

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 1.4.2008
KOM(2008) 169 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

Tulliliiton kehittämisstrategia

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

Tulliliiton kehittämisstrategia

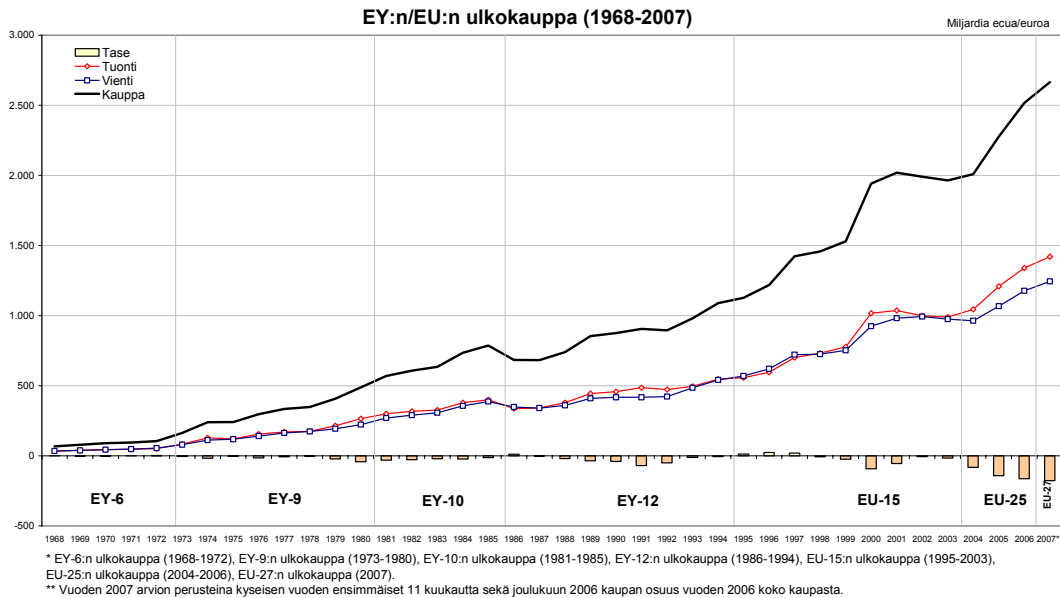
1. JOHDANTO

Euroopan unionin (EU) tulliliitto, jonka perustamisesta tulee kuluneeksi 40 vuotta 1. heinäkuuta 2008, on yksi Euroopan yhteisön kulmakivistä. Se on laajentunut sekä määrällisesti, 6 jäsenestä 27 jäseneseen, että laadullisesti, sillä se muodostaa nyt yhtenäismarkkinat. Se on myötävaikuttanut vaurauden lisääntymiseen Euroopassa unionin sisäistä ja ulkoista kauppaa helpottamalla.

Komissio on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ottanut tehtäväkseen tarkastella perusteellisesti tullitoiminnan roolia, ja tehdyistä havainnoista on keskusteltu johtotasolla jäsenvaltioiden tullihallintojen edustajien kanssa. Laaja yhteisymmärrys vallitsee siitä, että toimintatapoja on parannettava ja samalla kokonaiskoordinoitua on lujitettava. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa, että tässä tiedonannossa kuvatulle strategialle on olemassa poliittinen tuki.

Nykyään tullilaitosten toimintaympäristö muuttuu nopeasti: tuotanto- ja kulutustavat muuttuvat, kansainvälinen kauppa lisääntyy ja lisäksi toimintaympäristöön vaikuttavat maailmanlaajuiset uhkatekijät kuten terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus ja ilmastonmuutos sekä uudet vaaratekijät kuten vaarallisten tavaroiden kauppa.

Tässä yhteydessä EU:n tulliviranomaisilla on keskeisenä tehtävänä varmistaa pysyvä tasapaino yhteiskunnan suojelemisen ja kaupankäynnin helpottamisen välillä toimitusketjua valvomalla sekä EU:n ulkorajoilla että EU:n sisäisessä kaupassa. Tullilaitoksilla on hallussaan tiedot kaikista EU:hun tuoduista ja sieltä viedyistä tavarakuljetuksista ja ne käyttävät kehittyneitä järjestelmiä ja menetelmiä kaikenlaisten tavaroiden valvomiseksi. EU:n ulkorajojen yli tapahtuvien tavarakuljetusten määrä on valtava.



