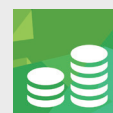


Särskild rapport

En rad förseningar av tullens it-system: vad har gått fel?

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

GRANSKNINGSTEAM

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning V EU:s finansiering och förvaltning, där ledamoten Lazaros S. Lazarou är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Eva Lindström med stöd av Katharina Bryan (kanslichef), Johan Stålhammar (attaché), Alberto Gasperoni (förstechef), José Parente (uppgiftsansvarig) och Jitka Benešová, Josef Edelmann och Ilze Ozola (revisorer).



Från vänster till höger: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan och Josef Edelmann.

INNEHÅLL

	Punkt
Förkortningar	
Ordförklaringar	
Sammanfattning	
Inledning	1–11
Tullunionen är en av EU:s inre marknads pelare	1–3
Sedan 2003 har moderniseringen av tullunionen stått på EU:s agenda	4–7
Programmet Tull 2020 är det nuvarande finansieringsverktyget för genomförandet av de it-system som behövs	8–10
Genomförandet av it-systemen i tullunionen förvaltas på flera olika nivåer	11
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	12–15
Iakttagelser	16–47
Genomförandet av tullens nya it-system har drabbats av en rad förseningar	16–22
Leveransen av vissa viktiga it-system som behövs enligt unionens tullkodex är försenad till efter 2020	19–21
Det finns en risk att den nya föreslagna tidsfristen inte kan hållas	22
Förändringar i omfattning, otillräcklig resurstilldelning och en långdragen beslutsprocess var de främsta orsakerna till förseningarna	23–40
Kommissionen var sen med att rapportera om förseningarna	37–40
Den ursprungliga utvecklingsstrategin var inte den mest kostnadseffektiva	41–42
Målen och rapporteringsförfarandena i programmet Tull 2020 är inte lämpliga för att övervaka genomförandet av it-systemen	43–47
Slutsatser och rekommendationer	48–50

Bilaga I – Beskrivning av it-projekten

Bilaga II – Ytterligare antal år som behövs för att leverera vart och ett av it-projekten i förhållande till den ursprungliga planeringen

Kommissionens svar

FÖRKORTNINGAR

GD Skatter och tullar: kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar

it: informationsteknik

ORDFÖRKLARINGAR

En beskrivning av de it-projekt som omnämns i rapporten finns i ***bilaga I***.

arbetsprogrammet för unionens tullkodex: arbetsprogram som utarbetats enligt artikel 280 i unionens tullkodex; det innehåller övergångsbestämmelser avseende de elektroniska systemen samt tidsplanering i de fall då systemen ännu inte är i drift den dag från och med vilken unionens tullkodex ska tillämpas (1 maj 2016).

EU-komponenter i it-systemen (unionskomponenter): it-tillgångar (som hårdvara, programvara och nätverksanslutningar) och systemstödjande it-tjänster som är gemensamma för de deltagande länderna (punkt B i bilaga II till förordning (EU) nr 1294/2013); EU bekostar inköp, utveckling, installation, underhåll och daglig drift av unionskomponenterna.

expertgrupp: ett verktyg inom ramen för de gemensamma åtgärderna enligt programmet Tull 2020 som sammanför expertis på en rad olika sätt och är av regional, tematisk, tillfällig eller permanent natur; genom expertgrupper kan medlemsstaterna öka sitt samarbete vid genomförandet av politiken.

flerårig strategisk plan: förvaltnings- och planeringsverktyg som utarbetas av kommissionen i partnerskap med medlemsstaterna i enlighet med artikel 8.2 i beslutet om en papperslös miljö för tullen (e-tullbeslutet); innehåller en strategisk ram och etappmål för att förvalta it-projekt på ett sammanhängande och ändamålsenligt sätt.

företrädare för handeln: aktörer såsom importörer, tullombud, transportföretag och logistikoperatörer; de är medlemmar i gruppen för näringslivskontakter, som är en informell mötesplattform för handelssamråd på EU-nivå om genomförandet av tullrelaterade frågor och utvecklingen av tullpolitiken.

lägesrapport om e-tull: årlig rapport med en utvärdering av framstegen mot en papperslös miljö för tullen i enlighet med artikel 12 i beslut nr 70/2008/EG.

lägesrapport om programmet Tull 2020: årlig rapport om resultatet av övervakningen av genomförandet av programmet i enlighet med artikel 17 i förordning (EU) nr 1294/2013.

moderniserad tullkodex: tullkodex som trädde i kraft den 24 juni 2008 och skulle ha börjat tillämpas senast den 24 juni 2013; den tillämpades dock aldrig eftersom den upphävdes och ersattes av unionens tullkodex.

nationella komponenter i it-systemen (icke-unionskomponenter): alla komponenter i it-systemen som inte anges som unionskomponenter (punkt C i bilaga II till förordning (EU) nr 1294/2013); medlemsstaterna bekostar inköp, utveckling, installation, underhåll och daglig drift av icke-unionskomponenterna.

nyttokalkyl och visionsbeskrivning: dokument för de inledande faserna av it-systemutvecklingsprojekt, som innehåller en detaljerad specifikation av varje projekts omfattning och ligger till grund för beslutet att inleda det tekniska it-arbetet.

projektomfattning: vad som ingår, och vad som inte ingår, i ett projekt; Project Management Institute definierar projektomfattning som *det arbete som behöver utföras för att leverera en produkt, en tjänst eller ett resultat med angivna egenskaper och funktioner.*

ram för resultatmätning: ett övervakningssystem som mäter framstegen i genomförandet av programmet Tull 2020 med hjälp av 86 indikatorer, varav 68 är output- eller resultatindikatorer och 18 effektindikatorer.

unionens tullkodex: en övergripande ram för tullbestämmelser och tullförfaranden inom EU:s tullområde, som är anpassad till moderna handelsförhållanden och kommunikationsverktyg; den trädde i kraft den 1 maj 2016, men vissa övergångsbestämmelser är fortfarande tillämpliga, framför allt för tullformaliteter som fortfarande gradvis håller på att överföras till elektroniska system.

SAMMANFATTNING

I. Tullunionen är en av den inre marknadens pelare. Att tullförfarandena moderniseras, baserat på utvecklingen av nya it-system, är en viktig förutsättning för att EU ska fungera väl. Moderniseringen bör framför allt leda till ökad ekonomisk verksamhet och tillväxt samt ökad säkerhet och trygghet för EU-medborgarna. Dessa fördelar bör utgöra tillräckliga incitament för medlemsstaterna att investera i it-system på tullområdet.

II. Kommissionens e-tullbeslut, den moderniserade tullkodexen och slutligen unionens tullkodex har banat väg för och angett konturerna för de it-system som behövs för att modernisera tullunionen. Programmet Tull 2020 finansierar unionskomponenterna i it-systemen. Medlemsstaterna bör ta fram motsvarande nationella komponenter (icke-unionskomponenter) och betala kostnaderna för dessa. Genomförandet av it-systemen styrs av en beslutsprocess på flera nivåer som berör ett antal organ.

III. Vid vår granskning tittade vi på sannolikheten att programmet Tull 2020 med tillhörande tullagstiftning leder till att de it-system som behövs för att förbättra tullverksamheten i EU kommer till stånd. Vi utförde granskningen under genomförandefasen med avsikten att bidra till diskussionerna om nästkommande Tull-program som inleds 2021. Vi undersökte om programmet garanterar att it-systemen kommer på plats i tid och identifierade, i tillämpliga fall, skälen till förseningarna. Granskningen baserades främst på analys av kommissionens dokument, protokoll och rapporter från kommittéer och arbetsgrupper samt resultatet av en enkät som skickades ut till medlemsstaterna.

IV. Vi konstaterade att genomförandet av de nya it-systemen för tullunionen har drabbats av en rad förseningar och att några av de viktigaste systemen därför inte kommer att vara tillgängliga 2020 som är den tidsfrist som fastställs i unionens tullkodex. Förseningarna beror på flera faktorer, framför allt förändringar i projektomfattningen, otillräcklig resurstilldelning från EU och medlemsstaterna och en långdragen beslutsprocess på grund av att förvaltningsstrukturen är uppdelad på flera nivåer. Vi noterade 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 av it-systemen. Den ursprungliga utvecklingsstrategin för it-systemen var till största delen

decentraliserad, för att minska risken för att systemen inte skulle kunna levereras, men till priset av minskad effektivitet.

V. Vi rekommenderar att kommissionen

- a) föreslår att målen för nästa Tull-program uttryckligen ska avse utvecklingen av de planerade it-systemen och att målen ska vara precisa och mätbara,
- b) säkerställer att erfarenheter från tidigare program beaktas på lämpligt sätt och ger medlemsstaterna den information de behöver för att fatta välgrundade beslut om projektens omfattning i god tid,
- c) övervakar riskerna att en medlemsstat inte kan hålla tidsfristerna för genomförandet av nationella komponenter och, på ett tidigt stadium, identifierar möjliga lösningar och underlättar deras tillämpning på nationell nivå samt främjar ett ökat it-utvecklingssamarbete,
- d) förenklar förvaltningen av it-systemutvecklingen på tullområdet genom att kommunicera effektivare och snabbare med medlemsstaterna, till exempel genom att använda ytterligare lösningar för informationsutbyte så att beslut kan fattas utan dröjsmål,
- e) informerar alla parter som berörs av genomförandet av it-systemen på EU-nivå och i medlemsstaterna, i tid och på ett öppet sätt, om förseningar i genomförandet och om kostnaderna för unionskomponenter och nationella komponenter samt fastställer lämpliga rapporteringsförfaranden och indikatorer för det övergripande genomförandet liksom för enskilda projekt.

