



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 22 november 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	18 november 2022
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2022) 635 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om den slutliga utvärderingen av Tull 2020-programmet

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 635 final.

Bilaga: COM(2022) 635 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.11.2022
COM(2022) 635 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om den slutliga utvärderingen av Tull 2020-programmet

{SWD(2022) 363 final}

1. BAKGRUND

Tullunionen är en av EU:s hörnstenar och ett viktigt element för den inre marknadens funktion. Territoriet för EU:s tullunion omfattas av de gemensamma regler och förfaranden som fastställs i unionens tullkodex¹. De måste tillämpas och genomföras korrekt och enhetligt i alla medlemsstaterna. Dessutom måste tullpolitiken och tullförvaltningarna ständigt anpassa sig till den moderna handelns verklighet, ett ökat ansvar och moderna kommunikationsverktyg. Unionens tullkodex är en milstolpe i arbetet med att modernisera EU:s tullmyndigheter, i syfte att uppnå en papperslös och helt automatiserad tullunion. EU:s Tull 2020-program, det fleråriga åtgärdsprogrammet för tullfrågor i EU, som inrättades genom [förordning \(EU\) nr 1294/2013](#), är nödvändigt för att stödja dess genomförande. Det tillhandahåller nödvändiga resurser för att de befintliga europeiska informationssystemen (EIS) för tullen ska fungera (och för att utveckla nya som krävs för genomförandet av unionens tullkodex) och för att underlätta och stärka samarbetet mellan nationella tullförvaltningar.

I enlighet med artikel 18.1 och 18.3 i förordning (EU) nr 1294/2013, enligt vilka kommissionen ska överlämna en utvärderingsrapport efter halva tiden och en slutlig utvärderingsrapport av tullprogrammet till Europaparlamentet och rådet, som ska utföras av en oberoende extern utvärderare, beställdes en extern studie till stöd för den slutliga utvärderingen av programmet. Dess resultat presenteras i det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och utgör underlaget för denna rapport.

Denna slutliga utvärdering bygger på halvtidsutvärderingen av tullprogrammet som offentliggjordes 2019. Dess syfte är att utvärdera Tull 2020-programmet sedan det inleddes den 1 januari 2014 fram till slutet av den 31 december 2020. I utvärderingen beaktades programmets samtliga finansierade verksamheter och berörda parter.

I enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) nr 1294/2013 presenteras resultaten av den slutliga utvärderingen av i) de framsteg som gjorts för att uppnå programmets mål, ii) kostnadseffektiviteten för de olika finansierade verksamheterna, iii) programmets samstämmighet och dess bidrag till EU:s bredare politik och prioriteringar, iv) programmets fortsatta relevans, samt v) programmets mervärde på EU-nivå. Långsiktiga effekter och programeffekternas hållbarhet har beaktats under hela analysen.

2. ÄNDAMÅLSENLIGHET

Programmets allmänna mål är att stödja tullunionens funktion och modernisering genom samarbete mellan de deltagande länderna, deras tullmyndigheter och tjänstemän.

Utvärderingen bekräftade att Tull 2020-programmet var ett viktigt instrument för att stödja genomförandet och en konsekvent tillämpning av den nya tullagstiftningen (unionens tullkodex).

¹ [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen](#) (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1).

Det har varit särskilt viktigt för den gradvisa **utvecklingen och driften av de europeiska informationssystemen (EIS) för tullen, för att skapa en gemensam it-miljö** där tullmyndigheterna samarbetar och delar uppgifter om leveranskedjan och riskrelevant information.

EIS för tullen, som finansieras genom programmet, har tillhandahållit medel för ett automatiskt, stabilt och tillförlitligt utbyte av uppgifter mellan nationella tullförvaltningar samt med ekonomiska aktörer och andra statliga myndigheter. Antalet meddelanden som utbyttes mellan tullförvaltningarna genom den säkra plattform som stöddes av programmet har ökat kontinuerligt sedan 2014 och uppgick till omkring 8,4 miljarder bara under 2020. Vissa informationsutbyten med ekonomiska aktörer har förbättrats avsevärt genom genomförandet av EU:s tullportal för näringsidkare och särskilda portaler för näringsidkare i vissa system². Dessa portaler har centraliserat åtkomsten till flera EIS för tullen och har därmed möjliggjort uppgiftsutbyte mellan tullmyndigheter och ekonomiska aktörer på ett enhetligt sätt. De tillhandahöll tjänster så att ekonomiska aktörer kunde lämna in ansökningar och ytterligare uppgifter och motta anmälningar från tullmyndigheterna. Informationsutbyte med andra statliga myndigheter främjades genom EU:s kontaktpunkt för tull och dess system för intygsutbyte (EU CSW-CERTEX), som kopplade de deltagande ländernas nationella tullsystem till EU-databaser³ som hanterar styrkande handlingar med anknytning till andra krav än tullkrav, såsom gemensamma hälsodokument för införsel, Flegtlicenser för import av timmer och trävaruprodukter och kontrollintyg för ekologiska produkter.

