



Bryssel 18.1.2021
COM(2021) 9 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Kolmas tilanneselvitys tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja
toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta**

{SWD(2021) 2 final}

1. JOHDANTO

Tulliviranomaisten käsittelemä tavaramäärä on huomattava ja kasvaa jatkuvasti. Viranomaisten on helpotettava laillisen kaupan lisääntymistä ja samalla torjuttava jatkuvasti petoksia ja laittomien tai vaarallisten tavaroiden salakuljetusta. Samalla on merkittäviä haasteita, kuten tämänhetkinen kansanterveydellinen kriisi, Yhdistyneen kuningaskunnan EU:n sisämarkkinoilta ja tulliliitosta eroamisen seuraukset sekä digitalisaation ja sähköisen kaupankäynnin lisääntyminen, jotka vaikuttavat tullin toimintaan.

Riskienhallinnan avulla tulliviranomaiset voivat paremmin tunnistaa ja kohdentaa vaaraa aiheuttavat lähetykset. Sen avulla näihin riskeihin voidaan puuttua siinä toimitusketjun kohdassa, jossa parhaiten varmistetaan EU:n asukkaiden turvallisuus sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisten etujen suojele. Se mahdollistaa myös tullin resurssien käytön optimoinnin.

Komissio hyväksyi vuonna 2014 tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman¹. Strategiaa sovelletaan kaudella 2014–2020 ja siinä yksilöidään seitsemän keskeistä tavoitetta, joiden tukena on yleinen pyrkimys laatia laadukas ja monitasoinen riskienhallinnan toimintamalli. Toimintasuunnitelmassa esitetään kutakin tavoitetta koskevia konkreettisia toimenpiteitä. Neuvoston pyynnöstä komissio esitti ensimmäisen tilanneselvityksen² strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta heinäkuussa 2016 ja toisen tilanneselvityksen heinäkuussa 2018³.

Toisesta tilanneselvityksestä tammikuussa 2019 antamissaan päätelmissä neuvosto suhtautui myönteisesti strategian täytäntöönpanossa saavutettuun edistykseen, muun muassa kaikkien mukana olevien toimijoiden välisen yhteistyön vahvistamiseen, uusien aloitteiden käynnistämiseen – erityisesti komission päätökseen taloudellisia riskejä koskevista arviointiperusteista – ja tulliviranomaisten osallistumiseen turvallisuuteen liittyviin toimiin. Se korosti myös, että riskienhallinta on jatkuva prosessi, joka ei rajoitu tiettyihin toimiin, joilla on selkeä alku ja loppu, ja että tulliviranomaisten on jatkettava innovointia ja oltava valmiita vastaamaan uusiin tai kehittyviin uhkiin. Tammikuussa 2019 antamissaan päätelmissä neuvosto kehotti komissiota esittämään kahden vuoden kuluessa kolmannen ja viimeisen tilanneselvityksen nykyisen strategian täytäntöönpanosta vuosina 2019–2020.

Tämä kolmas tilanneselvitys on komission vastaus neuvoston pyyntöön. Aiempien selvitysten tavoin tässäkin selvityksessä esitetään yleinen kvalitatiivinen arviointi strategian täytäntöönpanosta ja tehdään selkoa edistymisestä, jota on saavutettu kussakin

¹ COM(2014) 527 final.

² Ensimmäinen tilanneselvitys tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0476&from=EN> (vuosilta 2015–2016).

³ Toinen tilanneselvitys tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0549&from=en> (vuosilta 2017–2018).

seitsemässä päätavoitteessa toisen selvityksen jälkeen. Siinä tuodaan kunkin tavoitteen osalta esiin merkittävimmät edistysaskeleet ja havaitut ongelmat, kun taas siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään perusteellisempi analyysi.

2. TILANNESELVITYS

2.1. Tavoite 1 – Tiedon laadun ja ilmoitusjärjestelyjen parantaminen

Tavoite sellaisen kattavan oikeudellisen kehyksen perustamisesta, joka sisältää vaatimukset tietojen ”moninkertaisesta ilmoittamisesta” sellaista turvallisuusriskien analyysia varten, jossa saapumisen yleisilmoitusten tiedot toimitetaan tasoittain, sekä tietojen laadun parantamisesta, on saavutettu, mutta se on pantava vielä kaikilta osin täytäntöön.

Oikeudellinen kehys

Oikeudellisen kehyksen muodostavat unionin tullikodeksi (UTK) sekä siihen liittyvien delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten sisältämät yksityiskohtaiset säännöt. Unionin tullikodeksi tuli voimaan 1. toukokuuta 2016. Unionin tullikodeksiin liittyviä täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä päivitettiin edelleen vuonna 2020 siten, että niihin sisällytettiin ennakkotietoja sekä turvallisuusriskien analysointia koskevat säännöt.