INLEDNING

Tullunionen är en av EU:s inre marknads pelare

1. År 2018 firar EU:s tullunion 50-årsjubileum. Den bärande idén med tullunionen är att inga tullar tillämpas vid de inre gränserna mellan medlemsstaterna men att gemensamt fastställda tullar tillämpas på import från tredjeländer.
2. För att fungera som ett stort handelsblock är EU beroende av ett effektivt flöde av varor till och från tullunionen, liksom av fri rörlighet för varor inom den inre marknaden. Enligt den senast tillgängliga statistiken uppgick den kombinerade importen och exporten till cirka 3,7 biljoner euro¹. Det visar hur viktig handeln och tullunionen är för EU:s välbefinnande.
3. Importtullarna utgör också en viktig del av EU:s inkomster. År 2017 uppgick de till 20,3 miljarder euro, vilket motsvarar 15 % av den totala EU-budgeten.



¹ Källa: Eurostats statistik om världshandeln 2017.

Sedan 2003 har moderniseringen av tullunionen stått på EU:s agenda

4. Flera viktiga aktörer har uttryckt behovet av att modernisera tullunionen sedan den inrättades. Förbättringarna bör inbegripa digitalisering², införandet av en papperslös miljö samt minskad byråkrati och därigenom ökad ekonomisk verksamhet och tillväxt.

Moderniseringen bör även leda till ökad säkerhet och trygghet för EU-medborgarna och en effektivare uppbörd av avgifter. Fördelarna för EU:s konsumenter och företag av en förbättrad EU-handel förväntas utgöra ett incitament för medlemsstaterna att investera i it-system på tullområdet.

5. År 2003 angav kommissionen målet att skapa en enkel och papperslös miljö för tullen och handeln³. Offentliggörandet av e-tullbeslutet⁴ 2008 underströk ytterligare vikten av detta mål. I juni 2008 trädde den moderniserade tullkodexen⁵ i kraft. Den syftade till att modernisera tullunionen bland annat genom utveckling av ett antal it-system som skulle vara helt klara att tas i drift i juni 2013. Av flera skäl, varav ett var förseningar i genomförandet av de it-system som behövs⁶, tillämpades aldrig den moderniserade tullkodexen i praktiken.

² Världstullorganisationen (WCO) anser också att digitalisering är en viktig faktor i moderniseringen av tullen och har utvecklat en mognadsmodell för digitalisering av tullen.

³ Se kommissionens meddelande av den 24 juli 2003 *En enkel och papperslös miljö för tullen och handeln*.

⁴ Europaparlamentets och rådets beslut nr 70/2008/EG av den 15 januari 2008 om en papperslös miljö för tullen och handeln (EUT L 23, 26.1.2008, s. 21) (e-tullbeslutet).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen (Moderniserad tullkodex) (EUT L 145, 4.6.2008, s. 1), upphävd genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1). Den moderniserade tullkodexen trädde i kraft den 24 juni 2008 och skulle ha börjat tillämpas senast den 24 juni 2013.

⁶ Se förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning) (COM(2012) 64 final) som antogs av kommissionen den 20 februari 2012.

6. I oktober 2013 antogs unionens tullkodex⁷ som ersatte den moderniserade tullkodexen och återigen hade som mål att övergå till en papperslös miljö och informationsutbyte baserat på it-system. Unionens tullkodex har tillämpats sedan i maj 2016, med en övergångsperiod fram till slutet av 2020 för genomförandet av it-systemen. It-systemen enligt unionens tullkodex är ungefär desamma som tidigare krävdes enligt den moderniserade tullkodexen.

7. För att uppfylla kraven enligt e-tullbeslutet och unionens tullkodex upprättade kommissionen strategiska planeringsdokument för utvecklingen av tullens it-system: dels den fleråriga strategiska planen⁸, dels arbetsprogrammet för unionens tullkodex⁹. Den fleråriga strategiska planen tar hänsyn till tidsplanen för genomförandet i arbetsprogrammet för unionens tullkodex men omfattar även ytterligare it-system som behöver utvecklas.

Programmet Tull 2020 är det nuvarande finansieringsverktyget för genomförandet av de it-system som behövs

8. EU finansierar utvecklingen av de nya it-system som anges i den fleråriga strategiska planen liksom underhållet av befintliga it-system enligt ett allmänt program på tullområdet. Programmet Tull 2020¹⁰ tillhandahåller finansiering av EU:s komponenter i it-systemen

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning) (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1) (förordningen om unionens tullkodex).

⁸ Den fleråriga strategiska planen är ett förvaltnings- och planeringsverktyg som utarbetas av kommissionen i partnerskap med medlemsstaterna i enlighet med artikel 8.2 i beslutet om en papperslös miljö för tullen (e-tullbeslutet). Den innehåller en strategisk ram och etappmål för att förvalta it-projekt. Efter godkännande offentliggörs alla revideringar av GD Skatter och tullar.

⁹ Kommissionens genomförandebeslut av den 29 april 2014 om fastställande av arbetsprogrammet för unionens tullkodex (2014/255/EU) (EUT L 134, 7.5.2014, s. 46) (2014 års arbetsprogram för unionens tullkodex), upphävt genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/578 av den 11 april 2016 om upprättande av ett arbetsprogram för utveckling och införande av de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex (EUT L 99, 15.4.2016, s. 6) (2016 års arbetsprogram för unionens tullkodex).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1294/2013 av den 11 december 2013 om ett åtgärdsprogram för tullfrågor i Europeiska unionen för perioden 2014–2020 (Tull 2020) och om upphävande av beslut nr 624/2007/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 209).

(unionskomponenter). Det är it-tillgångar (som hårdvara, programvara och nätverksanslutningar) och systemstödande it-tjänster som är gemensamma för EU och medlemsstaterna. Medlemsstaterna förväntas ta fram de nationella komponenterna (icke-unionskomponenter) och bära kostnaderna för dem¹¹.

9. Kommissionen inrättade programmet Tull 2020 för att ”stödja tullunionens funktion och modernisering i syfte att stärka den inre marknaden genom samarbete mellan de deltagande länderna, deras tullmyndigheter och tjänstemän”. Programmets totala budget uppgår till 523 miljoner euro över sju år (dvs. omkring 75 miljoner euro per år)¹². Tull 2020 är en fortsättning på de tidigare Tull-programmen, varav det första inleddes 1991 och det sista avslutades 2013. Kommissionen föreslår en finansieringsram på 950 miljoner euro för Tull-programmet inom den fleråriga budgetramen för 2021–2027.

10. Tre fjärdedelar av budgeten för Tull 2020 är avsedd för it-kapacitetsuppbyggnad, det vill säga för att genomföra det som i Tull 2020-förordningen kallas de europeiska informationssystemen. Denna del av budgeten omfattar utveckling, drift och underhåll av EU:s delar av de europeiska informationssystemen (unionskomponenter). Resterande 25 % av budgeten är till för andra åtgärder som rör tullunionens funktion och modernisering, nämligen gemensamma åtgärder (som projektgrupper och expertgrupper) och utbildning.

Genomförandet av it-systemen i tullunionen förvaltas på flera olika nivåer

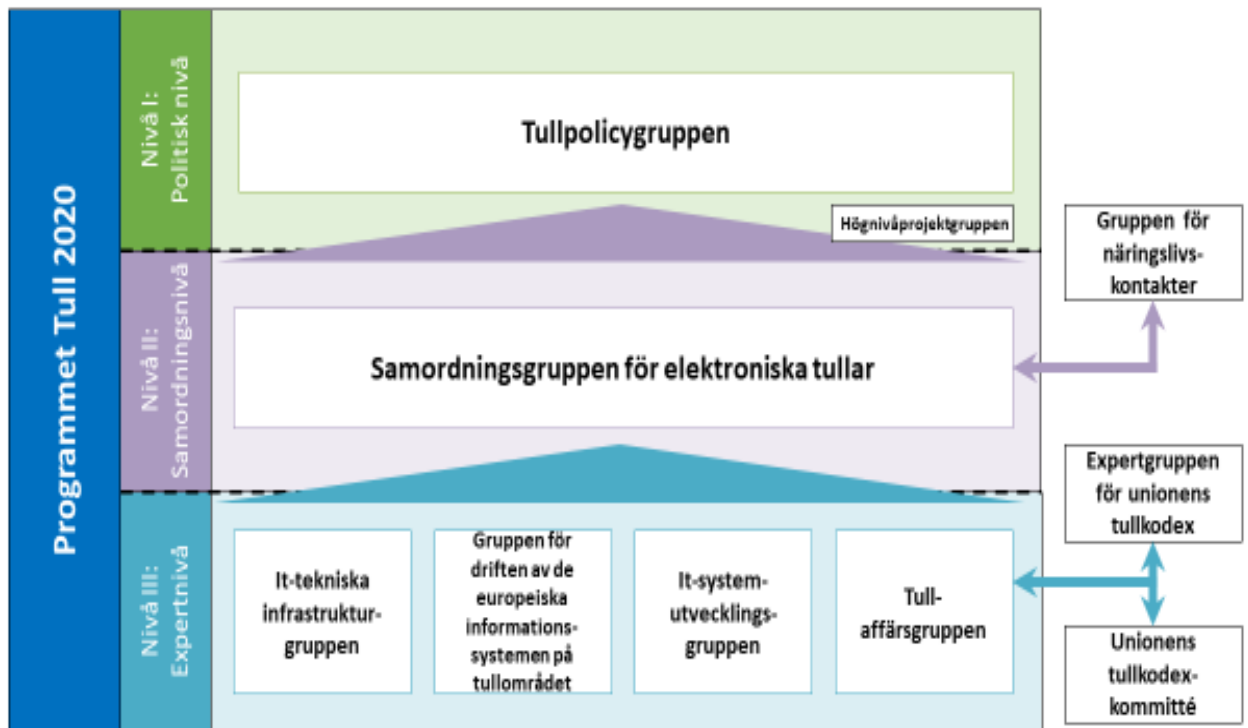
11. ***Figur 1*** illustrerar förvaltningsstrukturen för genomförandet av it-systemen i tullunionen. Förvaltningsstrukturen grundar sig på ett antal samverkande organ där kommissionen, medlemsstaterna och handelsintressen företräds, särskilt tullpolicygruppen, samordningsgruppen för elektroniska tullar och gruppen för näringslivskontakter. GD Skatter och tullar ansvarar för genomförandet av Tull 2020 och är ordförande för dessa grupper. För att nå överenskommelser om enskilda projekt krävs ett antal diskussioner om tekniska,

¹¹ Vissa medlemsstater använder EU:s strukturfonder för att täcka en del av sina kostnader.