De gemensamma åtgärderna inom ramen för Tull 2020-programmet var ett **instrument för utbyte av kunskap och god praxis** mellan tullmyndigheter och med andra statliga myndigheter i de deltagande länderna. Genom alla typer av gemensamma åtgärder, inbegripet expertgrupper (ett nytt verktyg som stöder ett utökat operativt samarbete på regional eller tematisk grund), har programmet bidragit till att utarbeta riktlinjer och identifiera, sprida och använda bästa praxis, vilket har lett till förbättrade arbetsmetoder och en mer konsekvent och harmoniserad tillämpning av unionslagstiftningen på tullområdet och relaterade frågor. **Gemensamma åtgärder har också bidragit till utarbetandet av nya lagstiftningsinitiativ**, såsom förslaget till en förordning om en miljö med en enda kontaktpunkt för tullen i EU⁴, vilket har bidragit till moderniseringen av tullunionen och en bättre fungerande inre marknad.

Tull 2020-utbildningen har spelat en viktig roll för att stödja en mer enhetlig tillämpning av den nya tullrättsliga ramen (unionens tullkodex), som trädde i kraft under

² System för godkända ekonomiska aktörer, europeiskt informationssystem för bindande klassificeringsbesked och informationsblad för särskilda förfaranden.

³ Dvs. integrerat veterinärdatasystem (Traces) och ODS-licensieringssystem.

⁴ COM(2020) 673 final.

finansieringsperioden. Detta har underlättat förståelsen hos både tullmyndigheterna och de ekonomiska aktörerna och bidragit till ett smidigare genomförande. Tillsammans med flera gemensamma åtgärder har utbildningsverksamheten också gett vägledning i förberedelserna för Förenade kungarikets utträde ur EU.

Tull 2020-programmet har **skapat förtroende** mellan tullförvaltningarna och deras tjänstemän och har främjat arbetsrelationer och utbyten som fortsatte utöver programmets särskilda verksamhet. Dessa möjligheter till nätverkande, som alltid har ansetts vara en viktig del av programmet, har dock minskat något i och med covid-19-pandemin, vilket har ökat behovet av att ompröva hur man optimerar användningen av personliga möten och onlinemöten samt utforska lämpligare plattformar och/eller kanaler som kan säkerställa att nätverkande fortsätter med virtuella medel, för att ersätta eller komplettera vanliga sätt att nätverka.

På grundval av ovanstående visade utvärderingen att Tull 2020-programmet hade en **positiv inverkan på tullunionens och den inre marknadens funktion och modernisering**, och i sin tur stödde legitim handel och förhindrade olaglig verksamhet. **Programmet har stött legitim ekonomisk verksamhet** på olika sätt. För det första har **digitaliseringen av tullförfaranden som finansieras genom programmet förenklat och harmoniserat vissa av dem** (och förväntas fortsätta att göra det när fler system tas i drift), vilket minskar kostnaderna för efterlevnad och ökar rättssäkerheten för näringsidkare, vilket i slutändan stärker de europeiska företagens konkurrenskraft. För det andra har utbildningsmaterial som finns tillgängligt för både tullmyndigheter och ekonomiska aktörer också stöttat detta mål. Dessutom har den bästa praxis som följer av gemensamma åtgärder bidragit till att förbättra villkoren och förfarandena för att bedriva handel.

Som redan nämnts är emellertid **digitaliseringen fortfarande en pågående process och några av de it-system som planerats för i unionens tullkodex har ännu inte utvecklats eller uppdaterats⁵**, vilket försenar förverkligandet av de förväntade fördelarna. De ekonomiska aktörer som har rådfrågats ser i allmänhet utrymme för mer handelslättnader och har gett uttryck för utmaningarna med anknytning till it-miljöns komplexitet, medlemsstaternas spridda utveckling av nationella komponenter och den otillräckliga kommunikationen om dessa. Även om dessa frågor främst är politiska och huvudsakligen ligger under EU-medlemsstaternas ansvar pekar de på möjligheten till ett bättre deltagande från ekonomiska aktörer under nästa etapp av programmet.

