



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.06.2003  
KOM(2003) 345 lopullinen

## **KOMISSION KERTOMUS**

**Komission neljäs kertomus perinteisten omien varojen tarkastusjärjestelmän toiminnasta (vuodet 2000–2002)**

**(Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, 18 artiklan 5 kohta)**

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto .....	3
2.	Oikeudellinen kehys ja tarkastusten tavoitteet.....	4
2.1.	Oikeudellinen kehys.....	4
2.2.	Tarkastusten tavoitteet .....	5
3.	Tarkastusjärjestelmän toiminta yhteisön tasolla .....	5
3.1.	Lainsäädännön tarkastaminen .....	7
3.2.	Asiakirjojen tarkastaminen.....	7
3.3.	Paikalla toimitettavat tarkastukset .....	8
4.	Komission toimittamat tarkastukset vuosina 2000–2002 .....	8
4.1.	Tarkastusmenetelmä.....	8
4.2.	Tarkastusmenettelyt .....	9
4.3.	Tarkastusten kulku .....	9
4.4.	Tarkastustoiminnan tärkeimmät tulokset.....	9
4.5.	Komission tarkastustoimien seuraukset.....	13
4.6.	Taloudellista vastuuta koskevan periaatteen soveltaminen.....	18
4.7.	Asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 17 artiklan 2 kohdan soveltaminen.....	20
5.	Tarkastusjärjestelmän arviointi .....	22
5.1.	Yleinen arviointi .....	22
5.2.	Yhteistyö tilintarkastustuomioistuimen kanssa.....	22
5.3.	Yhteinen tarkastusjärjestely .....	23
5.4.	Unioniin liittyvien maiden mukaan ottaminen.....	24
6.	Päätelmät.....	26

## KOMISSION KERTOMUS

### Komission neljäs kertomus perinteisten omien varojen tarkastusjärjestelmän toiminnasta (vuodet 2000–2002)

(Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, 18 artiklan 5 kohta)

#### 1. JOHDANTO

Komissio laatii yhteisön omien varojen tarkastusjärjestelmän toiminnasta kolmen vuoden välein kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kertomus laaditaan yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom<sup>1</sup>, joka on sittemmin korvattu 29 päivänä syyskuuta 2000 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2000/597/EY, Euratom<sup>2</sup>, soveltamisesta 22 päivänä toukokuuta 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000<sup>3</sup> (jäljempänä 'asetus N:o 1150/2000') 18 artiklan 5 kohdan nojalla.

Ensimmäinen, vuosilta 1989–1992 laadittu kertomus<sup>4</sup> annettiin budjettivallan käyttäjälle 4. tammikuuta 1994, toinen, vuosilta 1993–1996 laadittu kertomus<sup>5</sup> 8. joulukuuta 1997 ja kolmas, vuosilta 1997–1999 laadittu kertomus<sup>6</sup> 5. helmikuuta 2001.

Tässä kertomuksessa esitellään ja analysoidaan perinteisten omien varojen tarkastusjärjestelmän toimintaa vuosina 2000, 2001 ja 2002 sekä tarkastellaan eri tapauksiin liittyviä jatkotoimia vuoden 2002 loppuun saakka. Kertomuksessa tarkastellaan ensin perinteisiin omiin varoihin kohdistuvien komission tarkastusten yleistavoitteita, minkä jälkeen esitellään tarkastusjärjestelyihin liittyvä oikeudellinen ja lainsäädännöllinen kehys sekä kuvataan, miten tarkastusjärjestelmä toimii yhteisön tasolla.

Tämän jälkeen esitellään komission tarkastustoimintaa 1. tammikuuta 2000 ja 31. joulukuuta 2002 välisellä ajanjaksolla sekä arvioidaan tänä aikana toimitettujen tarkastusten tuloksia ja tehdään niihin perustuvia päätelmiä ja arvioita<sup>7</sup>. Lopuksi kertomuksessa kartoitetaan tarkastusten taloudellisia ja lainsäädännöllisiä seurauksia sekä pohditaan tarkastusten mahdollisia vaikutuksia säännösten kehittymiseen. Komissio on katsonut tarkoituksenmukaiseksi viitata joihinkin yksittäistapauksiin tuodakseen esille tiettyjä tarkastuskäyntien perusteella toteutettaviin toimiin liittyviä kysymyksiä.

---

<sup>1</sup> EYVL L 293, 12.11.1994, s. 9.

<sup>2</sup> EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42–46.

<sup>3</sup> EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1–9.

<sup>4</sup> KOM(93) 691 lopullinen, 4.1.1994.

<sup>5</sup> KOM(97) 673 lopullinen, 1.12.1997.

<sup>6</sup> KOM (2001) 32 lopullinen, 5.2.2001.

<sup>7</sup> Kertomuksessa käsitellään yhteisön toimielinten (komission ja tilintarkastustuomioistuimen) tarkastustoimintaa. Siinä ei tarkastella jäsenvaltioiden tekemiä tarkastuksia, joiden tulokset esitellään EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan nojalla laaditussa vuosikertomuksessa.

Lopuksi tässä neljännessä kertomuksessa arvioidaan sellaisten muiden toimien tuloksia, joilla komissio pyrkii parantamaan perinteisten omien varojen keruujärjestelmää. Näitä ovat mm. jäsenvaltioiden taloudellisen vastuun periaatteen soveltaminen ja yhteinen tarkastusjärjestely (Joint Audit Arrangement). Lisäksi tarkastellaan perinteisiä omia varoja koskevia kysymyksiä, jotka liittyvät etuuskohtelua koskeviin kauppasopimuksiin sekä unioniin liittyvien maiden valmisteluun.

## **2. OIKEUDELLINEN KEHYS JA TARKASTUSTEN TAVOITTEET**

### **2.1. Oikeudellinen kehys**

Omien varojen keruujärjestelmän tarkastus perustuu kolmeen säädökseen.

Yhteisöjen omien varojen järjestelmän oikeusperustana on **29. syyskuuta 2000 tehty neuvoston päätös N:o 2000/597/EY, Euratom**, jossa muun muassa määritellään yhteisön talousarvioon otettavat omat varat.

Päätöksen 2000/597<sup>8</sup> soveltaminen perustuu **22. toukokuuta 2000 annettuun asetukseen N:o 1150/2000**. Asetuksessa perustetaan perinteisten omien varojen keruujärjestelmä (2 artikla), annetaan säännöt näiden varojen ottamisesta tavanomaiseen kirjanpitoon (jäljempänä 'A-kirjanpito') tai erilliseen kirjanpitoon (jäljempänä 'B-kirjanpito') (6 artiklan 3 kohta) sekä vahvistetaan edellytykset, joiden mukaisesti nämä varat asetetaan komission käyttöön (10 artikla). Siinä säädetään lisäksi jäsenvaltioiden velvollisuudesta tiettyjen tietojen ilmoittamiseen. Niiden on muun muassa tehtävä komissiolle ilmoitus 10 000:ta euroa suurempia maksuja koskevista petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista (6 artiklan 5 kohta) sekä ilmoitettava pyynnöistä, jotka koskevat vapautusta 10 000:ta euroa suurempien määrien käyttöön asettamisesta (17 artiklan 2 kohta). Tarkastuksista säädetään asetuksen 18 artiklan 2 ja 3 kohdassa.

Asetusta N:o 1150/2000 tarkistetaan parhaillaan ja tarkoituksena on sisällyttää siihen omista varoista 29. syyskuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/597/EY, Euratom<sup>9</sup> säännökset. Uuteen ehdotukseen on lisäksi osittain sisällytetty 17 artiklan 2 kohtaa koskeva muutosehdotus, joka toimitettiin neuvostolle vuonna 1997 ja jonka käsittely on edelleen kesken. Muutosehdotus esitellään tämän kertomuksen 4.5.1 kohdassa.

**Toukokuun 10. päivänä 1999 annettua neuvoston asetusta N:o 1026/1999<sup>10</sup>** sovelletaan yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa asetuksen N:o 1150/2000 18 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla toimitettaviin tarkastuksiin<sup>11</sup>. Asetuksessa määritellään komission valtuuttamien virkamiesten tarkastusvaltuuksiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

---

<sup>8</sup> Korvaa päätöksen 94/728/EY, Euratom, EYVL L 293, 12.11.1994, s. 9.

<sup>9</sup> EYVL L 253, 7.10.2000.

<sup>10</sup> EYVL L 126, 20.5.1999, s. 1–3.

<sup>11</sup> Sovellettaessa asetuksen N:o 1150/00 18 artiklan 2 kohtaa.

## 2.2. Tarkastusten tavoitteet

Komission toimittamilla tarkastuksilla, jotka voivat olla asiakirjojen tai lainsäädännön tarkastuksia tai paikalla toimitettavia tarkastuksia, on kolme tarkkaan rajattua tavoitetta<sup>12</sup>:

- ***Yhtäläisten kilpailuolosuhteiden säilyttäminen yritysten välillä*** siitä riippumatta, missä Euroopan unionin maassa tavarat tulliselvitetään. Komission tulee huolehtia siitä, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat yhteisön säännöksiä yhdenmukaisella tavalla, varmistaakseen, ettei alalla esiinny kilpailun vääristymiseen johtavia häiriöitä.
- ***Perinnän parantaminen***. Komission tehtävänä on valvoa, että jäsenvaltiot täyttävät omien varojen keruuta koskevat velvollisuutensa. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää paitsi sitä, että jäsenvaltiot täyttävät yhteisön talousarvioon liittyvät velvoitteensa, myös sitä, että rahoitusvastuu jakautuu oikeudenmukaisesti jäsenvaltioiden välillä.
- ***Tiedottaminen budjettivallan käyttäjälle***. Tarkastustulosten perusteella komissio pystyy arvioimaan, kuinka tehokkaasti ja moitteettomasti jäsenvaltiot hoitavat omien varojen keruun, ja se voi tarvittaessa toteuttaa toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi sekä antaa tämän perusteella tietoja budjettivallan käyttäjälle talousarvion tulojen toteuttamisesta.

## 3. TARKASTUSJÄRJESTELMÄN TOIMINTA YHTEISÖN TASOLLA

Komissio ***valvoo*** perinteisten omien varojen keruuta ***erilaisin tarkastustoimin***: budjettipääosaston tulojen hyväksyjän ominaisuudessa toimittamien tarkastusten lisäksi toimitetaan tarkastuksia, jotka liittyvät yhteisön saatavien perintään. Komissio toteuttaa lisäksi tarvittavat toimet niiden huomautusten perusteella, jotka tilintarkastustuomioistuin esittää perustamissopimuksen 248 artiklan nojalla toimittamiensa tarkastusten jälkeen vuosikertomuksessaan, erityiskertomuksissaan ja sektorikirjeissään, sekä niiden vaatimusten perusteella, jotka Euroopan parlamentti esittää talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapausmenettelyn yhteydessä.