¹² Denna budget omfattar inte den it-utveckling som finansieras av medlemsstaterna själva (nationella komponenter). Vi kunde inte rapportera om de totala kostnaderna för systemen (se ***punkt 47***).

driftsrelaterade, rättsliga och finansiella frågor där experter från kommissionen och medlemsstaterna deltar.

Figur 1 – Förvaltningsstrukturen för genomförandet av den fleråriga strategiska planen och e-tullprojekt



Källa: Europeiska revisionsrätten, baserat på beskrivningen av förvaltningssystemet i bilaga 3 till den fleråriga strategiska planen, reviderad 2017.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

12. Vid vår granskning bedömde vi sannolikheten att programmet Tull 2020 med tillhörande tullagstiftning leder till att de it-system som behövs för att förbättra tullverksamheten i EU kommer till stånd. Vi fokuserade på utvecklingen av unionskomponenterna i nya it-system. När det gäller nationella komponenter undersökte vi endast kommissionens övervakningsfunktion i samordningen av medlemsstaternas genomförande av de nationella

it-systemen. Vi granskade inte de övriga åtgärder som ingår i programmet Tull 2020, såsom gemensamma åtgärder, utbildningsåtgärder eller drift och underhåll av befintliga it-system.

13. Vår revision genomfördes under programmets genomförandefas. Det innebar att vi kunde göra en halvtidsöversyn av it-systemens utveckling och ge underlag i god tid till diskussionerna om nästa Tull-program som inleds 2021 (se **punkt 9**).

14. Vi undersökte om programmet garanterar att it-systemen utvecklas och kommer på plats i tid. I tillämpliga fall identifierade vi skälen till förseningar. Vi granskade även aspekter som hängde samman med utformning, övervakning och rapportering¹³. Revisionen baserades på en analys av kommissionens dokument, protokoll och rapporter från kommittéer och arbetsgrupper där kommissionen och medlemsstaterna deltar samt intervjuer med kommissionens personal inom GD Skatter och tullar.

15. För att få inblick i medlemsstaternas genomförande av nationella komponenter i nya it-system lät vi de 28 nationella tullmyndigheterna svara på en enkät.

IAKTTAGELSER

Genomförandet av tullens nya it-system har drabbats av en rad förseningar

16. Den snabba it-utvecklingen innebär ständigt nya möjligheter, utmaningar och krav från användarna i allmänhet. Det gäller även på tullområdet, vilket gör att kommissionen och medlemsstaterna måste ta fram flexibla lösningar och vara beredda att reagera snabbt på externa händelser. Tio år efter antagandet av e-tullbeslutet noterade vi att framsteg gjorts i utvecklingen av it-systemen. Men ett antal av dessa system har fortfarande inte genomförts fullt ut.

17. I den fleråriga strategiska planen från 2017 ingår 31 it-projekt som ska genomföras av kommissionen och medlemsstaterna. De är avsedda att utveckla nya eller uppgradera befintliga system i syfte att modernisera tullunionen och garantera att unionens tullkodex

¹³ Vi tog också hänsyn till slutsatserna och rekommendationerna i särskild rapport nr 19/2017 *Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen.*

tillämpas fullt ut. Tidsfristerna för att leverera it-projekten har skjutits upp efter hand. Revideringarna av den fleråriga strategiska planen 2016 och 2017 resulterade i att leveransdatumerna för it-systemen senarelades för 28 % respektive 42 % av projekten.

18. I **bilaga II** visas ett diagram över hur många ytterligare år som behövs för att leverera vart och ett av it-projekten. Det bygger på en jämförelse mellan tidsfristerna för leverans enligt den fleråriga strategiska planen från 2017 och enligt den ursprungliga planeringen. Vår analys visar att det ursprungliga leveransdatumet behövs för fyra projekt medan många andra var försenade, och för fyra projekt senarelades leveransdatumet med fem år eller mer.

Leveransen av vissa viktiga it-system som behövs enligt unionens tullkodex är försenad till efter 2020

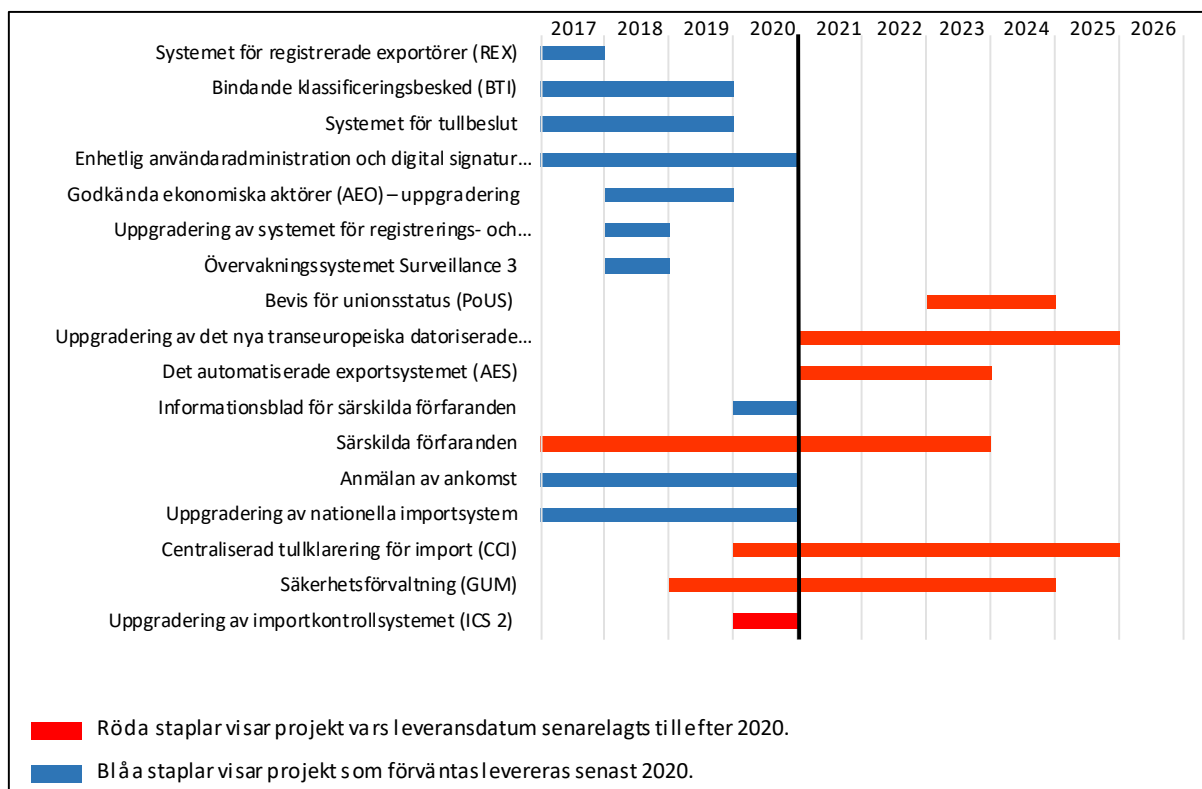
19. Det fullständiga genomförandet av unionens tullkodex är beroende av tillgången till ett antal it-system vid kommissionen och i medlemsstaterna. Även om unionens tullkodex varit tillämplig sedan 2016 innehåller den en övergångsperiod fram till den 31 december 2020 då de 17 it-system som behövs senast ska ha utvecklats av kommissionen och medlemsstaterna.

20. Enligt den fleråriga strategiska planen från 2017 kommer sju av dessa it-system¹⁴ att slutlevereras först efter tidsfristen 2020. Enligt kommissionen kommer den övergripande genomförandegraden av unionens tullkodex att ligga på omkring 75 % i slutet av 2020. Beräkningen bygger dock på leverans av etappmålen vad gäller unionskomponenter och tar inte hänsyn till när systemen kommer att vara klara att användas. Dessutom konstaterade vi att de försenade projekten innefattade viktiga system för driften av centrala tullförfaranden (import, transit och export) eller uppgraderingar av dessa. Medlemsstaterna anser enligt

¹⁴ Projekt enligt unionens tullkodex som skjutits upp till efter 2020: det automatiserade exportsystemet (AES), uppgradering av det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS), säkerhetsförvaltning (GUM), särskilda förfaranden, centraliserad tullklarering för import (CCI), bevis för unionsstatus (PoUS) och uppgradering av importkontrollsystemet (ICS 2).

svaren på vår enkät att dessa system är avgörande för att tullunionen ska kunna moderniseras och fungera effektivt (se [figur 2](#)).

