

Euroopan unionin

virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 98

46. vuosikerta

24. huhtikuuta 2003

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

Tilintarkastustuomioistuin

2003/C 98/01

Erityiskertomus nro 1/2003 vientitukien ennakkorahoituksesta sekä komission vastaukset 1

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS nro 1/2003

vientitukien ennakkorahoituksesta sekä komission vastaukset

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(2003/C 98/01)

SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
TIIVISTELMÄ	I — X	2
ENNAKKORAOITUSJÄRJESTELMÄN ESITTELY JA TARKASTUKSEN KUVAUS	1—11	3
Vientitukien maksun perusteet	1—4	3
Tuet maksettavissa ennen varsinaista vientiä	5	4
Miksi ennakkorahoitus otettiin käyttöön?	6	4
Jaettu vastuu ennakkorahoitusta koskevasta lainsäädännöstä	7—8	4
Ennakkorahoituksesta aiheutuvat kustannukset	9	4
Tarkastus	10—11	4
ENNAKKORAOITUS KÄYTÄNNÖSSÄ	12—29	4
Ennakkorahoitus on osoittautunut ongelmalliseksi	12	4
Ennakkorahoituksen laajuus	13	5
Hallinnoinnin ja valvonnan monimutkaisuus	14	7
Lainsäädännön moniselitteisyys	15—21	7
Jalostaminen mutkistaa tilannetta entisestään	22—26	8
Markkinatilanne on tehnyt järjestelmästä raskaan	27—29	9
JÄRJESTELMÄN TAVOITTEITA EI ENÄÄ SAAVUTETA	30—38	9
Naudanliha	33—37	10
Viljakasvit	38	10
PÄÄTELMÄT	39—40	10
SUOSITUS	41	11
LIITE — Huomautuksia ennakkorahoitusjärjestelmän soveltamisesta jäsenvaltioissa		12
Komission vastaukset		14

TIIVISTELMÄ

I. Useat maataloustuotteet ovat kalliimpia EU:n alueella kuin sen ulkopuolella. Viejille korvataan tukien avulla EU:n hinnan ja niin sanotun maailmanmarkkinahinnan välinen erotus. Vuonna 2001 vientitukia maksettiin 3 394 miljoonaa euroa.

II. Ennakkorahoitus otettiin käyttöön vuonna 1969; järjestelmän tarkoituksena on EU:n tuotteiden suosiminen kolmansista maista peräisin oleviin, EU:n alueelle ennen jälleenvientiä väliaikaisesti varastoitavaksi tai jalostettavaksi tuotuihin tuotteisiin nähden. Kaikista vientitukimaksuista noin 11 prosenttia perustuu ennakkorahoitusjärjestelmään, jonka yhteydessä viejälle suoritetaan ennakkomaksu enintään 240 päivää ennen varsinaista vientiä (180 päivää ennakkorahoitusjärjestelmän yhteydessä ja lisäksi 60 päivää samaan tapaan kuin ennakkorahoitusjärjestelmän ulkopuolella vietävien tuotteiden kohdalla). Ennakkorahoitettavat tavarat ovat ennen vientiä tullivalvonnessa, jonka aikana ne voidaan jalostaa toisiksi tuotteiksi tai varastoida sellaisenaan.

III. Tarkastus kohdistui ennakkorahoitusjärjestelmän toimintaan osana vientitukijärjestelmää kahdeksassa jäsenvaltiossa sekä sen hallinnointiin komissiossa.

IV. Kaikista vuonna 2000 maksetuista vientituista noin 11 prosenttia, määrällisesti arvioituna noin 600 miljoonaa euroa, kuului ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin. Ennakkorahoitusjärjestelyistä ei aiheudu lisäkustannuksia EU:n talousarvioon. Järjestelmään liittyy kuitenkin tiettyjä kustannuksia (ennakkoon maksettuja vientitukia koskevien korkojen rahoituskustannukset sekä hallintokustannukset), joista vastaavat jäsenvaltiot.

V. Järjestelmä on osoittautunut ongelmalliseksi. Komissio suoritti laaja-alaisen tarkastuksen viimeksi vuonna 1997; tuolloin havaittiin puutteita kansallisten viranomaisten suorittamissa tarkastuksissa, ja komissio edellytti jäsenvaltioilta yli 166 miljoonan euron suuruisia rahoitusoikaisuja. Menettelyihin ei ole tämän jälkeen kohdistettu perusteellista tarkastusta.

VI. Ennakkorahoitusjärjestelmään sovellettava lainsäädäntö ei ole yksiselitteinen, eivätkä valvontasäännökset ole likimainkaan avoimia. Ennakkorahoitettujen tukien tarkastuksia ei ole määritetty (määrä, sisältö ja ajoitus). Tarkastusten luonteessa ja perusteellisuudessa havaittiin suuria eroja sekä jäsenvaltioiden että niiden alueiden välillä.

VII. Ennakkorahoituksen yhteydessä tapahtuvaan, tavaroiden jalostukseen liittyvään valvontaan käytettävät kirjanpitorekisterit eivät kuvasta todellista tilannetta, mistä aiheutuu ajan ja rahan hukkaa kaikille osapuolille ja lisäksi riski, että toiminnan perustana käytetään tarkastuksia, jotka eivät pohjaudu luotettaviin asiakirjoihin.

VIII. Suuria naudanlihamääriä ennakkorahoitetaan, minkä jälkeen lihat laivataan useissa vientierissä; tällöin ne sekoittuvat muihin tavaroihin, joiden osalta on tehty tukihakemukset. Kirjausketju on näin ollen erittäin monimutkainen, ja valvontamenettelyistä tulee raskaita, kalliita ja liian aikaavieviä.

IX. Ennakkorahoitusta ei käytetä enää ainoastaan järjestelmän alkuperäisiin tarkoituksiin. Sitä käytetään nykyisin ensisijaisesti naudanlihan vientivalvonnan tehostamiseen ja vilja-alan vientitodistusten täytäntöönpanon ajan jatkamiseen.

X. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että ennakkorahoitusjärjestelmä tarkistetaan kokonaisuudessaan ja järjestelmän poistaminen otetaan harkintaan.

ENNAKKORAHOITUSJÄRJESTELMÄN ESITTELY JA TARKASTUKSEN KUVAUS

Vientitukien maksun perusteet

1. Maataloustuotteiden hinnat ovat pääsääntöisesti korkeampia EU:n sisällä kuin sen ulkopuolella. Jotta EU:n tuotantoa voitaisiin viedä kilpailukykyisin hinnoin, EU:n hinnan ja niin sanotun maailmanmarkkinahinnan välinen ero korvataan tukimaksun avulla.

2. Tukea maksetaan vientitukina, joihin käytettiin vuonna 2001 noin 8 prosenttia maataloustuista, eli noin 3,7 prosenttia EU:n koko talousarviosta (3,4 miljardia euroa). Kaikista vuonna 2000 maksetuista vientituista (viimeinen vuosi, jolta oli saatavissa yksityiskohtaista tietoa) noin 11 prosenttia, määrältään arviolta ⁽¹⁾ 600 miljoonaa euroa, perustui ennakkorahoitusjärjestelmään, jonka yhteydessä tuet voidaan maksaa enintään 240 päivää ennen

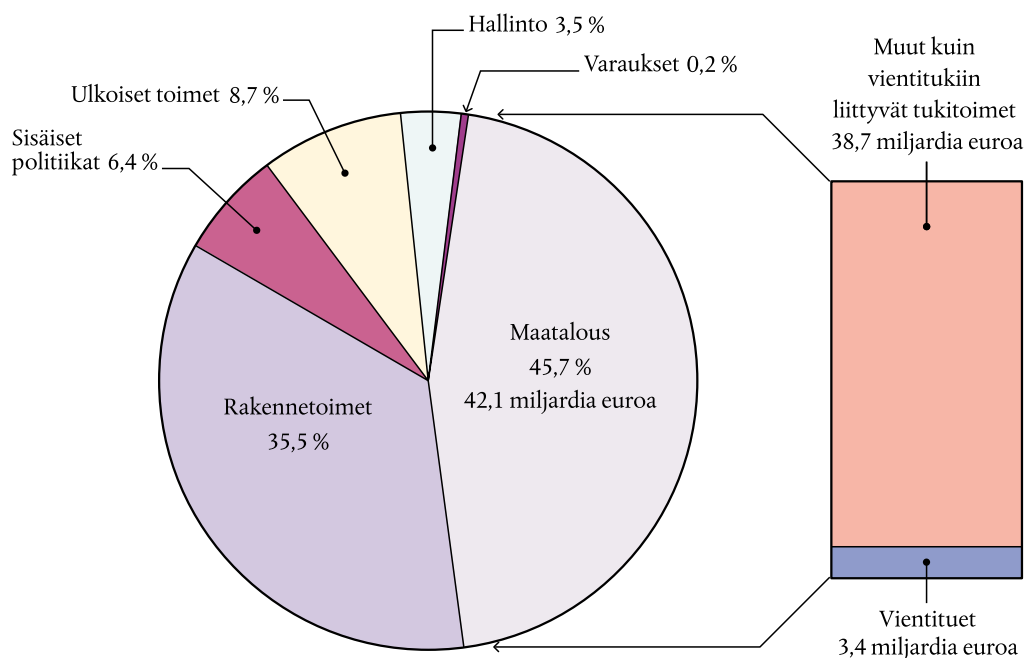
varsinaista vientiä (180 päivää ennakkorahoitusjärjestelmän yhteydessä ja lisäksi 60 päivää samaan tapaan kuin ennakkorahoitusjärjestelmän ulkopuolella vietävien tuotteiden kohdalla).