Unioni on antanut perinteisten omien varojen keruun jäsenvaltioiden tehtäväksi. Jäsenvaltiot ovat näin myös vastuussa keruujärjestelmän toiminnasta, ja ne saavat 29. syyskuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/597/EY, Euratom säännösten mukaisesti pidättää keruukuluina osuuden, joka on 25 prosenttia<sup>13</sup> todettujen omien varojen kokonaismäärästä. Komissio huolehtii siitä, että jäsenvaltiot soveltavat yhteisön säännöksiä moitteettomasti, ja antaa tästä selvityksiä budjettivallan käyttäjälle. Tämä jäsenvaltioiden ja komission tehtävien täydentävyys perustuu Euroopan unionin toimielinten nykyiseen tehtäväjakoon.

---

<sup>12</sup> Nämä kolme tavoitetta esitellään tarkemmin komission kolmannessa kertomuksessa (KOM (2001)32, 5.2.2001).

<sup>13</sup> 1.1.2001 alkaen.

Jäsenvaltioiden on myös itse tehtävä tarkastuksia<sup>14</sup> ja annettava niistä selvityksiä komissiolle. Kansallisten viranomaisten toimittamat tarkastukset eivät kuitenkaan vapauta komissiota toimivaltaansa kuuluvista tarkastuksista. Komissio voi omalla tarkastustoiminnallaan varmistua siitä, että kaikki jäsenvaltiot täyttävät yhteisön tason velvoitteensa yhtä asianmukaisesti ja että niiden komissiolle maksamat omat varat vastaavat suoritettaviksi säädettyjä määriä. Yhteisön tuloja seurataan näin ollen käytännössä niitä aiheuttavasta tapahtumasta aina komission kirjanpitoon viemiseen asti menettelyin, jotka koskevat tulojen toteamista, kirjanpitoon ottamista ja käyttöön asettamista.

Saavuttaakseen tavoitteensa komissio<sup>15</sup> tekee kolmenlaisia täydentäviä tarkastuksia: lainsäädännön ja asiakirjojen tarkastuksia sekä jäsenvaltioissa paikalla toimitettavia tarkastuksia. Perinteisten omien varojen tarkastukset, joita komissio toimittaa **yhteisön säännösten** perusteella, voidaan esittää taulukkona seuraavasti:

Tarkastustapa	Tarkastuskohde	Asetus N:o 1150/2000	Soveltamissäännöt
<i>Lainsäädännön tarkastaminen</i>	Jäsenvaltioissa käytössä olevat perinteisten omien varojen keruujärjestelmät	4 artiklan 1 kohdan b alakohhta	<i>Perinteisten omien varojen keruujärjestelmiä koskevien, jäsenvaltioiden antamien määräysten tarkastaminen</i>
<i>Asiakirjojen tarkastaminen</i>	Jäsenvaltioiden toimittamat kirjanpitotiedot	6 artiklan 4 kohta	<i>Kuukausikatsaus A-kirjanpidosta ja neljännesvuosikatsaus B-kirjanpidosta</i>
		7 artikla	<i>Vuotuinen yhteenvetotili todetuista ja perityistä maksuista</i>
	Jäsenvaltioiden ilmoittamat muut tiedot	6 artiklan 5 kohta	<i>Yli 10 000 euron maksuihin liittyvät petokset ja väärinkäytökset</i>
		17 artiklan 2 kohta	<i>Pyynnöt, jotka koskevat vapautusta yli 10 000 euron suuruisien maksujen käyttöön asettamisesta</i>
		17 artiklan 3 kohta	<i>Vuosittaiset tiedot jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten tuloksista</i>
<i>Paikalla toimitettavat tarkastukset</i>	Yhteiset tarkastukset	18 artiklan 2 kohta	<i>Jäsenvaltioiden ja komission yhteiset tarkastukset</i>
	Oma-aloitteiset tarkastukset	18 artiklan 3 kohta	<i>Komission oma-aloitteiset tarkastukset</i>

<sup>14</sup> Asetuksen N:o 1552/89 18 artiklan 1 kohta.

<sup>15</sup> Komission ja erityisesti budjettipääosaston (B3-yksikön) toimittamat tarkastukset muodostavat vain osan yhteisön toimielinten toimittamista tarkastuksista. Toimivaltaa tällä alalla on myös tilintarkastustuomioistuimella (perustamissopimuksen 248 artiklan nojalla) ja Euroopan parlamentilla (perustamissopimuksen 276 artiklan nojalla).

### 3.1. Lainsäädännön tarkastaminen

Lainsäädännön *tarkastukset* kohdistuvat tullialaa ja kirjanpitoa koskeviin jäsenvaltioiden *lakeihin ja hallinnollisiin määräyksiin*. Tämänkaltaisia tarkastuksia tehdään etenkin tarkastuskäyntien valmistelun, tarkastusten johdosta toteuttavien jatkotoimien sekä jäsenvaltioiden asetuksen N:o 1150/2000 17 artiklan 2 kohdan (tileistä poistaminen) mukaisesti toimittamien asiakirjojen tarkastelun yhteydessä.

### 3.2. Asiakirjojen tarkastaminen

Asiakirjojen tarkastusten kohteena ovat asetuksen N:o 1150/2000 6 artiklan 4 kohdan nojalla toimitetut A- ja B-kirjanpidon **analyysit** sekä kyseisen asetuksen 7 artiklassa tarkoitettu vuosittainen yhteenvetotili. Tarkastuksissa analysoidaan lisäksi jäsenvaltioiden kyseisen asetuksen 17 artiklan 3 kohdan nojalla toimittamat vuositiedot, jotka koskevat niiden toimittamien tarkastusten tuloksia sekä tarkastusten toimittamiseen osoitettuja resursseja, sekä tutkitaan ja seurataan jäsenvaltioiden 17 artiklan 2 kohdan nojalla ilmoittamia tileistäpoistoja. Viimeksi mainitulla tarkastuksella pyritään selvittämään, voidaanko jäsenvaltiot poikkeuksellisesti vapauttaa todettuja maksuja vastaavien määrien asettamisesta komission käyttöön.

Komissio *valvoo* myös jäsenvaltioiden harjoittamaa perinteisten omien varojen *perintää* käyttämällä tietoja, joita jäsenvaltiot toimittavat *Ownres*-ohjelmiston välityksellä. Suurin osa näistä tiedoista koskee asetuksen N:o 1150/2000 6 artiklan 5 kohdan nojalla ilmoitettuja petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia, jotka liittyvät yli 10 000 euron suuruisiin maksuihin. Myös Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) analysoi kaikki *Ownres*-ohjelmiston kautta välitetyt tiedot.

Komissio on saanut hyvin paljon ilmoituksia petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista (jäljempänä "petosilmoitukset" ja "keskinäistä avunantoa koskevat ilmoitukset"), ja se on tämän vuoksi ottanut käyttöön kaksi tietojen käsittelymenetelmää. Ensimmäisessä, *A-otokseksi* kutsutussa menetelmässä on kyse petosilmoitusten tilastollisesta hyödyntämisestä ja toisessa, *B-otokseksi* kutsutussa menetelmässä keskinäistä avunantoa koskevissa ilmoituksissa kuvattujen erityisen monimutkaisten tapausten perusteellisesta tutkimisesta.

Asetuksen N:o 1150/2000 17 artiklan 3 kohdan mukainen kertomus on vuodesta 1999 lähtien laadittu vain yli 10 000 euron suuruisten määrien käytöstä eli *A-otoksen* perustana olevista tiedoista, joten kyseistä otosta ei enää tarvita. Nykyään komissio valvoo perintää *B-otosta* koskevalla menettelyllä, jolla seurataan tiettyihin otosta edustaviin tapauksiin liittyviä perintätoimia tapausten lopulliseen selvittämiseen asti.

Tämänkaltaisia kertomuksia on tähän mennessä laadittu kaksi: B94- ja B98-kertomus<sup>16</sup> Kolmas kertomus oli tarkoitus julkaista vuonna 2001, mutta alkuperäistä otosta oli muokattava, koska se sisälsi neljä tuotteen alkuperään liittyvää sääntöjenvastaisuustapausta, joiden tutkiminen ei enää ollut perusteltua ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen annettua tuomionsa turkkilaisia televisioita koskevassa asiassa<sup>17</sup>. Tämän vuoksi on muodostettu uusi otos, jota varten on kuitenkin vielä kerättävä lisätietoja. Kolmas kertomus (B2003-kertomus) on tarkoitus julkaista vuoden 2003 aikana.

### 3.3. Paikalla toimitettavat tarkastukset

Komissio tekee vuosittain 22–25 tarkastuskäyntiä jäsenvaltioihin. Tarkastuskäynnit voivat olla oma-aloitteisia tai yhteisiä. Se pyrkii näin varmistautumaan paikan päällä siitä, että kansalliset viranomaiset soveltavat perinteisten omien varojen keruussa järjestelmiä ja toimintatapoja, jotka ovat asianmukaisia ja laillisia. Jokaisesta tarkastuskäynnistä laaditaan kertomus, johon on liitetty myös asianomaisen jäsenvaltion huomautukset ja niitä koskeva komission analyysi ja josta keskustellaan omia varoja käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa. Kaikkia huomautusten johdosta toteutettuja lainsäädännöllisiä ja taloudellisia toimenpiteitä seurataan, kunnes ne on saatu lopullisesti päätökseen. Tilintarkastustuomioistuimelle tiedotetaan säännöllisesti komission tarkastusohjelmasta ja sen puitteissa tehtyjen tarkastusten tuloksista.

## 4. KOMISSION TOIMITTAMAT TARKASTUKSET VUOSINA 2000–2002

### 4.1. Tarkastusmenetelmä

Komissio on vuodesta 1999 *asteittain muuttanut* tarkastusten toimittamisessa soveltamaansa lähestymistapaa. Se pyrkii nykyään pikemminkin *tarkastamaan itse järjestelmät* kuin varmistamaan tilien perustana olevien tapahtumien sääntöjenmukaisuudesta. Tämä tarkoittaa, että tarkastuskohteena ovat kaikki kunkin jäsenvaltion kansalliset menettelyt, joilla on tarkoitus varmistaa tulliselvityksen moitteettomuus sekä kirjanpidollisesta että tulliteknisestä näkökulmasta. Tällä menetelmällä siis tarkastetaan, että menettelyt ja niiden mukaisesti toteutetut toimet ovat yhteisön sääntöjen mukaiset. Koska tarkastusmenetelmä perustuu selkeästi määriteltyihin vaiheisiin, komission toimittamat tarkastukset muodostavat osan tilintarkastuksesta.

Komission tarkastustoiminnassaan soveltaman jäsennellyn lähestymistavan ansiosta saadaan selville rakenteelliset puutteet, jotka voivat vaarantaa Euroopan unionin taloudelliset edut, sekä yksittäiset poikkeamat. Tilien perustana olevista tapahtumista poimitun otoksen tarkastamisella pyritään vahvistamaan systeemianalyysin päätelmät oikeiksi tai *vääriksi* ja muodostamaan perusteltu arvio siitä, missä määrin tarkastuskohteena oleva järjestelmä on perinteisten omien varojen keruuta koskevien yhteisön säännösten mukainen etenkin petostentorjunnan näkökulmasta tarkasteltuna. Tämä uusi lähestymistapa on esitelty omia

---

<sup>16</sup> Komission kertomukset petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista johtuvan perinteisten omien varojen perinnän tilasta ("Otos A94", KOM(95) 398 lopullinen, 6.9.1995, "Otos B94", KOM(97) 259, 9.6.1997 ja "otos B98", KOM(1999) 160 lopullinen, 21.4.1999). Ensimmäinen kertomus, B94, koskee kuutta tapausta, joihin liittyvien maksujen yhteismäärä oli noin 124 miljoonaa euroa, ja toinen, B98, yhdeksää tapausta, joihin liittyvien maksujen yhteismäärä oli noin 136 miljoonaa euroa.

