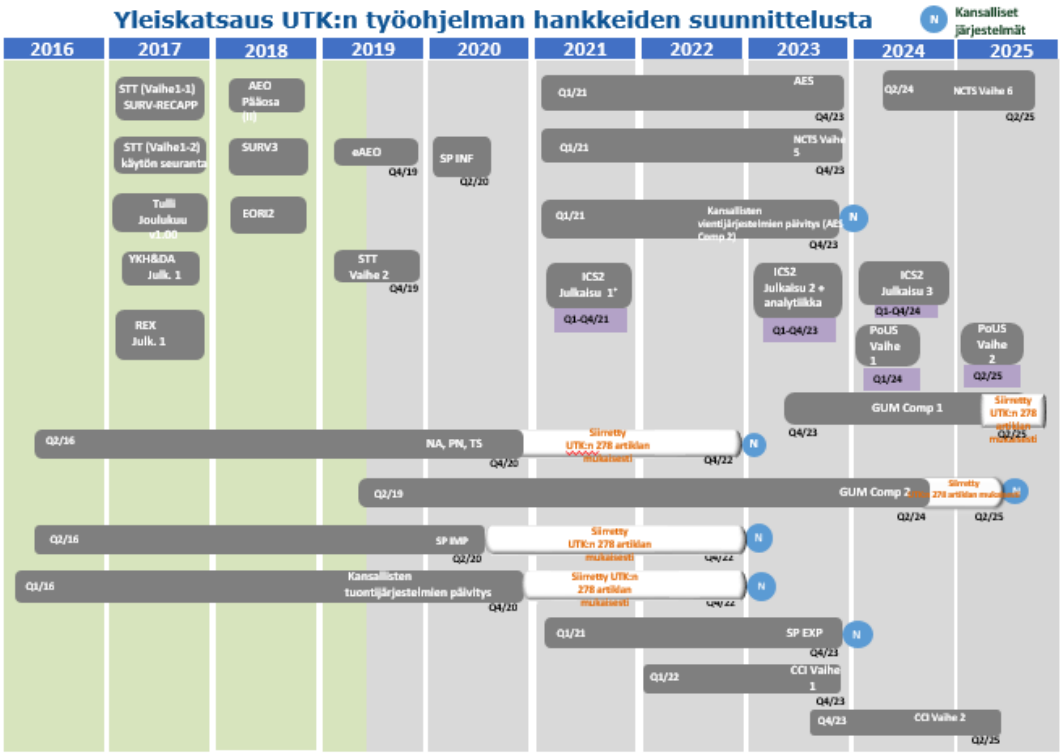
Näiden ohjelmien tulosten katsotaan tuottavan arvokasta tietoa edistymisestä, ja niitä käytetään tulevissa edistymistä käsittelevissä vuotuisissa kertomuksissa. Tuloksissa annetaan yksityiskohtaisia tietoja kunkin hankkeen ja jäsenvaltion edistymisestä.

4. PÄÄTELMÄT

Yhteenvetona voidaan todeta, että UTK:n sähköisten järjestelmien täysimääräisen käyttöönoton varmistaminen asiaankuuluviin määräaikoihin mennessä **tuottaa haasteita** komissiolle ja jäsenvaltioille. Jäsenvaltioissa on resurssiongelmia, järjestelmät ovat monimutkaisia ja yhteenliitettyjä, ja nykyisistä järjestelmistä olisi siirryttävä sujuvasti päivitettyihin järjestelmiin, jotta kaupan alaan kohdistuvat vaikutukset olisivat mahdollisimman pienet.

On kuitenkin myös selvää, että **konkreettista edistystä on tapahtunut**. **Huomattava määrä sähköisiä järjestelmiä on jo otettu käyttöön, ja ne ovat kokonaan toiminnassa.**

Jäljellä olevat järjestelmät ovat suurimmaksi osaksi aikataulussa, ja ne on tarkoitus ottaa käyttöön vuosina 2020–2025 UTK:n työohjelmassa määritettyjen hankesuunnitelmien mukaisesti. Yleiskatsaus suunnittelusta ja edistymisestä esitetään tiivistetysti jäljempänä kaaviossa 2.



Kaavio 2: UTK:n työohjelman hankkeiden suunnittelu

Vaikka jäsenvaltioiden tasolla on tuotu esiin useita ongelmia näiden jäljellä olevien järjestelmien osalta, tätä kertomusta laadittaessa **ei ole havaittu kriittisiä riskejä**. Komissio ja jäsenvaltiot jatkavat säännöllisiä kokouksiaan ja ohjaavat ja seuraavat hankkeita MASP-C-raportointityökalun sekä UTK:n työohjelman täytäntöönpanon suunnittelua ja edistymistä koskevien tiukennettujen raportointivaatimusten avulla. Komissio ja jäsenvaltiot jatkavat myös jäljellä olevien Euroopan laajuisten järjestelmien valmistelua ja kehittämistä laatimalla toimintasuunnitelmia ja visioasiakirjoja sekä valmistelevat toiminnalliset ja tekniset eritelmät (joissakin tapauksissa myös siirtymäkautta koskevat tekniset eritelmät) järjestelmien käyttöönoton perustaksi.

Komissio suunnittelee vuoden 2020 alusta lähtien tehtäviä **uusia lieventäviä toimenpiteitä**, joihin kuuluisi koordinointiohjelma, joka auttaisi jäsenvaltioita erityisesti AES- ja NCTS-järjestelmien osien käyttöönotossa, sekä seurantaohjelma, joka arvioisi niiden edistymistä tällä osa-alueella. Komissio luottaa siihen, että näiden hallinnointiapuvälineiden myötä sillä on käytössään asianmukaiset mekanismit, joilla se pystyy vastaamaan tuleviin dynaamisiin haasteisiin. Monet jäsenvaltiot ovat puolestaan ilmaisseet halukkuutensa toteuttaa lieventäviä toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että ne noudattavat UTK:n työohjelmassa vahvistettuja suunnittelun määräaikoja.

Tarkempia tietoja kunkin hankkeen suunnittelusta ja tilanteesta on **tämän kertomuksen yhteydessä julkaistussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa**.