3. Komissio laskee maksettavan tuen määrän, joka vaihtelee sekä tuotteen mukaan että kunkin tuotteen osalta EU:n alueella voimassa olevan hinnan ja — joissakin tapauksissa teoreettisen — maailmanmarkkinahinnan välisen erotuksen mukaan. Tiettyjen tuotteiden kohdalla maksettavan tuen määrä riippuu vietävän tuotteen lopullisesta määräpaikasta.

4. Tuki maksetaan yritykselle tai henkilölle, joka vastaa kyseessä olevan tuotteen viennistä EU:n tullialueen ulkopuolelle komission myöntämän todistuksen perusteella. Jokainen maksusuoritus edellyttää erillistä hakemusta; hakemusten hallinnoinnista vastaavat kunkin jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset (yleensä tulli ja maksajavirasto ⁽²⁾).

Kaavio 1

Maataloustukien ja erityisesti vientitukien vaikutus EU:n talousarvioon



Lähde: Varainhoitovuoden 2001 talousarvion toteutus (vuoden 2003 talousarvioesitys).

⁽¹⁾ Kaikki jäsenvaltiot eivät toimittaneet tietoja ennakkorahoitetuista vientituista; tiedot toimittaneissa jäsenvaltioissa ennakkorahoitettiin 11 prosenttia vientituista.

⁽²⁾ Maksajavirastot ovat elimiä, jotka vastaavat kussakin jäsenvaltiossa yhteisen maatalouspolitiikan perusteella maksettavien maataloustukien hallinnoinnista.

Tuet maksettavissa ennen varsinaista vientiä

5. Vientituki voidaan maksaa, kun kyseessä olevat tavarat ovat poistuneet EU:n tullialueelta. Tuet voidaan kuitenkin maksaa ennen varsinaista vientiä, jos edunsaaja esittää maksusuorituksen määrän kattavan takuun ja sen lisäksi tietyn prosenttiosuuden. Takuu vapautetaan, kun kaikki maksuehdot ovat täyttyneet. Ennakoita on kahdentyyppisiä:

- ennakkomaksu, joka maksetaan edunsaajalle vienti-ilmoituksen esittämisen yhteydessä (enintään 60 päivää ennen varsinaista vientiä). Ennakon edellytyksenä on 110 prosentin takuu maksusuorituksen määrään nähden,
- tuen ennakkorahoitus, jonka yhteydessä maksu suoritetaan heti, kun viettävät perustuotteet on asetettu tullivalvontaan varastointia tai jalostamista varten (enintään 240 päivää ennen vientiä: 180 päivää ennakkorahoitusjärjestelmän yhteydessä ja lisäksi 60 päivää samaan tapaan kuin ennakkorahoitusjärjestelmän ulkopuolella viettävien tuotteiden kohdalla). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tavarat sijoitetaan hyväksytyyn paikkaan tai varastoon (mahdollisesti viejän omiin tiloihin) ja kansallisilla viranomaisilla on mahdollisuus suorittaa niiden fyysisiä tarkastuksia. Maksu suoritetaan ennakkorahoitusta koskevan (maksu)ilmoituksen perusteella, ja edellytyksenä on 115 prosentin takuu maksusuorituksen määrään nähden.

Miksi ennakkorahoitus otettiin käyttöön?

6. Vientituet ovat olleet olemassa vuodesta 1968 alkaen, ja ennakkorahoitus tuli käyttöön vuonna 1969 ⁽¹⁾. Ennakkorahoituksen käyttöönoton tarkoituksena oli EU:n alueelta peräisin olevien tuotteiden saattaminen hintojen osalta kilpailukykyiseen asemaan edullisempien, EU:n ulkopuolelta peräisin olevien tuotteiden kanssa, jotka on tuotu EU:n alueelle väliaikaisesti tai jalostamista ja jälleenvientiä varten (sisäinen jalostusmenettely).

Jaettu vastuu ennakkorahoitusta koskevasta lainsäädännöstä

7. Tullikoodeksissa ja sen soveltamista koskevissa säännöksissä on määritetty yksityiskohtaiset säännöt tullivalvontaan asetettujen — myös ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin kuuluvien — tavaroiden osalta. Jos tietyn maataloustuotteen markkinoita koskeva erityinen asetus poikkeaa tullikoodeksista, erityisasetusta sovelletaan.

8. Komissiossa järjestelmän hallinnointi kuuluu lähinnä maatalouden pääosastolle, joka vastaa yleisesti vientituista ja lisäksi vientituotteisiin sovellettavista erityisistä markkinatoimenpiteistä.

Verotuksen ja tulliliiton pääosasto laatii ja soveltaa yhteisön tullikoodeksia, jonka perusteella tavaroita pidetään tullivalvonnassa.

Ennakkorahoituksesta aiheutuvat kustannukset

9. Ennakkorahoitusjärjestelyistä ei aiheudu lisäkustannuksia EU:n talousarvioon. Järjestelmään liittyy kuitenkin tiettyjä kustannuksia (ennakkoon maksettuja vientitukia koskevien korkojen rahoituskustannukset sekä hallintokustannukset), joista vastaavat jäsenvaltiot.

Tarkastus

10. Tarkastuksen kohteena oli naudanlihan ja viljan vientitukimaksujen ennakkorahoituksen soveltaminen komissiossa sekä paikan päällä jäsenvaltioiden maksajavarastoissa, tullitoimipaikoissa, edunsaajien luona, satamissa, liikkeissä sekä varastoissa. Naudanliha ja vilja valittiin tarkastuskohteiksi, koska niiden osuus ennakkorahoitusmaksuista on 90 prosenttia. Tarkastuskäyntien kohteena olleet jäsenvaltiot ja edunsaajat valittiin niinkään ennakkorahoitusmaksujen suuruuden perusteella. Tarkastuksen yhteydessä perehdyttiin järjestelmän hallinnointiin komissiossa, sen toteuttamiseen kansallisten viranomaisten tasolla ja tutkittiin EMOTR:n varainhoitovuodelta 1999 poimittuun 117 maksun otokseen kuuluneiden maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta.

11. Ennakkorahoitusjärjestelmän tarkastus perustui seuraaviin kysymyksiin:

- a) Ovatko järjestelmän perustamissytyt vielä voimassa?
- b) Saavutetaanko järjestelmän tavoitteet?
- c) Olisiko järjestelmän yksinkertaistaminen, poistaminen tai korvaaminen aiheellista?

ENNAKKORAHOTUS KÄYTÄNNÖSSÄ

Ennakkorahoitus on osoittautunut ongelmalliseksi

12. Komissio suoritti vientitukien ennakkorahoituksen kattavan tarkastuksen viimeksi vuonna 1997 (tarkastus koski EMOTR:n varainhoitovuotia 1993 ja 1994) ⁽²⁾. Tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavan yksikön suorittama tarkastus

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 565/80 (EYVL L 62, 7.3.1980, s. 5).

⁽²⁾ Komission asiakirja VI/5210/96, konsolidoitu, 15.4.1997. Summary Report on the results of inspections concerning the clearance of the EAGGF Guarantee Section accounts for 1993.

kattoi seitsemän jäsenvaltiota; tarkastus kohdistui naudanliha- ja vilja-alaan, ja sen yhteydessä havaittiin huomattavia puutteita ennakkorahoitusjärjestelmän toiminnassa. Komissio sovelsi useimmissa tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa viljojen vientitukien kohdalla 10 prosentin kiinteämääräisiä oikaisuja ja naudanlihan vientitukien kohdalla viiden prosentin oikaisuja. Jäsenvaltioiden oli palautettava komissiolle yhteensä yli 140 miljoonaa euroa (ks. taulukko 1). Espanjassa myöhemmin toimitte-

tussa tarkastuksessa paljastui ennakkorahoitusjärjestelmään liittyviä sääntöjenvastaisuuksia, ja komissio edellytti tarkastuksen seurauksena 26 miljoonan euron rahoitusoikaisua. Mainituista kielteisistä havainnoista huolimatta järjestelmään tai sen valvontaan ei kohdistettu lisätarkastuksia, eikä komissiolle ollut tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen toimittamisajankohtana suunnitteilla tarkastuksia.

Taulukko 1

Komission varainhoitovuosiin 1993 ja 1994 kohdistaman ennakkorahoitustarkastuksen perusteella vuonna 1997 tehdyt tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat päätökset

Oikaisut ovat kiinteämääräisiä, eli jäsenvaltioilta vähennettiin tietty prosenttiosuus niiden menojen kokonaismäärästä, joiden osalta maat olivat hakeneet ennakkorahoitusta kyseistä varainhoitovuotta koskevasta EMOTR:n talousarviosta. Jotkin jäsenvaltiot valittivat päätöksistä; yhdessä asiassa(*) yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä antanut tuomiotaan.