Unionin tullikodeksin arviointi

Komissio on hiljattain käynnistänyt unionin tullikodeksin arvioinnin, joka on määrä saattaa päätökseen vuoden 2021 loppuun mennessä. Sen tarkoituksena on selvittää, ovatko lainsäädäntö ja käytössä olevat sähköiset järjestelmät vuoden 2021 lopussa edelleen tarkoituksenmukaisia, jotta voidaan varmistaa nykyaikaiset, virtaviivaistetut ja yksinkertaistetut prosessit, joilla autetaan sääntöjä noudattavia elinkeinonharjoittajia ja tulliviranomaisia.

Arviointia hyödynnetään tulevilla päätöksillä siitä, olisiko tullikodeksia ja siihen liittyviä täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä tarkistettava. Arvioinnissa tarkastellaan erityisesti sitä, onko kodeksi riittävän joustava tullimuodollisuuksien hallinnoinnin käsittelyssä esimerkiksi tämänhetkisen pandemian kaltaisissa kriiseissä ja verkkokaupan kaltaisten uusien liiketoimintamallien valossa.

Soveltuvien tietotekniikan ratkaisujen kehittäminen ja täytäntöönpano

Unionin tullikodeksin täysimääräinen täytäntöönpano perustuu 17 sähköiseen järjestelmään.

Vaikka tällä alalla edistytään konkreettisesti ja kahdeksan järjestelmää on jo otettu käyttöön ja ne ovat nyt toiminnassa, yhdeksää järjestelmää kehitetään edelleen. Tämä on unionin tullikodeksin työohjelman mukaista. Tarkempia tietoja on seuraavassa luvussa.

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

Komissio jatkoi yhdessä jäsenvaltioiden ja yritysten kanssa koodeksin täysimääräistä täytäntöönpanoa tukevien tietotekniikkajärjestelmien kehittämistä. Suunniteltujen tietoteknisten järjestelmien kehittämisessä ja käyttöönotossa sekä tietojen toimittamista tai vaihtoa koskevissa säännöissä on edellisen tilanneselvityksen jälkeen saavutettu merkittäviä virstanpylväitä. Tietotekniikkajärjestelmien kokonaisuudella nykyaikaistetaan ja yhdenmukaistetaan entisestään tuonti-, vienti- ja kauttakuljetusprosesseja ja otetaan käyttöön uusia käsitteitä, kuten keskitetty tulliselvitys.

Uusi tuontivalvontajärjestelmä (ICS2)

EU:hun tulevien tavaroiden osalta EU:n lastitietojen ennakkoilmoitusjärjestelmän uudistaminen edistyy hyvin. Järjestelmän tarkoituksena on tiedottaa tulliviranomaisille tavaroiden saapumisesta hyvissä ajoin ennen niiden varsinaista kuljetusta. ICS2-järjestelmän kehittäminen on käynnissä ja sen ensimmäinen toimitus on odotettavissa keväällä 2021. Koko järjestelmä toimitetaan kolmessa erässä tähän kertomukseen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan mukaisesti. Järjestelmän odotetaan olevan täysin toimintakykyinen lokakuussa 2024, ja se parantaa merkittävästi turvallisuusriskien analysointia.

Muut hankkeet ja järjestelmät

”Surveillance 3” -valvontajärjestelmällä (SURV3) kerätään tulli-ilmoituksissa annettuja tietoja ja tallennetaan ne tietokantaan. SURV3-järjestelmällä päivitetään aiempi järjestelmä (SURV2) ja sovitetaan se unionin tullikoodeksin vaatimusten mukaiseksi. Tietokantaan tallennetaan ja keskitetään EU:n kauppaa koskevia tietoja (tuonti ja vienti), jotka kansalliset tulliviranomaiset poimivat järjestelmistään ja toimittavat komissiolle päivittäin. Tietojen analysointialustan käyttö alkoi, kun kauppavirtoja kuvaava tulostaulu otettiin käyttöön maaliskuussa 2020. Ajan mittaan siihen lisätään toimintoja, jotta komissio voi hyödyntää valvontatietoja paremmin.

Tulliliiton suorituskykyraportointia käytetään näyttöön perustuvan politiikan laatimisen ja strategisen päätöksenteon hallinta- ja ohjausvälineenä sekä tuloksellisuuden arvioinnissa ja kehityssuuntausten seurannassa. Tulliliiton suorituskykyraportoinnissa kehitetään asteittain keskeisiä suorituskykyindikaattoreita, jotta voidaan arvioida sitä, miten jäsenvaltiot suorittavat tullitarkastuksia, korostaa tullin vaikutusta tulojen keräämiseen EU:n talousarviota varten, varmistaa EU:n kansalaisten turvallisuus, suojella sisämarkkinoita sekä painottaa tulliviranomaisten panoksen merkitystä kasvua, kilpailukykyä ja innovointia koskevien tavoitteiden saavuttamisessa Eurooppa 2020 strategian mukaisesti.