Enligt utvärderingen **har programmet hjälpt tullmyndigheterna att förebygga olaglig verksamhet** och därmed skydda unionens och medlemsstaternas finansiella och ekonomiska intressen. Digitaliseringsprocessen, som Tull 2020 har stöttat, tillhandahåller medel för att utföra

⁵ Unionens tullkodex ändrades 2019 för att senarelägga tidsfristen för införandet av tre nationella system till 2022 och sex transeuropeiska system till 2025. Dessa omfattar systemet för summariska införseldeklarationer, systemet för extern och intern transitering, systemet för varor som förs ut ur tullområdet, systemet för garantier för potentiella eller befintliga skulder, varors tullstatus och centraliserad klarering.

automatiska kontroller, korskontroller och datavalidering, vilket potentiellt kan bidra till att minska bedrägerier och fel. Dessutom möjliggjorde it-kapacitetsuppbyggande åtgärder och gemensamma åtgärder (särskilt de nya expertgrupperna) en ökad samordning mellan tullmyndigheterna och kommissionen när det gäller förebyggande av bedrägerier. Verksamhet för att bygga upp personalkompetensen har stärkt tulltjänstemännens kompetens när det gäller kontroller inom unionens tullområde.

Trots dessa positiva resultat **finns det bevis för inkonsekvent tillämpning av tullkontroller**⁶, vilket visar på behovet av att anpassa den ram för riskhantering som kommissionen har inrättat med stöd av programmet för att förhindra olaglig verksamhet. Dessutom hänvisade flera berörda parter till **e-handelsbedrägerier som en olöst fråga**.

3. EFFEKTIVITET

Inom ramen för programmet Tull 2020 anslogs en budget på **531,7 miljoner euro** för **perioden 2014–2020**. Denna budget är betydligt högre än de 272 miljoner som anslogs för den föregående programperioden (2007–2013), främst på grund av det ökade fokuset på utvecklingen av EIS i samband med genomförandet av unionens tullkodex. **Nästan 87 % av budgeten har gått till utveckling, underhåll och drift av EIS för tullen**. Dessa gemensamma it-system är påtagligt resurskrävande. De är dock nödvändiga för tullförvaltningarnas dagliga arbete och medför en rad fördelar på alla tullverksamhetsområden. Även om det inte var möjligt att kvantifiera dessa fördelar handlar de främst om förenkling och standardisering av tullförfaranden genom automatisering, ett effektivare genomförande och en konsekvent tillämpning av tullagstiftningen samt ökad driftskompatibilitet och ökat informationsutbyte mellan tullmyndigheter. Genom att utveckla och driva de gemensamma komponenterna för EIS har programmet lett till betydande stordriftsfördelar och undvikit dubbelarbete för medlemsstaterna, samtidigt som efterlevnadskostnaderna och den administrativa bördan för de ekonomiska aktörerna har minskat. Trots att utvärderingen inte kunde bekräfta kostnadseffektiviteten för it-kapacitetsuppbyggnad (främst på grund av svårigheterna att kvantifiera fördelarna) gav den en övergripande positiv bild av deras effektivitet.

Gemensamma åtgärder utgjorde 11 % av den budget som anslagits och utgjorde ett stort bidrag till programmets mål. Den genomsnittliga kostnaden per deltagare per åtgärd för alla typer av gemensamma åtgärder (utom expertgrupper) var omkring 742 euro. Projektgrupper stod för nästan hälften av utgifterna för gemensamma åtgärder, men är troligen den mest kostnadseffektiva typen på grund av deras räckvidd (över 33 000 deltagare) och relativt låga kostnader (genomsnittlig deltagarkostnad på 676 euro). De har förbättrat samarbetet och arbetsförbindelserna mellan deltagarna och stöttat utarbetandet av ny tullagstiftning och ett

⁶ Revisionsrättens särskilda rapport – *Tullkontroller: otillräcklig harmonisering skadar EU:s ekonomiska intressen* (04/2021).

effektivt genomförande av gällande lagstiftning, genom fastställande av bästa arbetsmetoder för administrativa förfaranden. Utvärderingen visade på behovet av att förbättra tidpunkten för inbjudningar till mötena för att säkerställa att bästa möjliga experter deltar till lägsta möjliga kostnad. På grund av de nyligen genomförda expertgruppernas olika karaktär (och därmed olika övervakningsuppgifter) är det svårt att jämföra expertgruppernas kostnadseffektivitet med övriga gemensamma åtgärder. Deras potential att minska kostnaderna framhölls dock under utvärderingen, **eftersom de ger medlemsstaterna möjlighet att samla resurser och expertis i stället för att agera separat.**