<sup>17</sup> Tuomio 10 päivänä toukokuuta 2001 yhdistetyissä asioissa T-186/97, T-187/97, T-190/97-T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97-T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 ja T-147/99, Kaufring AG ym. Kok. 2001, s. II-1337.



varoja käsittelevälle neuvoa-antavalle komitealle ja jäsenvaltiot ovat yksimielisiä siitä, että sillä voidaan entistä tarkoituksenmukaisemmin arvioida, miten niiden tulliviranomaiset käytännössä hoitavat erilaiset tulliselvitys- ja kirjanpitoimenettelyt.

#### 4.2. Tarkastusmenettelyt

**Tarkastusaiheet** valittiin useista aiheista, joilla on kaikilla merkitystä perinteisten omien varojen keruun kannalta. Valinnassa käytetään useita objektiivisia kriteereitä, jotka määritetään riskianalyysin perusteella eli analysoimalla omien varojen keruun kannalta erityisen riskialttiit tullijärjestelmät ja kirjanpitoimenettelyt.

Huomioon otetaan seuraavat *näkökohdat*: merkitys budjettivallan käyttäjälle ja muille toimielimille (lähinnä Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle), tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot ja suositukset, komission toimittamien tarkastusten tulokset ja sen esittämien huomautusten perusteella toteutetut jatkotoimet, arkaluonteisuus ja merkitys jäsenvaltioiden näkökulmasta tarkasteltuna sekä tiedotusvälineiden mahdollisesti osoittama mielenkiinto, oletettu vaikutus omiin varoihin, havaittujen petosten ja sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä, komission toimittamasta edellisestä tarkastuksesta kulunut aika ja muista lähteistä saadut yksittäistiedot.

Komissio on laatinut uuden tarkastuskäytäntönsä tueksi **jäsenneltyjä kyselylomakkeita** eri tarkastusaiheita varten sekä **tarkastuslistoja**, joita on tarkoitus käyttää paikan päällä tarkastusten johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Nämä välineet ovat osaltaan auttaneet tehostamaan tarkastuksia, koska tarkastustoiminta voidaan niiden ansiosta jäsentää paremmin ja etenkin koska yksittäiset virheet voidaan erottaa rakenteellisista virheistä jäsenvaltioissa havaittuja poikkeamia tarkasteltaessa. Niiden avulla voidaan myös varmistaa, että tarkastuskäytäntö on jäsenvaltiosta riippumatta yhdenmukainen, ja parantaa tarkastusten laatua.

#### 4.3. Tarkastusten kulku

Komissio toimittaa tarkastukset budjettipääosaston laatiman ja omia varoja käsittelevälle neuvoa-antavalle komitealle esiteltävän **vuosiohjelman** mukaisesti. Jäsenvaltioille ilmoitetaan yhteisten tarkastusten kohteista. Komission muut yksiköt voivat osallistua ohjelman täytäntöönpanoon ohjelmaan kulloinkin valittujen aiheiden mukaan. Tulojen ja menojen hyväksymisestä vastaavassa yksikössä (PO BUDG, yksikkö B.3) oli vuosina 2000–2002 kahdeksan paikalla toimitettavista tarkastuksista vastaavaa henkilöä. Näiden tarkastusten ja niiden jatkotoimien osuus perinteisten omien varojen keruun valvonnasta vastaavan yksikön toiminnasta on yli 35 prosenttia. Tarkastukset toimitetaan tiiviissä yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa ja niissä noudatetaan edellä kuvattua menettelyä, jolla taataan avoimuus ja hyvä tiedonkulku. Kustakin tarkastuksesta laaditaan kertomus, jossa kuvataan tarkastuksen kulkua ja mahdollisesti havaittuja poikkeamia. Jäsenvaltioiden on esitettävä huomautuksensa kolmen kuukauden kuluessa. Jokainen kertomus esitellään omia varoja käsittelevälle neuvoa-antavalle komitealle. Komissio vastaa kiistanalaisten kohtien seurannasta kunnes tapauksen käsittely on saatettu lopullisesti päätökseen.

#### 4.4. Tarkastustoiminnan tärkeimmät tulokset

Vuosina 2000–2002 komissio teki 18 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla yhteensä **65 tarkastusta** (vuosina 1997–1999 vastaava määrä oli 70), joista 43 oli yhteisiä ja 22 sen omasta aloitteesta toimittamia tarkastuksia. Seitsemässä näistä tarkastuksista käytettiin yhteistä tarkastusjärjestelyä.

Tarkastuksissa havaittiin **304 poikkeamaa** (vuosina 1997–1999 vastaava määrä oli 246), joista 153:lla (50,30 prosentilla) oli taloudellisia, 92:lla (30,30 prosentilla) lainsäädännöllisiä ja 59:llä (19,40 prosentilla) muita vaikutuksia. Näistä 304 poikkeamasta 147 johtui suoraan kirjanpitosääntöjen soveltamisesta (vuosina 1997–1999 vastaava määrä oli 185). Tapauksista 53 liittyi B-kirjanpitoon ja 94 tilanteisiin, joissa A-kirjanpidon kirjaukset oli tehty myöhässä, omat varat asetettu käyttöön myöhässä tai jätetty kokonaan käyttöön asettamatta. Komissio on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet havaittujen poikkeamien taloudellisten seurausten korjaamiseksi.

#### 4.4.1 Tullimenettelyt

- Komissio on aloittanut **yhteisön passitusmenettelyjä** koskevat tarkastukset. Kolmessa jäsenvaltiossa (Tanskassa, Alankomaissa ja Itävallassa) yhteisen tarkastusjärjestelyn mukaisesti toimitetuissa tarkastuksissa paljastui joitakin poikkeamia, joiden korjaamiseksi jäsenvaltiot ovat jo ryhtyneet tarvittaviin toimenpiteisiin. Tarkastushavaintojen perusteella ei kuitenkaan ole aihetta kyseenalaistaa kansallisten järjestelmien yhdenmukaisuutta yhteisön säännösten kanssa. Komission omien toimivaltaisten yksikköjen toimittamat tarkastukset ovat osoittaneet, että omaksuttu lähestymistapa on sekä komission että jäsenvaltioiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen ja tehokas. Kolmessa jäsenvaltiossa (Tanskassa, Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) toimitetuissa *perinteisissä* tarkastuksissa on paljastunut poikkeamia, joilla on taloudellisia seurauksia. Komissio on arvostellut yhdessä näistä kolmesta jäsenvaltiosta (Yhdistyneessä kuningaskunnassa) käytössä olevia menettelyjä.
- Neljässä jäsenvaltiossa (Ranskassa, Irlannissa, Suomessa ja Ruotsissa) toimitettujen **sisäistä jalostusta** koskevien tarkastusten ja yhdessä jäsenvaltiossa (Kreikassa) toimitetun **tullivalvonnassa tapahtuvaa jalostusta** koskevan tarkastuksen perusteella voidaan todeta, ettei komission ole tarpeen esittää huomautuksia kyseisissä jäsenvaltioissa käytössä olevista menettelyistä. *Vapaa-alueita ja erityisalueita* koskevat tarkastukset kattoivat Madeiran vapaa-alueella sekä Gersin ja Haute-Savoien alueella käytössä olevat sekä Vatikaaniin toimitettaviin tavaralähetyksiin sovellettavat menettelyt. Näissä tarkastuksissa paljastui merkittäviä puutteita kyseisissä kolmessa jäsenvaltiossa (Ranskassa, Italiassa ja Portugalissa).
- Tietyissä yhteisön satamissa havaittujen reitinmuutosten vuoksi viidessä jäsenvaltiossa (Saksassa, Espanjassa, Italiassa, Alankomaissa ja Portugalissa) toimitetuissa **tuoreiden banaanien tullausjärjestelmää**<sup>18</sup> koskevissa tarkastuksissa havaittiin merkittäviä järjestelmään liittyviä virheitä. Yksikään edellä mainituista viidestä jäsenvaltiosta ei noudattanut yhteisön säännöksissä fyysisille tarkastuksille asetettuja vaatimuksia. Lisäksi havaittiin vakavia ja järjestelmällisiä poikkeamia siinä, miten tulliviranomaiset noudattavat banaanien painon ilmoittamista koskevia sääntöjä, vaikka painon ilmoittamisesta on annettu selkeät ja yhdenmukaiset säännöt.

---

<sup>18</sup> Komission asetus (EY) N:o 89/97, annettu 20 päivänä tammikuuta 1997, (jolla lisätään 290 a artikla 2 päivänä heinäkuuta 1993 annettuun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/1993), EYVL L 017, 21.1.1997, s. 28–29.

Komission toimivaltaiset yksiköt ovat edellä esiteltyjen tarkastustulosten vuoksi seuranneet asiaa erityisen tarkkaan, ja ne saattavat tehdä uusia tarkastuskäyntejä vuonna 2003. Tämä seuranta on tällä hetkellä entistäkin tärkeämpää, koska Espanja, joka on korjannut menettelynsä yhteisön säännösten mukaisiksi, ilmoitti omia varoja käsittelevälle neuvoa-antavalle komitealle heinäkuussa 2002, että reittejä on mahdollisesti muutettu sellaisiin jäsenvaltioihin suuntautuviksi, jotka tarjoavat maahantuojilleen perusteetonta etua, koska sen oma banaanintuonti näyttäisi vähentyneen yli 80 prosentilla.

- Kuudessa jäsenvaltiossa (Belgiassa, Saksassa, Espanjassa, Ranskassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) toimitetuissa *viljan tullausjärjestelmää*<sup>19</sup> koskevista tarkastuksista on havaittu systemaattisia virheitä. Jotkin tarkastetuista kuudesta jäsenvaltiosta eivät etenkin noudata tiettyä määränpäättä koskevia yhteisön säännöksiä.
- Yhdessä jäsenvaltiossa (Alankomaissa) yhteisen tarkastusjärjestelyn mukaisesti toimitetussa *tullietuusjärjestelmiä* koskevassa tarkastuksessa havaittiin rakenteellisia puutteita (jotka liittyivät mm. vakuuksiin ja viivästyksiin takaisinperinnässä). Kyseisen jäsenvaltion järjestelmä on kuitenkin kokonaisuudessaan yhteisön säännösten mukainen. Toimivaltaisen kansallisen yksikön tekemä tarkastus on myös osoittanut, että sekä komissio että jäsenvaltiot voivat hyötyä yhteisestä tarkastusjärjestelystä monin tavoin.
- Yhdessätoista jäsenvaltiossa (Belgiassa, Saksassa, Kreikassa, Espanjassa, Ranskassa, Irlannissa, Italiassa, Luxemburgissa, Portugalissa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) toimitettiin *keskikokoisten tullitoimipaikkojen* tarkastus. Tarkastukset kohdistuvat yleensä suuriin tullitoimipaikkoihin, jotka erotetaan omaksi ryhmäkseen tullaustoiminnan volyymin, hoidettavien menettelyjen moninaisuuden sekä kyseisten toimipaikkojen käytössä olevien resurssien perusteella. Tämä on kuitenkin toisinaan aiheuttanut sen, että keskikokoisiin tullitoimipaikkoihin kiinnitetään vähemmän huomiota, vaikka tällaiset toimipaikat hoitavat *kaikentyyppisiä tullimenettelyjä ja -selvitysmuotoja*. Tällaiset toimipaikat ovat ratkaisevan tärkeitä linkkejä useimpien jäsenvaltioiden tulliverkostossa, ja niillä on näin merkitystä myös perinteisten omien varojen keruun ja valvonnan kannalta. *Keskikokoisten tullitoimipaikkojen* tarkastusten perusteella tehtyjä johtopäätöksiä voidaan pitää tyydyttävänä. Tarkastuksissa on voitu todeta, että kansalliset menettelyt ovat yleisesti ottaen asianmukaisia huolimatta joistakin havaituista rakenteellisista virheistä, kuten sisäisen viestintään liittyvistä viivästyksistä. Komission valtuuttamat virkamiehet ovat lisäksi voineet antaa suositukset, joita on tarvittu tiettyjen menettelyjen muuttamiseksi sekä komission tehtävän, ts. yhteisön säännösten yhdenmukaisen soveltamisen valvonnan, selventämiseksi.