Vuonna 2006 käsiteltiin noin 173 miljoonaa tulli-ilmoitusta¹. Vain erittäin tehokkaasti toimivat tulliviranomaiset pystyvät hallinnoimaan näin valtavaa kuljetusten määrää ilman, että siitä aiheutuu huomattavia viiveitä tai että läpi pääsee petollisia, ei-toivottuja tai laittomia kuljetuksia.

Jotta tullilaitokset voisivat jatkossakin suoriutua tehtävistään tässä haastavassa toimintaympäristössä, on käynnistetty kunnianhimoinen uudistushanke. Ensiksikin lainsäädäntöä uudistetaan parhaillaan, ja tarkoituksena on lähiaikoina julkaista hiljattain hyväksytty uudistettu tullikoodeksi². Toiseksi parhaillaan pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä³, jonka tarkoituksena on luoda *yleiseurooppalainen sähköinen tullijärjestelmä* eli paperiton tullin ja kaupan toimintaympäristö. Tavoitteena on luoda vankka viestintäketju kaikkien yhteisön tullitoimipaikkojen välillä, tulliviranomaisten ja muiden rajoilla toimivien viranomaisten välillä sekä viranomaisten ja kaupan alan toimijoiden välillä.

Tällä tiedonannolla pyritään täydentämään uudistusprosessia käsittelemällä tullihallintojen tulevaisuuden **organisaatiota ja henkilöstöresursseja**. Siinä ehdotetaan tullitoiminnan kehittämistä laaja-alaisesti pitkällä aikavälillä uudistettuihin strategisiin tavoitteisiin tukeutuen. Tiedonannossa ehdotetaan myös toimintatapojen uudistamista, henkilöstön ammattitaidon kehittämistä sekä resurssien uudelleenkohdentamista tehokkuuden ja toimivuuden parantamiseksi.

Tämän uudistusprosessin viimeisen osan avulla voitaisiin kehittää tullitoimintaa kansainvälinen kauppa huomioiden siten, että sillä jatkossakin suojattaisiin yksityisiä ihmisiä, yrityksiä ja valtioita, mutta että sillä samalla edistettäisiin EU:n kilpailukykyä.

¹ Tuonnin ja viennin arvo oli vuonna 2006 yli 2 500 miljardia euroa.

² Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi), KOM(2005) 608, 5.12.2005 ja neuvoston yhteinen kanta, EUVL C 298E, 11.12.2007, s. 1.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 70/2008/EY, EUVL L 23, 26.1.2008, s. 21.

2. TULLITOIMINNAN KESKEINEN ASEMA

Yhtenäismarkkinoiden luomisen myötä kaikki tullimuodollisuudet poistuivat jäsenvaltioiden välisiltä rajoilta. Kansalliset tulliviranomaiset saivat vastatakseen ulkorajojen suojelusta tavaroiden osalta. Tulliviranomaisista tuli ainoa suojamuuri kansainvälisen laittoman kaupan tai vaarallisten tavaroiden kaupan ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden välillä yhtenäismarkkinoilla.

Kansalliset tulliviranomaiset vastaavat yhdessä lisäksi muun muassa yhteisön taloudellisten etujen tehokkaasta suojaamisesta, sillä tuontitavaroista kannettujen tullien osuus on 15 prosenttia eli noin 17 miljardia euroa vuodessa yhteisön talousarvion kokonaistuloista.

Vuonna 1993 tapahtuneen yhtenäismarkkinoiden toteutumisen myötä kansainvälisen kaupan luonne on muuttunut: tavaroiden ja raaka-aineiden hankkiminen tapahtuu yhä enemmän maailmanlaajuisesti ja uudet käytännöt kuten täsmätoimitukset saavat talouden toimijat haluamaan entistä jouhevampaa tullivalvontaa. Lisäksi terroristien ja rikollisjärjestöjen toiminta on yhä kehittyneempää.