Även om verksamheten för **uppbyggnad av personalkompetens** endast har förbrukat 2 % av programmets budget, anses den generera mycket valuta för pengarna, särskilt de e-lärandeutbildningar som kan användas upprepade gånger utan att medföra ytterligare kostnader (förutom nödvändiga uppdateringar). Såsom framgår av utvärderingen är de huvudsakliga fördelarna med Tull 2020-utbildningen kopplade till en mer **enhetlig tillämpning av tullagstiftningen och i slutändan till en mer effektivt och ändamålsenligt fungerande tullunion, eftersom de ökar tulltjänstemännens kapacitet att utföra sina uppgifter samt de ekonomiska aktörernas förståelse för tullreglerna.** Detta var särskilt viktigt under denna upprepning av programmet, där en ny tullrättslig ram blev tillämplig. I detta avseende offentliggjordes EU-programmet för e-lärande inom ramen för unionens tullkodex, som består av 15 moduler för att stödja genomförandet av unionens tullkodex, 2016. Under de följande åren låg fokus främst på att uppdatera och utveckla översättningar av befintliga moduler (med två till tre nya moduler på engelska per år). I linje med att de har släppts har antalet e-lärandemoduler som används av de deltagande länderna också ökat under hela programmets löptid. Antalet nedladdningar av offentligt tillgängliga e-lärandemoduler (dvs. de som är tillgängliga för ekonomiska aktörer) ökade från 3 219 år 2014 till 30 408 år 2020 och antalet nationella tulltjänstemän som utbildats med hjälp av EU:s gemensamma utbildningsmaterial ökade tiofaldigt under denna programperiod (från drygt 4 000 år 2014 till 40 000 år 2019). Dessa utbildningar ansågs generellt vara av god kvalitet.

4. SAMSTÄMMIGHET

Den slutliga utvärderingen inriktades på programmets *externa samstämmighet* med EU:s bredare politik och prioriteringar. Resultaten av halvtidsutvärderingen, som fokuserade på *intern samstämmighet* mellan programmets olika delar, komponenter och utformning, förblir giltiga. Utvärderingen visade att **Tull 2020-programmet både har stöttat andra EU-initiativ och EU-program och dragit nytta av dem.** Såsom beskrivs i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport är ett exempel på sådana sammanlänkningar fallet med ”förbud och restriktioner”, som avser de icke-tullrättsliga formaliteter (sanitära, fytosanitära, miljömässiga, jordbruksrelaterade osv.) som krävs för import och export av varor som tullmyndigheterna har anförtratts att verkställa vid EU:s gränser. Samstämmighet med andra utgiftsprogram, såsom Fiscalis 2020, stödprogrammet för strukturreformer eller Herkules III, och

deras respektive politikområden uppnåddes också i rimlig utsträckning, vilket gjorde det möjligt att undvika överlappningar och uppnå komplementaritet.

Flera mekanismer användes för att säkerställa denna samstämmighet, såsom möten mellan olika avdelningar och samråd mellan olika avdelningar inom kommissionen, blandade projekt- och expertgrupper, deltagande av observatörer från olika kommissionsavdelningar i möten eller verksamhet inom projektgrupper eller bedömning av projektförslag av tjänstemän från olika kommissionsavdelningar. Trots de iakttaga positiva resultaten fann utvärderingen, liksom konsekvensbedömningen för nästa finansieringsprogram, utrymme för ytterligare komplementaritet och synergier på vissa områden. Ytterligare synergieffekter skulle till exempel kunna undersökas med efterföljaren till Herkules III-programmet om utvecklingen av databaser eller om gemensam dataanalys, eller med Fonden för inre säkerhet och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, genom att eftersträva en mer samordnad och sektorsövergripande strategi på operativ nivå. Samarbete med tredjeländer om uppfyllandet av EU:s och internationella miljömål framhölls också som ett potentiellt område där samstämmigheten skulle kunna förbättras.

I utvärderingen föreslogs slutligen ytterligare sätt att förbättra samstämmigheten, såsom ytterligare strukturering eller formalisering av samarbetet mellan berörda avdelningar inom kommissionen, i enlighet med principerna och rekommendationerna i den europeiska interoperabilitetsramen⁷, öka programmets synlighet och dess komplementaritet med andra EU-fonder i medlemsstaterna eller undersöka it-synergier med andra EU-program som driver betydande elektroniska system.

Det efterföljande initiativet skulle kunna dra nytta av det kommande förslaget till förordning om en hög grad av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i unionen⁸ för att ytterligare säkerställa sömlös samverkan mellan domäner och över gränser. Detta skulle också bidra till att identifiera framgångsrika lösningar och praktiska erfarenheter som skulle kunna gynna andra.

5. RELEVANS

Tullunionen är en viktig och integrerad del av den inre marknadens funktion. Eftersom tullagstiftning är en exklusiv EU-befogenhet antas den på EU-nivå, men den genomförs av medlemsstaterna. De direkta behoven av att få tullunionen att fungera sömlöst ligger därför främst hos tullförvaltningarna, som verkar under förhållanden där det är allt mer nödvändigt att utbyta information, samarbeta och bygga upp sin administrativa kapacitet. Sekundära målgrupper vars behov också bör beaktas är ekonomiska aktörer.