Jäsenvaltio	1993		1994		Määrä (euroa)
	Naudanliha	Viljat	Naudanliha	Viljat	
Belgia	10 %	10 %	10 %	10 %	19 635 473
Saksa	5 %	10 %	5 %	10 %	37 103 644
Ranska	5 %	10 %	5 %	10 %	59 948 684
Italia	5 %	Ei tarkastusta	5 %	Ei tarkastusta	11 361 336
(*) Alankomaat	5 %	10 %	5 %	10 %	14 821 602
Yhteensä					142 870 739

Lähde: Komission päätös 97/333/EY (EYVL L 139, 30.5.1997).
Komission päätös 98/358/EY (EYVL L 163, 6.6.1998).

Ennakkorahoituksen laajuus

13. Komissio ei pystynyt alun perin toimittamaan tietoja tukien ennakkorahoituksen laajuudesta. Ennakkorahoitusjärjestelmän puitteissa vietyjen tuotteiden määriä tai arvoa ei tilastoida; tilastoja ei laadita myöskään siitä, kuinka kauan vientituotteet ovat ennakkorahoitusmenettelyn piirissä ennen vientiä. Maksajavirastojen toimittamien, EMOTR:n varainhoitovuotta 2000 (vi-

meinen vuosi, jolta tarkastajilla oli käytettävissään tietoja tarkastuksen toimittamisajankohtana) koskevien maksutietojen mukaan ennakkorahoituksen kohteena oli 600 miljoonaa euroa eli 11 prosenttia tukien kokonaismäärästä. Tiedot ovat kuitenkin puutteellisia, ja riittävän yksityiskohtaisten tietojen toimittamista koskeva velvoite tuli voimaan vasta EMOTR:n varainhoitovuoden 2002 alussa. Jäsenvaltioissa tarkastettujen, varainhoitovuotta 1999 koskevien toimien analyysistä käy ilmi aika, jonka kyseiset tavarat kuuluivat ennakkorahoituksen piiriin (ks. taulukot 2 ja 3).

Taulukko 2

Naudanlihan ennakkorahoituksen laajuus tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa

Jäsenvaltio	Maksetut tuet (euroa)	Ennakkorahoitus prosentteina	Keskimääräinen aika ennakkorahoitusjärjestelmän piirissä (tilintarkastustuomioistuimen otoksen perusteella määritettynä)
Tanska	10 281 015	25	54 päivää
Saksa	113 439 015	31	39 päivää
Espanja	14 945 513	44	25 päivää
Ranska	47 020 119	60	12 päivää
Irlanti	294 632 062	82	74 päivää
Italia	32 763 912	70	38 päivää
Alankomaat	56 455 398	22	36 päivää
Yhteensä	569 537 034	61	

Huom. Yhdistyneestä kuningaskunnasta ei viety naudanlihaa.

Lähde: Maksajavirastojen tiedot EMOTR:n varainhoitovuodelta 1999.

Taulukko 3

Viljojen ennakkorahoituksen laajuus tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa

Jäsenvaltio	Maksetut tuet (euroa)	Ennakkorahoitus prosentteina	Keskimääräinen aika ennakkorahoitusjärjestelmän piirissä (tilintarkastustuomioistuimen otoksen perusteella määritettynä)
Tanska	37 619 784	15	118 päivää
Saksa	120 038 104	18	61 päivää
Espanja	35 401 709	10	58 päivää
Ranska	389 885 096	6	59 päivää
Italia	52 196 669	19	61 päivää
Alankomaat	38 084 267	37 ⁽¹⁾	38 päivää
Yhdistynyt kuningaskunta	86 282 834	1	Ainoastaan yksi vienti vuodessa
Yhteensä	759 508 463	11	—

⁽¹⁾ Viljasta ja jalosteista vastaavan Alankomaiden maksajaviraston (HPA) toimittamissa tiedoissa havaittiin virheitä, joten mainitun luvun tarkkuutta ei voida taata.

Huom. Irlannista vietyjä viljoja ei tarkastettu.

Lähde: Maksajavirastojen tiedot EMOTR:n varainhoitovuodelta 1999.

Hallinnoinnin ja valvonnan monimutkaisuus

14. Vientituet ovat yleisesti ottaen monimutkaisia, lainsäädäntö yksityiskoh-
taisen tarkkaa ja hallinnollinen työ kal-
lista. Koska rahamäärät ja riskit ovat suu-
ria, fyysisiltä ja asiakirjoihin perustuvilta
tarkastuksilta edellytetään perusteelli-
suutta. Tilintarkastustuomioistuimen
aiemmat tarkastukset ovat osoittaneet,
että vientitukijärjestelmään liittyy yleisesti
ottaen korkeita riskejä ⁽¹⁾. Oheisessa laa-
tikossa on esitetty otteita tilintarkastus-
tuomioistuimen aiemmista kertomuk-
sista, joiden perusteella komissio aloitti
kyseisissä asioissa korjaavat toimet, mikäli
ne eivät olleet jo käynnissä. Ennakkora-
hoitus mutkistaa vientitukijärjestelmää
entisestään, sillä se edellyttää tullivalvon-
taa, kun tavarat varastoidaan tai jalostetaan ennen vientiä (ks. liitteessä I oleva 1 ja 2 kohta).

Otteita aiemmista vientitukia koskevista tilintarkastustuomioistuimen kertomuksista

- i. Tässä kertomuksessa käsiteltyjen epäiltyjen sääntöjenvastaisten tapausten arvo on yli 100 miljoonaa euroa (Erityiskertomus nro 7/2001, 90 kohta).
- ii. Kansallisten viranomaisten suorittama maksuvalvonta ei suojaa monimutkaista vienti-
tukijärjestelmää riittävässä määrin petoksilta (Erityiskertomus nro 2/1990, 4.7 kohdan c ala-
kohta).
- iii. Fyysisten tarkastusten yhteydessä havaittavien säännönmukaisuuksien alhaista tasoa
voidaan tulkita eri tavoin. Se voi osoittaa, että toimijat noudattavat yleisesti ottaen yhteisön
lainsäädäntöä tai että valvonta toimii tehokkaana varoittimena. Toisaalta se saattaa merkitä, että
fyysisiä tarkastuksia ei ole kohdennettu tai toteutettu riittävän hyvin, minkä seurauksena ne
eivät ole tehokkaita. Komission jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten riittävydestä teke-
mät havainnot sekä tässä kertomuksessa esitetyt tarkastusten kohdentamista koskevat havain-
not tukevat jälkimmäistä vaihtoehtoa (Erityiskertomus nro 20/1998, 3.28 kohta).

Lainsäädännön moniselitteisyys

15. Ennakkorahoitusjärjestelmää koskeva lainsäädäntö ei ole yksiselitteistä, eivätkä valvontasäännökset ole likimainkaan avoi-
mia. Säännökset ovat hajautuneet useisiin lainsäädännön osiin,
joissa ei useinkaan määritetä tiettyä tarkastusta vaan viitataan toi-
siin menettelyihin (erityisesti sisäiseen jalostukseen sekä varas-
tointiin). Järjestelmän hallinnoinnille komissiossa on ollut omi-
naista myös ennakkorahoitusta koskevien säännösten yleiseen
tulkintaan liittyvä koordinoinnin puute maatalouden pääosaston
ja verotuksen ja tulliliiton pääosaston välillä.

16. Komission vuonna 1999 uudelleenlaatimaan asetuk-
seen ⁽²⁾ sisällytettiin erityisiä, valvontajärjestelyjen selkiyttämiseksi
laadittuja artikloja. Tästä huolimatta ennakkorahoitettujen tukien
tarkastuksia koskevassa lainsäädännössä ei vielä määritetä
tarkastusten määrää, sisältöä tai ajoitusta.

17. Jäsenvaltioiden tullitoimipaikkojen on kohdistettava
vienti-ilmoituksen esittämisen yhteydessä fyysinen tarkastus vii-
teen prosenttiin kaikista tavaroista, joille on haettu vientitukea ⁽³⁾.
Tavaroita ei kuitenkaan tarvitse tarkastaa, kun ne otetaan ennak-
korahoitusjärjestelmän piiriin (saapumistarkastukset). Jos jäsen-

valtiot suorittavat saapumistarkastuksia, ne voidaan laskea mukaan
viiden prosentin tarkastuskiintiöön sillä edellytyksellä, että fyysi-
siä tarkastuksia suoritetaan myös tavaroiden ollessa ennakkora-
hoitusjärjestelmän piirissä ja että suoritetaan kirjanpidon tarkas-
tuksia sekä poistumistarkastuksia.

18. Näin ollen ei ole yllättävää, että tarkastusten luonteessa ja
perusteellisuudessa havaittiin suuria eroja sekä jäsenvaltioiden
välillä että niiden sisällä (Tanskassa, Ranskassa ja Italiassa). Muu-
tamissa jäsenvaltioissa (Saksassa ja Ranskassa) ennakkorahoitus-
toimiin liittyvä riski luokitellaan suuremmaksi ja toimia tarkaste-
taan useammin. Joissakin jäsenvaltioissa suoritettiin kaikki 17
kohdassa luetellut tarkastukset, ja toisissa puolestaan joitakin tar-
kastuksia tai pelkästään poistumistarkastuksia (ks. taulukko 4).

19. Komission tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vas-
taava yksikkö on kohdistanut sanktioita tiettyihin käytäntöihin,
tai ne on saatettu käytännössä kieltää kyseisestä alasta vastaavan
komission yksikön kirjallisen lausunnon perusteella. Esimerkkinä
voidaan mainita irtotavaran yhteisvarastointiin liittyvä käytäntö.