EU:n tulliviranomaiset ovat **keskeisessä** asemassa toimiessaan tiiviissä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa:

- laillisen kaupan tukemiseksi ja kilpailukyvyyn parantamiseksi
- tullien ja verojen asianmukaisen maksamisen varmistamiseksi
- tavaroiden väärentämisen ja laittoman valmistamisen torjumiseksi
- muun tyyppisten petosten, järjestäytyneen rikollisuuden, huumausaineiden ja terrorismin torjunnan tukemiseksi käsittelemällä tietoja, tarkastelemalla muutoksia kauppavirroissa ja toteuttamalla riskiarviointeja petollisen ja rikollisen toiminnan sekä terroristitoiminnan havaitsemiseksi
- kauppapoliittisten toimenpiteiden toteuttamiseksi (esimerkiksi kaupan alan etuuskohtelusopimukset, kiintiöt ja polkumyynnin vastaiset toimenpiteet)
- ympäristön ja ihmisten suojelemiseksi kaikenlaisilta vaarallisilta tavaroilta.

3. MUKAUTUMINEN MUUTTUVAAN JA HAASTEELLISEEN TOIMINTAYMPÄRISTÖÖN

Koska tulliviranomaisten nykyinen toimintaympäristö on haastava ja se muuttuu nopeasti, niiden on huolehdittava siitä, että ne kykenevät jatkossakin tarjoamaan ensiluokkaisia palveluja EU-maiden asukkaille ja yrityksille.

Tullilainsäädännön ja tullialan teknologisen toimintaympäristön uudistaminen ja yksinkertaistaminen alkoi useita vuosia sitten, kun yhteisön tullikoodeksia muutettiin⁴ huomattavasti vuonna 2005. Säännösten muuttamisen myötä EU:n tulliviranomaiset saivat valtuudet soveltaa kaikkein edistyneimpiä turvallisuusvaatimuksia maailmassa samalla,

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 648/2005 yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 muuttamisesta, EUVL L 117, 4.5.2005, s. 13.

kun ne kehittävät toimintaympäristöä, joka ei haittaa laillista kauppaa. Nämä muutokset saataneen toteutettua kokonaan vuoden 2009 puoliväliin mennessä.

Sitten, kun uudistettu tullikoodeksi on saatu pantua täytäntöön kokonaisuudessaan, se tarjoaa tarvittavat yksinkertaistukset tullitoiminnan ja kaupankäynnin helpottamiseksi, nopeuttamiseksi ja niihin liittyvien kustannusten alentamiseksi.

Sähköistä tullitoimintaa koskevassa päätöksessä säädetään jo yhdestä edistysaskeleesta, sillä siinä yhdistetään kansallisten tullilaitosten tieto- ja viestintäteknologiajärjestelmät, mistä on hyötyä sekä tullitoiminnalle että kaupankäynnille. Yleiseurooppalaisella sähköisellä tullitoiminnalla, joka täyttää nykyajan logistiset tarpeet, parannetaan Euroopassa liiketoimintaa harjoittavien yritysten kilpailukykyä, alennetaan säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja parannetaan turvallisuutta EU:n ulkorajoilla.

Ehdotuksessa⁵ tulliasioissa annettavaa keskinäistä hallinnollista avunantoa koskevien säännösten ja määräysten⁶ muuttamiseksi uudistetaan ja parannetaan nykyisiä tietotekniikkajärjestelmiä ja lisätään valmiuksia petosten torjumiseksi tullialalla.

Nämä ovat merkittäviä lainsäädännöllisiä ja teknologisia edistysaskeleita, joiden turvin tullilaitoksilla on paremmat valmiudet toimia lähitulevaisuudessa ja keskipitkällä aikavälillä.

On kuitenkin välttämätöntä tarkastella tilannetta **tätä pidemmälle** ja vahvistaa **perusstrategia** tullitoiminnan menetelmien uudistamiseksi ja samalla kohdentaa resursseja asianmukaisesti ja koordinoitusti.