Tullprogrammets relevans bekräftades i halvtidsutvärderingen, där man drog slutsatsen att programmets särskilda och operativa mål var relevanta för de berörda intressenternas behov och

⁷ Se [den europeiska interoperabilitetsramen i detalj | Joinup \(europa.eu\)](#).

⁸ Ingår i kommissionens arbetsprogram 2022, s 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

att en ambitiös politik inte hade varit möjlig utan programmet. **Den slutliga utvärderingen har därför fokuserat på *fortsatt* relevans mot bakgrund** av utvecklingen sedan halvtidsöversynen, särskilt **brexit** och **covid-19-pandemin**. I utvärderingen undersöktes dessutom om **programmet är anpassat till de problem och åtgärder som identifierades i handlingsplanen för tullunionen 2020** *Handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå*⁹, där en reviderad strategi för tullunionen föreslås.

Den slutliga utvärderingen visade att **programmet fortfarande är både relevant och nödvändigt** och att intressenternas behov i stort sett har förblivit oförändrade sedan halvtidsutvärderingen. Detta är också i linje med **konsekvensbedömningen för tullprogrammet efter 2020, som bekräftade dessa behov**. I **2020 års handlingsplan för tullen föreslogs dessutom en uppsättning åtgärder som är kopplade till programmets särskilda och operativa mål**, vilket bekräftar deras fortsatta relevans. De föreslagna åtgärderna, som är väl anpassade till programmets mål, gällde riskhantering, e-handel, främjande av efterlevnad och operativt samarbete mellan tullmyndigheter¹⁰.

Programmet konstaterades fortsätta att vara särskilt relevant när det gäller **behovet av att harmonisera tillämpningen och det effektiva genomförandet av reglerna för tullunionen**. Tullmyndigheterna, men även de ekonomiska aktörerna, angav under utvärderingen att programmets verksamhet hade hjälpt medlemsstaterna att enas och därför komma närmare en mer gemensam förståelse av dessa regler. Nätverkande, utbyte av idéer och praxis samt formulering av gemensam vägledning och gemensamma standarder betraktades som viktiga aspekter av denna verksamhet. Tullmyndigheterna bekräftade också det **fortsatta behovet av programmet för att stödja medlemsstaterna i digitaliseringen och moderniseringen av tullförfarandena, som fortfarande pågår**.

Intervjuade **ekonomiska aktörer** i allmänhet **krävde ytterligare förenkling och harmonisering av tullagstiftning och tullförfaranden, vilket bekräftade att detta är ett fortsatt behov**. När det gäller förvaltningen av programmet **efterlyste vissa ekonomiska aktörer ett mer proaktivt engagemang och en mer aktiv kommunikation med företagssektorn** samt bättre information till företagen. Detta hade redan rekommenderats i halvtidsutvärderingen av programmet och kommer att behandlas under nästa finansieringsperiod.

På det hela taget anpassades programmet väl till oförutsedda händelser, såsom covid-19 och Förenade kungarikets utträde ur EU. **Programmets verksamhet bidrog till att bereda vägen för Förenade kungarikets utträde ur EU** och visade dess flexibilitet att ta itu med oförutsedda händelser. Tullmyndigheterna uppdaterades regelbundet om framstegen i detta avseende och

⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén *Handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå*, COM(2020) 581 final.

¹⁰ I handlingsplanen kallas detta område ”tullmyndigheter som agerar som en enda enhet”.

deltog i olika möten och seminarier¹¹ i frågan. Det förekom särskilda gemensamma åtgärder på detta nyckelområde inom ramen för målet att stödja utarbetandet, tillämpningen och genomförandet av unionsrätten, och särskilt utbildningsstöd tillhandahölls också 2019 om förberedelser inför Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen¹². Dessutom utarbetades och genomfördes de nödvändiga ändringarna av de transeuropeiska systemen, såsom exportkontrollsystemet (ECS), det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS) med flera, i god tid och på ett samordnat sätt. Trots denna positiva bedömning anser tullmyndigheterna att **det fortfarande behövs ytterligare programstöd på detta område.**

Programmet anpassade sig också väl till covid-19-pandemin och den nya verkligheten. Både tullmyndigheterna och de ekonomiska aktörer som rådfrågades var överens om att **kommissionens avdelningar med ansvar för tullfrågor hade reagerat snabbt på krisen**, antagit lagstiftning, utfärdat riktlinjer och aktivt stöttat medlemsstater och företag för att säkerställa flexibilitet när det gäller tullskyldigheter och tullklarering. När det gäller programverksamheten **har programmet, efter vissa inledande avbrott och förseningar i gemensamma åtgärder och testning av nya it-system, anpassats väl till situationen.** Den mer virtuella miljön verkar dock ha påverkat möjligheterna till nätverkande, och vissa tullmyndigheter anser att **programmets förvaltningssystem är föråldrade och inte anpassade till den nya verkligheten med ökade virtuella sätt att arbeta och nätverka.**

De ekonomiska aktörerna pekade å sin sida på **förvaltningen av e-handel och den tekniska innovationen för tullförfaranden** som två föränderliga behov som inte har tillgodosetts tillräckligt av kommissionen och medlemsstaterna genom programmet, vilket bekräftar dess fortsatta relevans.

