

Bryssel 19.7.2016
COM(2016) 476 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Tilanneselvitys tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja
toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta**

{SWD(2016) 242 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	3
2	YLEISARVIO	3
2.1	Tarkoitus ja metodiikka	3
2.2	Tavoite 1 – Tiedon laadun ja ilmoitusjärjestelyjen parantaminen.....	4
2.3	Tavoite 2 – Toimitusketjua koskevien tietojen saatavuuden sekä asiaankuuluvien riskitietojen ja tarkastustulosten jakamisen varmistaminen	5
2.4	Tavoite 3 – Riskien tarkastus- ja vähentämistoimenpiteiden toteuttaminen tarvittaessa (arviointi etukäteen – tarkastukset tarvittaessa).....	5
2.5	Tavoite 4 – Valmiuksien lisääminen, jotta yhteisen riskienhallintakehyksen tehokas täytäntöönpano voitaisiin varmistaa ja uusiin riskeihin voitaisiin vastata	6
2.6	Tavoite 5 – Monialaisen yhteistyön sekä tiedonjaon edistäminen tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten välillä jäsenvaltioissa ja EU:ssa.....	7
2.7	Tavoite 6 – Yhteistyön parantaminen kaupan alan kanssa.....	9
2.8	Vaihtoehto 7 – Tullialan kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksien hyödyntäminen	9
3.	ALUSTAVAT PÄÄTELMÄT	10

1 JOHDANTO

Neuvoston 4. joulukuuta 2014 antamissa päätelmissä tullialan riskienhallintaa koskevasta EU:n strategiasta ja toimintasuunnitelmasta¹, jäljempänä ”strategia” ja ”toimintasuunnitelma”, pyydetään komissiota antamaan 18 kuukauden kuluessa neuvostolle kertomus strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta ja saavutetuista tuloksista.

Tämä tilanneselvitys, jäljempänä ”selvitys”, on komission vastaus neuvoston esittämään pyyntöön.

Strategian yleisenä tavoitteena on korkealaatuinen, monitasoinen riskienhallinnan toimintamalli, joka on tehokas ja vaikuttava. Strategiassa yksilöidään seuraavat seitsemän tavoitetta:

- i. tiedon laadun ja ilmoitusjärjestelyjen parantaminen;
- ii. toimitusketjua koskevien tietojen saatavuuden sekä asiaankuuluvien riskitietojen jakamisen varmistaminen tulliviranomaisten välillä;
- iii. riskien tarkastus- ja vähentämistoimenpiteiden toteuttaminen tarvittaessa;
- iv. valmiuksien tehostaminen;
- v. monialaisen yhteistyön sekä tiedonjaon edistäminen tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten välillä jäsenvaltioissa ja EU:ssa;
- vi. yhteistyön parantaminen kaupan alan kanssa; ja
- vii. tullialan kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksien hyödyntäminen.

Toimintasuunnitelmassa vahvistetaan kullekin tavoitteelle yhteensä 22 toimea ja 54 alatoimea. Toimien toteuttamiseksi on laadittu etenemissuunnitelma, jossa yksilöidään 64 tuotosta. Valtaosa toimista on sellaisia, että komissio toteuttaa ne tai ne toteutetaan komission vastuulla.

Strategian täytäntöönpanossa komissiota avustaa riskienhallintastrategian täytäntöönpanon koordinaatioryhmä, jossa on kaikkien jäsenvaltioiden edustajia. Ryhmä on osallistunut tämän selvityksen valmisteluun.

2 YLEISARVIO

2.1 Tarkoitus ja metodiikka

Tässä selvityksessä esitetään laadullinen kokonaisarviointi strategian täytäntöönpanosta². Siinä arvioidaan myös seitsemän päätavoitteen osalta saavutettua edistystä ja tehdään alustavia päätelmiä. Koska toimien toteuttamisesta ei ole kulunut kauaa, tässä selvityksessä ei pyritä arvioimaan niiden vaikutusta.

Tässä selvityksessä esitettävät tiedot saatiin komission sisällä ja jäsenvaltioissa tehdystä tutkimuksesta. Kyseinen tutkimus koski yksittäisten toimien toteutusta (riippumatta siitä, oliko toteuttaminen jo aloitettu vai ei) ja antoi komissiolle mahdollisuuden yksilöidä sekä

¹ COM(2014) 527 final.