4. PERUSSTRATEGIA

Yleisenä tavoitteena on säilyttää tullilaitosten keskeinen asema kaupan alan nykyaikaisina ja herkästi reagoivina kumppaneina, jotka suojelevat yhteisön verotukseen ja turvallisuuteen liittyviä etuja, toimivat yhteistyössä muiden valtionlaitosten kanssa ja joilla on valmiudet reagoida kriiseihin ja yleisen järjestyksen uusiin vaatimuksiin. Tavoitteen täyttämiseksi EU:n tullitoiminnan on saavutettava yhteiset strategiset tavoitteet.

Yhteiset strategiset tavoitteet:

- **Suojelu:** *yhteiskunnan ja yhteisön taloudellisten etujen suojele seuraavin toimin:*
 1. kannetaan tullit ja verot oikean määräisinä ja tehokkaasti;
 2. sovelletaan tehokkaita toimenpiteitä laittomien, rajoitusten alaisten ja kiellettyjen tavaroiden kuljetusten torjumiseksi;

⁵ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 515/97 muuttamisesta (KOM(2006) 866 lopullinen, 22.12.2006).

⁶ EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden keskenään sopimat keskinäistä hallinnollista avunantoa tulliasioissa koskevat säännökset ja määräykset.

3. jatketaan tehokkaan riskinarvioinnin kehittämistä terrorismin ja rikollisen toiminnan torjumiseksi, laittomien huumausaineiden sekä väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden kauppa mukaan luettuina;
4. torjutaan ja selvitetään petoksia ja tullilainsäädännön rikkomistapauksia; lisäksi kansallisissa tullilaitoksissa tutkitaan kyseisiä tapauksia ja käynnistetään niistä syytymenettelyjä; ja
5. varmistetaan tulli- ja maatalouslainsäädännön asianmukainen soveltaminen keskinäisen hallinnollisen avunannon avulla.

• **Kilpailukyky:** *eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyn tukeminen seuraavin toimin:*

1. uudistetaan tullilaitosten toimintaympäristöä ja toimintatapoja (esimerkiksi varautumalla järjestelmälähtöisten menetelmien ja entistä yhdenmukaisempien toimintatapojen käyttöön);
2. otetaan käyttöön paperiton tullin toimintaympäristö (sähköinen tullitoiminta); ja
3. omaksutaan ennakoiva toimintamalli standardien osalta vahvistamalla tarpeen mukaan kansainvälisiä standardeja kuten Maailman kauppajärjestön laatimia standardeja ja kehittämällä uusia EU:n standardeja, jotka voisivat toimia malleina maailmanlaajuisesti.

• **Kaupankäynnin helpottaminen:** *laillisen kaupankäynnin helpottaminen entisestään seuraavin toimin:*

1. suunnitellaan ja parannetaan valvontajärjestelmiä, joilla vähennetään mahdollisimman paljon tavaroiden liikkuvuuden häiriöitä ja hallinnollista rasitetta kuitenkin turvaten samalla muiden yleisen järjestyksen tavoitteiden toteutuminen, esimerkiksi turvallisuusvaatimusten noudattaminen; ja
2. otetaan käyttöön laillisille talouden toimijoille suunnattuja yksinkertaistuksia säännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten alentamiseksi.

• **Valvonta:** *kansainvälisissä tavarakuljetuksissa käytettävien toimitusketjujen valvonta ja hallinnointi seuraavin toimin:*

1. parannetaan ja lujitetaan toimitusketjun tehokkaita tarkastuksia optimaalisissa kohteissa (rajalla tai sisämaassa);
2. pannaan asianmukaisesti ja johdonmukaisesti täytäntöön tavaroiden valvontaa ja liikkumista koskeva yhteisön ja kansallinen lainsäädäntö;
3. lisätään riskitietojen tehokasta ja järjestelmällistä vaihtoa; ja
4. harkitaan mahdollisuuksia jakaa tietoja tärkeimpien kauppakumppanien kanssa, jotta voidaan toteuttaa toimitusketjun päästä päähän -valvonta ja -hallinnointi.