---

<sup>19</sup> Komission asetus (ETY) N:o 1249/96, annettu 28 päivänä kesäkuuta 1996, EYVL L 161, 29.6.1996, s. 125–130.

#### 4.4.2 Kirjanpitomenettelyt

- Komissio toimittaa kaikissa jäsenvaltioissa toistuvasti tarkastuksia, jotka koskevat **erillisen kirjanpidon hoitamista** ja siihen liittyvää **tileistäpoistomenettelyä**. Tätä tarkastuskohdetta koskevat vuosina 2000–2002 toimitetut tarkastukset, jotka olivat sekä perinteisiä että yhteisen tarkastusjärjestelyn mukaisia (vain Alankomaat ja Itävalta) tarkastuksia, vahvistivat erillisen kirjanpidon epäluotettavuuden. Komissio ja tilintarkastustuomioistuin ovat vuodesta 1996 esittäneet varauksia siitä, miten eräät (paikallis)viranomaiset käyttävät erillistä kirjanpitoa. Tarkastuksissa havaituista 147 kirjanpidollisesta poikkeamasta 53 liittyi suoraan erilliseen kirjanpitoon. Järjestelmissä on edelleen sekä systemaattisia virheitä (vakuudellisten riidattomien määrien kirjaaminen ja tileistäpoistojen esittäminen peruutuksina) että yksittäisiä virheitä (kuten saatavien viivästynyt selvittäminen ja kirjaaminen). Komission tarkastukset ja suositukset ovat kuitenkin jo alkaneet vaikuttaa ja jotkin jäsenvaltiot (kuten Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta) ovat jo sopineet ottavansa käyttöön luotettavampia toimintatapoja.
- Yhdessä jäsenvaltiossa (Kreikassa) toimitettiin **tileistäpoistomenettelyn** soveltamista koskeva tarkastus. Tavoitteena oli testata eräänntyneiden tullisaatavien hallinnointimenettelyt sekä menettelyt, joilla pyritään selvittämään, miksi kansalliset hallintoviranomaiset eivät pysty takaamaan tileistäpoistomenettelyn moitteetonta soveltamista.

Komissio totesi järjestelmäanalyysin perusteella, että avoimuuden puute etenkin tullitoimipaikkojen ja tuomioistuinten/selvittäjien välistä järjestelmällistä tiedonvaihtoa varten tarkoitetuissa hallintorakenteissa käytännössä estää tileistäpoistomenettelyjä koskevien yhteisön säännösten moitteettoman soveltamisen Kreikassa. Tämä tilanne johtaa lisäksi liian suureen erillisen kirjanpidon saldoon.

- Suurin osa 15 jäsenvaltiosta on ottanut käyttöön **polkumyynnitulleja** koskevia yleisjärjestelmiä, joilla varmistetaan, että polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä sovelletaan asianmukaisesti. Tästä huolimatta on havaittu poikkeamia, jotka koskevat etenkin viivästyksiä lopullisiksi vahvistettujen väliaikaisten polkumyynnitullien kirjaamisessa sekä lopullisten polkumyynnitullien kantamatta jättämistä.
- Tarkastuksissa, jotka koskevat **tuontia San Marinoon**, on havaittu, että Italian viranomaisten kirjanpitomenettelyt, jotka koskevat San Marinon tasavaltaan väliaikaisen kauppaa ja tulliliittoa koskevan sopimuksen mukaisesti vietävien tavaroiden tulliselvitystä, ovat tyydyttävät siltä osin kuin on kyse kannettujen tullien jakautumisesta San Marinon ja Euroopan unionin kesken.

#### 4.4.3 Muut menettelyt

- Komissio on lisäksi tarkastanut **petosten ja sääntöjenvastaisuuksien hallinointiin tarkoitetun Ownres-järjestelmän** kaikissa jäsenvaltioissa. Tässä tarkastuksessa paljastui joitakin puutteita, joista useimmat koskivat yksittäistapauksia (petosilmoitusten viivästynyt toimittaminen tai niiden toimittamatta tai päivittämättä jättäminen).
- Kaikissa jäsenvaltioissa tarkastettiin **keskinäistä avunantoa koskevien ilmoitusten käsittelymenettelyt**, ja tarkastusten perusteella voidaan todeta, että yhtä kritiikin kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota (Yhdistynyt kuningaskunta) lukuun ottamatta kansalliset järjestelmät ovat yleisesti ottaen asianmukaisia. Tarkastuksissa havaittiin kuitenkin joitakin rakenteellisia virheitä, jotka koskivat sisäisen viestintäjärjestelmän hitautta ja takaisin komissiolle toimitettavien tietojen viivästymistä. Lisäksi havaittiin joitakin yksittäisiä puutteita. Komissio harkitsee tarkastushavaintojen vuoksi keskinäistä avunantoa koskevien ilmoitusten parantamista.

### 4.5. Komission tarkastustoimien seuraukset

#### 4.5.1 Lainsäädännölliset seuraukset

Kun jäsenvaltioissa toimitetuissa tarkastuksissa havaitaan, että kansallisiin lakeihin tai hallinnollisiin määräyksiin ei ole tehty tarvittavia muutoksia tai puutteita ei ole korjattu, jäsenvaltioita kehoitetaan ryhtymään toimiin lakien ja määräysten saattamiseksi EU:n vaatimusten mukaisiksi. Nämä oikaisut, joita tehdään sekä tulli- että rahoitusalalla, ovat yksi komission tarkastustoiminnan välittömimmistä ja olennaisimmista seurauksista. Havaitut poikkeamat muodostavat lisäksi tärkeän tietolähteen: niiden avulla saadaan käsitys ongelmista, joita jäsenvaltiot kohtaavat tullisäädösten soveltamisessa, ja ongelmien vaikutuksesta omiin varoihin.

Poikkeamia analysoimalla voidaan uudistaa nykyisiä säännöksiä ja kehittää yhteisön lainsäädäntöä nykyistä ymmärrettävämmäksi.

- Eräät kohdat säädöksissä tulkitaan eri lailla komissiossa ja jäsenvaltioissa. Näin on esimerkiksi tullivelan riitauttamissäännöissä ja kun vakuuksien soveltamisala ja niiden käsittely kirjanpidossa tulkitaan eri tavoin. Joidenkin keskeneräisten asioiden osalta komissiolle ei näin ollen jää muuta vaihtoehtoa kuin aloittaa **rikkomisesta johtuva menettely** EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisesti. Joulukuun 31. päivänä 2002 kesken oli vielä 19 asiaa, joiden käsittely oli joko aivan alussa tai edennyt vähän pidemmälle (virallinen ilmoitus, perusteltu lausunto, tuomioistuinkäsittely). Kyseisissä asioissa oli osallisina 11 jäsenvaltiota. Päätelmien, joita yhteisöjen tuomioistuin tekee rikkomisesta johtuvien menettelyjen tarkastelusta, on määrä auttaa selventämään riita-asiat ja selvittää lopullisesti tulkintaerot.

- Komissio on lisäksi tehnyt aloitteen *asetuksen N:o 1150/2000 muuttamiseksi*. Muutosehdotus, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2003 aikana, sisältää teknisen osion, jossa Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä 29 päivänä syyskuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/597/EY, Euratom säännökset sisällytetään asetukseen. Muutosehdotus koskee muun muassa perinteisten omien varojen keruukuluina pidätettävää prosenttiosuutta (10 artiklan 1 kohta) ja viivästyskorkoihin sovellettavaa yhtenäistä korkokantaa (11 artikla). Muutosehdotuksella muutetaan varsinkin asetuksen sisältöä: tarkoituksena on laatia uudelleen 17 artiklan 2 kohta, joka koskee tileistäpoistomenettelyä. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastukset ovat tuoneet usein esiin erillisen kirjanpidon tietojen käsittelyssä poikkeamia, joiden vuoksi erillinen kirjanpito ei vastaa todellista tilannetta. Erillisestä kirjanpidosta on näin ollen poistettava tiedot rahamääristä, joiden perinnästä ei ole varmuutta ja joiden säilyttäminen vääristää kirjanpidon saldoa. Jotta tällaiset rahamäärät voitaisiin *poistaa* erillisestä kirjanpidosta, komissio on laatinut tarkistetun version vuonna 1997 tehdystä ehdotuksesta, josta neuvosto on antanut puoltavan lausunnon. Se ei ole kuitenkaan hyväksynyt lopullisesti koko ehdotusta, sillä yhdestä sen kohdasta ei ole vielä päästy yksimielisyyteen<sup>20</sup>.
- Huomionarvoista on myös se, että EY:n ja Andorran tulliliittoa koskevaan lainsäädäntöluonnokseen on lisätty ensimmäistä kertaa *lauseke saatavien perinnän osalta tehtävästä hallinnollisesta yhteistyöstä*. Lainsäädäntöaloitteesta päästiin poliittiseen yksimielisyyteen tulliliittotyöryhmän kokouksessa 18. lokakuuta 2002, ja se on määrä vahvistaa virallisesti tammikuun lopulla 2003. Sen taustalla oleva ongelmanasettelu paljastui vuonna 2000 sen jälkeen kun oli käsitelty tileistäpoistotapaukset, jotka Saksa oli esittänyt asetuksen N:o 1150/2000 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

On tehty myös muita aloitteita, jotka saattavat vaikuttaa perinteisiin omiin varoihin:

- Joulukuun 15. päivänä 2000 annetulla komission asetuksella (EY)N:o 2787/2000<sup>21</sup> muutettiin *passitusta* lisäämällä yhteisön tullikoodeksin soveltamissääntöihin<sup>22</sup> 1. heinäkuuta 2001 alkaen uusi 450 a artikla. Kyseisessä artiklassa säädetään, että tullivelan katsotaan syntyvän kymmenen kuukautta passitusilmoituksen hyväksymisen jälkeen (ennen: 14 kuukautta). Tullivelan katsotaan siis syntyvän, jos passitusmenettely ei ole päättynyt kyseisen määrärajan umpeutuessa.

