



Rapport om en it-strategi för EU:s tullmyndigheter

2017/18:FPM79

Finansdepartementet

2018-05-09

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 178

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – om it-strategin för tullen

Sammanfattning

Rådet har i slutsatserna om utvecklingen av EU:s tullunion och dess styrning i maj 2017 bl.a. uppmanat kommissionen att beakta och utvärdera mervärdet av en permanent struktur för it-förvaltningen samt de långsiktiga fördelarna förknippat med en sådan struktur. Kommissionen uppmanades också att beakta möjliga synergier med befintliga organ. Rådet har också i slutsatserna om tullfinansiering i maj 2017 uppmanat kommissionen att utarbeta en strategi för utformning, utveckling, förvaltning och finansiering av tullens it-system, med beaktande av kommissionens och medlemsstaternas respektive ansvar för utvecklingen av de it-system som krävs för att genomföra EU-lagstiftningen.

Den 11 april 2018 presenterade kommissionen en rapport till Europaparlamentet och rådet om it-strategin för EU:s tullmyndigheter. Rapporten är bl.a. ett svar på rådets uppmaning att rapportera om framsteg när det gäller frågan om en permanent struktur och ska också ge underlag till den kommande debatten om den fleråriga budgetramen.

I dag grundas it- och strategifrågor inom tullsektorn inom EU på unionstullkodexen med tillhörande kommissionsförordningar, samt på e-tullbeslutet från 2008. It-miljön består av unions- och icke-unionskomponenter där kommissionen utvecklar överenskomna unionskomponenter som finansieras genom Tull 2020-programmet. Icke-unionskomponenterna utvecklas, drivs och finansieras av medlemsstaterna.

Kommissionen anser att arbetet med en ny it-miljö bör fortskrida enligt två separata spår där den befintliga strukturen finjusteras samtidigt som

alternativa förvaltningsmetoder utreds. Då kommissionen förutser att det pågående genomförandet av tullsystemen enligt unionstullkodexen slutförs först 2025, ser kommissionen framför sig att en ny förvaltningsmodell kan vara på plats tidigast därefter.

Om den nuvarande modellen ska genomgå större förändringar (efter 2025), kommer kommissionen fram till slutsatsen att varje ny förvaltningsmodell måste bestå av ”blandade” lösningar snarare än en enda övergripande lösning.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att den nuvarande förvaltningsmodellen bör behållas under hela genomförandet av it-projekten inom ramen för unionstullkodexen. Regeringen framhåller också att de it-system inom tullområdet som nu utvecklas bör utnyttjas under hela deras livslängd, och anser därför att en ny it-struktur kan vara på plats tidigast efter 2030.

Regeringen välkomnar förslag som kan innebära att kostnader för utveckling och drift av it-systemen på tullområdet kan minska. Samtidigt bör ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen respekteras. Det är av stor vikt att medlemsstaternas inflytande och möjlighet till styrning inte minskar med införandet av nya förvaltningsmodeller. Regeringen föredrar lösningar som bygger på ett utökat samarbete mellan medlemsstaterna och är därför tveksam till att inrätta en särskild permanent struktur (som t.ex. en ny EU-myndighet) för utveckling och drift av it-miljön på tullområdet.

Regeringen anser generellt att förslag och initiativ inte bör föregripa förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram för EU eller ses som kostnadsdrivande.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Rådet har i slutsatserna om utvecklingen av EU:s tullunion och dess styrning i maj 2017 bl.a. uppmanat kommissionen att beakta och utvärdera mervärdet av en permanent struktur för it-förvaltningen samt de långsiktiga fördelarna förknippat med en sådan struktur. Kommissionen uppmanades också att beakta möjliga synergier med befintliga organ. Rådet har också i slutsatserna om tullfinansiering i maj 2017 uppmanat kommissionen att utarbeta en strategi för utformning, utveckling, förvaltning och finansiering av tullens it-system, med beaktande av kommissionens och medlemsstaternas respektive ansvar för utvecklingen av de it-system som krävs för att genomföra EU-lagstiftningen.¹

¹ Rådets slutsatser med dokumentnummer 7585/1/17, 7586/17.

Den 11 april 2018 publicerade kommissionen en rapport om möjligheten att inrätta en permanent struktur för förvaltningen av tullmyndigheternas it-system inom EU. Rapporten innehåller också ett avsnitt om den nuvarande it-strukturen inom tullområdet. Rapporten ska ge underlag till den kommande debatten om den fleråriga budgetramen, genom att ange hur finansiering på EU-nivå är relevant för utvecklingen och driften av it-system inom tullsektorn.