Merivalvontaa koskevalla yhteisellä tietojenvaihtoympäristöllä (CISE) edistetään merkityksellisten merenkulkualan tietojen vaihtoa eri asianomaisten viranomaisten välillä. Siinä on edistytty merkittävästi, ja se on nyt siirtymävaiheessa (2019–2021), jota

Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA) hallinnoi ja johtaa tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Komission johtama **digitaalista tavaraliikennettä ja logistiikkaa käsittelevä foorumi (DTLF)** kokoaa yhteen sekä yksityisen että julkisen sektorin liikenne- ja logistiikka-asiantuntijoita ja sidosryhmiä digitaalista tavaraliikennettä ja logistiikkaa koskevan yhteisen vision ja etenemissuunnitelman laatimiseksi. Neuvosto hyväksyi huhtikuussa 2020 uudet säännöt, joiden avulla tavarankuljetusyritysten on helpompi toimittaa tietoja viranomaisille digitaalisessa muodossa. Tavaraliikenteen ja logistiikan digitalisoinnin lisääntyminen tuo merkittäviä kustannussäästöjä yrityksille ja tekee kuljetusalasta tehokkaamman ja kestävämmän.

Yhdennetty eläinlääkinnällinen tietojärjestelmä (TRACES) on Euroopan komission monikielinen sähköisen hallinnon väline, joka kattaa kaikki eläinten, siemennesteen ja alkioiden, elintarvikkeiden, rehujen ja kasvien EU:n sisäistä kauppaa ja tuontia koskevat terveys- ja kasvinsuojeluvaatimukset. Sen päätavoitteena on digitalisoida koko sertifiointiprosessi Euroopan digitaalistrategian⁴ mukaisesti. Komissio on käynnistänyt uuden hankkeen, jossa kehitetään laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen ehkäisemistä, estämistä ja poistamista koskevasta yhteisön järjestelmästä annetun asetuksen (EY) 1005/2008⁵ mukaisten saalistodistusten sähköistä toimittamista ja hallinnointia koskeva tietotekninen järjestelmä. Tämä uusi järjestelmä auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia suorittamaan tarkastus- ja riskinhallintatehtäviä, jotka liittyvät kalastustuotteiden tuontiin EU:hun.

EU:n tullialan yhdennettyä palveluympäristöä koskevalla aloitteella pyritään helpottamaan tull ilmoituksen mukana tulliselvityksen yhteydessä toimitettujen todistusasiakirjojen automaattista todentamista. Tällä tavoin se toimii välineenä, jolla tuetaan tulliviranomaisten ja toimivaltaisten kumppaniviranomaisten rajalla tekemien tarkastusten koordinoitua ja annetaan talouden toimijoille palautetta tarkastuksista. Yhdennetyssä palveluympäristössä yhdistetään toisiinsa kansalliset tullijärjestelmät ja EU:n sähköiset lupamenettelyt, kuten TRACES-järjestelmä tai kaksikäyttötuotteiden vientiä koskeva järjestelmä.

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

Kolmas tavoite (arviointi etukäteen – tarkastukset tarvittaessa) on strategian kannalta keskeisen tärkeä, sillä kaikkien muiden tavoitteiden olisi viime kädessä edistettävä sitä, että tulliviranomaiset voivat kohdentaa tarkastuspaikan ja -ajankohdan paremmin. Tavoitteessa 3 on edistytty merkittävästi, erityisesti ensisijaisten valvontakohteiden,

⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>

⁵ EUVL L 286, 29.10.2008, s. 1.

taloudellisten riskien sekä tuotteiden vaatimustenmukaisuuden ja turvallisuuden osalta. Lisäksi komissio kehittää ja laajentaa edelleen luotettavuustarkastusten käyttöä.

Ensisijaiset valvontakohteet

Ensisijaiset valvontakohteet muodostavat tullialan yhteisen riskienhallintakehyksen keskeisen mekanismin, jonka avulla EU voi määrittää tiettyjä aloja tullitarkastusten ensisijaisiksi kohteiksi. Ensisijaisten valvontakohteiden muodostaman välineen avulla on koordinoitu EU:n tullialan toimia useimmilla tärkeimmillä riskialueilla jo vuodesta 2007 lähtien, saatu aikaan operatiivisia tuloksia ja hankittu strategisia opetuksia. Kriisiaikoina painopisteiden on muututtava, ja tästä syystä ensisijaiset valvontakohteet korvataan yhteisillä toimilla, joissa keskitytään kulloiseenkin kriisiin. Näin tapahtui covid-19-pandemian yhteydessä vuonna 2020.