⁽¹⁾ Vuoden 1990 jälkeen on julkaistu kahdeksan vientitukien valvontaa
suoraan tai välillisesti käsittelevää erityiskertomusta.

⁽²⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 800/1999 26 ja 28 artikla (EYVL L 102,
17.4.1999, s. 11).

⁽³⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 386/90, annettu 12 päivänä helmi-
kuuta 1990 (EYVL L 42, 16.2.1990, s. 6) tukea tai muita taloudellisia
suorituksia saavien maataloustuotteiden viennin yhteydessä suoritet-
tavasta valvonnasta.

Taulukko 4

Ennakkorahoituksen kohteena olleiden tukitapahtumien erityistarkastukset jäsenvaltioissa

(prosenttia)

Jäsenvaltio	Saapumis-tarkastukset	Tarkastukset varastoinnin aikana	Poistumis-tarkastukset
Tanska	2 (vuoden 1999 puolivälin jälkeen)	Prosenttiosuus määrittämättä	5
Saksa	100	0	5
Espanja	0	0	5
Ranska	5	5	5
Irlanti	5	2	5
Italia	100	Prosenttiosuus määrittämättä	5 ⁽¹⁾
Alankomaat	2	1	5
Yhdistynyt kuningaskunta	Prosenttiosuus määrittämättä	Prosenttiosuus määrittämättä	5

⁽¹⁾ Vähintään yksi poistumistarkastus ennakkorahoitusta koskevaa maksuilmotusta kohti.

Huom. Asetukseen (ETY) N:o 386/90 perustuvat poistumistarkastukset, jotka kattavat kaikki vienti-ilmoitukset ja jotka toimitetaan vähintään ilmoitetulla tasolla. Joissakin jäsenvaltioissa (esimerkiksi Saksassa) tullin edustaja on paikalla aina, kun tavarat poistuvat ennakkorahoitusjärjestelmän piiristä; toisissa jäsenvaltioissa tietyt tullitoimipaikat lisäävät tarkastusten määrää paikallisten riskianalyysien perusteella.

Lähde: Jäsenvaltiot.

20. Yhteisvarastoinnin yhteydessä ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin kuuluva tavara varastoidaan fyysisesti samaan paikkaan muun tullimenettelyn piiriin kuuluvan tavarain kanssa. Esimerkiksi vehnä, joka on tullivalvonnan jalostusta varten ja jonka osalta tuki on maksettu ennalta, varastoidaan samaan fyysiseen varastoon kuin sisämarkkinoiden käyttöön tai ennakkorahoitusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvaan vientiin tarkoitettu vehnä. Tämä menettely on toimijoiden kannalta edullinen, sillä erillinen varastointi on kallista, monimutkaista ja aikaavievää. Tullikoodiksi kieltää kuitenkin ennakkorahoitettujen tavaroiden yhteisvarastoinnin selkeästi ⁽¹⁾. Yhteisvarastointiin suhtaudutaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa, eikä komissio ole valvonut johdonmukaisesti, että tullikoodiksi vaatimusta noudatetaan.

21. Ranskassa sääntöjä on sovellettu tarkasti ja ennakkorahoitetut tavarat erotellaan fyysisesti muiden tullimenettelyiden piiriin kuuluvista tavaroista lukkojen ja ketjujen avulla tai sulkeamalla varastointialueet ja siilot. Sääntöjen tarkka soveltaminen alkoi komission löyhään valvontaan kohdistaman taloudellisen sanktion seurauksena. Muissa jäsenvaltioissa (Saksassa, Espanjassa ja Alankomaissa) tavanomaiset kauppakäytännöt tekevät valvonnan käytännössä mahdottomaksi. Säännöksiä tarkimmin soveltavilla alueilla osa toimijoista on luopunut ennakkorahoituksesta hallinnollisten ja taloudellisten kustannusten takia; kustannukset ylittävät menettelystä koituvan hyödyn.

⁽¹⁾ Ks. komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 534 artiklan 2 kohta (EYVL L 253, 11.10.1993).

Jalostaminen mutkistaa tilannetta entisestään

22. Kun ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin kuuluvia perustuotteita jalostetaan (esimerkiksi jyviä jauhoiksi tai lihaa lihasäilykkeiksi), tuen perustana olevan jalosteen määrä lasketaan perustuotteisiin sovellettavien teoreettisten tuotosten mukaan. Teoreettiset tuotokset perustuvat joko lainsäädäntöön (viljakasvit) tai vaatimukseen, jonka mukaan tullivalvontaan on asetettava sellainen määrä perustuotetta, joka riittää ilmoitetun jalostemäärän tuottamiseen (naudanlihasäilykkeet).

23. Teoreettiset tuotokset ovat sisäistä jalostusta varten määritettyjä tuotoksia, ja niihin sisältyvät sivutuotteiden tuotokset; näin yritetään varmistaa, että kaikki sisäisen jalostusmenettelyn puitteissa tuotetut tuotteet joko jälleenviedään tai niistä maksetaan tullimaksu. Esimerkiksi jalostettaessa vehnää jauhoiksi saadaan sivutuotteena leseitä. Sivutuotteilla ei ole suoraa taloudellista merkitystä ennakkorahoituksen kannalta, sillä tuet maksetaan vain viedystä päätuotteesta ja sivutuote jää vapaaseen liikkeeseen EU:n alueella (ks. Saksan viljakasvien osalta myös liitteessä I oleva 7 kohta).

24. Viejiltä edellytetään jalostuskirjanpitoa, jonka avulla vientitapahtumat voidaan myöhemmin tarkastaa. Kirjanpitorekisterit tarkastettiin paikan päällä toimitettujen tarkastusten yhteydessä. Tarkastuksissa havaittiin, että säännösten mukaisesti pidetty kirjanpito vastasi poikkeuksetta tullilmoituksia ja saavutetut tuotokset olivat täysin yhteneväisiä määritettyjen teoreettisten tuotosten kanssa. Mainittu kirjanpito, jota pidetään yksinomaan tullivalvonnan helpottamiseksi, osoittautui itse asiassa näennäiseksi varastokirjanpidoksi: se ei vastaa jalostustoiminnan todellista tilannetta, jossa tuotokset vaihtelevat useista ulkoisista tekijöistä johtuen.

25. Mainittuja kirjanpitorekistereitä yritettiin, silloin kun se oli mahdollista, täsmäyttää kyseessä olleiden yritysten pankkitilien ja varastokirjanpidon kanssa. Täsmäytykset toivat esiin eroavaisuuksia; vietävien jalosteiden tuottamiseen tarvittavien perustuotteiden määrä oli tapauksista riippuen ilmoitettua määrää suurempi tai pienempi (ks. myös liitteessä I oleva 6 kohta).

26. Ennakkorahoitusjärjestelmän piirissä tapahtuvan jalostuksen valvontaan käytetyt kirjanpitorekisterit eivät kuvastaneet todellista tilannetta, eikä niiden avulla kyetty asianmukaisesti tarkastamaan sovellettavaan asetukseen perustuvien vaatimusten noudattamista. Erillisen "virtuaalisen" varastokirjanpidon pitäminen tullivalvontaa varten ei ollut ennakkorahoitusta koskevan lainsäädännön alkuperäinen tarkoitus. Seurauksena on ajan ja rahan hukkaa kaikille osapuolille, koska epätodenmukaiseen tilanteeseen perustuvien rekistereiden pohjalta toimitettavat tarkastukset eivät ole luotettavia.

Markkinatilanne on tehnyt järjestelmästä raskaan

27. Vientitukien tarkoituksena on EU:n tuotteiden pitäminen kilpailukykyisinä maailmanmarkkinoilla. Viejien tarpeisiin mukautumisen myötä järjestelmästä on tullut keinotekoisempi ja raskaampi. Varastointi ja kuljetus ovat kalliita, joten viejille aiheutuvien kustannusten minimoimiseksi tavarat voidaan tullivalvonnan aikana korvata samanarvoisilla tavaroilla. Näin perustuotteet voidaan ennakkorahoitusjärjestelmän yhteydessä varastoida tiettyyn paikkaan, vaikka tavaroiden varsinainen jalostus ja vienti tapahtuvat muualla. Tullitoimipaikkojen on tarkistettava, että tavarat ovat laadultaan yhdenmukaisia, ja kun vienti on tapahtunut, vastaavat tavarat vapautetaan tullivalvonnasta. Tämänäyttävyyisiin toimiin liittyvä hallinnollinen työ sekä valvontatoimet ovat luonnollisesti suoraa vientiä tai jopa tavanomaista ennakkorahoitustointia monimutkaisempia.

28. Jyviä jauhoiksi jalostava teollisuus toimii taukoamatta, usein ympärivuorokautisesti. Tarkat säännökset edellyttävät, että ennakkorahoituksen kohteena olevien jyvien ja jauhojen on oltava erikseen tunnistettavissa kirjanpidosta ja ne on fyysisesti varastoitava eri paikkaan kuin muiden tullimenettelyiden piiriin kuuluvat tuotteet. Tätä sääntöä tarkkaan soveltaneilla alueilla (tietyt Ranskan alueet) viejille aiheutuneet kustannukset ovat osoittautuneet korkeiksi, ja tietyt toimijat ovat luopuneet ennakkorahoituksesta ja siirtyneet suoraan vientiin.