² Määrällisiä tulosindikaattoreita ei ollut käytettävissä strategian täytäntöönpanossa saavutetun edistyksen mittaamiseksi.

menestyksekkäät tapaukset että kohdatut haasteet ja saada koko toteutusprosessia koskevia huomautuksia ja ehdotuksia³.

Tutkimuksesta kävi ilmi, että selvityksen valmisteluhetkellä eli 18 kuukauden kuluttua toteutusprosessin alkamisesta valtaosa toimintasuunnitelmassa vahvistetuista toimista ja alatoimista oli jo käynnistetty ja toteutettavina⁴.

Tämän selvityksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on lisätietoja yksittäisten toimien ja alatoimien osalta saavutetusta edistyksestä.

2.2 Tavoite 1 – Tiedon laadun ja ilmoitusjärjestelyjen parantaminen

Strategiassa ja toimintasuunnitelmassa peräänkuulutetaan oikeudellista kehitystä, jolla varmistetaan, että toimitusketjun liikkeitä koskevat lastin ennakkotiedot ovat korkealaatuisia ja että tulliviranomaiset ja muut toimivaltaiset viranomaiset käyttävät kyseisiä tietoja asianmukaisella tavalla riskienhallintaa varten. Keskeinen tekijä tietojen korkealaatuisuuden varmistamisessa on ”moninkertaisen ilmoittamisen” käyttöönotto (eri toimijat ilmoittavat samaa tapahtumaa koskevat tiedot) ja nykyisten poikkeusten poistaminen postilähetyksiltä ja arvoltaan vähäisiltä lähetyksiltä. Oikeudellisen kehyksen muodostavat unionin tullikoodeksi⁵ sekä sen delegoidun säädöksen⁶ ja sen täytäntöönpanosäädöksen⁷ yksityiskohtaiset säännöt. Tätä uutta lainsäädäntöä sovelletaan 1. toukokuuta 2016 alkaen. Sen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat asiaankuuluvien tietoteknisten järjestelmien kehittäminen ja päivittäminen tapahtuvat unionin tullikoodeksin työohjelmassa⁸ vahvistettuja määräaikoja noudattaen.

Näin ollen tavoite vahvistaa moninkertaista ilmoittamista ja tietojen laadun parantamista koskeviin vaatimuksiin vastaava oikeudellinen kehys on saavutettu sen täytäntöönpanoa lukuun ottamatta.

³ Tutkimus katsoi kaikkien jäsenvaltioiden lisäksi yhdeksän komission pääosastoa ja yhden komission yksikön (verotuksen ja tulliliiton pääosasto, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, budjettipääosasto, sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto, muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto, oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, meri- ja kalastusasioiden pääosasto, liikenteen ja liikkumisen pääosasto, terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto sekä Euroopan petostentorjuntavirasto).

⁴ Strategiassa ja toimintasuunnitelmassa vahvistetuista 54 alatoimesta 41 (eli 76 %) on joko jo saatu valmiiksi tai ovat parhaillaan toteutettavina. Lisäksi etenemissuunnitelmassa vahvistetuista 64 tuotoksesta 11 (eli 17 %) on jo saatu valmiiksi ja 34 (eli 53 %) ovat parhaillaan viimeisteltävinä.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013, annettu 9 päivänä lokakuuta 2013, unionin tullikoodeksista (EUVL L 269, 10.10.2013, s. 1).

⁶ Komission delegoitu asetus (EU) 2015/2446, annettu 28 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä tietyt unionin tullikoodeksin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta (EUVL L 343, 29.12.2015, s. 1). Komission delegoitu asetus (EU) 2016/341, annettu 17 päivänä joulukuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä unionin tullikoodeksin tietyt säännöksiä koskevilla siirtymäsäännöksillä sikäli kuin asiaankuuluvat sähköiset järjestelmät eivät ole vielä toiminnassa ja delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 muuttamisesta (EUVL L 69, 15.3.2016, s. 1).

⁷ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/2447, annettu 24 päivänä marraskuuta 2015, unionin tullikoodeksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 tietyjen säännösten täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 343, 29.12.2015, s. 558).

⁸ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/578, annettu 11 päivänä huhtikuuta 2016, unionin tullikoodeksissa säädettyjen sähköisten järjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa koskevan työohjelman vahvistamisesta (EUVL L 99, 15.4.2016, s. 6).