Taloudellisten riskien arviointiperusteet

Komission tekemät perinteisiä omia varoja koskevat tarkastukset sekä EU:n toimia tullivajeen pienentämiseksi koskeva aikaisempi työ ovat osoittaneet, että tullitarkastuksia ei tehdä riittävän yhdenmukaisesti, jotta aliarvotetun tuonnin riskiä voitaisiin lieventää tulliliitossa.

Komissio hyväksyi toukokuussa 2018 merkittävän täytäntöönpanopäätöksen, jossa määritellään toimenpiteet tullitarkastusten yhdenmukaista soveltamista varten vahvistamalla yhteiset taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit⁶.

Taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit sisältävät joukon sääntöjä, joiden avulla jäsenvaltioiden tulliselvitysjärjestelmillä voidaan järjestelmällisesti tunnistaa tapahtumat (tai antaa niitä koskeva sähköinen varoitus), joihin liittyy mahdollinen taloudellinen riski ja jotka edellyttävät lisätarkastuksia ja/tai valvontatoimia. Ne kattavat suurimman osan tunnetuista taloudellisista riskeistä ja auttavat luomaan tullitarkastuksien johdonmukaisemman toimintamallin.

Vain tullin riskienhallinnan asiantuntijoiden saatavilla oleva taloudellisen riskin arviointiperusteita koskeva päätös on säädös, jonka nojalla jäsenvaltioilla on mahdollisuus puuttua taloudellisiin riskeihin yhdenmukaisella tavalla ulkorajalla aiheuttamatta kohtuutonta rasitetta lailliselle kaupalle. Sen avulla voidaan myös yksilöidä tarkastuksen asianmukaisin aika ja paikka riskin laajuuden ja luonteen sekä tietojen ja asiakirjojen saatavuuden perusteella.

Tuotteiden turvallisuus ja vaatimustenmukaisuus

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2019 asetuksen (EU) 2019/1020 markkinavalvonnasta ja muiden kuin elintarvikkeiden yhdenmukaisuudesta EU:n

⁶ C(2018) 3293 final.

lainsäädännön kanssa⁷. Tällä uudella lainsäädännöllä vahvistetaan EU:hun tuotavien tavaroiden tarkastuksia koskevaa oikeudellista kehystä. Sillä tehostetaan merkittävästi tulli- ja markkinavalvontaviranomaisten yhteistyötä tuotujen tuotteiden tarkastusten tehostamiseksi. Uutta asetusta sovelletaan sellaisenaan 16. heinäkuuta 2021 alkaen. Sen tehokasta täytäntöönpanoa valmistellaan parhaillaan.

Luotettavuustarkastukset

Luotettavuustarkastukset otettiin käyttöön Euroopan unionin yhtenäistariffin (Taric) kautta jäsenvaltioiden kansallisissa järjestelmissä vuonna 2013 ja niitä kehitetään ja laajennetaan jatkuvasti. Ne ovat automaattisia tarkastuksia, jotka tehdään tuonnin tulliselvitysvaiheessa ilmoitettujen arvojen oikeellisuuden arvioimiseksi. Luotettavuustarkastuksilla tarkastetaan tulli-ilmoituksen oikeellisuus tiettyjen parametrien perusteella, ja jos ilmoitukset eivät ole näiden parametrien mukaisia, ne joko estetään tai niistä tehdään varoittava merkintä, jonka perusteella tulliviranomaiset voivat tarkastaa tulli-ilmoituksen.

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

Yhteisen riskienhallintakehyksen täytäntöönpanon parantaminen

Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ovat asettaneet etusijalle yhteisen riskienhallintakehyksen täytäntöönpanon parantamisen ja toteuttaneet useita toimia tällä alalla. Tämä on lisännyt jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja riskitietojen jakamista muun muassa tullialan riskienhallintajärjestelmän (CRMS) avulla sekä parantanut taloudellisten riskien hallintaa. Useat jäsenvaltiot ovat myös ilmoittaneet, että riskianalyysit ovat parantuneet uusien tai parempien tietoteknisten järjestelmien ja henkilöstön rekrytoinnin tai koulutuksen ansiosta.

Monet jäsenvaltiot ilmoittivat kuitenkin myös esteistä, joiden vuoksi ne eivät ole voineet toteuttaa kaikkia haluamiaan toimia tai edistyä pidemmälle. Suurimpia haasteita ovat riittämätön tietotekninen infrastruktuuri, taloudelliset rajoitteet sekä henkilöresurssien ja tietojen saatavuuden puute.

Tullialan riskienhallintajärjestelmä (CRMS)

Tullialan riskienhallintajärjestelmä on yhteinen tietokanta, johon lomakkeet ja viestit lähetetään ja tallennetaan. Jäsenvaltiot voivat tutustua siihen määrittääkseen, mitä tietoja kansalliseen riskianalyysijärjestelmään on sisällytettävä tai mitä tietoja niiden on ilmoitettava toisilleen.