Figur 2 – Flerårig strategisk plan från 2017 för 17 projekt rörande unionens tullkodex¹⁵



Källa: Revisionsrätten, baserat på den fleråriga strategiska planen från 2017 (en detaljerad beskrivning av it-projekten finns i [bilaga I](#))

21. I januari 2018 rapporterade kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av unionens tullkodex och informerade dem om att tidsfristen för unionens tullkodex 2020 inte kommer att kunna hållas. I mars 2018 lade kommissionen fram ett förslag om ändring av unionens tullkodex som inbegrep en förlängning av övergångsperioden för tillämpning av vissa bestämmelser fram till 2025.

¹⁵ Planeringen av uppgradering av importkontrollsystemet (ICS 2) avser endast första delen av projektet. De återstående delarna kommer att levereras efter 2020.

Det finns en risk att den nya föreslagna tidsfristen inte kan hållas

22. Revideringen av den fleråriga strategiska planen 2017 ledde till en betydande koncentration av kommissionens arbete till perioden 2023–2025, när sex system¹⁶ som är resultatet av omfattande projekt planeras att tas i drift¹⁷. Dessutom är ett stort antal medlemsstater sena med att genomföra sina it-system¹⁸. Därför finns det risk att de ändrade tidsfristerna inte heller kommer att kunna hållas och att tidsfristen för unionens tullkodex förlängs ännu längre än till 2025.

Förändringar i omfattning, otillräcklig resurstilldelning och en långdragen beslutsprocess var de främsta orsakerna till förseningarna

23. Vår granskning av genomförandet av tullens it-projekt, inbegripet en djupanalys av fem projekt¹⁹, och medlemsstaternas svar på vår enkät visade att de främsta orsakerna till förseningarna var följande:

- Förändringar i omfattningen av vissa projekt som gjort dem mer komplexa (se **punkterna 24–25**).

¹⁶ Dessutom kommer den andra delen av uppgraderingen av unionens tullkodex importkontrollsystem också att infalla under denna period, trots att planeringen av projektets andra del ännu inte ingår i den fleråriga strategiska planen från 2017.

¹⁷ Den här typen av koncentration står i strid med slutsatserna från projektgruppen för Tull 2020 angående effekterna för medlemsstaterna av kraven i unionens tullkodex, nämligen att överlappningar mellan införandet av flera stora system inom samma tidsperiod ska undvikas. Kommissionen meddelade även att EU aldrig tidigare har erfarit en så omfattande systemomvandling och att det kommer att finnas många operativa risker på både teknisk nivå och samordningsnivå.

¹⁸ Vi jämförde den nuvarande situationen (baserat på medlemsstaternas svar på vår enkät) med den fleråriga strategiska planens etappmål för första kvartalet 2018.

¹⁹ Fyra projekt enligt unionens tullkodex: systemet för registrerade exportörer (REX), övervakningssystemet Surveillance 3, uppgradering av importkontrollsystemet (ICS 2) och centraliserad tullklarering för import (CCI) samt ett ytterligare projekt som inte bygger på unionens tullkodex: en gemensam kontaktpunkt för EU (se **bilaga I**).

- Otillräcklig resurstilldelning från kommissionen och medlemsstaterna för genomförandet av it-systemen (se **punkterna 26–32**).
- Långdragen beslutsprocess på grund av att förvaltningsstrukturen är uppdelad på flera nivåer²⁰ inom kommissionen och i medlemsstaterna (se **punkterna 33–36**).

Förändringar i omfattningen av vissa projekt

24. Kommissionen baserade sin tidsplan för utveckling och införande av tullsystemen på den studie om it-planen som slutfördes 2012 och drog slutsatsen att tidsfristen 2020 var realistisk för genomförandet av de it-projekt som då planerades.

25. 12 av de 17 projekten, som redan hade planerats i den moderniserade tullkodexen, som föregick unionens tullkodex, var relativt mogna²¹. Men under de diskussioner som följde enades kommissionen och medlemsstaterna om att göra väsentliga ändringar i omfattningen av vissa it-system. Dessutom flyttades några it-system från medlemsstatsnivå till EU-nivå. Det ledde till en avsevärd ökning av kommissionens arbetsbörda, och den ursprungligen angivna tidsplanen blev omöjlig att hålla.

Otillräcklig resurstilldelning från kommissionen och medlemsstaterna

Kommissionens budget (unionskomponenter)

26. Kommissionen baserade resursbehoven för genomförandet av programmet Tull 2020 på genomförandet av EU:s it-strategi för politikområdet tullar i enlighet med den fleråriga strategiska planen från 2012.

27. Den första indikationen på att den tillgängliga budgeten inom programmet Tull 2020 kanske inte var tillräcklig sågs 2015 i samband med projektet för uppgradering av

²⁰ Av de 24 medlemsstater som svarade på vår enkät angav 19 att de nuvarande förvaltningsstrukturerna är lämpliga med hänsyn till omständigheterna, men 14 medlemsstater medgav att arbetssättet och beslutsfattandet skulle kunna förbättras ytterligare.

²¹ Enligt modelleringen av förfarandeprocesser hade systemen redan definierade användar- eller funktionskrav.

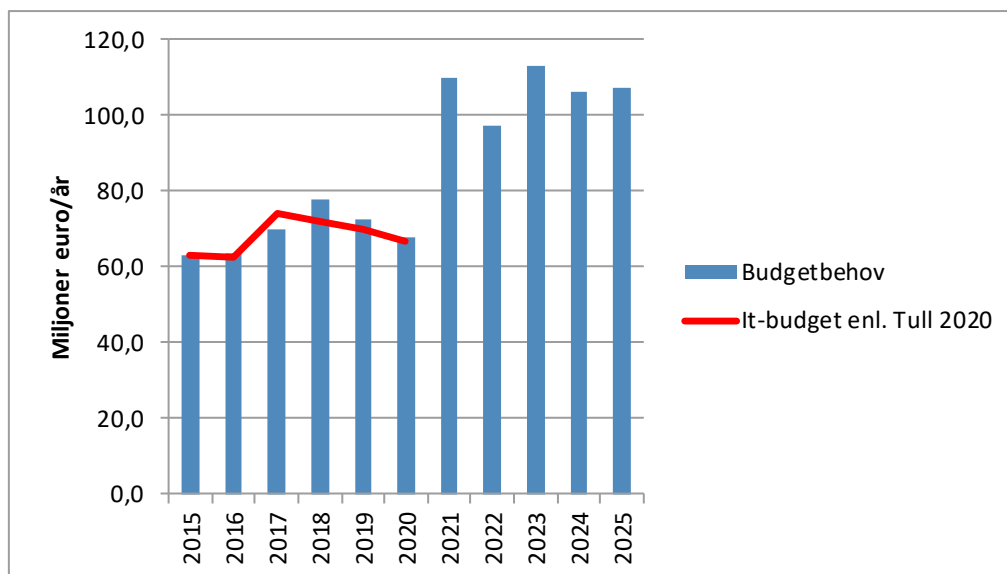
importkontrollsystemet (ICS 2). I den visionsbeskrivning som kommissionen och medlemsstaterna enades om föreslogs att en mer centraliserad strategi skulle användas för att utveckla systemen, jämfört med de ursprungliga planerna. Man föreslog en reviderad budget på totalt cirka 170 miljoner euro, mer än dubbelt så mycket som de tidigare uppskattningarna. Följaktligen drog kommissionen slutsatsen att den återstående budgeten för it-kapacitetsuppbyggnad inom programmet Tull 2020 var för liten för att täcka kostnaderna för genomförandet av detta system.

28. Kommissionen beslutade att avhjälpa problemet genom att

- dela upp projektet i block och fastställa en genomförandeperiod som sträckte sig längre än till 2020, med syftet att därigenom utnyttja budgeten för kommande Tull-program,
- säkra ytterligare resurser för it-kapacitetsuppbyggnad enligt programmet Tull 2020. Dessa ansträngningar var endast delvis framgångsrika.

29. Kommissionens prognoser för budgetbehoven 2021–2025 är betydligt högre än för 2014–2020. I **figur 3** visas de uppskattade budgetbehoven för it-system fram till slutet av programperioden för Tull 2020 och de ökade budgetbehov som förväntas efter 2020. Kommissionen uppskattar att man för nästa Tull-programperiod kommer att behöva omkring 100–115 miljoner euro per år för att kunna hålla alla it-system i drift och avsluta de återstående projekt i den fleråriga strategiska planen som skjutits upp till efter 2020.

Figur 3 – Uppskattade budgetbehov för genomförandet av den reviderade fleråriga strategiska planen från 2017



Källa: Kommissionens arbetsdokument.

Medlemsstaternas budget (nationella komponenter)

30. Vår enkät till medlemsstaterna visade att för de flesta av dem (67 %) var otillräckliga budgetanslag på nationell nivå en av de främsta orsakerna till att genomförandet av unionens tullkodex hade försenats. Kommissionen insåg direkt efter godkännandet av arbetsprogrammet för unionens tullkodex 2014 att vissa medlemsstater inte skulle ställa tillräckliga medel till förfogande för sina tullförvaltningar för att de skulle kunna följa den fleråriga strategiska planen. Kommissionen informerade oss om att detta delvis berodde på den internationella makroekonomiska krisen som började 2008. Redan i särskild rapport nr 19/2017 underströk vi att underfinansiering av transeuropeiska it-system kan försena genomförandet av unionens tullkodex²².