---

<sup>20</sup> Vuoden 1997 ehdotus peruutetaan ennen kuin neuvosto hyväksyy ajan tasalle saatetun tekstin.

<sup>21</sup> EYVL L 330, 27.12.2000.

<sup>22</sup> Komission asetus (ETY) N:o 2454/93, annettu 2 päivänä heinäkuuta 1993, tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 - EYVL L 253, 11/10/1993 s. 0001

- *Petoksiin varautumisesta lainsäädännössä ja sopimusten hallinnoinnissa* 7. marraskuuta 2001 antamassaan tiedonannossa (SEK(2001)2029 lopullinen) komissio ilmoitti haluavansa suojella yhteisön taloudellisia etuja ehkäisemällä petoksia ja muuta laitonta toimintaa ennakolta ja laatimalla säädöstekstit niiden osalta aukottomiksi. Tiedonannossa esitettiin joukko toimenpiteitä sekä toimialat, joilla tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää erityistoimia. Asetuksen N:o 1150/2000 muutosehdotuksen on katsottu kuuluvan sellaisiin lainsäädäntöhankkeisiin, joista on vuonna 2003 pyydetty lausunto petostentorjuntavirastolta, jotta aukottomuus petosten suhteen voitaisiin varmistaa.
- *Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen annettua tuomionsa turkkilaisia televisioita koskevasta tapauksesta*, jonka vuoksi yhteisön talousarvioon jäi tilittämättä huomattava määrä perinteisiä omia varoja, komissio laati luonnoksen *vihreästä kirjasta* nimeltä **Alkuperäsääntöjen tulevaisuus etuuskohteluakauppaa koskevissa menettelyissä**. Komissio päätti muun muassa tutkia perusteellisesti kyseisten menettelyiden taloudellisen ja oikeudellisen kehityksen ja määritellä sen perusteella uusia suuntaviivoja tullietuusmenettelyjen optimoimiseksi. Tähän päästään tehostamalla hallintoa ja etuuskohteluakuperän tarkastuksia, ja tarvittaessa menettelyt voidaan jopa määritellä uudelleen. *Vihreän kirjan* tarkoituksena on auttaa komissiota suuntaviivojen laatimisessa niin, että se voi ottaa huomioon eri etunäkökohdat ja tullietuusmenettelyjen osapuolten kannanotot asiaan.

#### 4.5.2 Taloudelliset seuraukset

Komissiolle suoritettiin tarkastelujaksolla (2000–2002) lisämaksuja (**velkapääomaa**) sen omia tai yhteisiä tarkastuksia koskevissa kertomuksissa esitettyjen huomautusten perusteella yhteensä **140 936 094,49 euroa**, josta **2 284 794,00 euroa** maksettiin tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten perusteella. Maksuja suoritettiin siis yhteensä **143 220 888,49 euroa**<sup>23</sup>.

Jäsenvaltioilta vaadittiin lisäksi asetuksen N:o 1150/2000 11 artiklan nojalla viivästyskorkoja komission tai tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa todettujen omien varojen käyttöön asettamisen viivästymisten takia. Jäsenvaltiot maksoivat tarkastelujaksolla 2000–2002 **viivästyskorkoja** yhteensä **16 991 189,11 euroa**, josta **12 656 552,42 euroa**<sup>24</sup> komission tarkastusten perusteella.

Nämä luvut ovat kuitenkin vielä varsinkin vuoden 2002 osalta puutteellisia, koska komission tarkastusten perusteella suoritettu saatavien perintä riippuu menettelyistä, joita jäsenvaltiot soveltavat kerätessään perintämääräysten antamiseen tarvittavia kirjanpitolietoja.

<sup>23</sup> Tästä 119 254 808,77 euroa oli sotamateriaaliin liittyviä tapauksia ja 38 582 485,48 euroa maksettiin ennen tarkastelujaksoa lähetettyjen maksukehotusten perusteella.

<sup>24</sup> Tästä 566 241,63 euroa maksettiin ennen tarkastelujaksoa lähetettyjen maksukehoitusten perusteella.

*Riisialan kumulatiivista perintäjärjestelmää (CRS)*<sup>25</sup> koskevien tarkastusten seuranta on myös maininnan arvoinen, sillä järjestelmä on kehittynyt merkittävästi tarkastelujakson aikana. Vuonna 1999 toimittamansa tarkastuksen yhteydessä komissio havaitsi, että erään amerikkalaisen suurkonsernin valmistaman riisin maahantuonnissa konsernin belgialainen haarakonttori pyysi riisistä korkeampaa hintaa kuin vastaavaa riisiä maahantuovat muiden EU-maiden yritykset. Petostentorjuntavirasto käynnisti lisätutkimuksia, jotka osoittivat komission havainnot oikeiksi: maahantuonnin yhteydessä ilmoitetut hinnat olivat riisin laatuun nähden liian korkeat. Belgian viranomaisten vaadittua maahantuojalta korvauksia se myönsi petostentorjuntaviraston tarkastusraportin tulokset oikeiksi. Kyseinen yritys kuitenkin riitautti Belgian viranomaisten päätöksen tuomioistuimessa ja Yhdysvallat teki valituksen Maailman kauppajärjestölle (WTO) Geneveen. Samaan aikaan amerikkalainen konserni alkoi olla tiiviissä yhteydessä komissioon. Konserni toimitti komissiolle lisätietoja, joiden perusteella petostentorjuntavirasto otti asian uudelleen käsittelyyn, jonka jälkeen lopullisten tullien määrää supistettiin noin 81 prosenttia alkuperäisessä raportissa mainitusta summasta.

Maahantuojayrityksen toimittamat lisätodisteet tutkittiin ja CRS-järjestelmän soveltamista oikaistiin, jonka jälkeen Belgian viranomaisia kehoitettiin marraskuussa 2001 tekemään päätös lisäkorvausten maksamisesta maahantuojayritykselle. Korvausten määrä oli 8 696 810 euroa (350 828 447 Belgian frangia). Belgian viranomaiset toimivat kehotuksen mukaisesti, ja asia saatiin loppuun käsitellyksi. Samaa päätelmää sovelletaan myös muutamassa muussa Alankomaita ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevassa asiassa, joiden käsittely on vielä kesken.

#### 4.5.3 *Organisatoriset vaikutukset*

Komissio pyrkii pysyttämään tarkastusten laadun nykytasolla ja jopa parantamaan sitä. Se onkin laatinut useita aloitteita tarkastusten organisoinnista:

- Omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean kokoukset ja komission tarkastajien matkakertomuksissa esitetyt havainnot tarjoavat komissiolle hyvän tilaisuuden muistuttaa jäsenvaltioita siitä, mistä lähtökohdista tulli- ja taloussäädöksiä olisi sovellettava. Komission valtuuttamilla virkamiehillä on lisäksi jo tarkastusten yhteydessä tilaisuus antaa *suosituksia* tai neuvoja, sillä komission rooli ei rajoitu pelkästään virheistä rankaisemiseen.
- Useimmat jäsenvaltioista ryhtyvät yleensä viipymättä toimeen korjatakseen puutteet, joita esiintyy lähinnä erillisen kirjanpidon hallinnoinnissa. Puutteita korjataan esimerkiksi lisäämällä tietokoneiden käyttöä menettelyjen hallinnoinnin seurannassa tai ottamalla paremmin huomioon riskianalyysin tuomat edut.

---

<sup>25</sup> Tämä asia mainittiin komission kolmannessa kertomuksessa KOM (2001) 32 lopullinen.



- Koska petos- ja sääntöjenvastaisuusilmoitusten toimittamisessa nykyisen *Owmnres*-järjestelmän kautta on havaittu poikkeamia, komissiossa on lisäksi ryhdytty tarvittaviin toimiin Internet-pohjaisen **uuden sovelluksen** kehittämiseksi. Jäsenvaltiot saavat siis käyttöönsä tehokkaamman välineen, jonka avulla ne voivat toimittaa komissiolle *reaaliajassa* petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia koskevia tietoja ja päivittää niitä. Uusi sovellus ei edellytä muita erityislaitteita kuin Internet-yhteyden ja komission myöntämän salasanan. Sovelluksesta järjestetään esittely- ja koulutustilaisuus toukokuussa 2003. Verkkosovellus saattaa olla toiminnassa jo heinäkuusta 2003 alkaen. Uuden sovelluksen hallinnointi on pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla, joten niillä on myös täysi vastuu tietojen hyvästä hallinnoinnista.
- Uuden tarkastuskäytäntönsä mukaisesti komissio pyrkii varmistamaan, että kunkin vuoden tarkastusaiheet tulevat käsiteltyä tehokkaammin. Komissiossa kehitetäänkin tarkastustoimintaan tarkoitettuja **jäsenneltyjä kyselylomakkeita** sekä tarkastuskohteessa käytettäviä tarkastusmoduuleita. Tarkastelujakson aikana on esimerkiksi laadittu menetelmiä erillistä kirjanpitoa, keskikokoisten tullitoimipaikkojen työskentelymenetelmiä ja viljan tuontijärjestelyjä koskevia tarkastuksia varten. Ne ovat osaltaan lisänneet tarkastusten tehokkuutta, sillä uusien menetelmien ansiosta tarkastustoiminta on jäsentyneempää ja yksittäiset virheet on varsinkin helpompi erottaa (perusteluin) rakenteellisista virheistä. Uusien menetelmien avulla voidaan myös yhdenmukaistaa tarkastuskäytäntöjä ja parantaa samalla tarkastusten laatua. Komissio onkin laatinut erityisen menetelmän vuoden 2003 keskeistä tarkastusaihetta – sähköisiä tullilmoituksia – varten.
- Komissiossa parannetaan myös parhaillaan **tarkastuslistakäytäntöä**. Tarkastuslistoja laaditaan vain komission valtuuttamien virkamiesten käyttöön. Niissä luetellaan kaikki virkamatkan pakolliset valmisteluvaiheet ja asiat, jotka tarkastuskäynnillä on tutkittava. Menetelmän ansiosta tarkastuskäynnit järjestetään huolella ja eri tarkastajien eri jäsenvaltioihin tekemillä tarkastuskäynneillä noudatetaan yhdenmukaista käytäntöä. Myös tarkastusraporttien rakennetta on muutettu niin, että niissä voidaan ottaa huomioon tarkastuslistojen käytön ansiosta saavutetut tulokset.

#### 4.5.4 Aihekohtaisten raporttien laatiminen

Eräistä tarkastusaiheista on laadittu *aihekohtaisia raporteja*. Ne perustuvat vastauksiin, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet ennen tarkastuskäyntiä saamiinsa kyselylomakkeisiin, sekä itse tarkastuskäyntien tuloksiin. Raporttien ansiosta voidaan saada kokonaiskäsitys siitä, miten tietyt säädökset mielletään jäsenvaltioissa ja miten tämä käsitys näkyy käytännön tulliselvitystyössä.