2.3 Tavoite 2 – Toimitusketjua koskevien tietojen saatavuuden sekä asiaankuuluvien riskitietojen ja tarkastustulosten jakamisen varmistaminen

Tiedon laadun ja ilmoitusjärjestelyjen parantaminen sekä toimitusketjua koskevien tietojen ja asiaankuuluvien riskitietojen saatavuuden ja jakamisen varmistaminen tulliviranomaisten välillä on riippuvainen tarvittavien tietoteknisten järjestelmien kehityksestä ja saatavuudesta. Tämä koskee varsinkin uutta tuontivalvontajärjestelmää.

Muita tullimenettelyjä koskevia tietoteknisiä järjestelmiä on myös määrä kehittää tai päivittää unionin tullikoodeksin mukaisesti.

Tuontivalvontajärjestelmä

Yksi strategiassa vahvistettu ensisijainen toimenpide on tiedon laadun, ilmoitusjärjestelyjen ja tietojen saatavuuden parantamiseen tähtäävien asianmukaisten tietoteknisten ratkaisujen kehittäminen ja täytäntöönpano turvallisuusriskien havaitsemiseksi tavaroiden saapumispaikassa. Uuden tuontivalvontajärjestelmän kehittäminen on tärkein tähän ensisijaiseen toimenpiteeseen liittyvä tuotos. Komissio on valmistanut jäsenvaltioiden avustuksella liiketoimintamallin ja kehittämisasiakirjan, jotka pohjautuvat ulkoiseen kustannushyötyanalyysiin ja toteutettavuustutkimuksiin⁹.

Uusi tuontivalvontajärjestelmä parantaa EU:n tullialan riskienhallintaa merkittäväällä tavalla. Lastin ennakkotiedot sisältävän yhteisen tietovaraston perustaminen on ehdoton edellytys tiedon laadun ja saatavuuden parantamista koskevien vaatimusten täyttämiseksi. Moninkertaisen ilmoittamisen käyttöönoton ja lastin ennakkotietojen määrän odotetun kasvun vuoksi (nykyisessä järjestelmässä ilmoituksia annetaan n. 40 miljoonaa vuodessa, mutta uudessa tuontivalvontajärjestelmässä niitä annetaan n. 400 miljoonaa vuodessa) hajautettu lähestymistapa olisi erittäin raskas sekä tullille että kaupan alalle. Vuonna 2013 tehty kustannushyötyanalyysi ja mahdollisia vaihtoehtoja koskeva lisäanalyysi ovat jo osoittaneet, että vain hajautetulla lähestymistavalla voidaan täyttää järjestelmän korkeatasoista käytettävyyttä koskeva tavoite ja varmistaa lastin ennakkotietojen osalta yhdenmukainen lähestymistapa tullialan riskienhallintaan. Yhteisen tietovaraston ansiosta yhä runsaslukuisimmat lastin ennakkotiedot voidaan tallettaa ja käsitellä ja kaikki jäsenvaltiot voivat suorittaa missä tahansa toimitusketjun vaiheessa tehokkaan ja vaikuttavan riskinarvioinnin suoraan ja yhtäaikaaisesti. Sen ansiosta jäsenvaltiot voivat myös jakaa asiaankuuluvat riskitiedot ja tarkastustulokset.

ICS 2.0 -tuontivalvontajärjestelmän virallinen käyttöönotto on viivästynyt, mutta työ budjettiin, hallinnointiin, toimitusstrategiaan ja -suunnitteluun, toimintatilaan, tietoteknistä järjestelmää koskevaan täytäntöönpanosäädökseen ja projektin kapasiteettiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi on jo käynnistynyt. Järjestelmän jatkokehityksessä ja täytäntöönpanossa on noudatettava käytäntövaltaista vaihekohtaista lähestymistapaa (joka perustuu ns. rakenneosiin).