31. Kommissionen fortsatte att uppmana medlemsstaterna att ställa nationella resurser till förfogande och undersökte alternativa lösningar på problemet med otillräckliga budgetar i

²² Se punkterna 33–38 i särskild rapport nr 19/2017.

medlemsstaterna, till exempel genom att underlätta samarbete mellan medlemsstater (se **ruta 1**).

Ruta 1 – Samarbete kring utvecklingen av nationella komponenter inom en grupp av medlemsstater

Kommissionen uppmuntrade medlemsstaterna att samarbeta kring utvecklingen av nationella komponenter, i stället för att varje medlemsstat arbetar för sig. På skatteområdet har GD Skatter och tullar haft positiva erfarenheter av sådan samarbetsbaserad it-utveckling.

År 2017 förberedde Estland ett projekt för att inrätta en ny expertgrupp bestående av företrädare för flera medlemsstater i syfte att utveckla nationella komponenter i tullens it-system tillsammans.

Expertgruppen skulle till exempel utarbeta gemensamma upphandlingsförfaranden för att uppnå stordriftsfördelar. Projektet godkändes av kommissionen och kommer att få finansiering genom 2018 års arbetsprogram för Tull 2020. 15 medlemsstater uttryckte intresse för att delta i den här typen av åtgärder.

Vid tidpunkten för revisionen hade expertgruppen ännu inte inlett sitt arbete, och därför gick det inte att fullt ut bedöma resultaten av detta initiativ.

32. Medlemsstaterna behåller 20 % av de medel de uppbär i form av tullar för uppbörds kostnader, och återstående 80 % går till EU-budgeten som inkomst. Den andel som behålls för uppbörds kostnader skulle vara tillräcklig²³ för att bidra till att täcka medlemsstaternas kostnader för genomförandet av tullens it-system. Vi noterade dock att ingen medlemsstat angav att den hade gjort på det sättet. I stället användes medel från den

²³ Under 2017 behöll medlemsstaterna mer än 4 miljarder euro för uppbörds kostnader. I de enskilda medlemsstaterna varierade det belopp som behövs mellan 3 miljoner och 1 miljard euro.

nationella budgeten och EU:s strukturfonder för att finansiera utvecklingen av tullens it-system.

Långdragen beslutsprocess på grund av att förvaltningsstrukturen är uppdelad på flera nivåer inom kommissionen och i medlemsstaterna

33. Utvecklingen av tullens it-system kräver medverkan av och nära samarbete och samförstånd mellan ett stort antal aktörer på flera nivåer inom kommissionen och i medlemsstaterna (se **punkt 11**). Förutom att it-utvecklingen är komplicerad i sig, försvåras beslutsfattandet ytterligare av särdragen i nationella tullförfaranden och skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller it-utveckling och it-kapacitet inom tullen.

34. I sin roll som samordnare har kommissionen redan erfarenhet av den här förvaltningsstrukturen i samband med genomförandet av de befintliga tullsystemen, framför allt när det gäller första generationens transitsystem (det nya datoriserade transiteringssystemet). Erfarenheten säger att det är en utmanande och tidskrävande uppgift att nå samförstånd om alla aspekter av projektgenomförandet²⁴.

35. Mot bakgrund av komplexiteten i tullens it-projekt angav kommissionen en rad detaljerade etappmål för varje projekt för att underlätta den operativa planeringen och övervakningen. Etappmålen är indelade efter de viktigaste projektfaserna och avser godkännandet av dokumenten eller åtgärderna i fråga av medlemsstaterna som företräds i de styrande organen²⁵.

²⁴ I det förberedande dokumentet för it-planen *Iteration 1 Global Estimation Study Document* beaktades den tid som krävdes för utvecklingen av det nya datoriserade transiteringssystemet – 12 år – vid uppskattningen av den tid det skulle ta att utveckla de nya systemen.

²⁵ Tullpolicygruppen och samordningsgruppen för elektroniska tullar.

36. Vi tittade på tillämpningen av de här etappmålen i vårt urval bestående av fem projekt (se **punkt 23**). I samtliga fall blev kommissionens överenskommelser med medlemsstaterna om det inledande etappmålet (nyttokalkyl och/eller visionsbeskrivning) försenade²⁶.

Kommissionen var sen med att rapportera om förseningarna

37. Genomförbarheten i tidsfristerna för att slutföra it-projekten började ifrågasättas av några medlemsstater och företrädare för handeln (som importörer, tullombud, transportföretag och logistikoperatörer) omedelbart efter att de viktigaste planeringsdokumenten hade antagits 2013 och 2014. Trots det angavs fortfarande 2016 i kommissionens officiella strategiska planeringsdokument och rapporter att alla it-system enligt unionens tullkodex och flera andra projekt i den fleråriga strategiska planen som inte bygger på unionens tullkodex skulle levereras senast 2020 (se **ruta 2**).

Ruta 2 – I kommissionens rapportering (fram till 2016) angavs att it-systemen skulle levereras senast 2020

Kommissionen nämnde inte risken att it-systemen enligt unionens tullkodex inte skulle kunna levereras senast 2020 i någon av lägesrapporterna om Tull 2020 för åren 2014, 2015 eller 2016 (se **punkt 46**).

I lägesrapporten om e-tull för 2016 (offentliggjord i juli 2017) medgav kommissionen att flera projekt hade blivit försenade. Men mot bakgrund av de framsteg som hade gjorts under 2016 angavs att projekten fortfarande skulle kunna genomföras i tid.

Liknande information gavs i lägesrapporterna om e-tull för 2014 och 2015.

38. När kommissionen noterade problem i fråga om tillgängliga resurser och potentiella förseningar i genomförandet av arbetsprogrammet för unionens tullkodex i juni 2014

²⁶ I två fall (övervakningssystemet Surveillance 3 och systemet för registrerade exportörer (REX)) var det möjligt att komma i kapp och hålla den ursprungliga tidsfristen (enligt den fleråriga strategiska planen från 2014). I två andra fall (centraliserad tullklarering för import (CCI) och uppgradering av importkontrollsystemet (ICS 2)) delades projekten in i faser med slutleverans efter 2020. När det gäller en gemensam kontaktpunkt för EU delades projektet in i flera delprojekt och man vet ännu inte när det kommer att vara klart i sin helhet.

ändrade den inte tidsfristerna i arbetsprogrammet eller i den fleråriga strategiska planen. I stället upprättade man en ny operativ plan baserad på interna resurser som skulle förvaltas parallellt. Det ledde till att den fleråriga strategiska planen/arbetsprogrammet för unionens tullkodex användes externt, medan den operativa planen, som återspeglade verkligheten, främst användes internt. Från 2015 och framåt angav den interna operativa planen längre tidsfrister än den fleråriga strategiska planen/arbetsprogrammet för unionens tullkodex och omfattade projekt som skulle genomföras efter tidsfristen för unionens tullkodex år 2020.

39. De två planeringsverktygen för tullens it-utveckling samexisterade fram till 2017 när de samordnades efter en översyn (eller en avstämning mot verkligheten) som gjordes av kommissionen. Översynen resulterade i 2017 års reviderade fleråriga strategiska plan, där tidsfristerna för införandet av flera it-system sköts upp till efter den rättsligt bindande tidsfristen för unionens tullkodex 2020. Kommissionen blev därför tvungen att uppdatera arbetsprogrammet för unionens tullkodex och föreslå en ändring av förordningen om unionens tullkodex (se **punkt 21**).

40. Att de två planeringsverktygen existerade visar att kommissionen var medveten om förseningarna. Beslutet att inte ta med denna information i den officiella rapporteringen gjorde att de berörda parterna (såsom Europaparlamentet, andra EU-institutioner som inte företräds i förvaltningsstrukturen för Tull 2020 liksom berörda företag och medborgare) inte fick full vetskap om riskerna för förseningar i realtid.

Den ursprungliga utvecklingsstrategin var inte den mest kostnadseffektiva

41. När programmet Tull 2020 utformades genomförde kommissionen en studie för att fastställa tidsfristerna för genomförandet av it-systemen och den budget som krävdes för unionskomponenterna (se **punkt 26**). Den utvecklingsstrategi som valdes var till största delen decentraliserad. Detta trots det faktum att ett centraliserat genomförande var det mest kostnadseffektiva alternativet (se **ruta 3**).

Ruta 3 – En centraliserad utvecklingsstrategi förkastades av medlemsstaterna

I sin konsekvensbedömning presenterade kommissionen fyra scenarier för programmet Tull 2020, där den största skillnaden var graden av centraliserad utveckling på kommissionsnivå eller decentraliserad utveckling i varje enskild medlemsstat. Det mest centraliserade alternativet inbegrep delad gemensam utveckling och genomförande av it-system för klareringsprocessen i sin helhet och motsvarande gränssnitt mot handlarna.

Denna centraliserade lösning skulle ha krävt en större budget för programmet Tull 2020 (uppskattningsvis omkring 200 miljoner euro mer än det alternativ som valdes). Men den erbjöd också betydande stordriftsfördelar (en euro som investerades centralt skulle kunna ge besparingar på fyra euro för medlemsstaterna).

Detta scenario valdes inte eftersom medlemsstaterna ansåg att en decentraliserad lösning bättre skulle kunna uppfylla specifika nationella krav och minska risken för misslyckade projekt.

42. Senare, under diskussionerna om enskilda projekts omfattning, begärde medlemsstaterna att EU skulle utveckla vissa komponenter i it-systemen på central nivå. Det ledde till en mer kostnadseffektiv lösning tack vare stordriftsfördelar men krävde mer resurser från programmet Tull 2020 än planerat (se **punkt 27**).