Tullialan riskienhallintajärjestelmää on päivitetty vuodesta 2005 lähtien säännöllisesti uusien toimintojen lisäämiseksi ja sen käyttäjäystävällisyyden parantamiseksi. Vuonna

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta (EUVL L 169, 25.6.2019, s. 1–44).

2016 päätettiin järjestelmän kattavasta tarkistuksesta, jäljempänä 'CRMS2-järjestelmä', jäsenvaltioilta ja järjestelmän käyttäjiltä saatujen kokemusten perusteella. Ensimmäinen vaihe (CRMS2-järjestelmän vaatimusten analysointi) on nyt valmis ja kehittämisvaihe on käynnissä. Tämän jälkeen suoritetaan testausvaihe, ennen kuin CRMS2-järjestelmä on määrä ottaa käyttöön vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä.

Tullialan riskienhallintajärjestelmässä / kriisienhallinnassa otettiin käyttöön 4. helmikuuta 2020 erityinen covid-19-kriisivaroitus, jonka avulla jäsenvaltiot voivat jakaa ja saada tietoja ja ohjeita tullitarkastuksiin kohdistuvien covid-19-pandemiaan liittyvien riskien priorisoinnista. Sen jälkeen on annettu yli 400 riskitietolomaketta (RIF) vaarallisista ja vaatimustenvastaisista lääkkeistä, lääkinnällisistä laitteista ja henkilönsuojaimista.

Temaattiset työryhmät

Monet EU-tason työryhmät, jotka koostuvat Euroopan komission ja jäsenvaltioiden edustajista, työskentelevät aktiivisesti keskeisten ongelmien parissa parantaakseen tullivalvontaa ja riskienhallintavalmiuksia.

Lähes kaikki jäsenvaltiot osallistuvat yhteen tai useampaan tulliohjelman yhteydessä perustettuun yhteys- tai asiantuntijaryhmään, jonka tarkoituksena on lisätä yhteistyötä paikan päällä ja tulliviranomaisten välistä koordinoitua EU:n ulkorajoilla. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa Euroopan maarajoja käsittelevä yhteysryhmä (LFCG) ja useat satamien ja lentoasemien yhteysryhmät (RALFH, ODYSSUD ja ICARUS). Useat jäsenvaltiot osallistuvat myös itäisen ja kaakkoisen maarajan tullitoimintaa käsittelevään asiantuntijaryhmään (CELBET), jonka tavoitteena on vahvistaa ja parantaa operatiivista yhteistyötä tällä EU:n rajalla.

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

Strategiassa korostetaan virastojen välistä yhteistyötä sekä tiedonvaihtoa tulli- ja muiden viranomaisten välillä jäsenvaltioissa ja EU:ssa. Nämä ovat tärkeitä keinoja varmistaa tehokkaampi riskinhallinta sekä parantaa yleistä turvallisuutta ja toimitusketjun turvallisuutta.

Yhteistyön ja tiedonvaihdon parantaminen muiden viranomaisten kanssa on ensisijainen tavoite useimmissa jäsenvaltioissa. Vaikka virastojen välisten sopimusten ja yhteisymmärryspöytäkirjojen tekemisessä on edistytty edelleen, useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että riskitietojen integroinnissa tai riskienhallintakäytäntöjen kehittämisessä on saatu aikaan vain niukasti parannuksia. Tämä johtuu muun muassa oikeudellisista rajoituksista, jotka liittyvät tietosuojaa ja perusoikeuksien suojelua koskevien vaatimusten riittämättömyyden yhdenmukaistamiseen. Sen, että virastojen välistä yhteistyötä säännellään useilla erilaisilla oikeudellisilla kehyksillä, katsotaan haittaavan koordinoitua ja yhteisten prioriteettien asettamista.

Tulliasioista vastaava komission osasto on aktiivisesti mukana turvallisuusunionin toiminnassa, ja tulliyhteistyöryhmä on käsitellyt useita tähän liittyviä painopistealueita.

Turvallisuus

Virallista valvontaa koskeva asetus (EU) 2017/625⁸ tuli voimaan joulukuussa 2019, ja siinä vahvistettiin yhdenmukainen lähestymistapa elintarvikkeiden, rehujen ja karjan tuontitarkastuksiin. Lisäksi komission ehdotus EU:n tullialan yhdenmukista toimintaympäristöstä mahdollistaa julkishallinnon virastojen yhteistyössä tapahtuvan tietojen käsittelyn, jakamisen ja vaihdon sekä paremman riskinarvioinnin.