2.4 Tavoite 3 – Riskien tarkastus- ja vähentämistoimenpiteiden toteuttaminen tarvittaessa (arviointi etukäteen – tarkastukset tarvittaessa)

Tällä alalla saavutettu edistys on suurelta osin sellaisten toimintojen ansiota, jotka olivat jo toteutettavina strategian hyväksymisvaiheessa. Näitä olivat varsinkin kieltoihin ja rajoituksiin liittyvät toiminnot. Useita tietosivuja on laadittu (yhteistyössä jäsenvaltioiden

⁹ Liiketoimintamalli ja kehittämisasiakirjat esitettiin tullipoliittiselle ryhmälle 3. joulukuuta 2015.

kanssa) tietyistä lainsäädännön kohdista, joissa asetetaan tuonti- ja vientikieltoja ja -rajoituksia EU:n ulkorajoilla tarkastettaville tavaroille. Tietosivuissa kuvataan asianomainen lainsäädäntökehys, tullin rooli ja sovellettavat asiakirjatarkastukset ja fyysiset tarkastukset. Niiden pohjalta voidaan määrittää tullitarkastusten ajankohta sekä se, onko tulliviranomaisille ja muille viranomaisille syytä antaa lisäsuosituksia.

Komission yksiköt ovat antaneet EU:n säädösten valmistelua tai uudelleentarkastelua tukevia ohjeita siitä, miten tulliviranomaisten osallisuus olisi suunniteltava (esim. miten tullialan riskienhallinta olisi otettava huomioon).

2.5 Tavoite 4 – Valmiuksien lisääminen, jotta yhteisen riskienhallintakehyksen tehokas täytäntöönpano voitaisiin varmistaa ja uusiin riskeihin voitaisiin vastata

Vaikka yhteisen riskienhallintakehyksen täytäntöönpanon varmistamista koskevien valmiuksien lisäämiseksi on jäsenvaltioissa ja EU:ssa suunniteltu useita toimia, eteneminen on ollut hidasta. Jäsenvaltiot ovat aktiivisesti havainneet epäjohtomukaisuuksia yhteisen riskienhallintakehyksen täytäntöönpanossa kansallisella tasolla ja löytäneet ratkaisuja näiden puutteiden korjaamiseksi. Tästä huolimatta ongelmia on edelleen jäsenvaltioiden valmiuksissa panna ratkaisut täytäntöön ja EU:n valmiudessa tukea asianmukaisella tavalla jäsenvaltioiden riskianalyysikapasiteettia uutta tuontivalvontajärjestelmää koskevan aloitteen kautta.

Vuonna 2015 komissio ja jäsenvaltioiden asiantuntijat totesivat asiaa koskevan arvioinnin jälkeen, että riskitietojen jakamista varten tarvitaan uusi tietotekninen järjestelmä eli uuden sukupolven tullialan riskinhallintajärjestelmä.

Yhteisiä riskin arviointiperusteita arvioitiin sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Jäsenvaltiot käynnistivät pilottihankkeita arvioidakseen ja testatakseen yhteisten riskin arviointiperusteiden täytäntöönpanoa. Samanaikaisesti testattiin EU:ssa saatavilla olevia tietoja koskevia louhintavälineitä ja analyysisuunnitelmia. Näiden testien tarkoituksena oli löytää mahdollisia uusia riskienhallintavalmiuksia ja parantaa kohdentamista erityisesti konttikuljetuksissa.

Kaikenlaiset riskit kattavien yhteisten arviointiperusteiden kehittämisen yhteydessä komissio ja jäsenvaltiot alkoivat laatia määritelmiä erilaisille rahoitusriskeille ja tarkistamaan turvallisuutta ja vaarattomuutta koskevat riskin arviointiperusteet varsinkin lentorahdin turvallisuuden osalta.

Komissio ja jäsenvaltiot ovat myös toteuttaneet toimia riskin arviointiperusteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Täytäntöönpanoa valvoessaan ja arvioidessaan ne ovat saaneet synergiaetua tulliliiton suorituskäytännön hankkeen kanssa.

2.6 Tavoite 5 – Monialaisen yhteistyön sekä tiedonjaon edistäminen tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten välillä jäsenvaltioissa ja EU:ssa

Monialainen yhteistyö on kaiken kaikkiaan parantunut varsinkin muilla kuin tullipolitiikkaan liittyvillä aloilla.

Esimerkkinä tästä mainittakoon, että tuoteturvallisuuden alalla kehitettiin metodiikka riskitietojen vaihtamiseksi tulliviranomaisten ja markkinavalvontaviranomaisten välillä. Tätä metodiikkaa koskeva suunnitelma esitettiin jäsenvaltioille joulukuussa 2015¹⁰.