Tarkastelujakson aikana tehtyjen tarkastuskäyntien perusteella on laadittu kolme aihekohtaista raporttia, joihin jäsenvaltiot voivat halutessaan tutustua tilaamalla ne komissiosta<sup>26</sup>. Kaksi ensimmäistä raporttia, jotka koskivat *polkumyyntitullien ja keskinäistä avunantoa koskevien ilmoitusten käsittelyä*, johtivat siihen, että kaikissa jäsenvaltioissa tehtiin aiheesta selvitys. Tässä yhteydessä havaittujen poikkeamien ei katsottu vaarantavan menettelyjen toimintaa, vaikka jäsenvaltioille esitettiin huomautuksia menettelyjen parantamiseksi. Kolmas, *tuoreiden banaanien tullausta* koskeva raportti ja sen perusteella tehdyt selvitykset viidessä jäsenvaltiossa kuitenkin osoittivat, että yhdenkään tarkastetun jäsenvaltion tulliselvitysjärjestelmä ei antanut riittäviä takeita siitä, että asiaa koskevia yhteisön säädöksiä sovelletaan ja että perinteiset omat varat kerätään moitteettomasti.

Kaikki kolme raporttia on esitetty jäsenvaltioille ja niistä on keskusteltu omia varoja käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa. Komission yksiköt käyttävät niitä pohjana *mieltiessään*, mitä käytännön ongelmia tiettyjen säännösten soveltamisessa ilmenee, ja antaessaan jäsenvaltioille *suosituksia* tulli- ja kirjanpitomenettelyjen hallinnoinnin tehostamisesta tai jopa niihin tehtävistä perustavanlaatuisista muutoksista. Myös *viljan tullauksesta* ja *keskikokoisten tullitoimipaikkojen* tarkastamisesta laaditaan aihekohtainen kertomus, joka julkaistaan vuoden 2003 kuluessa.

#### **4.6. Taloudellista vastuuta koskevan periaatteen soveltaminen**

Jäsentyneemmän tarkastuskäytännön kehittämisen ja yhteisön varainhallinnan parantamisen ja tehostamisen ohessa komissio on myös parantanut perintäkäytäntöjään soveltamalla perintään taloudellisen vastuun periaatetta. Taloudellisen vastuun periaatteeseen sisältyy sekä sisäisiä että ulkoisia näkökohtia.

##### *4.6.1 Taloudellisen vastuun sisäiset näkökohdat*

Taloudellisen vastuun periaate tarkoittaa EU:n sisällä varsinkin sitä, että jäsenvaltiot saadaan kantamaan täysi vastuu perintätoimistaan. Kyse ei ole siis niinkään perinnän seurannasta. Jäsenvaltioiden tehtävänä on huolehtia siitä, että perinteisten omat varat kerätään mahdollisimman moitteettomasti; koska omien varojen keruu on jäsenvaltioiden vastuulla ja ne saavat siitä lisäksi *korvauksen (25 % kannetuista tuloista)* komissio katsoo, että jäsenvaltioiden on vastattava niistä perinteisten omien varojen menetyksistä, jotka johtuvat niiden omista virheistä, ja korvattava menetetyt varat yhteisön talousarvioon.

---

<sup>26</sup> Raportteja voi tilata budjettipääosaston yksikön BUDG/B/3 sihteeristöstä (puh. (32-2) 295 0663).

Taloudellisen vastuun tapaukset määritellään yhteisön tullikoodeksin 220 artiklan 2 kohdan b alakohdan (viranomaisten virheet, joita velallinen ei ole voinut havaita) ja 221 artiklan 3 kohdan (velka on vanhentunut kansallisten viranomaisten laiminlyöntien vuoksi) perusteella, tullikoodeksin soveltamissääntöjen 869 ja 889 artiklan perusteella sekä vetoamalla siihen, että kansallinen viranomaislainen on rikkonut velallisen perustellun luottamuksen ja antanut väärän luvan tai hoitanut saatavien perinnän niin huonosti, ettei niitä ole pystytty lainkaan perimään (asetuksen N:o 1150/2000 17 artiklan 2 kohta). Saatavia oli vuoden 2002 lopulla perimättä yhteensä 114 tapauksessa, joista kertyi yhteensä 50 861 860,00 euron suuruinen velka.

Neljä jäsenvaltiota (F, IT, A UK) on asettanut komission käyttöön 7 471 501,00 euroa korvauksena viranomaistensa tekemistä virheistä ja välttäneet näin sen, että veronmaksajat joutuisivat kustantamaan kyseiset virheet neljännen tulolähteen (BKTL-maksun) kautta maksettavana korvauksena. Muutkin jäsenvaltiot tunnustavat taloudellisen vastuun periaatteen mutta vetoavat kuitenkin siihen, ettei kyseiselle komission toiminnalle ole oikeudellista perustaa. Jäsenvaltioiden ja komission välisten tulkintaerojen poistamiseksi yhteisöjen tuomioistuimessa on aloitettu EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla rikkomisesta johtuva menettely taloudellista vastuuta koskevasta *ennakkotapauksesta*. Asian käsittely tuomioistuimessa alkoi 8. marraskuuta 2002. Komission tarkoituksena on soveltaa kyseistä oikeuden päätöstä soveltuvin osin myös kaikkiin muihin taloudellista vastuuta koskeviin tapauksiin. Komissio aikoo jatkaa seuraavan varainhoitovuoden aikana työtään jäsenvaltioiden taloudellisen vastuun määrittelemiseksi tiettyjen niiden tekemien virheiden perusteella ja jatkaa myös vuoropuhelua niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka eivät vielä ole asettaneet komission käyttöön rahamääriä, joista komissio katsoo niiden olevan vastuussa.

#### 4.6.2 Taloudellisen vastuun ulkoiset näkökohdat

Samalla kun komissio on kehittänyt toimintamallia saadakseen jäsenvaltiot ottamaan vastuun viranomaistensa tekemistä virheistä, joiden vuoksi tullimaksuja jää kirjaamatta, se on myös aloittanut hankkeen taloudellisen vastuun *ulkoisten näkökohtien* kehittämiseksi. Tarkoituksena on vastuullistaa EU:n ulkopuoliset maat, joista on tullut tai tulemassa EU:n yhteistyökumppaneita kansainvälisin kauppasopimuksin<sup>27</sup>.

EU:hun tavaraa tuovat yritykset saavat tällaisten sopimusten perusteella *tullietuuksia* siitä, että ne esittävät asianomaisen EU:n ulkopuolisen maan viranomaisten vahvistamia alkuperätodistuksia. Jos todistuksissa ei ole viranomaisten vahvistusta, tuontiyritykset joutuvat automaattisesti maksamaan täydet tullit unioniin tuomastaan tavarasta. Ongelmia syntyy silloin, kun tällaisten todistusten antamisessa esiintyy ”*viranomaisten virheitä*” eli kun asianomaisen maan viranomaiset antavat alkuperätodistuksia, vaikka ne tietävät tai niiden voisi kohtuudella olettaa tietävän, että tiedot tavaroiden alkuperämaasta ovat virheellisiä.

---

<sup>27</sup> Taloudellisen vastuun ulkoiset näkökohdat eivät ulotu yleisen tullietuusjärjestelmän kaltaisiin autonomisiin toimenpiteisiin. Koska tullietuusjärjestelmä ei perustu neuvoteltuihin sopimuksiin, komissio ei voi yksipuolisesti pakottaa maita hyväksymään taloudellista vastuuta koskevaa lauseketta.

Tämä vaikeuttaa suunnattomasti tullien perintää tai saattaa tehdä sen jopa kokonaan mahdottomaksi, sillä EU:hun tavaraa tuova yritys voi väittää toimineensa hyvässä uskossa ja luottaneensa perustellusti unionin kauppakumppanien viranomaisten vahvistamiin asiakirjoihin. Jäsenvaltioiden viranomaiset vetoavat tällaisissa tapauksissa puolestaan siihen, että EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten antamat tiedot ovat johtaneet heitä harhaan. Lopullinen ”lasku” tulee tällöin Euroopan unionin veronmaksajien maksettavaksi neljännen tulolähteen (BKTL-maksun) muodossa.

Koska tällaiset tapaukset ovat kaikkien etuja vastaan, komissio katsoo parhaaksi ottaa järjestelmällisesti käyttöön lausekkeen, joka perustuu tullietuuksista hyötyvien maiden (niin unionin jäsenvaltioiden kuin EU:n ulkopuolisten maiden, koska kyseessä ovat keskinäiset sopimukset) *taloudelliseen vastuuseen*<sup>28</sup>. Lausekkeen avulla on määrä varmistaa, että perinteisten omien varojen menetyksistä vastaavat suoraan sen maan viranomaiset, joiden toiminnan vuoksi toisen sopimuspuolen talousarvioon on jäänyt tilittämättä varoja. Tällainen lauseke on jo lisätty *Persianlahden arabimaiden, Albanian ja AKT-maiden kanssa käytävistä neuvotteluista annettuihin ohjeisiin*.

Asiaan liittyvät neuvottelut jäsenvaltioiden ja komission välillä on määrä aloittaa vuoden 2003 alussa neuvostossa. Tarkoituksena on vahvistaa toimintamallille oikeudellinen kehys.

#### **4.7. Asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 17 artiklan 2 kohdan soveltaminen**

Komissio tarkastaa jäsenvaltioiden asetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimittamat asiakirjat aina kun on vaara siitä, että yli 10 000 euron suuruiset perinteisten omien varojen määrät jäävät perimättä. Tarkoituksena on arvioida, ovatko jäsenvaltiot toimineet EY:n saatavien perinnässä riittävän tehokkaasti.

Jotta komissio saisi tiedon tällaisista tapauksista, se teki omia varoja käsittelevältä neuvonantavalta komitealta puoltavan lausunnon saatuaan päätöksen [C(2002) 416 lopullinen, 13.3.2002], jolla muutetaan 20. maaliskuuta 1997 tehtyä päätöstä N:o 97/245/EY, Euratom<sup>29</sup> jäsenvaltioiden tiettyjen komissiolle annettavien ilmoitusten tekemismenettelystä yhteisön omien varojen järjestelmässä. Muutos koskee lähinnä 20. maaliskuuta 1997 tehdyn päätöksen liitettä 6 ja sen tarkoituksena on parantaa jäsenvaltioiden toteuttamien omien varojen perintätoimien seuranta lisäämällä järjestelyjä, joiden mukaisesti jäsenvaltiot ilmoittavat tietojaan komissiolle.

---

<sup>28</sup> Komissiolle osoitettu tiedonanto, 17.7.2001 (C(2001) 1954).

<sup>29</sup> EYVL L 97, 12.4.1997, s. 12.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Saksa, Espanja, Ranska, Irlanti, Italia, Portugali, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta toimittivat tarkastelujakson aikana komissioon *426 tileistäpoistopyyntöä* (Saksa 317), joiden arvo on yhteensä *148 103 290,24 euroa*<sup>30</sup>. Vuosina 2000–2002 toimitettujen asiakirjojen suuren määrän vuoksi komissio on perustanut tietokannan tileistäpoistomenettelyn hallinnon tehostamiseksi. Tietokannan ansiosta taloudellista vastuuta koskevista jatkotoimista on voitu tehdä hyvinkin lyhyessä ajassa päätöksiä.