Målen och rapporteringsförfarandena i programmet Tull 2020 är inte lämpliga för att övervaka genomförandet av it-systemen

43. De specifika och operativa målen för it-genomförandet i programmet Tull 2020 är alltför allmänt formulerade för att kunna användas för övervakning och rapportering (t.ex. "datorisering" eller "att utveckla, förbättra, driva och stödja de europeiska informationssystemen på tullområdet"). Och eftersom de specifika it-system som skulle utvecklas inte angavs bland de ovan nämnda målen i programmet Tull 2020 så har de inte övervakats på lämpligt sätt i befintliga rapporter.

44. I den ram för resultatmätning som tagits fram för att bedöma programmet Tull 2020 föreskrivs fyra indikatorer för genomförandet av de nya it-systemen:

1. Antal it-projekt som är i forskningsfasen.
2. Antal it-projekt som är i utvecklingsfasen.

3. Antal nya it-system som är i driftsfasen.
4. Andel it-projekt med "grön" status.

45. Vi konstaterade att det inte fanns några mål för de tre första indikatorerna, medan det angivna målet för den fjärde indikatorn bara var att 50 % av it-projekten skulle uppfylla kraven enligt planeringen (dvs. ha "grön" status). Detta mål var inte meningsfullt eftersom ett projekt kan få "grön" status bara för att den fleråriga strategiska planen revideras, utan att några faktiska framsteg har gjorts i genomförandet av it-systemet. De fyra indikatorer som tagits fram för att bedöma it-genomförandet leder därför inte till att förseningar upptäcks och rapporteras.

46. Kommissionen offentliggör årliga lägesrapporter om genomförandet av programmet Tull 2020. I de tre lägesrapporter om Tull 2020 som hade offentliggjorts vid tidpunkten för revisionen (2014, 2015 och 2016) är informationen om genomförandet av it-systemen begränsad. I alla tre rapporterna anges att utvecklingen i stort sett sker enligt planeringen. Lägesrapporterna om e-tull för de tre ovannämnda åren innehåller mer detaljerad information om hur långt man kommit med införandet av it-systemen, men det finns ingen information om risken för att de planerade tidsfristerna inte kan hållas. Med tanke på förseningarna i utvecklingen och införandet av nya it-system gav lägesrapporterna om Tull 2020 inte en balanserad och fullständig bild²⁷ av programmets genomförande.

47. Kommissionen får regelbundet information om medlemsstaternas kostnader för att utveckla de nationella komponenterna i it-systemen. Dessa uppgifter sammanställs och presenteras i lägesrapporterna om e-tull. Informationen från medlemsstaterna är dock varken fullständig eller jämförbar. Genom vår enkät kunde vi bekräfta denna begränsning som hindrade oss att uppskatta de totala kostnaderna för att utveckla it-systemen (unionskomponenter och nationella komponenter). Otillförlitlig information om använda belopp hindrar kommissionen från att korrekt utvärdera huruvida genomförandet av it-

²⁷ I lägesrapporterna om Tull 2020 ägnas bara en sida åt de nya it-systemen (av cirka 15 sidor) eftersom endast 4 av 68 (output- och resultat-) indikatorer rör de nya it-systemen.

projekten är ändamålsenligt och ger valuta för pengarna inom ramen för moderniseringen av tullunionen.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

48. Tullförfaranden kan ha mycket stort inflytande på handeln, uppbörden av tullar och medborgarnas säkerhet och trygghet. Att modernisera dessa förfaranden är viktigt för att EU ska fungera väl. Tio år efter antagandet av e-tullbeslutet noterade vi att framsteg gjorts i utvecklingen av it-systemen mot en papperslös miljö på tull- och handelsområdet. Men systemen har fortfarande inte genomförts fullt ut.

49. Vi drar följande slutsatser:

- Leveransen av 7 av de 17 it-systemen enligt unionens tullkodex kommer att överskrida tidsfristen 2020. Vissa av dem är viktiga system som uppgradering av importkontrollsystemet (ICS 2) och centraliserad tullklarering för import (CCI) (se **punkterna 19–21**).
- Det finns en risk att den nya tidsfristen 2025 inte kommer att kunna hållas (se **punkt 22**).
- Den ursprungliga tidsplaneringen för genomförandet av it-systemen, som fastställts av kommissionen, blev orimlig på grund av ändringar i omfattningen av vissa projekt (se **punkterna 24–25**).
- De faktiska kostnaderna för utvecklingen av unionskomponenterna i it-systemen var betydligt högre än uppskattningarna i den ursprungliga planen, och kommissionen anslog inte tillräckliga resurser för dessa projekt (se **punkterna 26–29**).
- Otillräckliga budgetanslag från medlemsstaterna var en av de främsta orsakerna till förseningar (se **punkterna 30–32**).
- Den långdragna beslutsprocessen försenade genomförandet av vissa it-system på grund av att förvaltningsstrukturen är uppdelad på flera nivåer inom kommissionen och i medlemsstaterna (se **punkterna 33–36**).
- Kommissionen var sen med att rapportera om förseningarna i genomförandet av it-systemen (se **punkterna 37–40**).

- Besluten om hur mycket av it-utvecklingen som skulle centraliseras på EU-nivå baserades inte alltid på avväganden om kostnadseffektivitet utan också på medlemsstaternas specifika nationella krav och riskerna för misslyckade projekt (se **punkterna 41 och 42**).
- Målen och rapporteringsförfarandena i programmet Tull 2020 är inte lämpliga för att övervaka genomförandet av it-systemen på ett bra sätt (se **punkterna 43–47**).

50. Vi rekommenderar att kommissionen tar hänsyn till erfarenheterna från programmet Tull 2020 och dess förvaltning av it-projekt i enlighet med den fleråriga strategiska planen inför framtida Tull-program.

Rekommendation 1 – Inrikta programutformningen på it-genomförandet

När det gäller nästa Tull-program bör kommissionen föreslå

- a) mål som uttryckligen avser utvecklingen av de planerade it-systemen,
- b) mål som är precisa och mätbara.

Tidsram för genomförandet: 2020.

Rekommendation 2 – Förbättra uppskattningarna av it-projektens tidsramar, resurser och omfattning

När det gäller framtida Tull-program bör kommissionen

- a) vid utarbetande av tidsplaner och tilldelning av resurser se till att på lämpligt sätt dra nytta av erfarenheterna från tidigare program (som riskerna med it-miljöns och projektens komplexitet),
- b) ge medlemsstaterna den information de behöver för att fatta välgrundade beslut om projektens omfattning i god tid.

Tidsram för genomförandet: 2020.

Rekommendation 3 – Underlätta samarbete om it-utvecklingen

Kommissionen bör

- a) övervaka risken att en medlemsstat inte håller tidsfristerna för genomförandet av de nationella komponenterna och, på ett tidigt stadium, identifiera möjliga lösningar och underlätta deras tillämpning på nationell nivå,
- b) främja ett ökat it-utvecklingssamarbete mellan medlemsstaterna.

Tidsram för genomförandet: 2020.

Rekommendation 4 – Förenkla förvaltningen genom ökad kommunikation

Kommissionen bör förenkla förvaltningen av it-systemutvecklingen på tullområdet genom att kommunicera effektivare och snabbare med medlemsstaterna, till exempel genom att använda ytterligare lösningar för informationsutbyte så att beslut kan fattas utan dröjsmål.

Tidsram för genomförandet: 2020.

Rekommendation 5 – Öppenhet i rapporteringen om it-genomförandet

Kommissionen bör

- a) informera alla parter som berörs av genomförandet av it-systemen på EU-nivå och i medlemsstaterna, i tid och på ett öppet sätt, om förseningar i genomförandet och om kostnaderna för unionskomponenter och nationella komponenter,
- b) fastställa lämpliga rapporteringsförfaranden och indikatorer för det övergripande genomförandet liksom för enskilda projekt i resultatmättningsramen för kommande Tullprogram samt utfärda de rapporteringsdokument som krävs.

Tidsram för genomförandet: 2021.

Denna särskilda rapport antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Lazaros S. Lazarou som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 september 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