Tulliviranomaisten ja muiden rajaviranomaisten välistä yhteistyötä voidaan parantaa matkustajien ja miehistön jäsenten matkatavaroiden tarkastuksia koskevien tietojen jakamisen osalta. Tätä asiaa käsiteltiin huhtikuussa 2016 laaditussa tiedonannossa ”Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi”¹¹.

Tulliviranomaisten ja rajavartioiden välistä yhteistyötä arvioidaan parhaillaan. Tässä yhteydessä arvioidaan myös huhtikuussa 2013 annettujen ohjeiden¹² täytäntöönpanoa. Ensimmäisten tulosten mukaan yhteistyö toimii kokonaisuudessaan ottaen hyvin, sillä useita hyviä käytäntöjä on pystytty havaitsemaan.

Matkustajien tarkastuksia koskeva korkean tason seminaari järjestettiin Riikassa 7. ja 8. toukokuuta 2015. Tarkoituksena oli parantaa yhdennettyä rajaturvallisuutta tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten välillä. Seminaarissa todettiin, että tulliviranomaisten ja muiden rajaviranomaisten välistä yhteistyötä olisi tiivistettävä mm. antamalla ennalta annettavat matkustajatiedot tullin käyttöön. Frontexin¹³ kanssa käytävän yhteistyön parantamiseksi on käynnistetty muodollinen vuoropuhelu, jossa keskitytään kyseisen viraston ja tulliviranomaisten toimialaan kuuluviin kysymyksiin, kuten tullialan riskienhallintaan.

Tullikodeksikomitean riskinhallintajaosto on arvioinut matkustajarekisteristä ja ennalta annettavista matkustajatiedoista annetuissa direktiiveissä säädetyn tietojen jakamisen vaikutuksia tullialalle. Matkustajaliikenteessä kuljetettavien tavaroiden tullivalvonnan varmistamiseksi on tärkeää taata tulliviranomaisten osallistuminen kansallisiin matkustajatietoyksikköihin ja/tai että ne saavat asianomaiset tiedot käyttöönsä direktiivin (EU) 2016/681¹⁴ mukaisesti. Näitä tietoja pidetään erittäin tärkeinä matkustajien matkatavaroihin (tai matkustajien hallussa olevaan käteisrahaan) liittyvien riskien havaitsemiksi. Niiden ansiosta tulli voi tehdä matkustajille heidän saapuessaan kohdennetut ja riskipohjaiset tarkastukset ja torjua siten vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, terrorismia ja terrorismin rahoitusta tietosuojaa ja yksityisyyden suojaa koskevia sääntöjä noudattaen.

¹⁰ Riskienhallintaa koskeva tulliviranomaisten ja markkinavalvontaviranomaisten välinen yhteistyö tuoteturvallisuuden ja tuontituotteiden vaatimustenmukaisuustarkastusten aloilla.

¹¹ COM(2016) 205, 6.4.2016.

¹² Ulkorajoilla toimivien rajavartioiden ja tulliviranomaisten yhteistyön suuntaviivat.

¹³ Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto.

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 132).

Yhteistyön varmistaminen muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa on edelleen suuri haaste. Joissakin tapauksissa tämä koskee myös tullitarkastuksista/riskinhallinnasta vastaavien osastojen ja tutkinnasta vastaavien osastojen välistä yhteistyötä tullihallinnon sisällä. Selvityskaudella on keskitytty tiedottamisen parantamiseen, riskienhallinnan roolin selvittämiseen sekä tulliviranomaisten nykyisiin ja mahdollisiin tuleviin valmiuksiin. Tulliviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten eri vastuualueiden keskinäinen ymmärtäminen on parantunut tämän tuloksena, mutta töitä on edelleen tehtävä.

Jäsenvaltioiden tulliviranomaisten välistä sekä kyseisten viranomaisten ja komission välistä keskinäistä avunantoa koskevaa tietojenvaihtoa on laajennettu keskinäistä avunantoa koskevan asetuksen¹⁵ muutoksen yhteydessä. Muutetulla asetuksella tarjotaan laajempi oikeusperusta useille toimille, joilla pyritään parantamaan tulli- ja maatalouslainsäädännön noudattamista talouden toimijoiden keskuudessa. Muutetun asetuksen nojalla kerättyjen riskienhallintaa koskevien tietojen saatavuus parantaisi tullialan riskienhallintaa sekä jäsenvaltioissa että EU:n tasolla.