29. Muualla (esimerkiksi Espanjassa, Italiassa ja tietyillä Ranskan alueilla), missä säännöksiä ei ole sovellettu yhtä tarkasti, viranomaiset yrittävät varmistaa, että tuotantoprosessiin tulevat

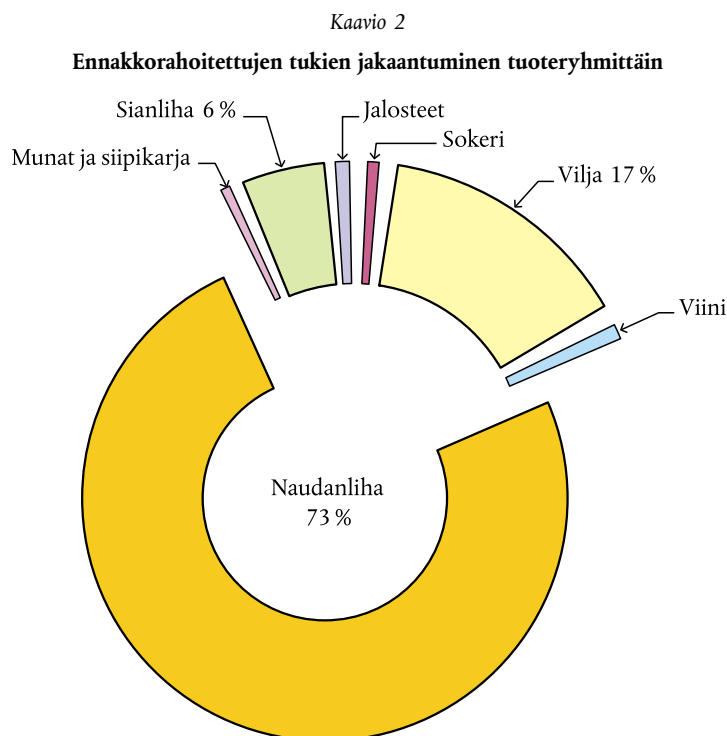
jyvät ovat peräisin yhteisön alueelta ja laadultaan asianmukaisia ja että vietävät jalosteet on tuotettu vastaavanlaatuisista jyvistä. Jalostustoimet etenevät ilman, että viranomaiset pystyisivät seuraamaan ennakkorahoitettua tuotetta koko prosessin ajan vientitapahtumaan saakka. Säännöksissä edellytetyjä tarkastuksia ei näin ollen voida käytännössä suorittaa.

JÄRJESTELMÄN TAVOITTEITA EI ENÄÄ SAAVUTETA

30. Ennakkorahoituksen käyttöönoton alkuperäisenä tarkoituksena oli EU:n alueelta peräisin olevien tuotteiden saattaminen hintojen osalta kilpailukykyiseen asemaan tullivapaasti — väliaikaisesti tai sisäisten jalostusmenettelyiden puitteissa — tuotujen edullisempien, EU:n ulkopuolelta peräisin olevien tuotteiden kanssa.

31. Suurin osa ennakkorahoitetuista tuista maksetaan naudanlihalle; tuen määrä riippuu siitä, missä muodossa naudanliha tulee ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin, eli onko liha esimerkiksi tuoretta vai jäädytettyä (naudanlihan vienti tapahtuu itse asiassa jäädytettynä). Sisäisten jalostusmenettelyiden puitteissa ei käytännössä tuoda ollenkaan jäädytettyä lihaa. Noin 7 prosenttia naudanlihan vientituista maksetaan naudanlihajalosteille. Komissio ei pidä kirjaa ennakkorahoitettujen jalosteiden kokonaismäärästä.

32. Viejät käyttävät järjestelmää lähinnä naudanlihan, sianlihan ja viljan vientiin (kyseisten ryhmien osuus ennakkorahoitetuista tuista on 96 prosenttia). Jäljelle jäävä 4 prosentin osuus koostuu viinistä, sokerista, jalosteista, kananmunista ja siipikarjan lihasta.



Lähde: Maksajavirastojen toimittamat tiedot.

Naudanliha

33. Asettamalla suuremman tuen ennakkorahoitusjärjestelmän puitteissa viedyille tavaroille tai määrittämällä tuen ainoastaan ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin kuuluville vientituotteille komissio käytännössä edellyttää viejien käyttävän tietyn tyyppisten naudanlihavientituotteiden kohdalla ennakkorahoitusta. Tavoitteena on suuren riskin sisältävien tavaroiden tullivalvonnan tehostaminen.

34. Tuoreena tai jäädytettynä vietävästä, urospuolisista nautidoista peräisin olevasta lihasta maksetaan korkeaa erityistukea. Samasta, jäädytettynä vietävästä lihasta maksettava tuki on pienempi. Ennakkorahoitusjärjestelmän puitteissa tullivalvontaan asetetusta jäädytetystä naudanlihasta maksetaan kuitenkin korkeampaa erityistukea, vaikka liha viedäänkin jäädytettynä. Komissio ei määritä vastaavaa erityistukea jäädytetyille urospuolisista nautidoista peräisin olevalle naudanlihalle. Naudanruhojen etuosaa koskeviin tukikoodeihin liittyvät määrät olivat 12. tammikuuta 2001 seuraavanlaiset:

Määräpaikan koodi	(euroa/100 kg)		
	Tuore ja jäädytetty, urospuoliset eläimet	Jäädytetty, kaikki eläimet	Jäädytetyin ja tuoreen välinen suhde
B02 (lähinnä Aasia ja Afrikka)	71,5	33,5	213,4 %
B03 (lähinnä Itä-Eurooppa)	43,0	10,0	430,0 %
039 (Sveitsi)	23,5	11,5	204,3 %

Lähde: Komission asetus (EY) N:o 66/2001, annettu 12 päivänä tammikuuta 2001, EYVL L 10, 31.1.2001, s. 12.

35. Naudanlihan erityistukijärjestelmän puitteissa tapahtuvan lihan viennin yhteydessä sisällytetään usein suuri lihamäärä samaan ennakkorahoitusilmoitukseen, minkä jälkeen liha viedään useissa erissä erillisin vienti-ilmoituksin. Vienti tapahtuu tavallisesti useilla eri laivoilla, ja naudanliha sekoittuu muihin ennakkorahoitustoimiin liittyviin tuotteisiin, suoraan vientiin tai muiden vientiyritysten vientiin kuuluviiin tavaroihin. Vientiasiakirjojen ja määräraikkaan saapumista osoittavien todistusten (joita edellytetään kaikilta naudanlihavientituotteilta) täsmäyttäminen saat-
taa käydä niin mutkikkaaksi, että tarkastusta ei ole mahdollista toimittaa kohtuullisen ajan kuluessa.

36. Naudanlihasäilykkeitä voidaan nykyisin viedä ainoastaan ennakkorahoitusjärjestelmän avulla, eli säilykkeet tuotetaan tullivalvonnan piiriin kuuluvasta naudanlihasta. Komissio perustelee ennakkorahoitusjärjestelmän käyttöä tällaisissa tapauksissa ainoastaan sillä, että tavarat, joihin komissio katsoo liittyvän suuren

riskin, ovat tullivalvonnassa koko jalostus-/tuotantoprosessin ajan ⁽¹⁾ siihen asti, kunnes ne viedään.

37. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi huomattavia puutteita ennakkorahoitukseen sovellettavissa tullivalvontamenettelyissä. Myös komissio havaitsi vastaavia puutteita vuotta 1997 koskevan tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyvän tarkastuksen yhteydessä. Menettelyt eivät näin ollen ole luotettavia. Suuren riskin sisältävien tuotteiden valvonnan tehostamistarve ei myöskään sovellu perusteeksi ennakkorahoitusjärjestelmään perustuvien tukiennakoiden maksulle (ks. liitteessä I oleva 3—6 kohta).

Viljakasvit

38. Tukimäärät voidaan vahvistaa ennalta. Ennakkovahvistustodistuksen voimassaoloaika ei yleensä ylitä kuutta kuukautta. Kuitenkin tapauksissa, joissa tavarat ovat ennakkorahoitusjärjestelmän piirissä ja ennakkovahvistustodistuksen jäljellä oleva voimassaoloaika on alle kolme kuukautta, määräaika pidennetään kolmeen kuukauteen ⁽²⁾. Tämä merkitsee käytännössä määräajan pidentymistä lähes kolmella kuukaudella sellaisten tavaroiden kohdalla, jotka on otettu ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin vain vähän ennen ennakkovahvistustodistuksen voimassaoloajan päättymistä. Viljojen ennakkorahoitustoimista poimitussa otoksessa ennakkovahvistustodistuksen voimassaoloaika piteni 43 tapauksessa 49:stä; 37 tapauksessa 49:stä vienti tapahtui alkuperäisen voimassaoloajan jälkeen. Nykyisin kaikkien todistusten voimassaoloaika voidaan pidentää ennakkorahoituksen avulla.