6. EU-MERVÄRDE

EU har exklusiv befogenhet när det gäller tullpolitiken. Genomförandet av EU:s tullagstiftning vilar dock på medlemsstaterna. EU:s rättsliga ram kan i sig inte i tillräcklig mån säkerställa att tullunionen fungerar väl. Den bör kompletteras genom stödåtgärder i enlighet med Tull 2020-programmet för att säkerställa att EU:s tullagstiftning tillämpas på ett samstämmigt och enhetligt sätt på nationell nivå.

Såsom anges ovan har Tull 2020-programmet bidragit till att stödja alla aspekter av genomförandet av unionens tullkodex. Unionens tullkodex skulle ha genomförts i vilket fall som helst, men utan programmets stöd hade det sannolikt varit mycket svårare och mindre harmoniserat. Tull 2020-programmet har gjort det möjligt att göra EIS finansiellt hållbara, vilket

¹¹ Ett exempel på detta är det tekniska expertseminarium (EU27) om konsekvenserna av Förenade kungarikets utträde ur EU för tullens it (CPG/054/047) som hölls den 13 februari 2019. Detta möte riktade sig till experter som regelbundet deltar i samordningsgruppen för elektroniska tullar (ECCG).

¹² Genom utveckling av påskyndade kompetensutvecklings- och introduktionsutbildningsprogram inom tullförvaltning som ska användas direkt av nationella myndigheter.

varit avgörande för att säkerställa tillgängligheten till och utbytet av uppgifter om leveranskedjan och riskrelaterad information. Härigenom har Tull 2020-programmet medfört **stordriftsfördelar** och **effektivitetsvinster** genom att hjälpa de nationella förvaltningarna – liksom i många fall de ekonomiska aktörerna – att spara tid och resurser, i synnerhet för deltagande länder med mindre tullförvaltningar och mindre resurser. Allt som rör driftskompatibilitet mellan och möjligheten att sammanlänka centrala it-system utgör ett mervärde för EU. De symbiotiska inslagen i den centrala EIS-strukturen är oöverträffade och kan inte återskapas på nationell nivå.

De gemensamma åtgärderna har samlat de deltagande ländernas expertis och kunskap, vilket ger förvaltningarna **möjligheter till samarbete**, kommunikation och nätverkande **som saknar motstycke**, vilket i slutändan leder till förtroendeuppbyggnad och en ökad samordning av tillvägagångssätt och praxis. Detsamma gäller utbildningsverksamheten, som inte bara har hjälpt nationella tullförvaltningar att bättre förstå och tillämpa EU:s tullagstiftning och förfaranden i samband med denna, utan också – och kanske rentav viktigare – på ett mer enhetligt sätt. Effektivitetsvinsterna har varit störst särskilt för de deltagande länder som antingen inte hade någon expertis på ett visst område eller inte hade välutvecklade nationella utbildningsprogram. Att göra det på egen hand skulle ha varit svårt och dyrare eller så skulle de inte ha gjort något alls. Slutligen har Tull 2020-programmet bidragit till en tillnärmning av nationella tillvägagångssätt, uppbyggnad av förtroende och skapandet av ett gemensamt narrativ och en delad vision.

Om programmet inte hade funnits skulle samarbetet mellan de deltagande länderna ha varit mycket svårare, ha grundat sig på ostrukturerade förbindelser, formella tidsödande kanaler och ömsesidiga avtal (bilateral eller multilateral avtal där bestämmelser tillämpas ömsesidigt), vilket skulle ha varit avsevärt svårare och kostsammare att genomföra i praktiken och upprätthålla. Med tanke på Tull 2020-verksamhetens omfattning – bara genom det stora antalet gemensamma åtgärder, de många olika temana, deras europeiska dimension eller paneuropeiska deltagande i åtgärder och utbildning – är det svårt att föreställa sig att liknande verksamhet skulle ha organiserats på någon annan nivå. Vad gäller de europeiska informationssystemen skulle det på medellång sikt vara svårt att fortsätta att använda dem om det inte funnits någon framtida finansiering för att fortsätta att utveckla och underhålla dem. Risken är stor att dessa skulle bli föråldrade, och stordriftsfördelarna och minskningarna av de totala kostnaderna skulle gå förlorade.