Tulliviranomaiset ovat osallistuneet Euroopan turvallisuusagendaan¹⁶ laatimalla erityisiä lentorahdin turvallisuutta koskevia riskisääntöjä (yhteiset riskin arviointiperusteet). Useita yhteisiä riskin arviointiperusteita on jo hyväksytty alustavasti. Koska lentorahdia koskevat arviointiperusteet liittyvät tulliviranomaisten lisäksi muihinkin viranomaisiin, myös asiaankuuluvat komission yksiköt, EU:n tiedusteluanalyysikeskus sekä kansalliset tullialan, siviili-ilmailun ja terrorismin torjunnan asiantuntijat ovat osallistuneet arviointiperusteiden laatimiseen. Näin ollen lentorahdia koskevat yhteiset arviointiperusteet pohjautuvat kaikilta asianomaisilta tahoilta saatuun monialaiseen panostukseen ja täydentävät rahdia ja postia koskevia nykyisiä siviili-ilmailun turvallisuustoimenpiteitä. Koska uusia riskisääntöjä sovelletaan vasta uudessa tuontivalvontajärjestelmässä, niitä ei panna täytäntöön ennen vuoden 2020 loppua.

Strategialla tuetaan myös neuvoston 16. joulukuuta 2014 antaman merellisen turvallisuusstrategian ja sen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. Sillä tuetaan varsinkin merivalvontaa koskevaa yhteistä tietojenvaihtoympäristöä (CISE), joka toteutetaan siviili- ja sotilasviranomaisten välisen yhteistyön parantamista ja tietojenvaihdon lisäämistä koskevana metahankkeena ja jonka tavoitteena on yhteisen meritilannetietoisuuden ja tietojenvaihdon parantaminen. CISE:llä pyritään parantamaan toimitusketjun turvallisuutta ja tavaroiden siirtojen riskipohjaista valvontaa meriliikenteen alalla, minkä ansiosta sillä edistetään tietojenvaihtoa terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan (esim. tavaroiden salakuljetus, aseiden ja huumausaineiden laitton kauppa ja laittomasta kaupasta saatujen rahavarojen siirrot rajojen yli) osallistuvien eri viranomaisten välillä. Asiaankuuluvia EU:n virastoja¹⁷ pyydetään tiivistämään keskinäistä yhteistyötään. CISE:lle on tarkoitus tehdä laajamittainen testaus operaatiota edeltävän vaiheen validointihankkeella

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/1525, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, 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 (EUVL L 243, 18.9.2015, s. 1), joka tulee voimaan 1. syyskuuta 2016. Lisäksi seuraavat komission täytäntöönpanosäädökset: asetukset (EU) 2016/345 (EUVL L 65, 11.3.2016, s. 38) ja 2016/346 (EUVL L 65, 11.3.2016, s. 40).

¹⁶ COM(2015) 185 final.

¹⁷ EMSA, EFCA, FRONTEX, EDA, Europol ja Euroopan valvontaviranomainen.

”EUCISE2020”vuosina 2017–2018. Tämän jälkeen se on tarkoitus panna täytäntöön vaiheittain vuoteen 2020 mennessä.

Kaikki edellä mainitut tietojen jakamista koskevat toimet ovat perusoikeuksien ja varsinkin yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien oikeuksien mukaiset.

2.7 Tavoite 6 – Yhteistyön parantaminen kaupan alan kanssa

Tulliviranomaisten ja kaupan alan välinen yhteistyö on jo parantunut valtuutetun talouden toimijan (AEO) järjestelmän vahvistumisen myötä. Unionin tullikodeksilla, sen delegoidulla säädöksellä ja sen täytäntöönpanosäädöksellä tehtiin muutoksia AEO-järjestelmään, minkä vuoksi AEO-ohjeita¹⁸ oli muutettava.

Vuonna 2007 perustettiin AEO-yhteistyöverkosto, jonka tarkoituksena on valvoa AEO-järjestelmän täytäntöönpanoa. Vuonna 2013 se käynnisti toisen valvonta-aloitteensa, jolla pyritään varmistamaan AEO-sääntöjen moitteeton ja yhdenmukainen soveltaminen. Valvontahanke osoitti, että AEO on vahva ja luotettava järjestelmä. Jäsenvaltiot ovat kehittäneet vahvoja menettelyjä varmistukseksi, että AEO-järjestelmää hallinnoidaan korkeatasoisella, tehokkaalla ja johdonmukaisella tavalla.