Teollis- ja tekijänoikeudet

Komissio hyväksyi marraskuussa 2020 teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan toimintasuunnitelman⁹, jonka tarkoituksena on muun muassa parantaa teollis- ja tekijänoikeuksien valvontaa erityisesti vahvistamalla lainvalvontaviranomaisten valmiuksia, tukemalla jäsenvaltioiden tulliviranomaisia riskienhallinnan ja petostentorjuntatoimien parantamisessa¹⁰ ja luomalla EU:n keinovalikoima väärennösten torjuntaan. Keinovalikoimalla pyritään i) selvittämään kaikkien asiaan liittyvien toimijoiden (oikeudenhaltijoiden, tavarantoimittajien, erityyppisten välittäjien¹¹ ja lainvalvontaviranomaisten, kuten tulliviranomaisten) rooleja ja vastuita ja ii) määrittelemään tapoja vahvistaa niiden välistä yhteistyötä erityisesti tuotteita ja myyjiä koskevien tietojen jakamisen osalta.

Lainvalvontaviranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön parantaminen

Suurin osa jäsenvaltioista toteuttaa tai on toteuttanut toimia lainvalvontaviranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön parantamiseksi. Näitä toimia ovat muun muassa osallistuminen hankkeisiin ja yhteisiin operaatioihin Europolin ja kansallisten lainvalvontaviranomaisten kanssa, yhteistyösopimukset ja tietojen jakaminen sekä yhteistyö ICS2-järjestelmän täytäntöönpanon valmistelemiseksi.

Jotkin jäsenvaltiot ovat kuitenkin ilmoittaneet vaikeuksista – esimerkiksi oikeudellisista ongelmista, riittämättömistä henkilö- ja taloudellisista resursseista sekä tietoteknisten välineiden puutteesta – jotka ovat estäneet niitä toteuttamasta haluttuja toimia tai pääsemästä pidemmälle muiden jäsenvaltioiden ja EU:n viranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Euroopan turvallisuusagenda

⁸ EUVL L 95, 7.4.2017, s. 1.

⁹ COM(2020) 760 final.

¹⁰ COM(2020) 581 final.

¹¹ Esimerkiksi verkkoalustat, sosiaalinen media, mainosala, maksupalvelut, verkkotunnusten rekisteröintipalvelut tai rekisterit sekä kuljetus- ja logistiikkayritykset.

EU:n tulliviranomaiset toimivat EU:n ulkorajoilla tavaravirran portinvartijana, ja niillä on ratkaiseva rooli EU:n, sen kansalaisten ja kansainvälisten toimitusketjujen turvaamisessa rikollisilta toimilta ja terrori-iskuilta. Panemalla täytäntöön tullin riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman komissio edistää Euroopan turvallisuusagendan täytäntöönpanoa. Uudessa EU:n turvallisuusunionistrategiassa vuosiksi 2020–2025¹², joka hyväksyttiin 27. heinäkuuta 2020, viitataan turvallisten ulkorajojen merkitykseen ja tullin keskeiseen asemaan rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa. Siinä viitataan myös 28. syyskuuta 2020 hyväksyttyyn toimintasuunnitelmaan ”Tulliliiton vieminen seuraavalle tasolle”¹³, jossa ilmoitetaan toimista, joilla vahvistetaan riskienhallintaa ja parannetaan sisäistä turvallisuutta muun muassa arvioimalla mahdollisuutta liittää yhteen asiaankuuluvat tietojärjestelmät turvallisuusriskien analysointia varten.

Tulliyhteistyöryhmän toimintasuunnitelma

Tulliyhteistyöryhmän yhdeksännessä toimintasuunnitelmassa (2018–2019) keskityttiin edelleen teollis- ja tekijänoikeusrikkomuksiin, ja tällä alalla toteutettavia toimia odotetaan jatkettavan seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

Vastaavasti on kehitetty ympäristörikosten vastaisia tulliyhteistyöryhmän toimia. Vuodet 2020–2021 kattava kymmenes toimintasuunnitelma sisältää toimia, joissa keskitytään vaarallisten ja muiden jätteiden valtioiden rajat ylittäviin siirtoihin, otsonikerrosta heikentävien aineiden laittomaan kauppaan ja kaupan rajoituksiin ympäristökestävyyden edistämiseksi.

Tulliviranomaiset on myös sisällytetty vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan uhkakuva-arvion (SOCTA) raportointimekanismiin tulliyhteistyöryhmän erityisen toimen avulla, joka koskee tullin tiiviimpää integrointia vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaan EU:n uhkakuva-arvioon. Tulliyhteistyöryhmän kymmenenteen toimintasuunnitelmaan sisältyy erityinen seurantatoimi tällä alalla.

Samalla vahvistetaan EU:n toimintapoliittisen syklin 2018–2021 / Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) ja tulliyhteistyöryhmän kymmenennen toimintasuunnitelman (2020–2021) välistä synergiaa, jotta voidaan yhdenmukaistaa tulliyhteistyöryhmän toimia ja tarvittaessa integroida niitä EU:n toimintapoliittiseen sykliin.