PÄÄTELMÄT

39. Ennakkorahoituksen alkuperäisenä tarkoituksena oli EU:n tuotteiden saattaminen hintojen osalta kilpailukykyiseen asemaan edullisempien, väliaikaisesti sisäisten jalostusmenettelyiden puitteissa EU:n ulkopuolelta tuotujen tuotteiden kanssa. Järjestelmästä on kuitenkin tullut liian monimutkainen ja raskas, ja sen tavoitteet ovat muuttuneet alkuperäisiin nähden. Järjestelmän käyttöönoton alkuperäiset perusteet eivät ole keskeisiä sen nykyisten käytötarkoitusten yhteydessä. Järjestelmää käytetään nykyisin ensisijaisesti naudanlihan vientivalvonnan tehostamiseen (ks. 33—37 kohta). Valvonnan tehostamistarve ei sinällään ole riittävä peruste tukien maksamiselle ennalta ennakkorahoitusjärjestelmän puitteissa. Komission omat yksiköt ovat sitä paitsi

⁽¹⁾ Ks. esimerkiksi komission asetuksen (EY) N:o 1089/2001 johdanto-osa (EYVL L 149, 2.6.2001, s. 27).

⁽²⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 800/1999 28 artiklan 6 kohta (EYVL L 102, 17.4.1999, s. 11).

kohdistaneet jäsenvaltioihin taloudellisia seuraamuksia ennakkorahoituksen valvontamenettelyiden puutteellisuuden takia (ks. 12 kohta). Vilja-alalla järjestelmää käytetään lähinnä vientitodistusten täytäntöönpanoajan jatkamiseen (ks. 38 kohta). Komission olisi harkittava, onko ennakkorahoitusta asianmukaista käyttää mainittujen muiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

40. Suurin osa tuista maksetaan jäädytetyn naudanlihan viennistä, mikä ei luonnollisestikaan ollut ennakkorahoitusjärjestelmän tarkoitus, sillä järjestelmä suunniteltiin sisäisten jalostusmenettelyiden ja varastointia varten tapahtuvan väliaikaisen tuonnin tasapainottamiseen. Ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin tuoreena

tulevasta naudanlihasta maksetaan korkeampaa tukea. Tästä aiheutuu enemmän kustannuksia EU:n talousarvioon kuin sovellettaessa alhaisempia, komission jäädytetyille naudanlihalle vahvistamia tukia (ks. 34 kohta).

SUOSITUS

41. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintojen ja komission oman valvontayksikön (tilien tarkastaminen ja hyväksyminen) havaintojen perusteella voidaan todeta, että ennakkorahoitusjärjestelmä olisi tarkistettava kokonaisuudessaan ja järjestelmän poistaminen otettava harkintaan.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 13. helmikuuta 2003 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Juan Manuel FABRA VALLÉS

presidentti

LIITE

HUOMAUTUKSIA ENNAKKORAHOITUSJÄRJESTELMÄN SOVELTAMISESTA JÄSENVALTIOISSA

Ennakkorahoitus viivästyttää takuiden vapautusta

1. Joissakin tapauksissa (esimerkiksi Tanskassa naudanlihaa koskevien tukien osalta) tukiennakon kattavien takuiden vapauttaminen tapahtui ongelmallisen hitaasti.
2. Viivästyksen syynä olivat lähinnä käsittelyn jumiutumista aiheuttavat huonosti toimiva hallintojärjestelmät (Tanska ⁽¹⁾) mutta myös ennakkorahoitusjärjestelmään sinällään liittyvä monimutkaisuus ja liian laajat asiakirjavaatimukset (todistukset, laboratorioanalyysit jne.) sekä — kuten jo tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa kertomuksissa on tuotu esille ⁽²⁾ — korkeita kustannuksia aiheuttava velvoite, jonka mukaan eriytettyjen tukien tapauksessa lopulliseen määräraikkaan saapumisesta on toimitettava ja tarkastettava todisteet (ks. 14 kohta).

Ennakkorahoitettuja naudanlihavientituotteita koskevat tarkastukset

3. Naudanliha on pääasiallinen ennakkorahoitusjärjestelmän puitteissa vietävä tuote. Suurin osa viedään jäädytettynä erityisen naudanlihaa koskevan tukijärjestelmän yhteydessä. Muissa muodoissa olevaa, esimerkiksi säilykkeeksi jalostettua naudanlihaa viedään pienempiä määriä.
4. Tarkastusten määrä ja tiheys vaihtelevat (ks. kertomuksen 16–18 kohta). Tietyissä erityistapauksissa tarkastukset eivät olleet riittäviä jatkuvan, teurastuksesta vientitapahtumaan ulottuvan valvontaketjun varmistamiseen. Esimerkiksi Espanjassa laatuvaatimusten puutteellinen sinetöinti aiheutti riskin, että niissä oleva naudanliha voidaan korvata ennen vientiä muilla tuotteilla. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen seurauksena Espanjan kansallisia menettelyitä on parannettu mainitun ongelman poistamiseksi.
5. Irlannissa ennakkorahoitetut naudanlihavientituotteet tarkastetaan ja hyväksytään poistumissatamassa eikä tullitoimipaikassa, jossa ennakkorahoitusilmoitus on laadittu. Yhteisön lainsäädäntöön perustuvia tarkkoja sääntöjä ⁽³⁾ ei näin ollen sovelleta, ja käytössä on yksinkertaistettu kansallinen menettely. Tässä tilanteessa ei ole mahdollista tunnistaa tuotteita asianmukaisesti lähettämisen yhteydessä tai tarkastaa, onko ne mahdollisesti korvattu muilla tuotteilla.
6. Ranskassa ja Italiassa naudanlihajalosteiden tarkastukset eivät olleet riittäviä. Säännösten noudattamiseksi oli otettu käyttöön rekistereitä, joiden avulla oli tarkoitus valvoa varastoidun perustuotteen (naudanlihan) tuotantoa lopputuotteeksi. Kyseiset, tarkastusten perustana olleet rekisterit eivät kuvastaneet todellista tilannetta. Tuotantoon todellisuudessa käytettyjä naudanlihamääriä ja lopputuotteiden määriä ei pystytty valvomaan tarkasti (ks. 25 ja 37 kohta).

Erilaisia tulkintoja tuotosvaatimuksista

7. Kaikissa tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa edunsaajat sovelsivat kiinteämääräisiä tuotoksia laskettaessa ennakkorahoitusjärjestelmään liittyvään tullivalvontaan asetettavan perustuotteen määrää. Tuotoksia tarkastettiin jälkikäteen ainoastaan Saksassa. Tarkastukset osoittivat todellisen tuotoksen huomattavasti sovellettua kiinteämääräistä tuotosta alhaisemmaksi. Näin ollen ennakkorahoitukseen liittyvään tullivalvontaan oli asetettu riittämätön määrä perustuotetta. Sisäisiä jalostusmenettelyitä koskevat säännöt, joita on noudatettava ennakkorahoitusjärjestelmän piirissä tapahtuvan jalostuksen yhteydessä, edellyttävät, että todellisten ja kiinteämääräisten tuotosten poiketessa toisistaan on sovellettava todellisia

⁽¹⁾ Naudanlihan vientitukiin liittyvä tilanne on myöhemmin "normalisoitu" (Statsrevisorer-komitean raportti, helmikuu 2002).

⁽²⁾ Ks. vientitukia koskeva erityiskertomus nro 7/2001 (EYVL C 314, 8.11.2001, s. 1).

⁽³⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 800/1999 5 artiklan 7 kohta (EYVL L 102, 17.4.1999, s. 11).

tuotoksia. Varainhoitovuoden tulos johti noin 112 000 euron suuruisten perintämääräysten esittämiseen. Perintämääräykset kuitenkin peruttiin, koska edunsaajat olivat toimineet vilpittömässä mielessä. Tällä hetkellä yksi edunsaaja soveltaa todellista tuotosta ennakkorahoitustoiמיensa yhteydessä. Sääntöjen tiukka, lainmukainen noudattaminen vaikuttaa kuitenkin epäsuotuisasti vientitukitoimiin. Vientitukien tarkoituksena on, että jalostettua tuotetta, jonka osalta on annettu vientitodistus, viedään ilmoitettu määrä ja että laatu on hyväksytyn vientitukikoodin mukainen (ks. 23 kohta).

KOMISSION VASTAUKSET**TIIVISTELMÄ**

IV. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan 600 miljoonaa euroa eli noin 11 prosenttia vientitukien kokonaismäärästä oli maksettu ennakoon. Tilintarkastustuomioistuimen arvio on samaa suuruusluokkaa kuin komission tekemä arvio.

V. Komissio tarkastaa EMOTR-kustannuksia, myös vientitukia, jatkuvasti ja riskianalyysiin tukeutuen. Vaikka komissio ei ole vuoden 1997 jälkeen tarkastanut ennakkorahoitusjärjestelmää, se on tutkinut aktiivisesti vientitukiin liittyviä asioita. Se on myös seurannut tilintarkastustuomioistuimen tekemän tarkastuksen etenemistä, joka alkoi vuonna 2000 ja jonka lähestymistapa on samanlainen kuin edellisellä komissioon kohdistuneella tarkastuksella. Komissio on ottanut huomioon tuomioistuimen tekemät havainnot riskianalyyseissä, jota se käyttää tulevan työohjelmansa laatimiseen.

VI. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa vientitukien ennakkorahoitusjärjestelmän monimutkaisuudesta. Komissio on pyrkinyt helpottamaan fyysisten tarkastusten tekemistä jäsenmaissa ja aikoo yhdenmukaistaa ennakkorahoituksen piiriin kuuluvien tuotteiden tarkastuksia entisestään.