• **Yhteistyö:** *jäsenvaltioiden tulliviranomaisten välisen, tullilaitosten ja muiden valtion viranomaisten välisen sekä tullilaitosten ja yritysten välisen laadukkaan yhteistyön jatkaminen, kehittäminen ja edistäminen seuraavin toimin:*

1. tiivistetään nykyistä tulliyhteistyötä;
2. koordinoidaan toimia, joilla suojellaan yhteisön taloudellisia etuja;
3. otetaan vetovastuu sellaisten mekanismien kehittämisestä, joiden avulla koordinointi rajoilla toimivien muiden viranomaisten kanssa on mahdollisimman sujuvaa (yhden luukun -periaate);
4. parannetaan yritysten kanssa harjoitettavan yhteistyön ja konsultoinnin välineitä; ja
5. tiivistetään kansainvälistä yhteistyötä tai **keskinäistä hallinnollista avunantoa** tulliasioissa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävillä asianmukaisilla sopimuksilla ja osallistutaan entistä aktiivisemmin kansainvälisestä oikeudesta ja kansainvälisistä päätöksistä (kuten kauppasaarroista, ympäristösopimuksista, immateriaalioikeuksia koskevista sopimuksista jne.) vastaavien elinten toimintaan.

• ***Yhteinen toimintamalli uusien toimintatapojen ja valmiuksien kehittämiseksi:***

Näiden strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi on kehitettävä toimintamalli, jolla jatketaan tullilaitosten yhteisten toimintatapojen mukauttamista ja parantamista. **Tullitoiminnan tehokkuus ja toimivuus voidaan säilyttää vain, jos taitoja, valmiuksia ja resursseja kehitetään jatkuvasti ja niihin panostetaan strategisesti.** Tässä tiedonannossa kuvattu strategia tarjoaa jäsennellyn toimintamallin, jonka avulla tullitoimintaa voidaan kehittää synkronoidulla ja yhdenmukaisella tavalla kaikissa 27 jäsenvaltiossa.

5. PERUSSTRATEGIAN TARVE

Tavoitteiden saavuttamiseksi on erittäin tärkeää saada niille jäsenvaltioiden poliittinen tuki. Ennen kuin komissio laatii strategisen suunnitelman (jossa vahvistetaan yleinen strategia) ja laaja-alaisen täytäntöönpanosuunnitelman (joka on yksityiskohtainen suunnitteluväline, johon sisältyvät kaikki strategisen suunnitelman toteuttamiseksi välttämättömät toimet ja hankkeet) tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, sen on varmistettava, että sillä on neuvoston tuki edellä kuvatuille yhteisille strategisille tavoitteille ja yhteisen toimintamallin kehittämiselle.

Sähköistä tullitoimintaa koskevassa päätöksessä säädetään monivuotisesta strategisesta suunnitelmasta, joka toimii lähtökohtana kaikille toimijoille (komissiolle, jäsenvaltioille ja talouden toimijoille), jotta ne voivat laatia omat resurssisuunnitelmansa. Kyseisen päätöksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten perusteella ehdotetaan, että laaditaan vastaavanlainen strategia, jolla varmistetaan edellä lueteltujen yhteisten strategisten tavoitteiden koordinoitu ja yhtenäinen täytäntöönpano.

6. PÄÄTELMÄT

Komissio pyytää neuvostoa:

- hyväksymään edellä kuvatun perusstrategian,
- tukemaan toimia, joilla varmistetaan kaikkien tiedonvaihtojärjestelmien ja tietokantojen yhteensopivuus ja keskinäinen täydentävyys, petostentorjunnan järjestelmät ja tietokannat mukaan luettuina,

- antamaan komissiolle tehtäväksi laatia asianomainen strateginen suunnitelma ja laaja-alainen täytäntöönpanosuunnitelma yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tullipoliittisessa ryhmässä, ja
- huomioimaan, että edellä kuvatussa strategiassa, jolla täydennetään jo käynnissä olevia aloitteita, olisi vahvistettava selkeät tullitoiminnan periaatteet vuosiksi 2013–2019.