2.6. Tavoite 6 – Yhteistyön parantaminen kaupan alan kanssa

Tulliviranomaisten ja kaupan alan välinen yhteistyö on parantunut lähinnä valtuutettujen talouden toimijoiden (AEO) käsitteen vahvistumisen ansiosta. Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet laajalti, että tämän EU:n ohjelman tulokset – muun muassa tietojen saatavuuden ja laadun paraneminen, tietoisuuden lisääntyminen valtuutettuja talouden

¹² COM(2020) 605 final.

¹³ COM(2020) 581 final.

toimijoita koskevasta AEO-ohjelmasta ja kaupan alan toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön ja viestinnän tehostaminen – ovat parantaneet valvontatoimien kohdentamista ja helpottaneet laillista kauppaa. Osa tulliviranomaisista on kohdannut merkittäviä haasteita, jotka ovat estäneet niitä toteuttamasta haluttuja toimia tai edistymästä pidemmälle talouden toimijoiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Nämä muuttamat haasteet liittyivät lähinnä tietotekniikkajärjestelmiin, henkilöstön valmiuksien ja asiantuntemuksen puutteeseen sekä lainsäädäntöön, kuten yleiseen tietosuojasetukseen.

EU:n AEO-ohjelman vahvistaminen

Komissio ja jäsenvaltiot ovat sopineet kattavasta strategiasta ja menetelmistä ohjelman luotettavan täytäntöönpanon parantamiseksi muun muassa vahvistamalla yhteyksiä tullin riskienhallintaan. Tarkoituksena on myös lisätä edelleen tietämystä ohjelmasta valistusstrategioilla, joita laaditaan yhdessä kaupan alan toimijoiden kanssa.

Näihin toimiin kuuluu erityisesti komission tiedonhankintamatkoja kaikkiin jäsenvaltioihin AEO-ohjelman täytäntöönpanon arvioimiseksi ja parhaiden käytäntöjen määrittämiseksi. Tiedonhankintamatkat aloitettiin heinäkuussa 2019, mutta ne keskeytettiin vuonna 2020 covid-19-tilanteen vuoksi. Ensimmäiset havainnot sisältävät useita parhaita käytäntöjä, jotka asetetaan kaikkien jäsenvaltioiden saataville.

Lisäksi on useita puutteita, jotka myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin on havainnut ja jotka liittyvät erityisesti sisäiseen valvontaan, seurantaan, valtuutettujen talouden toimijoiden ja riskienhallintapalvelujen väliseen yhteistyöhön sekä pikakuriiri- ja postipalvelujen erityistilanteeseen. Näitä kysymyksiä on käsiteltävä muun muassa muuttamalla AEO-ohjeita ja tarvittaessa lainsäädäntöä.

eAEO – kaupan alan toimijoiden suora pääsy sähköisiin järjestelmiin

Komission yhdessä jäsenvaltioiden kanssa suunnittelema EU:n tullialan toimijoiden portaalin AEO-moduuli (eAEO) otettiin käyttöön 1. lokakuuta 2019 (ensimmäinen vaihe) ja 16. joulukuuta 2019 (toinen vaihe). Se tarjoaa yhden yhteyspisteen AEO- ja STT-järjestelmiin. Sillä helpotetaan ja nopeutetaan AEO-hakemuksiin, lupiin ja niiden hallinnointiprosesseihin liittyvien tietojen, viestinnän ja ilmoitusten vaihtoa unionin tullikoodeksin ja siihen liittyvien delegeoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten mukaisesti. Moduulilla pyritään yhdenmukaistamaan talouden toimijoiden pääsy erilaisiin EU:n tullijärjestelmiin. Kaikkien muiden EU:n tullijärjestelmien odotetaan liittyvän tähän portaaliin lähitulevaisuudessa.

2.7. Tavoite 7 – Tullialan kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksien hyödyntäminen

Yhteistyöllä ja tulliasioihin liittyvien tietojen vaihtamisella kolmansien maiden kanssa on merkittävä rooli tulliliitossa ja yhteisessä kauppapolitiikassa.

Komissio edustaa Euroopan unionia Maailman tullijärjestössä (WCO) ja varmistaa, että EU:n periaatteet ja säännöt sisällytetään kansainvälisiin standardeihin erityisesti tullin riskienhallinnan kannalta tärkeillä aloilla, kuten tavaroiden nimikkeistöä ja luokittelua,

sähköistä kaupankäyntiä sekä turvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Komissio aloitti myös hiljattain aktiivisen osallistumisen Kiiton yleissopimuksen ja riskinhallinnan sääntökokouksen tarkistamiseen.