VII. Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen tekemät huomautukset ja tutkii, onko vakiomääräisiä tuottoasteita enää syytä soveltaa ennakkorahoituksessa. Naudanlihalle ei toisaalta ole koskaan ollut teoreettisia vakiomääräisiä tuottoasteita.

VIII. Komissio myöntää, että naudanlihan ennakkorahoitukseen kohdistuvat valvontamenettelyt ovat hankalia ja kalliita maksajavirastolle. Viejän asettamaa vakuutta ei voida vapauttaa, ennen kuin maksajavirasto on todennut ennakkorahoitetun määrän täsmävien viedyn ja vapaaseen liikkeeseen kolmannessa maassa luovutetun määrän kanssa. Täsmäytys on maksajaviraston keskeinen rutiinimenettely.

IX. Ennakkorahoituksen alkuperäisenä tavoitteena on edistää yhteisön jalostusteollisuuden mahdollisuuksia käyttää yhteisön perustuotteita tasavertaisesti sisäisessä jalostusmenettelyssä jalostettujen kolmansien maiden hyödykkeiden kanssa ja helpottaa yhteisöstä vietävien tuotteiden varastointia yhteisössä kolmansien maiden sijaan. Nämä pyrkimykset ovat yhä perusteltuja.

Jalostamattoman naudanlihan ennakkorahoitus varastoinnin kautta otettiin alun perin käyttöön sen vuoksi, että suurin osa vientiin tarkoitettua nauhanlihasta tuotetaan ja myydään sille hyvin erityisellä tavalla. Tämä tilanne ei ole muuttunut.

Ennakkorahoitusta on lisäksi käytetty tehostamaan tiettyjen, jalostukseen tarkoitettujen naudanlihatuotteiden valvontaa.

X. Komissio on yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa ennakkorahoitusjärjestelmän tarkastamisen tarpeellisuudesta.

ENNAKKORAHOTUSJÄRJESTELMÄN ESITTELY JA TARKASTUKSEN KUVAUS

2. Komissio painottaa, että mainittu 600 miljoonan euron ennako ei aiheuta lisäkustannuksia yhteisön talousarvioon.

5. Jalostukseen tarkoitettun lihan ennakkorahoitusjakso on rajattu kolmeen kuukauteen.

Varastointiin tarkoitettun lihan ennakkorahoitusjakso on puolestaan enintään 180 päivää.

ENNAKKORAHOTUS KÄYTÄNNÖSSÄ

12. Komissio tarkastaa EMOTR-kustannuksia, myös vientitukia, jatkuvasti ja riskianalyysiin tukeutuen. Vaikka komissio ei ole vuoden 1997 jälkeen tarkastanut ennakkorahoitusjärjestelmää, se on tutkinut aktiivisesti vientitukiin liittyviä asioita. Se on myös seurannut tilintarkastustuomioistuimen tekemän tarkastuksen etenemistä, joka alkoi vuonna 2000 ja jonka lähestymistapa on samanlainen kuin edellisellä komissioon kohdistuneella tarkastuksella. Komissio on ottanut huomioon tuomioistuimen tekemät havainnot riskianalyyseissä, jota se käyttää tulevan työohjelmansa laatimiseen.

13. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan 600 miljoonaa euroa eli noin 11 prosenttia vientitukien kokonaismäärästä oli maksettu ennakoon. Tilintarkastustuomioistuimen arvio on samaa suuruusluokkaa kuin komission tekemä arvio.

Vuodesta 2002 lähtien komissio voi tukeutua jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin ennakoon maksettujen vientitukien määristä.

14. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa vientitukijärjestelmän hankaluudesta. Komissio on kuitenkin aina huolellisesti tutkinut vientitukien valvontaa koskevat tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset ja ryhtynyt kaikkiin mahdollisiin käytännön toimenpiteisiin valvonnan tehostamiseksi tällä alalla. Esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen vientitukia koskevan erityiskertomuksen nro 7/2001 jälkeen komissio teki välittömästi toimintasuunnitelman riskien vähentämiseksi. Suunnitelma konkretisoitui asetuksen (EY) N:o 1253/2002 hyväksymiseen.

Komissio on hämmästynyt siitä, että otteet kahdeksasta tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta ovat puutteellisia ja toteaa, että mikään näistä kertomuksista ei koske ennakkorahoitusta.

15. Ennakkorahoitus helpottaa viejien työtä; niinpä 11 prosenttia vientituista maksetaan ennakkorahoituksena, vaikka siitä aiheutuu hallinnollista taakkaa myös viejille.

16—19. Komissio myöntää, että ennakkorahoitusjärjestelmää on monimutkaisempi ja raskaampi hallinnoida kuin suoraan vientiä. Monimutkaisuus johtuu osittain siitä, että hallinnollisen taakan keventämiseksi käytetään muiden lainsäädännöllisten järjestelmien, etenkin sisäisen jalostusmenettelyn, valvontasääntöjä.

Komissio on kuitenkin ryhtynyt selkiyttämään valvontasääntöjen tilannetta.

Valvontaa koskevia sääntöjä on täsmennetty viimeisimmässä vientitukijärjestelmää koskevan yleisasetuksen kodifioinnissa asetuksella (EY) N:o 800/1999. Tammikuussa 1999 jäsenvaltioille jaettiin 22. joulukuuta 1998 laadittu valmisteluasiakirja, jossa kerrotaan, miten fyysiset tarkastukset tulisi suorittaa. Myöhemmin vuoden 2002 maaliskuussa jäsenvaltioille esiteltiin toimivaltaisessa hallintokomiteassa 22 helmikuuta 2002 laadittu valmisteluasiakirja, jossa ennakkorahoituksen valvontasääntöjä vielä selkiytetään.

Ainoastaan yhdessä vakiomääräisen tuottoasteen soveltamista koskevassa erityistapauksessa kaksi komission yksikköä on tehnyt toisistaan poikkeavat tulkinnat.

17. Komissio on rohkaissut jäsenvaltioita parantamaan vientiin kohdistuvia fyysisiä tarkastuksia. Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista johtuen se aikoo yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tutkia, miten ennakkorahoitukseen kohdistuvia fyysisiä tarkastuksia voidaan tehostaa.

18. Komissio haluaa kiinnittää huomiota siihen, että kuusi kahdeksasta taulukossa 4 mainitusta jäsenvaltiosta tarkastaa tavarat silloin, kun ne otetaan ennakkorahoitusjärjestelmän piiriin (saapumistarkastukset).

19. Komissio viittaa 17 kohdan vastaukseen.

21—22. Komissio ottaa huomioon nämä havainnot riskianalyysissä ja tulevassa työohjelmassaan.

Komissio on ryhtynyt erilaisiin toimenpiteisiin (ks. komission vastaus 16 kohtaan), jotta välttyttäisiin siltä, että ennakkorahoitusjärjestelmää sovelletaan jäsenvaltioissa eri tavoin ja etenkin yhteisvarastoinnin yhteydessä. Komissio aikoo kuitenkin vielä selkiyttää ja täydentää tehtyjä tulkintoja.

23—24. Asetuksen (ETY) N:o 2454/93 liitteessä 69 tarkoitettua vakiomääräistä tuottoastetta voidaan soveltaa ennakkorahoitukseen. Vakiomääräisellä tuottoasteella voidaan määrittää perustuotteen (esim. vehnän) määrä, joka on asetettava ennakkorahoitusjärjestelyyn tai jalostusmenettelyyn, jotta saadaan pääjaloste (esim. jauhot). Ennakkorahoituksen piiriin kuuluville jalostetuille tuotteille myönnetään vientitukijärjestelmässä sama vientituki kuin suoraan (ilman ennakkorahoitusta) vietäville jalostetuille tuotteille.

Vakiomääräisen tuottoasteen käytöllä ei ole vaikutusta vientituista aiheutuviin kustannuksiin, koska vientituki maksetaan vientitodistukseen merkityistä jalosteista (jauhot).

23—27. Teoreettisia tuottoasteita ei sovelleta silloin, kun lihaa jalostetaan jalostetuiksi tuotteiksi. Vaikka ennakkotietoja voidaan antaa asetettaessa perustuotteita jalostettavaksi, nämä tiedot on ehdottomasti korvattava lopullisilla tiedoilla sitten, kun jalostus

on saatettu päätökseen (asetuksen (EY) N:o 800/1999 26 artiklan 3 kohta). Lopullisten tietojen on vastattava todellista taloudellista tilannetta (varastokirjanpito, myydyt määrät, jne.).

25—27. Asetuksen (EY) N:o 800/1999 28 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään, että varastokirjanpito on pidettävä ajan tasalla, jotta ennakkorahoituksen piiriin kuuluvien tuotteiden kokonaismäärä voidaan tarkastaa kattavasti.

Komissio tutkii, onko vakiomääräisiä tuottoasteita enää syytä soveltaa ennakkorahoitukseen.

28—30. Vastaavilla tuotteilla korvaaminen koskee myös jalostuksen ennakkorahoitusta (asetuksen (EY) N:o 800/1999 28 artiklan 3 kohdan toinen alakohta). Tätä perustuotteisiin sovellettavaa vastaavuusperiaatetta voidaan lisäksi soveltaa irtotavarana varastoituihin välituotteisiin.