Komissiossa käsiteltiin tarkastelujakson aikana *424 asiakirjaa*, joiden arvo oli yhteensä *98 008 529,14 euroa* (ks. seuraava taulukko). Asiakirjojen käsittelystä vastaa komission eri yksiköiden edustajista koottu työryhmä, joka kokoontui seitsemän kertaa vuosina 2000–2002. Komission yksiköiden edustajat saivat ennen kokouksia järjestelmällisesti tiedon kaikista asiakirjoista ja lisäksi muuta niiden käsittelyssä hyödyllistä tietoa.

Vuosi	Vapautus myönnetty	Hylätty	Lisätietoja	Ei relevantti <sup>31</sup>	Yhteensä
2000	123 tapausta €17 557 144,81	128 tapausta €4 310 313,18	5 tapausta €2 135 024,92	73 tapausta €17 205 094,60	329 tapausta €41 207 577,51
2001	9 tapausta €951 714,27	1 tapausta €406 361,09	1 tapausta €1 055 542,84	---	11 tapausta €2 413 618,20
2002	27 tapausta €12 069 872,68	10 tapausta €2 491 791,54	17 tapausta €4 546 479,40	30 tapausta €35 279 189,81	84 tapausta €54 387 333,43
Yhteensä	159 tapausta = 37,50 % €30 578 731,76 = 31,20 %	139 tapausta = 32,80 % €7 208 465,81 = 7,30 %	23 tapausta = 5,40 % €7 737 047,16 = 7,90 %	103 tapausta = 24,30 % €52 484 284,41 = 53,60 %	424 tapausta = 100 % €98 008 529,14 = 100 %

Tileistäpoistotapauksia ilmoittaneiden jäsenvaltioiden suuren määrän vuoksi komissio on sitä mieltä, että tileistäpoistoon liittyy yhä ratkaisemattomia ongelmia. Komissio toivookin, että edellä esitetty asetuksen N:o 1150/2000 muutosehdotukseen sisältyvä uudelleenlaadittu 17 artiklan 2 kohta auttaa jäsenvaltioita saamaan paremmin käsityksen siitä, mitä tarkoitetaan *lopullisesti perintäkeltottomiksi vahvistetuilla saatavilla* ja ryhtymään toimiin *poistaakseen* niitä koskevat tiedot kirjanpidosta. Näin kirjanpito antaa objektiivisemmän kuvan saatavien tilanteesta.

*Saksaa* koskevia asiakirjoja toimitettiin komissioon 115 vuonna 1997. Komissio ei kuitenkaan tuolloin pystynyt käsittelemään niitä, sillä niitä ei ollut toimitettu maaliskuussa 1997 tehdyssä komission päätöksessä olevan mallin mukaiselle lomakkeelle, jonka tarkoituksena on helpottaa tileistäpoistopyyntöjen käsittelyä. Komissio pyysikin Saksaa esittämään tapaukset edellä mainitun päätöksen mukaisesti. Toukokuussa 2000 Saksa toimitti vihdoin täydellisemmän luettelon vuosia 1994–1998 koskevasta 282 tapauksesta ja niiden lisäksi 35 muuta tapausta. Komissiossa harkitaan parhaillaan, pitäisikö Saksaa vastaan aloittaa EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla *rikkomisesta johtuva menettely*, koska Saksa on kieltäytynyt toimittamasta lisätietoja, joita komissio tarvitsee joidenkin tapausten tarkastamiseksi, eikä myöskään ole asettanut komission käyttöön rahamääriä, joiden osalta vapautuksesta on kieltäydytty.

<sup>30</sup> Vuonna 2000 tehtiin 327 pyyntöä (yhteensä 42 650 456,00 euroa), vuonna 2001 12 pyyntöä (yhteensä 2 434 780,85 euroa) ja vuonna 2001 87 pyyntöä (yhteensä 103 018 053,43 euroa).

<sup>31</sup> Kyse on varsinkin tapauksista, jotka kuuluvat aiemman lainsäädännön piiriin tai joissa kansallinen tuomioistuin on mitätöinyt tullivelan.

## **5. TARKASTUSJÄRJESTELMÄN ARVIOINTI**

### **5.1. Yleinen arviointi**

Perinteisten omien varojen tarkastusjärjestelmässä tarkastelujakson aikana havaitut poikkeamat osoittavat aiempien varainhoitovuosien tapaan, että komissio saa paljon hyödyllistä tietoa tarkastuksistaan. *Perinteiset menetelmät*, joilla komissio ryhtyy korjaamaan tarkastuksissa havaittuja poikkeamia ovat jäsenvaltioiden toimet sääntöjenvastaisten kansallisten menettelyjen korjaamiseksi, aiempiin tapauksiin liittyvän kirjanpidon oikaiseminen (ennen kuin velka vanhentuu), poikkeamien perusteella tehdyt yksittäiset korjaukset, yhteisön säännösten tulkintaa selkeyttävät asiakirjat ja yhteisön lainsäädännön yhteiset parantamistoimet (kun kyseessä ovat jatkuvat ongelmat).

Näkyvimpiä seurauksia paikalla toimitetuista tarkastuksista ovat taloudelliset seuraukset. Ne eivät kuitenkaan ole ainoa syy tarkastusten toimittamiseen. Erityistarkastukset, joita tulojen ja menojen hyväksyjä toimittaa jäsenvaltioilta saatujen tietojen perusteella, ja niiden perusteella tehdyt analyysit saattavat auttaa parantamaan lainsäädäntöä niin, että unionin taloudelliset edut otetaan paremmin huomioon.

Edellä lueteltujen menetelmien lisäksi tavanomaista tarkastusjärjestelmää täydennetään joillakin lisätoimilla, joiden ansiosta tarkastuksista saadaan kattavampia. Tällaisia toimia käsitellään jäljempänä.

### **5.2. Yhteistyö tilintarkastustuomioistuimen kanssa**

Komissio pitää tiiviisti ja säännöllisesti yhteyttä tilintarkastustuomioistuimeen sen työn tulosten seuraamiseksi: tämän toiminnan osuus on noin 20 prosenttia perinteisten omien varojen tarkastuksesta vastaavan yksikön työmäärästä. Yhteistyö perustuu molemminpuoliseen tiedottamiseen tarkastussuunnitelmista ja siihen, että molemmat toimittavat toisilleen kopiot jäsenvaltioille lähetetyistä tarkastusraporteista sekä näiden toimittamista vastauksista. Tilintarkastustuomioistuin voi käyttää tarkastuskäyntiensä valmistelussa hyväksi budjettipääosaston tietoja ja kokemusta.

Perinteisistä omista varoista vastaava komission yksikkö perusti vuonna 1998 *työryhmän*, jonka tehtävänä on analysoida tilintarkastustuomioistuimen erityis- ja vuosikertomuksia ja sektorikirjeitä ja toteuttaa sen huomautusten perusteella hallinnollisia ja taloudellisia jatkotoimia. Työryhmän tehtävät järjestettiin uudelleen tarkastelujakson kuluessa, sillä jatkotoimia haluttiin tehostaa ja niiden toteuttamisaikataulua kiristää. Työryhmä valvoo myös tarkkaan, että jäsenvaltioiden vastaukset toimitetaan määräaikoihin mennessä.

Komissio on tarkastelujaksolla ryhtynyt jatkotoimiin erityiskertomusten perusteella, joita tilintarkastustuomioistuin on laatinut *vakuuksista ja takaussitoumuksista* sekä *tullausarvosta*. Se on myös ryhtynyt vuosikertomusten 1999<sup>32</sup>, 2000 ja 2001 edellyttämiin toimiin. Lisäksi se on esittänyt näkökantansa vastauksista perinteisiä omia varoja koskevaan kyselylomakkeeseen<sup>33</sup>, jonka Euroopan parlamentin jäsen Freddy Blak laati vuoden 1999 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä. Se on myös seurannut vuosikertomuksia, joiden perusteella vastuuvapaus myönnetään. Tässä yhteydessä on hyvä mainita, että Uudesta Seelannista peräisin olevaa voita koskeva tapaus (Erityiskertomus 1/98) on ollut lähes jatkuvasti seurannan alaisena. Lisäksi komissio on ryhtynyt koordinoimaan entisen ”Zepter”-ryhmän toimintaa ja vastannut kaikkiin tilintarkastustuomioistuimen tiedusteluihin tämän asian seurannassa.

Komissio on myös käsitellyt tarkastelujaksolla 2000–2002 53 *sektorikirjettä*; 30 kirjeen käsittely on tarkastelujakson jälkeen vielä kesken<sup>34</sup>, koska jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet vastauksiaan tai asianomaisia omia varoja ei ole asetettu käyttöön tai siksi, että tapauksissa on ryhdytty virallisiin jatkotoimiin, joiden tarkoituksena on aloittaa rikkomisesta johtuvia menettelyjä<sup>35</sup> EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla.

Tämän lisäksi tilintarkastustuomioistuin toimittaa säännöllisin väliajoin komission yksiköitä koskevia tarkastuksia. Se on toimittanut kaksi perinteisiä omia varoja koskevaa tarkastusta tarkastelujakson aikana. Tilintarkastustuomioistuimen mahdolliset huomautukset tarjoavat komissiolle hyvän tilaisuuden arvioida toimiaan ja niiden tuloksia.

### 5.3. Yhteinen tarkastusjärjestely

Yhteinen tarkastusjärjestely on yleisnimike komission ja joidenkin jäsenvaltioiden sisäisestä tarkastuksesta vastaavien viranomaisten väliselle yhteistyölle. Tarkoituksena on edesauttaa tiedonvaihtoa sisäistä tarkastusta koskevista kokemuksista, asiantuntemuksesta ja tarkastustekniikoista. Yhteistyöjärjestelyt aloitettiin vuonna 1994 ja niitä on kehitetty vaiheittain hyvällä menestyksellä. Omia varoja käsittelevän neuvoo-antavan komitean alaisuuteen on perustettu tarkastustoimintaa käsittelevä alaryhmä, jonka kokouksissa jäsenvaltioiden valtuuskunnat voivat vaihtaa näkemyksiään tarkastustoiminnasta.

Komitean työhön osallistuvat jäsenvaltiot ovat laatineet omasta aloitteestaan ja tiiviissä yhteistyössä komission kanssa valmisteluasiakirjoja, joissa käsitellään tarkastussuunnitelmia ja -menetelmiä, joihin puolestaan tarkastusmoduulit perustuvat. Moduuleilla tarkoitetaan taulukkomallisia lomakkeita, joiden avulla voidaan selvittää, mitä keskeisiä tarkastusmenetelmiä jäsenvaltiot käyttävät varmistaakseen, että omat varat todetaan, viedään kirjanpitoon ja asetetaan komission käyttöön asianmukaisesti. Moduulien<sup>36</sup> avulla voidaan myös mitata järjestelmän toimintakapasiteettia ja paljastaa sen rakenteessa ilmeneviä mahdollisia puutteita.

---

<sup>32</sup> Euroopan parlamentti on pannut merkille ja suhtautunut myönteisesti hankkeisiin ja aloitteisiin, joilla komissio on vastannut Euroopan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin – Ks. asiakirja PE 294.389, 10.1.2001.

<sup>33</sup> Ks. asiakirja PE 294.293, 30.11.2000.