Rådet har också uppmanat kommissionen att utveckla en it-strategi på lång och medellång sikt som går djupare in på finansieringsfrågan. Inom kommissionen pågår arbetet med att avsluta den analys som kommer utgöra underlaget till kommissionens förslag om nästa generations finansieringsprogram.

1.2 Förslagets innehåll

EU:s tullagstiftning

EU har sedan 2013 en ny tullagstiftning i form av unionstullkodexen.² Den 1 maj 2016 trädde tillhörande kommissionsförfordningar i kraft och unionstullkodexen började tillämpas. I dag grundas it- och strategifrågor inom tullsektorn i EU på denna lagstiftning samt på e-tullbeslutet³ från 2008, med principer enligt vilka medlemsstaterna och kommissionen samarbetar för utveckling, byggande och drift av de system som stöder tullverksamheten. Dessa system omfattar de olika tullförfarandena, inklusive deklarationshantering, varurörelser och informationsflöden mellan berörda myndigheter. Det pågår nu ett intensivt arbete med att utveckla och genomföra de 17 it-projekt som följer av den nya lagstiftningen.

It-miljön består av unions- och icke-unionskomponenter, kommissionen utvecklar och förvaltar överenskomna unionskomponenter. Dessa finansieras genom Tull 2020-programmet.⁴ Icke-unionskomponenterna utvecklas, drivs och finansieras av medlemsstaterna. Resultatet är ett sofistikerat it-ekosystem som har byggts upp under många år. Arbetet med att utveckla och genomföra samtliga it-system kommer troligtvis att fortsätta fram till 2025.

Finansiering

Kommissionen uppger att de, inom ramen för Tull 2020-programmet, har en budget för utveckling och drift av it-system inom tullområdet om ca 380

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

³ Europaparlamentets och rådets beslut nr 70/2008/EG av den 15 januari 2008 om en papperslös miljö för tullen och handeln.

⁴ 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.

miljoner euro för perioden 2015–2020. Dessa medel är avsatta för utveckling av nya system och drift av befintliga centrala system och nätverk. När det gäller de nationella komponenterna menar kommissionen att kostnaden för dessa skapar en stor oro hos medlemsstaterna. Kostnaden för komponenter som skapas 28 gånger är sannolikt betydligt högre jämfört med skapandet av centrala system.

It-scenario för en integrerad tullunion

Kommissionen konstaterar att medlemsstaterna ser framför sig en effektiv och ändamålsenlig it-struktur som tillämpar överenskomna regler på ett konsekvent och sammanhållet sätt i hela unionen. Kommissionen menar att ett logiskt slutmål är en enda gemensam it-miljö. En sådan miljö förutsätter enligt kommissionen en hög grad av delning av data, information och underrättelser mellan tullmyndigheterna och mellan dessa och andra berörda myndigheter.

Samtidigt betonas att en förändring av förvaltningsmodellen kommer att ta tid. En radikal förändring av den nuvarande it-strukturen riskerar att försvåra genomförandet av beslutade processer, vilket skulle motsäga rådets tydliga uttalande att prioritet bör ges till genomförandet av unionstullkodexen. Av detta följer att arbetet enligt kommissionen bör fortskrida enligt två separata spår där den befintliga strukturen finjusteras samtidigt som alternativa förvaltningsmetoder utreds. Då kommissionen förutser att den pågående implementeringen av tullsystemen enligt unionstullkodexen slutförs först 2025, ser de framför sig att en ny förvaltningsmodell kan vara på plats tidigast därefter.

Om den nuvarande modellen ska genomgå större förändringar (efter 2025 enligt kommissionens rekommendation), har det föreslagits att en gemensam it-leverantör skulle användas av samtliga medlemsstater för att därigenom uppnå större harmonisering. Kommissionen konstaterar att detta alternativ sannolikt skulle leda till högre kostnadseffektivitet men att komplexiteten i nuvarande it-struktur skulle göra införandet av en gemensam it-leverantör till en svår process. Ett möjligt tillvägagångssätt för en sådan lösning skulle vara att överföra ansvaret för it-frågor inom tullområdet från kommissionen till ett nytt organ, de konstaterar dock att det för närvarande saknas stöd hos medlemsstaterna för en sådan lösning. Ett alternativ är att överföra ansvaret till ett redan befintligt organ.