Korvaaminen vastaavilla tuotteilla ei ole sallittua ennakkorahoitettaessa varastointia. Asetuksessa (ETY) N:o 1176/92 sallitaan kuitenkin vilja-alan varastointitilojen tehokkaamman käytön vuoksi tietty vastaavuus, joka on rajoitettu viljatuotteisiin, jotka ennakkorahoitetaan joko varastointia tai suoraa vientiä varten (asetuksen (ETY) N:o 565/80 5 artikla ja asetuksen (EY) N:o 800/1999 7 artikla).

Koska jäsenvaltiot soveltavat tätä alaa koskevaa yhteisön lainsäädäntöä eri tavoin, komissio aikoo vielä selkiyttää ja täydentää tehtyjä tulkintoja. (ks. 22 kohta)

29—30. Komissio ottaa huomioon nämä havainnot riskianalyyseissä ja tulevassa työohjelmassaan.

JÄRJESTELMÄN TAVOITTEITA EI ENÄÄ SAAVUTETA

31. Ennakkorahoituksen alkuperäisenä tavoitteena on edistää yhteisön jalostusteollisuuden mahdollisuuksia käyttää yhteisön perustuotteita tasavertaisesti sisäisessä jalostusmenettelyssä jalostettujen kolmansien maiden hyödykkeiden kanssa ja helpottaa yhteisöstä vietävien tuotteiden varastointia yhteisössä kolmansien maiden sijaan. Nämä pyrkimykset ovat yhä perusteltuja.

Ennakkorahoitusta on lisäksi käytetty tehostamaan tiettyjen jalostettavien naudanlihatuotteiden valvontaa.

32. Yleensä liha voidaan säilyttää vain jäädytettynä.

Jäädyttäminen on sallittua ennakkorahoitusjärjestelmän tuotteille sekä myös suoraan vientiin tarkoitetuille tuotteille (liha voi olla jäädytettynä 60 päivän ajan, ks. asetuksen (EY) N:o 800/1999 7 artiklan 3 kohta). Jäädyttäminen ei siten ole sidoksissa ennakkorahoitukseen.

34, 37. Ennakkorahoitusjärjestelmän taloudelliset ja tekniset aspektit tulisi pitää erillään. Kuten edellä todettiin, taloudelliset tavoitteet ovat yhä perusteltuja, ja vientituilla on merkittävä tehtävä markkinoiden hallinnoinnissa. Ennakkorahoituksen soveltamatta jättäminen vientitukijärjestelmässä voi johtaa joko vientitukikustannusten tai muiden markkinatukikustannusten kasvamiseen toisissa budjettikohdissa.

Tekninen aspekti koskee naudanlihan jalostusta. On tehtävä erityistarkastuksia sen varmistamiseksi, että lihaproteiinit ovat peräisin ainoastaan naudanlihasta ja että käytetyn naudanlihan alkuperä on oikea. Naudanlihasäilykkeiden vientituki perustuu niiden naudanlihapitoisuuteen.

Pitoisuus mitataan kemiallisella analyysillä (asetus (ETY) N:o 2429/86).

Analyysin avulla voidaan mitata lopputuotteessa olevien eläinproteiinien määrät, mutta sillä ei kuitenkaan saada selville proteiinien alkuperää. Koska vientitukea ei myönnetä teurasjätteille eikä lisäaineille (joissa on runsaasti eläinproteiineja), vaan ainoastaan yhteisöstä peräisin olevalle naudanlihalle, on erittäin tärkeää täydentää kemiallista valvontaa jalostusprosessin valvonnalla.

Sääntöjenvastaisuuden riski kasvaa, mikäli tällaista valvontaa ei suoriteta kaikissa jalostusvaiheissa.

35. Kuten 33 kohdassa jo todettiin, tuoreen tai jäähdytetyn lihan ja jäädytetyn lihan vientitukien välinen ero ei johdu vientituen ennakkorahoituksesta, koska ennakkorahoituksen piiriin kuuluvien tuotteiden lisäksi myös suoraan vientiin tarkoitettut tuotteet voidaan jäädyttää (jäädyttäminen 60 päivän aikana, ks. asetuksen (EY) N:o 800/1999 7 artiklan 3 kohta).

Markkinoiden hallinnoinnin yhteydessä ilmaisu ”jäädyn liha” on ymmärrettävä taloudellisessa ja kaupallisessa merkityksessä toisin kuin ilmaisu ”tuore/jäähdytetty liha”, jonka merkitys on viimeisimmän määritelmän mukaan sidoksissa teurastus- ja valmistuspäivään.

Vientituki tuotteelle, joka on jo jäädyn tullille esitettäessä, perustuu tuotantoon, joka on voinut tapahtua huomattavasti aikaisemmin. Näin ollen vientituen määrällä ei ole välitöntä vaikutusta yhteisön hintojen muodostukseen. Lisäksi on yleensä kyse jalostusteollisuuteen tarkoitettua lihasta, joka on suurimmaksi osaksi lehmänlihaa ja jonka kaupallinen arvo on erittäin alhainen.

Vientitukien väliset erot liittyvät siis markkinoiden hallintaan eivätkä johdu pelkästään siitä, miten tuote on säilytetty tai mikä on sen fyysinen muoto.

Alustavan kertomuksen liitteeseen sisällytetyllä taulukolla, jossa kuvataan tuoreen/jäähdytetyn lihan ja jäädyn lihan vientitukien välisestä eroa, ei siis ole merkitystä.

36. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että asian hallinta on monimutkaista ja että etenkin siihen liittyvien eri asiakirjojen täsmäyttäminen keskenään on vaikeaa. Tilannetta tutkitaan sen parantamiseksi.

Komissio myöntää, että ennakkorahoitusilmoitusten, vientiasiakirjojen ja määräpaikkaan saapumista osoittavien todistusten täsmäyttäminen on ehkä liiankin hankalaa, mutta ei sitä, että ”tarkastuksen toimittaminen on lähes mahdotonta”. Viejän asettamaa vakuuta ei voida vapauttaa, ennen kuin maksajavirasto on todennut ennakkorahoitetun määrän täsmäyvän viedyn ja vapaaseen liikkeeseen kolmannessa maassa luovutetun määrän kanssa. Täsmäytys on maksajaviraston keskeinen rutiinimenettely.

37. Komissio viittaa 34 kohdan vastaukseen.

38. Komissio painottaa vuoden 1997 tilintarkastuksen yhteydessä päätettyjen korjauksien merkitystä. Se tarkkailee tilintarkastustuomioistuimen osoittamia puutteita sopivaksi katsomallaan tavalla ja tehostaa näihin puutteisiin liittyviä menettelyjä.

39. Viljanviejät käyttävät ennakkorahoitusjärjestelmää:

- osallistuakseen vientiin yhtä kilpailukykyisillä edellytyksillä kuin kilpailijansa maailmanmarkkinoilla,
- osallistuakseen maailmanmarkkinoilla liiketoimiin, jotka tapahtuvat vientitodistusten voimassaoloajan ulkopuolella,
- ratkaistakseen erityisiä kaupankäyntiin liittyviä ongelmia.

Vientitodistuksen voimassaoloajan ja sen varsinaisen käytön välillä on selkeä ero.

Vientitodistuksen voimassaoloaika takaa, että todistuksen kattama viljamäärä ei ole voimassaoloajan päätyttyä enää saatavilla yhteisön markkinoilla. Ennakkorahoituksen käyttäminen ei muuta tätä vientitodistuksen pääominaisuutta, eikä sillä ole vaikutusta talousarvioon. On huomattava, että voimassaoloajan pidentäminen ennakkorahoitusjärjestelmän avulla ei vaikuta yhteisön talousarvion kustannuksiin (eikä kuukausikorotuksiin) mutta poistaa toisaalta koko joukon hallinnollisia ongelmia, joita vientihetkellä tapahtuvat odottamattomat tilanteet voivat aiheuttaa (lakko, aluksen haveri, remburssin saapuminen myöhässä, jne.).

PÄÄTELMÄT

40. Ennakkorahoitusjärjestelmää käytetään yhä niihin alkuperäisiin tarkoituksiin, joita varten se laadittiin, mutta lisäksi sitä käytetään valvonnan tehostamiseen.

Tilintarkastustuomioistuin ei näe eroa ennakkorahoituksen taloudellisen/kaupallisen arvon ja järjestelmän teknisten aspektien välillä, jotka edellyttävät teknisiä tarkastuksia.

Koska ennakkorahoitus tuottaa nimensä mukaisesti viejille käyttöpääomaa ennen varsinaista vientiä (mutta joka peruuttamattomasti sitoo viemään tuotteen, joka järjestelmän piiriin tullessaan on jo fyysisesti viety sisämarkkinoilta), tällä aikaistetulla maksulla on myönteinen vaikutus vietävien tavaroiden hintarakenteeseen. Maksun poistaminen lisäisi tarvetta hankkia käyttöpääomaa kaupallisista lähteistä ja aiheuttaisi kustannusten kasvua vientivaiheessa.

41. Tuoreen tai jähdytetyn lihan ja jäädytetyn lihan vientitukien välinen ero ei johdu vientituen ennakkorahoituksesta vaan markkinoiden hallinnoinnin yhteydessä tehdystä päätöksestä.

SUOSITUS

42. Komissio pitää mielessä tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset ja havainnot ja ottaa asian uudelleentarkasteluun.