Tullialan riskienhallintajärjestelmän yhteyteen perustettiin vuonna 2015 kaksi erityistä kohderyhmää AEO-prosesseja ja -menettelyjä koskevien riskitietojen vaihtamista varten: ensimmäinen ryhmä AEO-prosessin arkaluonteisten tietojen vaihtoa varten ja toinen ryhmä sellaisten sääntöjenvastaisuuksia koskevien tietojen vaihtoa varten, joissa on osallisena kumppanimaan AEO.

Edistyminen on ollut hitaampaa muilla aloilla. Tämä koskee mm. toimitusketjun tunnettuuden parantamista.

Oikeudellinen kehys laadittiin, jotta korkealaatuisten tietojen saatavuus varmistettaisiin riskienhallintatarkoituksia varten. Tämä on synnyttänyt kysymyksen siitä, onko postipaketteja koskeviin tulli-ilmoituksiin (esim. CN23-tulliluettelo) sisältyvät kaupan alan toimijoiden antamat tiedot annettava saataville ja uudelleenkäyttöön turvallisuutta ja vaarattomuutta koskevan saapumisen yleisilmoituksen ja tulli-ilmoituksen antamiseksi. Jos näin tehdään, on myös päätettävä, miten tämä tapahtuisi. Tämä kysymys on tärkeä myös sen vuoksi, että sähköisen kaupan vuoksi pienten lähetysten lähettäminen on yhä yleisempää. Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset, postitoiminnan harjoittajat, toimialajärjestöt ja kansainväliset kumppanit (Yhdysvallat, Kanada ja Kiina) ovat osallistuneet Maailman postiliiton säätelemän maailmanlaajuisen postitoimintamallin mukaisten eri vaihtoehtojen analysointiin. Riippumatta siitä, mikä vaihtoehto valitaan, on tärkeää, että se soveltuu käytettäväksi uudessa tuontivalvontajärjestelmässä.

2.8 Vaihtoehto 7 – Tullialan kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksien hyödyntäminen

Useita sellaisia toimintoja on käynnistetty, joilla tähdätään toimitusketjun riskienhallinnan parantamiseen kansainvälisen yhteistyön kautta.

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_en.pdf.

Tästä esimerkkejä ovat esim. Maailman tullijärjestön (WCO) SAFE-kehityksen tarkistaminen¹⁹, mm. lastaamista edeltäviä lentorahtitietoja koskevien standardien laatiminen²⁰ ja valtuutetun talouden toimijan (AEO) järjestelmän keskinäinen tunnustaminen²¹. Käynnissä on myös useita EU:n ulkopuolisten maiden kanssa toteutettavia tietojenvaihtohankkeita (esim. älykkäitä ja turvallisia kauppareittejä koskeva pilottihanke Kiinan kanssa²²). Tällaisten hankkeiden onnistuminen edellyttää kuitenkin luotettavien tietoteknisten järjestelmien käyttöönottoa.

3. ALUSTAVAT PÄÄTELMÄT

Tullialan riskienhallintajärjestelmän uudistus on resurssi-intensiivinen hanke. Tulosten saavuttaminen vie aikaa. Vaikka useita toimintoja on jo käynnistetty, kehitys on ollut epätasaista.

Edistyminen on ollut nopeinta niissä toimissa, jotka kuuluvat tulliviranomaisten tehtäviin. Sen sijaan edistys on ollut hitaampaa niissä toimissa, jotka edellyttävät tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön tiivistämistä. Tämä on totta varsinkin silloin, kun kyseessä on lainvalvontaviranomaisten ja turvallisuusviranomaisten kanssa tehtävä yhteistyö.

Tässä täytäntöönpanoprosessin vaiheessa suurimmat haasteet koskevat tietoteknisiä järjestelmiä. Vaikka toteuttamiskelpoisia ratkaisuja on pystytty yksilöimään esim. tietojen saatavuuden, tietojenvaihdon ja riskianalyysin automatisoinnin varmistamisen osalta, onnistunut täytäntöönpano edellyttää sekä nykyisten tietoteknisten järjestelmien päivittämistä että uusien järjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa. Tämä voi tapahtua joko jäsenvaltioiden toimesta (mahdollisesti komission tuella) tai komission toimesta.