BESKRIVNING AV IT-PROJEKTEN

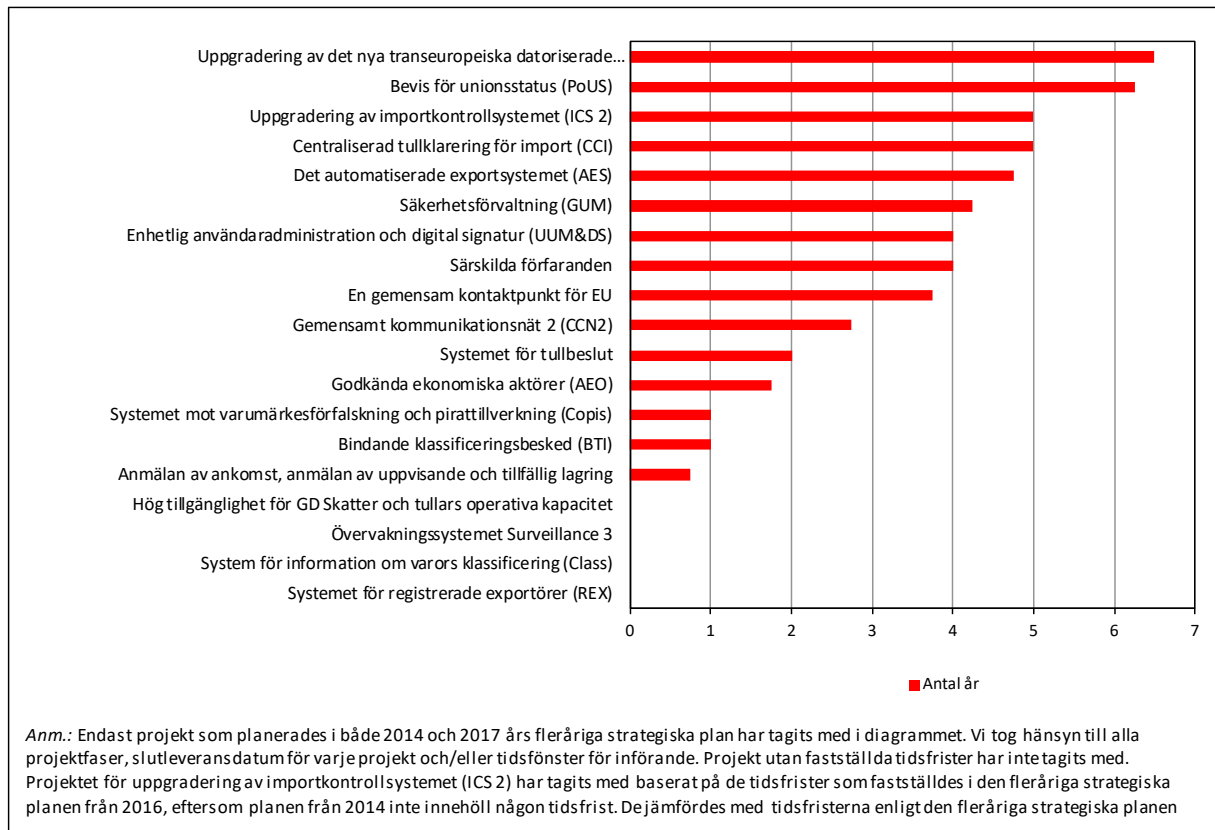
SYSTEM ENLIGT UNIONENS TULLKODEX	
Systemet för tullbeslut	Syftet med projektet är att harmonisera processerna i samband med ansökningar om tullbeslut, beslutsfattande och handläggning av beslut i hela EU.
Bindande klassificeringsbesked (BTI)	Projektets mål är att uppgradera det befintliga europeiska informationssystemet för bindande klassificeringsbesked EBTI-3 och övervakningssystemet Surveillance 2 i enlighet med bestämmelserna i unionens tullkodex (t.ex. ändringar av giltighetsperiod). Projektet är nära kopplat till övervakningssystemet Surveillance 3.
Godkända ekonomiska aktörer (AEO) – uppgradering	Syftet med projektet är att förbättra affärsprocesserna i samband med ansökningar och intyg om status som godkänd ekonomisk aktör med beaktande av ändringarna av bestämmelserna i kodexen.
Det automatiserade exportsystemet (AES)	Projektet genomför kodexens krav för export och utförsel och består av två komponenter: "transeuropeiskt AES" och "uppgradering av nationella exportsystem".
Uppgradering av det nya transeuropeiska datoriserade transiteringssystemet (NCTS)	Syftet med det projektet är att uppgradera det befintliga transeuropeiska systemet, som automatiserar transitförfarandena och kontrollen av förflyttningar enligt TIR-förfarandet inom EU.
Systemet för registrerade exportörer (REX)	REX-projektet syftar till att genomföra ett system som ska tillhandahålla aktuell och fullständig information om registrerade exportörer som är etablerade i länder utanför EU och som exporterar varor till unionen enligt förmånsordningar.
Uppgradering av systemet för registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer (Eori 2)	Detta projekt syftar till att uppgradera det befintliga transeuropeiska Eori-systemet för registrering och identifiering av ekonomiska aktörer i EU och i tredjeländer.

Anmälan av ankomst, anmälan av uppvisande och tillfällig lagring	Syftet med projektet är att definiera processerna för anmälan av transportmedlets ankomst, uppvisande av varorna och deklarationen för tillfällig lagring och att stödja harmonisering i alla medlemsstater.
Säkerhetsförvaltning (GUM)	Syftet med projektet är att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig förvaltning av de olika typerna av säkerheter. Projektet har både en transeuropeisk och en nationell komponent.
Informationsblad för särskilda förfaranden	Syftet med projektet är att utveckla ett nytt transeuropeiskt system för administrativt samarbete och standardiserat informationsutbyte mellan tullmyndigheterna i alla medlemsstater.
Särskilda förfaranden	Syftet med projektet är att påskynda, underlätta och harmonisera särskilda förfaranden i hela unionen genom att tillhandahålla gemensamma affärsprocessmodeller.
Övervakningssystemet Surveillance 3	Syftet med projektet är att uppgradera övervakningssystemet Surveillance 2+ så att ytterligare uppgiftselement från deklarationerna kan bearbetas, för syften som rör bättre analys av tullrisker, bedrägeribekämpning, marknadsanalys, kontroller efter frigörande och statistik.
Uppgradering av importkontrollsystemet (ICS 2) för att öka säkerheten i leveranskedjan vid införsel	Projektet syftar till att skapa ett nytt transeuropeiskt system som ersätter det befintliga importkontrollsystemet. Det främsta målet är att öka säkerheten i leveranskedjan genom att optimera utbytet av förhandsinformation om gods och genom att avhjälpa brister i fråga om säkerhets- och skyddsförfaranden och/eller uppgiftskvaliteten för att förbättra riskanalysen.
Uppgradering av nationella importsystem	Målet för projektet är att genomföra alla krav i unionens tullkodex som avser nationell import. Det hänför sig till de nationella systemen för behandling av tulldeklarationer och andra tillhörande system.
Centraliserad tullklarering för import (CCI)	Projektet syftar till att skapa ett transeuropeiskt system som gör att handlare kan centralisera sin inlämning av importtulldeklarationer till en tullmyndighet, medan varorna fysiskt visas upp i en annan medlemsstat eller andra medlemsstater.
Bevis för unionsstatus (PoUS)	Projektet syftar till att skapa ett nytt transeuropeiskt system för att lagra, hantera och hämta dokument om elektroniska bevis för tullstatus som unionsvaror.

<p>Enhetlig användaradministration och digital signatur (UUM&DS) (Direkt tillgång för näringsidkare till de europeiska informationssystemen)</p>	<p>Syftet med UUM&DS-projektet är att genomföra ett system som erbjuder näringsidkare direkt och EU-harmoniserad tillgång till nya EU-omfattande och centraliserade tjänster.</p>
<p>SYSTEM SOM INTE BYGGER PÅ UNIONENS TULLKODEX (som omnämns i rapporten)</p>	
<p>En gemensam kontaktpunkt för EU:s tullsektor</p>	<p>Målet med en gemensam kontaktpunkt för EU:s tullsektor är att möjliggöra för ekonomiska aktörer att på elektronisk väg på en och samma gång lämna in all den information som krävs enligt tullbestämmelser och annan lagstiftning för gränsöverskridande förflyttning av varor till, från och inom EU.</p>
<p>Systemet mot varumärkesförfalskning och pirattillverkning (Copis)</p>	<p>Syftet med Copis är att stärka skyddet av immateriella rättigheter genom att förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan rättighetsinnehavare och medlemsstaternas tullförvaltningar och mellan alla tullkontor i medlemsstaterna.</p>
<p>System för information om varors klassificering (Class)</p>	<p>Syftet med projektet är att utveckla ett system för information om varors klassificering enligt tulltaxan med en gemensam plattform där all klassificeringsinformation görs tillgänglig och lätt åtkomlig.</p>
<p>Gemensamt kommunikationsnät 2 (CCN2)</p>	<p>CCN2 är en utveckling av det nuvarande gemensamma kommunikationsnätet CCN, som är en sluten, säker nätverksinfrastruktur som tillhandahålls av kommissionen för att underlätta informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna på tull- och skatteområdet.</p>
<p>Hög tillgänglighet för GD Skatter och tullars operativa kapacitet</p>	<p>Genom det här projektet avser kommissionen att tillhandahålla infrastrukturkapacitet med hög tillgänglighet för att hysa EU:s tullsystemkomponenter och it-tjänster.</p>

BILAGA II

**YTTERLIGARE ANTAL ÅR SOM BEHÖVS FÖR ATT LEVERERA VART OCH ETT AV IT-PROJEKTEN
I FÖRHÅLLANDE TILL DEN URSPRUNGLIGA PLANERINGEN**



Källa: Revisionsrätten, baserat på de fleråriga strategiska planerna från 2017, 2016 och 2014 och dokumentationen av projektet för uppgadering av importkontrollsystemet (ICS 2) (en detaljerad beskrivning av it-projekten finns i **bilaga I**).

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”EN RAD FÖRSENINGAR HAR DRABBAT TULLENS IT-SYSTEM: VAD VAR DET SOM GICK FEL?”

SAMMANFATTNING

V. När det gäller de rekommendationer som tas upp i sammanfattningen hänvisar kommissionen till sina svar på varje rekommendation i slutet av rapporten.

INLEDNING

5. Kommissionen vill framhålla andra orsaker än de som anges av revisionsrätten, däribland behovet av en anpassning till Lissabonfördraget.

10. Kommissionen vill klargöra att granskningen är inriktad på framtagningen av tullens nya it-system, vilket motsvarar 10–30 % (beroende på vilket år som avses) av programmets it-utgifter. Resten av it-utgifterna finansierar det redan befintliga europeiska informationssystemet (EIS) (drift, infrastruktur, underhåll och stöd tjänster).