Ett annat alternativ är ett djupare samarbete mellan medlemsstaterna. Detta bygger på tanken att medlemsstaterna kollektivt agerar för att ta itu med utformningen av icke-unionskomponenter. Strukturen skulle vara mindre centraliserad i dess styrning och verksamhet än den lösning som innefattar en gemensam it-leverantör. Lösningen skulle också innebära att kostnaderna huvudsakligen bärs av medlemsstaterna och inte belastar EU:s budget. Kommissionen menar att potentialen i detta tillvägagångssätt måste testas genom ett verkligt fall. Kommissionen betraktar det pågående projektet om

anmälan av ankomst, anmälan av uppvisande och tillfällig lagring som leds av Belgien (där bl.a. Sverige deltar) som ett värdefullt experiment. Projektet kan komma att tillhandahålla en mall för ytterligare liknande projekt och erbjuda en mer kostnadseffektiv lösning.

Arbetet med att ta fram alternativ för en framtida styrning och finansiering av it-strukturen inom tullområdet ska ske inom den expertgrupp som har inrättats på rådets initiativ.⁵ Gruppen är tänkt att bestå av representanter från kommissionen och intresserade medlemsstater och ska påbörja sitt arbete under hösten 2018.

Kommissionens slutsatser

Kommissionen konstaterar att det finns en stor enighet om behovet av att fortsätta med de nuvarande strukturerna för att slutföra arbetsprogrammet för it-frågor inom ramen för unionstullkodexen. Inom ramen för detta arbete menar kommissionen att det är möjligt att bygga på befintliga samarbetsinitiativ för att hjälpa intresserade medlemsstater att tillhandahålla delar av de system som de behöver införa.

Kommissionen menar att arbetet bör fortskrida enligt två separata spår där den befintliga strukturen finjusteras samtidigt som alternativa förvaltningsmetoder utreds. Kommissionen ser framför sig att en ny förvaltningsmodell kan vara på plats tidigast efter 2025.

Med tanke på it-ekosystemets komplexitet hamnar kommissionen i slutsatsen att varje ny lösning bör bestå av ”blandade” lösningar snarare än en enda övergripande lösning. Arbetsgruppen bör inrikta sig på att fastställa ett realistiskt scenario på längre sikt och vägen fram till detta. Även finansieringskonsekvenserna för ett sådant scenario, som går utöver finansieringsramen för Tull 2020-programmet, måste beaktas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Rapporten innehåller inte några förslag till nya eller ändrade rättsakter. Det finns i detta skede inte något att säga om förhållandet till svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Då rapporten inte innehåller några förslag finns heller inga budgetära konsekvenser att bedöma. Kommissionen har därför inte heller presenterat någon konsekvensanalys.

⁵ Arbetsgruppen heter ”Expert Team on new approaches to develop and operate Customs IT systems”.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens uppfattning att den nuvarande förvaltningsmodellen bör behållas under hela genomförandet av it-projekten inom ramen för unionstullkodexen. Regeringen framhåller också att de it-system inom tullområdet som nu utvecklas bör utnyttjas under hela deras livslängd, och anser därför att en ny it-struktur kan vara på plats tidigast efter 2030.

Regeringen välkomnar förslag som kan innebära att kostnader för utveckling och drift av it-systemen på tullområdet kan minska. Samtidigt bör ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen respekteras. Det är av stor vikt att medlemsstaternas inflytande och möjlighet till styrning inte minskar med införandet av nya förvaltningsmodeller. Regeringen föredrar därför lösningar som bygger på ett utökat samarbete mellan medlemsstaterna och är därför tveksam till att inrätta en särskild permanent struktur (som t.ex. en ny EU-myndighet) för utveckling och drift av it-miljön på tullområdet.

Regeringen anser generellt att förslag och initiativ inte bör föregripa förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram för EU eller ses som kostnadsdrivande.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter med anledning av kommissionens rapport är inte kända i nuläget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter med anledning av kommissionens rapport är inte kända i nuläget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Rapporten kommer inte att remissbehandlas då det inte handlar om några konkreta förslag.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rapporten innehåller inga konkreta förslag till beslut.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2017/18:FPM79

Kommissionens rapport innehåller inga konkreta åtgärds- eller lagstiftningsförslag som kan prövas enligt subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rapporten kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för tullunionen med preliminär start under sensvåren 2018.