Vaadittavien tietoteknisten järjestelmien kehittämiseksi tarvittavan rahoituksen puuttuminen on vakava ongelma varsinkin uuden tuontivalvontajärjestelmän osalta. Vaikka Tulli 2020 -ohjelma tunnustettiin Euroopan tietojärjestelmäksi Tulli 2020 -asetuksessa, sen budjetti ei riitä kattamaan tietoteknisten järjestelmien täytäntöönpanon aiheuttamia kustannuksia.

Vastaavaa resurssivajetta esiintyy myös jäsenvaltioiden tasolla. Eräissä jäsenvaltioissa voi olla vaikeaa perustella tarvittavien tietoteknisten järjestelmien kehittämiseen tarvittavia lisäresursseja käsiteltävien ilmoitusten määrän vuoksi.

¹⁹ WCO-neuvoston kesäkuussa 2015 hyväksymän SAFE-kehityksen tarkistuskierron aikana WCO:n SAFE-kehikseen on tehty muutoksia (mm. lastaamista edeltäviin lentorahtitietoihin).

²⁰ Tämä tapahtui Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) ja WCO:n yhteisessä työryhmässä, joka käsittelee lentorahtiin liittyviä tietoja.

²¹ EU on tehnyt sopimuksen AEO-järjestelmän keskinäisestä tunnustamisesta Norjan, Sveitsin, Andorran, Yhdysvaltojen, Japanin ja Kiinan kanssa. Kanadan kanssa käytävät neuvottelut ovat vielä kesken. Kiinan, Japanin, Sveitsin ja Yhdysvaltojen kanssa on otettu käyttöön automaattinen tietojenvaihtojärjestelmä keskinäistä tunnustamista varten.

²² Älykkäitä ja turvallisia kauppareittejä koskeva pilottihanke käynnistettiin vuonna 2006. Sen tarkoituksena on testata eräitä WCO:n SAFE-kehityksen mukaisia turvallisuuteen ja vaarattomuuteen liittyviä suosituksia EU:n ja Kiinan välisessä kaupassa. Älykkäiden ja turvallisten kauppareittien asiantuntijaryhmä aloitti vuonna 2014 tietojenvaihdossa käytettävän uuden tietoteknisen välineen kehittämisen. Sen tarkoituksena on mahdollista vaihdettavien tietojen määrän lisääminen ja parantaa sitä kautta niiden merkittävyyttä.

Jos lisäresursseja ei saada, useita toimia ei voida panna täytäntöön vuoteen 2020 mennessä, vaikka tämä asetettiin tavoitteeksi strategiassa ja toimintasuunnitelmassa. Viivästyminen vaikuttaisi myös Euroopan turvallisuusagendan tullialaan liittyvien sitoumusten täyttämiseen.

Lisäanalyysia tarvitaan sen arvioimiseksi, millaisia vaikutuksia EU:n uudella tietosuojalainsäädännöllä on varsinkin lainvalvontaviranomaisiin.

Tässä täytäntöönpanoprosessin vaiheessa komissio ei ehdota mitään muutoksia strategiaan ja toimintasuunnitelmaan.

Strategian ja toimintasuunnitelman etenemissuunnitelmaan sisältyvät ulkoiset kehityssuuntaukset ja tapahtumat²³ saattavat kuitenkin vaikuttaa täytäntöönpanoon ja edellyttää muutoksia tiettyihin toimiin ja tiettyjen alatoimien priorisointiin. Sen vuoksi etenemissuunnitelmaa on päivitettävä.

Neuvoston ja Euroopan parlamentin suosituksia tarkastellaan ja vaikutusta perusoikeuksiin tutkitaan.

On myös harkittava perusteellisesti, onko strategiassa ja toimintasuunnitelmassa yksilöityjen tullialan riskienhallintajärjestelmän tarpeiden tyydyttämiseksi (myös kaikkien tullimenettelyjen valtioiden rajat ylittävien riskianalyysien tukemiseksi) tarvittavat resurssit saatavilla.

²³ Esim. terroristi-iskut Pariisissa vuonna 2015 ja Brysselissä vuonna 2016; Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 24/2015 ”EU:n sisäisten arvonalisäveropetosten torjuminen: lisätoimia tarvitaan”.