Tull 2020-programmet har skapat konkreta resultat och har hjälpt tulltjänstemän att förvärva färdigheter och utbyta erfarenheter. Det är inte troligt att något av programmets framsteg skulle fortsätta på längre sikt om programmet skulle avbrytas. De befintliga skillnaderna skulle kvarstå och nätverk som skapats efter flera års samarbete skulle försvinna.

7. SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR

Utvärderingen visade att programmet har varit **verkningsfullt när det gäller att uppnå målen** och har i hög grad **bidragit till att förbättra tullunionens funktion** och till att modernisera den.

Programmet har främjat samarbete och informationsutbyte, vilket omfattar alltifrån att underlätta samordning på en strategisk nivå till tillnärmning av tillvägagångssätt, tolkning, administrativa förfaranden, bästa praxis och regler på operativ nivå. Programmet har varit särskilt viktigt för övergången till en papperslös tullmiljö till stöd för utveckling och funktion för tullens EIS, för att säkerställa deras ekonomiska hållbarhet och tillgång till och utbyte av uppgifter om leveranskedjan och riskrelevant information.

Ur **effektivitetsperspektiv** gjorde svårigheterna att monetarisera fördelarna med Tull 2020-verksamheterna inte det möjligt att exakt dra slutsatser om i vilken utsträckning programmets resurser hade gett bästa möjliga resultat till lägsta möjliga kostnad. Med hänsyn till slutsatserna om effektivitet tillsammans med kostnadssiffrorna hade **programmet på det hela taget dock gett EU och de nationella tullmyndigheterna ett värde till en rimlig kostnad.**

Utvärderingen drog en positiv slutsats om **samstämmigheten mellan Tull 2020-programmet och EU:s bredare politik**, särskilt, men inte bara, när det gäller förbud och restriktioner som tullmyndigheterna måste verkställa vid gränsen. Den **bekräftade också programmets mervärde**, som består i att stödja alla aspekter av genomförandet av unionens tullkodex, vilket kräver EU-lösningar på EU:s problem och ett nära samarbete mellan medlemsstaterna. Programmet har gjort det möjligt att göra de driftskompatibla och sammankopplade europeiska informationssystemen finansiellt hållbara och uppfylla kraven i unionens tullkodex med större stordriftsfördelar och effektivitet. Slutligen visade utvärderingen **tullprogrammets fortsatta relevans, särskilt när det gäller behoven hos de nationella tullförvaltningarna**, som är de främsta stödmottagarna. På det hela taget fortsätter programmet att tillgodose intressenternas behov, anpassa sig väl till oförutsedda händelser (såsom covid-19 och Förenade kungarikets utträde ur EU) och ta itu med de problem och prioriteringar som identifierats i konsekvensbedömningen av nästa tullprogram och i 2020 års tullhandlingsplan.

Trots de framsteg som gjorts pekade den analys som gjordes enligt de fem utvärderingskriterierna på ett antal utmaningar och lärdomar. Den pekade på följande områden där förbättringar behövs:

- Utvärderingen visade på **skillnader i tillämpningen av tullkontroller**, vilket tyder på att det fanns utrymme för att se över den befintliga ramen för riskhantering. Dessutom hänvisade flera berörda parter till e-handelsbedrägerier som en olöst fråga och vissa tullmyndigheter anser att ytterligare programstöd för konsekvenserna av Förenade kungarikets utträde ur EU fortfarande behövs. Detta är i linje med den bedömning som tillhandahålls i Europeiska revisionsrättens särskilda rapport om tullkontroller¹³ och 2022 års rapport från expertgruppen om de utmaningar som tullunionen står inför¹⁴. I

¹³ Revisionsrättens särskilda rapport – *Tullkontroller: otillräcklig harmonisering skadar EU:s ekonomiska intressen (04/2021)*.

detta sammanhang skulle framtida programåtgärder kunna utformas för att bidra till att ta itu med sådana skillnader.