<sup>34</sup> Nämä 30 kirjettä jakautuvat seuraavasti: Saksa 5, Belgia, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta 4, Espanja 3, Alankomaat ja Ruotsi 2, Tanska ja Itävalta 1.

<sup>35</sup> Vuodesta 1997 on vielä 40 kirjettä, joiden osalta asioiden käsittelyä ei ole saatu päätökseen.

<sup>36</sup> Tällä hetkellä on käytössä seuraavat moduulit: tavaran luovuttaminen vapaaseen liikkeeseen (sekä A-kirjanpito); ulkoinen passitus (T1 ja TIR); varastointi; yleinen tullietuusjärjestelmä; sisäinen jalostus; erillinen kirjanpito.

Tähän mennessä hankkeeseen ovat osallistuneet aktiivisesti Belgia, Tanska, Espanja, Ranska, Irlanti, Italia, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Komissio on kehittänyt edellä mainittujen moduulien perusteella joidenkin yhteistyöhalukkuutensa ilmaisseiden jäsenvaltioiden kanssa vaihtoehtoisia menetelmiä parantaakseen (asetuksen N:o 1150/2000 18 artiklan 2 kohdan perusteella toimitettavia) yhteisiä tarkastuksia, jotka edellyttävät tiiviimpää yhteistyötä. Tanska, Alankomaat ja Itävalta ovat ilmoittaneet haluavansa käyttää tätä toimintamallia. Kyseisten jäsenvaltioiden kanssa onkin järjestetty jo seitsemän vaihtoehtoisten menetelmien mukaista tarkastusta.

Uuden mallin mukaan tarkastuksen toimittamisesta vastaa asianomaisen jäsenvaltion sisäisen tarkastuksen yksikkö käyttäen asiaan soveltuvaa moduulia, joka kattaa edeltä käsin valitun tulli- ja/tai kirjanpitoalaan kuuluvan kohteen. Tarkastuksen jälkeen kyseinen yksikkö laatii raportin, joka lähetetään sekä kansallisille viranomaisille että komissiolle. Komissio puolestaan tutkii tarkastusten tulokset ja tekee lyhyen vierailun jäsenvaltioon neuvotellakseen sisäisestä tarkastuksesta vastaavan ryhmän kanssa ja tarkastaakseen sen laatimat asiakirjat sekä ryhmän työssä käytetyn tarkastusmenetelmän.

Vierailun perusteella komissio voi hyväksyä raportin päälinjaukset ja laatia sen jälkeen oman raporttinsa. Jos yksittäisiä tai järjestelmän rakenteesta johtuvia poikkeamia säännöistä esiintyy, ne korjataan tavanomaiseen tapaan tekemällä rahoituskorjauksia. Jos systeemianalysissä käy ilmi, että poikkeama johtuu järjestelmän rakenteesta, jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle, mitä toimenpiteitä se ehdottaa järjestelmän puutteiden korjaamiseksi.

Komissio ja jäsenvaltiot ovat saaneet merkittävää hyötyä tähän tapaan toimitetuista tarkastuksista. Komissio saa riittävät takeet siitä, että jäsenvaltioiden sisäiset tarkastusjärjestelmät todellakin toimivat moitteettomasti, ja se voi käyttää säästyneitä resurssejaan esimerkiksi ehdokasmaissa toimitettaviin tarkastuksiin. Jäsenvaltiot puolestaan hyötyvät siitä, että tarkastukset häiritsevät vähemmän toimistojen päivittäistä työrutiinia, ja ne voivat tehdä enemmän investointeja omiin virastoihinsa. Komissio on esitellyt yhteistä tarkastusjärjestelyä ja sen tuomia etuja myös taloudenhoidon tarkastusorganisaatioiden yhteistyöryhmän (*Contact Group for Financial Control Organisations*) viidennessä kokouksessa Maltalla lokakuussa 2002.

#### **5.4. Unioniin liittyvien maiden mukaan ottaminen**

Tarkastelujakson aikana komissio on ryhtynyt määrittelemään vuotta 2004 silmällä pitäen uusia jäsenvaltioita koskevaa strategiaa. Se on muun muassa jakanut tarkastusjärjestelmää koskevaa tietoutta kyseisiin maihin tehtyjen vierailujen yhteydessä ja ryhtynyt kymmenen ehdokasmaan viranomaisten osalta tarvittaviin toimiin varmistaakseen, että niiden tulli- ja kirjanpitojärjestelmät täyttävät EU:n vaatimukset siitä, miten omien varojen kanssa on käytännössä meneteltävä.



Komission jäseniä onkin ollut aktiivisesti läsnä *seminaareissa*, joita on järjestetty unionin jäsenyyttä hakeneiden maiden viranomaisten palveluksessa olevan henkilöstön perehdyttämiseksi perinteisten omien varojen järjestelmään. Tällaisia seminaareja on järjestetty Liettuassa (lokakuussa 2000), Maltalla (helmikuussa 2001), Kyproksella (helmikuussa 2001), Puolassa (maaliskuussa 2001) ja Bulgariassa (lokakuussa 2001). Seminaarit ovat osoittautuneet erittäin hyödyllisiksi, sillä niissä on tuotu esiin ne eri näkökohdat, jotka ehdokasvaltioiden on otettava huomioon uudistushankkeissaan valmistautuakseen mahdollisimman hyvin EU:hun liittymiseen. Seminaarien lisäksi on toteutettu myös erilaisia valmistelutoimenpiteitä.

Komissiossa on laadittu *käytännön opas*, jossa luetellaan ne konkreettiset toimenpiteet, jotka asianomaisten maiden viranomaisten on toteutettava sisällyttääkseen yhteisön säännösten kansalliseen lainsäädäntönsä. Tästä *tarkastuslistasta* on paljon hyötyä, sillä se auttaa asianomaisten maiden viranomaisia näiden valmistautuessa liittymään unionin perinteisten omien varojen järjestelmään. *Tarkastuslistan* ansiosta komissio on voinut laatia *kyselylomakkeen*, joka on lähetetty *Laekenin ryhmään* kuuluville kymmenelle ehdokasmaalle eli kaikille niille jäsenyyttä hakeneille maille, joiden kanssa komissio on aloittanut liittymisneuvottelut (Romania ja Bulgaria pois luettuina). Lomakkeen perusteella on tarkoitus laatia ensimmäinen arvio siitä, miten ehdokasmaat ovat edistyneet omien varojen laskemista ja maksamista koskevissa valmisteluissaan. Kyseisiä maita on pyydetty ilmoittamaan jokaisen hallinnollisen vaatimuksen osalta, ovatko ne jo säätäneet asiasta kansallisessa lainsäädännössä ja onko niillä tarvittavat infrastruktuurit vaatimuksen täyttämiseksi. Maita on lisäksi kehoitettu laatimaan harjoituksena otteita perinteisiä omia varoja koskevasta kirjanpidosta.

Näitä hankkeita on täydennetty järjestämällä asianomaisiin maihin *vierailuja* asiantuntija-apun antamiseksi ja kyselyyn toimitettuihin vastauksiin perustuvien jatkotoimien toteuttamiseksi. Vierailujen aikana on voitu oikoa väärinkäsityksiä, joita omien varojen järjestelmän hyvinkin tekniset näkökohdat ovat mahdollisesti synnyttäneet, ja laatia katsaus toimenpiteistä, joita on jo toteutettu tai toteutettava, jotta järjestelmää sovellettaisiin moitteettomasti heti liittymisen jälkeisistä ensimmäisistä päivistä alkaen. Vierailut ovat myös tarjonneet tilaisuuden esitellä ja valmistella yhdessä omien varojen (ja menojen) yhtenäistä laskentamenetelmää ja toisaalta helpottaneet liittymistä koskevia budjettineuvotteluja yhteisen terminologian ja metodologian ansiosta.

Ehdokasmaiden säädösten (säädosluonnosten) ja kyselyyn toimitettujen vastausten perusteella komissio on saanut myönteisen kuvan asiaa koskevista kansallisista menettelyistä ja liittymisvalmistelujen edistymisestä. Liittymisaikataulun ja vielä toteuttamatta olevien toimenpiteiden vuoksi ja koska Euroopan tilintarkastustuomioistuim on osoittanut erityistä kiinnostusta komission toteuttamiin valmistelutoimenpiteisiin, tämä on ottanut asian *ensisijaiseksi tavoitteekseen*. Komissiosta annetaankin koko vuoden 2003 ajan asiantuntija-apua niiden asiakohtien selvittämiseksi, jotka edellyttävät yhä merkittäviä muutoksia. Omien varojen keruujärjestelmien reaaliaikainen arviointi on myös nostettu etusijalle.

Ehdokasmaiden liittyminen omien varojen järjestelmään ja henkilöstöpanos, jota tämä edellyttää komissiolta – sen nykyhenkilöstön puitteissa – johtaa väistämättä siihen, että tarkastusten toimittaminen nykyisessä viidessätoista jäsenvaltiossa on mietittävä uudelleen. Niinpä *perinteisten* tarkastuskäyntien lukumäärää tullaankin supistamaan periaatteessa niin, että yhtä jäsenvaltiota kohden tehdään vain yksi tarkastuskäynti. Joissakin jäsenvaltioissa tarkastukset toimitetaan yhteisten tarkastusjärjestelyn mukaisesti. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö nykyisiin jäsenvaltioihin voitaisi tehdä muitakin lyhytkestoisia tarkastuskäyntejä, jos jotkin aiemmissa tarkastusohjelmissa tarkastellut näkökohdat edellyttävät lisäselvityksiä. Lisäksi komissiossa mietitään, voitaisiinko tarkastuskäyntejä tehdä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

## 6. PÄÄTELMÄT

Vuosina 2000–2002 saavutettu edistys sekä tulevien vuosien näkymät osoittavat, että komission toimittamat perinteisten omien varojen tarkastukset ovat tarpeellisia. Tarkastustoiminnan ansiosta voidaan varmistua siitä, että jäsenvaltioita kohdellaan tasavertaisesti niin tulli- ja kirjanpitolainsäädännön soveltamiseen kuin Euroopan unionin taloudellisten etujen suojelemiseen liittyvissä kysymyksissä ja että lainsäädännön noudattamatta jättäminen aiheuttaa kaikille jäsenvaltioille samat seuraukset.

Komissio aikoo tehostaa edelleenkin perinteisiä tarkastuskäyntejään ja lisätä toimintaansa seuraavilla aloilla:

- ***Seuranta:*** unioniin liittyviä maita seurataan, jotta saadaan riittävä varmuus siitä, että kyseisissä maissa käytettävät perinteisten omien varojen keruujärjestelmät vastaavat EU:n vaatimuksia viimeistään maiden liittyessä unioniin.
- ***Jäsenvaltioiden taloudellinen vastuu:*** periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kannettava vastuu omista virheistään. Yhteisöjen tuomioistuimessa aloitettujen rikkomisesta johtuvien menettelyjen päättymisen jälkeen voidaan todennäköisesti vahvistaa lopullisesti eräitä menettelysääntöjä.
- ***Taloudellisen vastuun ulkoisia näkökohtia*** on tarkasteltava asianmukaisella tavalla etuuskohtelusopimusten huonosta hallinnoinnista aiheutuvien kielteisten talousvaikutusten poistamiseksi.