SYNPKUNKTER

23. De it-projekt som har koppling till systemet för centraliserad klarering och den gemensamma kontaktpunkten för EU:s tullsektor kännetecknas av en särskilt hög grad av komplexitet. När det gäller den gemensamma kontaktpunkten för EU:s tullsektor bör det dessutom noteras att den är en del av ett möjligt framtida initiativ som planeras till 2020 (under förutsättning att nästa kommission bekräftar initiativet).

25. Kommissionen vill betona att det fanns ett behov av diskussioner och en ytterligare definition av it-systemens omfattning mellan kommissionen och medlemsstaterna. Dessa ytterligare ansträngningar för att definiera omfattningen bidrog till förseningar, eftersom genomförandet av projekten inte kunde påbörjas omedelbart efter antagandet av beslutet om unionens tullkodex. För vissa system var beslutet att komma överens om att all vidareutveckling skulle ske på EU-nivå. Ändringen av omfattningen, i kombination med begränsningen av systemens utveckling på grund av deras inbördes beroende, såväl som medlemsstaternas begränsningar som uttrycktes i den enkät som genomfördes 2016, gjorde att den tidsfrist som ursprungligen fastställdes i unionens tullkodex inte kunde uppnås.

28. För att minska problemet med en otillräcklig budget beslutade kommissionen även att se över organisationen och utöka den personal som tilldelats till projekten.

Som exempel kan nämnas att alla etappmål som fastställdes för projektet med uppgradering av importkontrollsystemet (ICS 2) i den nuvarande fleråriga strategiska planen har uppfyllts framgångsrikt sedan de olika mildrande åtgärderna vidtog 2016–17.

29. Det bör understrykas att kommissionen, på grundval av den senaste prognosen och den begärda it-utvecklingen, har föreslagit ett totalbelopp på 950 miljoner euro för programperioden 2021–2027, jämfört med beloppet på 522,9 miljoner euro för perioden 2014–2020.

36. Noteras bör, vilket även revisionsrätten konstaterar i fotnot 26, att de rapporterade förseningarna endast gäller de inledande stegen i projektet och inte de rättsligt bindande etappmålen för tillgången till tekniska specifikationer och idrifttagandet av it-systemet. Det är värt att nämna att man beslutade sig för att utarbeta den gemensamma kontaktpunkten för EU:s tullsektor som en del av ett möjligt framtida rättsligt initiativ som planeras till 2020 (under förutsättning att nästa kommission bekräftar initiativet). Av detta skäl kan den inte planeras för närvarande, och det är oklart när den

kan genomföras fullt ut. Ur denna synvinkel är den för närvarande inte en verksamhet som omfattas av en rättsligt bindande tidsram.

37. Kommissionen vill framhålla att diskussionerna om planeringen av it-projekten, deras inbördes beroende, prioriteringarna och genomförbarheten har varit en del av en öppen och konstruktiv dialog mellan kommissionens företrädare, medlemsstaterna och EU:s branschorganisationer efter antagandet av unionens tullkodex. Detta informationsutbyte ägde rum inom det förvaltningssystem som inrättats genom e-tullbeslutet. I skäl 10 i genomförandebeslutet om upprättande av ett arbetsprogram för unionens tullkodex av den 11 april 2016 hänvisas uttryckligen till behovet att ägna uppmärksamhet åt de framsteg som gjorts när det gäller att uppfylla de överenskomna målen, med tanke på den höga ambitionsnivån och graden av komplexitet i de elektroniska system som ska slutföras under 2019 och 2020. Som en uppföljning till detta genomförde kommissionen i mitten av 2016 en enkät för att samla in synpunkter på genomförbarheten och prioriteringarna från medlemsstaterna och företrädarna för näringslivet. Denna enkät låg till grund för ytterligare överenskommelser om en reviderad planering, som fastställdes och avtalades inom den fleråriga strategiska planen för 2017. När parterna var överens om den detaljerade planeringen utfärdade kommissionen sitt förslag till ändring av artikel 278 i unionens tullkodex.

38. Kommissionen skapade en intern resursbaserad plan för att fastställa konsekvenserna av förseningar och studera alternativen för att hantera dem.

Även om tidsfristerna för unionens tullkodex förblev oförändrade diskuterade kommissionen dem med medlemsstaterna och företrädarna för näringslivet inför utarbetandet av den andra versionen av arbetsprogrammet för unionens tullkodex (med början i mitten av 2015, kommissionsbeslut i april 2016, inom ramen för den rättsligt bindande tidsfristen i unionens tullkodex till slutet av 2020). Kommissionen anser att den hela tiden var fullständigt öppen gentemot medlemsstaterna och företrädarna för näringslivet i detta avseende.

40. Kommissionen upprätthåller sin fullständiga öppenhet med medlemsstaterna. Alltsedan de första planeringsstadierna har de berörda medlemsstaternas myndigheter och kommissionen öppet diskuterat riskerna för förseningar. Det är i detta sammanhang en överenskommelse nåddes med dem om att planeringen för de första systemen ska bibehållas och att både kommissionen och medlemsstaterna noga ska övervaka planeringen av de andra systemen.

43. När det gäller revisionsrättens synpunkt om lämpligheten av målen och rapporteringsförfarandena för programmet Tull 2020 hänvisar kommissionen till sitt svar på rekommendation 1.

46. När det gäller rapporteringen om driften och utvecklingen av tullens it-system vill kommissionen klargöra att lägesrapporterna för Tull 2020 innehåller begränsad information för att undvika dubbelarbete, eftersom de kompletteras av lägesrapporterna om e-tull. Både lägesrapporterna om Tull 2020 och lägesrapporterna om e-tull finns tillgängliga på Europa-webbplatsen.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

49.

Första punkten:

För att minimera konsekvenserna av förseningarna kom kommissionen och medlemsstaterna överens om vilka prioriteringar som ska fastställas och vilka delresultat som ska uppnås. Detta genomfördes 2016 med hjälp av en enkät som resulterade i den nya fleråriga strategiska planen för 2017.

Nionde punkten:

Se kommissionens svar på punkt 46.

Rekommendation 1 – Inrikta programutformningen på it-genomförandet

Kommissionen godtar rekommendationen.

I samband med sitt förslag till nästa fleråriga budgetram har kommissionen tillämpat principen om bättre lagstiftning för att fastställa exakta och mätbara, både allmänna och specifika, mål för programmen. Dessa förslag förhandlas för närvarande av medlagstiftarna.

Rekommendation 2 – Förbättra uppskattningarna av it-projektens tidsramar, resurser och omfattning

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen vill även framhålla att den utvärderar sina program i mellanskedet och det slutliga skedet för att säkerställa att de erfarenheter som gjorts vid utvärderingarna används vid utarbetandet av nya program. Detta har varit fallet med det nuvarande programmet, vilket framför allt har lett till att en ram för resultatmätning av Tull 2020 har inrättats och att specifika och mätbara mål har utarbetats. Alla rekommendationer från den slutliga utvärderingen av programmet Tull 2014 har tagits upp. Revisionsrätten bör även notera att målen för Tull 2020 är ett resultat av grundliga rättsliga förhandlingar.

Rekommendation 3 – Underlätta samarbete om it-utvecklingen

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 4 – Förenkla styrningen genom ökad kommunikation

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 5 – Öppenhet i rapporteringen om it-genomförandet

Kommissionen godtar rekommendationen.

När det gäller punkt a vill kommissionen påpeka att den endast kan informera de berörda aktörerna om kostnaderna för nationella komponenter i den mån som medlemsstaterna tillhandahåller sådan information till kommissionen.

Vad gäller punkt b vill kommissionen understryka att den, utifrån slutsatserna vid halvtidsutvärderingen, redan arbetar med en uppdatering av den nuvarande ramen för resultatmätning av Tull 2020 för att förenkla den nuvarande uppsättningen av indikatorer och för att lägga större vikt vid it-indikatorer. För det framtida programmet för tullen efter 2020 anges de viktigaste indikatorerna i bilaga 2 till kommissionens förslag. Fyra av de åtta viktigaste indikatorerna gäller it-system, däribland en ny indikator för ”grad av fullbordande av unionens tullkodex”, som används för att mäta hur stor procentandel av etappmålen som uppnåtts för genomförandet av de elektroniska systemen i unionens tullkodex. När det gäller rapporteringsförfarandena innehåller 2017 års lägesrapport om Tull 2020 tydliga korsreferenser till den kompletterande lägesrapporten för e-tull och en mer omfattande genomgång av läget för genomförandet av det europeiska informationssystemet.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	29.11.2017
Den preliminära rapporten skickades till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	12.7.2018
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	26.9.2018
Kommissionens (eller andra revisionsobjekts) officiella svar hade tagits emot på alla språk	Engelska: 5.10.2018 Övriga språk: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0910-6

doi:10.2865/15106

QJ-AB-18-023-SV-N

HTML

ISBN 978-92-847-0948-9

doi:10.2865/30474

QJ-AB-18-023-SV-Q

Vid den här revisionen tittade vi på sannolikheten att programmet Tull 2020 med tillhörande tullagstiftning leder till att de it-system som krävs för att förbättra tullverksamheten i EU kommer till stånd. Vi konstaterade att genomförandet av dessa system har drabbats av en rad förseningar och att några av dem därför inte kommer att vara tillgängliga 2020 som är den tidsfrist som fastställs i unionens tullkodex. Förseningarna berodde på flera faktorer, framför allt förändringar i projektomfattningen, otillräcklig resurstilldelning från EU och medlemsstaterna och en långdragen beslutsprocess på grund av att förvaltningsstrukturen är uppdelad på flera nivåer.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.