- Utvärderingen visade att trots de betydande framsteg som gjorts när det gäller att utveckla it-strukturer och it-system har vissa av de it-system som avses i unionens tullkodex ännu inte utvecklats eller uppdaterats, **vilket har lett till att de ekonomiska aktörerna inte har upplevt fördelarna med tullkodexen** och uttrycker oro över hur komplicerad tullens it-miljö är. De betonade behovet av att ytterligare förenkla och harmonisera tullagstiftningen och tullförfarandena. Detta är i linje med resultaten av halvtidsutvärderingen av genomförandet av unionens tullkodex, där det konstaterades att ett stort antal regler fortfarande inte tillämpas enhetligt i medlemsstaterna. En fullständig automatisering av tullprocesserna håller fortfarande på att uppnås, även om betydande delmål redan har uppnåtts.¹⁵
- I utvärderingen konstaterades att **ytterligare synergier** skulle kunna undersökas med efterföljaren till Herkules III-programmet, till exempel när det gäller utvecklingen av databaser eller gemensam dataanalys, eller med andra EU-program som driver betydande elektroniska system. I utvärderingen bedömdes den befintliga samordningen inom kommissionen vara bra, men behovet av att kontinuerligt undersöka sätt att bättre samordna med andra tjänster med tanke på en snabbt föränderlig värld betonades. I utvärderingen betonades också behovet av att öka programmets synlighet. I halvtidsutvärderingen av genomförandet av unionens tullkodex angavs också att genomförandet av tullkodexen inte till fullo utnyttjade de potentiella synergier med relaterad politik och att lämplig samordning mellan tullmyndigheter och andra relevanta nationella förvaltningar som ansvarar för att tillämpa EU:s politik vid gränsen saknas.
- Utvärderingsprocessen visade att det kunde vara värdefullt för kommissionen och medlemsstaterna **att dela mer tulluppgifter**. Detta skulle bland annat tjäna till att bättre mäta kostnaderna för och fördelarna med de investeringar som görs. Behovet av bättre tulluppgifter betonades också i 2022 års rapport från expertgruppen. Deras detaljerade rekommendation 2 om att införa en ny strategi för uppgifter, med fokus på att få fram uppgifter av bättre kvalitet tyder på att tullprogrammet bör fokusera på detta syfte: den befintliga budgeten för 2021–2027 skulle kunna omfokuseras för dessa mål.¹⁶

¹⁴ Se [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). Enligt rapporten finns det fortfarande skillnader mellan de nationella tullmyndigheterna när det gäller tillämpningen av regler och förfaranden och tullen står inför växande svårigheter att kontrollera gränser.

¹⁵ Se [ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR, SAMMANFATTNING AV HALVTIDSUTVÄRDERINGEN av genomförandet av unionens tullkodex – EU:s publikationsbyrå \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Rekommendation 2 är följande: Införa en ny strategi för uppgifter, med fokus på att få fram uppgifter av bättre kvalitet baserade på kommersiella källor, säkerställa att de korsvalideras längs kedjan, delas bättre mellan förvaltningarna och används bättre för EU:s riskhantering. Klargöra vilka privata aktörer – inbegripet e-

- Utvärderingen visade att programmet fortfarande är relevant för att finansiera utveckling, genomförande och **drift av it-infrastruktur** och it-system på området eftersom de är resursintensiva och kan dra nytta av stordrifts- och diversifieringsfördelar. Detta är i linje med rekommendation 9 i 2022 års rapport från expertgruppen om att förse tullarna med rätt resurser, färdigheter och utrustning för att säkerställa dess kapacitet att fullgöra sitt uppdrag.
- Utvärderingen bekräftade att i) gemensamma åtgärder gav medlemsstaterna möjlighet att få tillgång till en bredare pool av kunskap och experter än på individuell nivå och skapa stordriftsfördelar, och att ii) expertgrupper förbättrar det operativa samarbetet och en mer konsekvent tillämpning av tullagstiftningen. Den visade dock också att det är betungande att leda expertgrupperna och att inget expertteam samlar alla medlemsstater. Samarbetet är därför oundvikligen begränsat. I detta sammanhang kan det hända att Tull 2020-programmet inte är tillräckligt för att ta itu med alla de utmaningar som tullunionen står inför, och, i enlighet med 2022 års rapport från expertgruppen, kan det finnas ett behov av att inrätta en ny operativ aktör som ska sköta och samordna medlemsstaternas insatser och tillhandahålla ett mer integrerat samarbete och på så sätt säkerställa att tullunionen agerar på ett enat sätt.

Till följd av halvtidsutvärderingen av programmet lade kommissionen fram en handlingsplan för hur de 13 rekommendationer som då lades fram ska hanteras. Dessa avsåg ”programplanering och utformning”, ”genomförande”, ”övervakning och rapportering” samt ”kommunikation”. Flera åtgärder har genomförts och vissa pågår inom ramen för det nya programmet. På det hela taget erkänner och strävar kommissionen efter att ta itu med dessa utmaningar inom ramen för genomförandet av tullprogrammet 2021–2027.

handelsplattformar – som måste tillhandahålla uppgifter, med kostnader för bristande efterlevnad. Förse företag med en enda uppgiftsinmatningsplats för tullformaliteter och en enda kontaktpunkt/portal. Uppgifter ska lagras och hanteras korrekt i ett centralt uppgiftslager. Den befintliga budgeten för 2021–2027 skulle kunna omfokuseras för dessa mål.