Älykkäitä ja turvallisia kauppareittejä (SSTL) Kiinaan koskeva pilottihanke

Viime aikoina toimijoiden sekä älykkäiden ja turvallisten satamien ja kauppareittien määrä on kasvanut entisestään ja pilottiohjelma on laajentunut kattamaan muita liikennemuotoja nykyistä tietojenvaihtoa koskevin edellytyksin. Erityisesti EU:n ja Kiinan välisten rautatiereittien määrä on kasvanut, ja lisäksi useat jäsenvaltiot ovat käynnistäneet lentoliikennereittejä. Älykkäitä ja turvallisia kauppareittejä koskevaan pilottihankkeeseen on liittynyt myös kaksi sähköisen kaupankäynnin alustaa, mikä helpottaa sellaisten tuotteiden käsittelyä, joiden määrät ovat suuria.

Valtuutettujen talouden toimijoiden vastavuoroinen tunnustaminen

Komissio on jatkanut Kiinan, Japanin, Yhdysvaltojen, Norjan ja Sveitsin kanssa tehtyjen vastavuoroista tunnustamista koskevien sopimusten täytäntöönpanoa. Lisäksi komissio on neuvotellut Kanadan kanssa vastavuoroista tunnustamista koskevasta sopimuksesta ja toteuttanut valmistelevia toimia Singaporen kanssa.

Kahdenväliset turvallisuuteen liittyvien tullitoimenpiteiden keskinäistä tunnustamista koskevat sopimukset

Komissio on edistynyt Sveitsin ja Norjan kanssa käytävissä neuvotteluissa turvallisuuteen liittyviä tullitoimenpiteitä koskeviin kahdenvälisiin sopimuksiin tehtävistä muutoksista, jotta sopimukset vastaisivat EU:n lainsäädännön viimeisimpiä muutoksia. Komissio on myös tehnyt tiivistä yhteistyötä Sveitsin ja Norjan kanssa näiden maiden ICS2-järjestelmään osallistumisen ja kaikkien tähän liittyvien oikeudellisten ja toiminnallisten prosessien osalta, jotka koskevat talouden toimijoita ja sopimuspuolia.

3. SEURANTAJÄRJESTELMÄ

Neuvosto kehotti tammikuussa 2019 antamissaan päätelmissä komissiota kehittämään tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa suorituskyky- ja seurantapuitteet, joilla voidaan seurata strategian täytäntöönpanoa järjestelmällisemmin ja vakaammin tulevaisuudessa.

Vaikka nykyinen strategia on voimassa vuosina 2014–2020, seurantapuitteiden on katettava myös sitä seuraava strategia. Kaikki tämän tulevan strategian yksityiskohdat ovat vielä valmisteluvaiheessa, mutta siinä käsitellään ja seurataan todennäköisesti monia nykyisessä strategiassa yksilöityjä kysymyksiä. Komissio on laatinut seurantapuitteita koskevan luonnoksen (ks. tähän kertomukseen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja), mutta jotkin toiminnalliset näkökohdat voidaan määritellä vasta, kun uusi strategia hyväksytään.

PÄÄTELMÄT

Tässä selvityksessä ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa annetaan kuva tullin riskienhallintaa koskevan EU:n nykyisen strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tilanteesta vuoden 2020 lopussa. Niistä käy ilmi, että edellisen selvityksen julkaisemisen jälkeen strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa on edistytty merkittävästi sekä jäsenvaltioissa että komissiossa. Jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet strategiaa tullin riskienhallinnan parantamisessa ja pitävät monia myönteisiä saavutuksia sen ansiona. Näitä ovat muun muassa riskienhallintaa koskevan tietoisuuden lisääntyminen kansallisten tulliviranomaisten keskuudessa ja tehostettu tuki riskienhallinnan asettamiseksi selkeämmin etusijalle.

Tästä edistyksestä huolimatta nykyisiin puitteisiin liittyviä menettelyjä ja velvoitteita on tarpeen vahvistaa edelleen. Tähän sisältyy muun muassa i) olemassa olevien tietojen parempi hyödyntäminen riskianalyysien lisäämiseksi ja parantamiseksi; ii) tehokkaammat menettelyt sähköisen kaupankäynnin kautta saapuvien tavaroiden lisääntyvän määrän käsittelemiseksi; iii) selkeämmät säännöt; iv) jäsenvaltioiden tiukemmat valvontatoimet, kun EU:n tasolla on havaittu riskejä ja niistä on ilmoitettu jäsenvaltioille; v) järjestelmällisempi yhteistyö muiden viranomaisten kanssa; ja vi) paremmat valtuutettujen talouden toimijoiden seurantajärjestelmät. Samalla tulliviranomaisten on vastattava ennakoivasti ja innovatiivisesti uusiin haasteisiin, jotka vaarantavat perinteisen tullin riskienhallinnan ja tullivalvonnan toimintamallit.

Riskianalyysi on edelleen ratkaisevassa asemassa tullivalvonnan tehokkuuden kannalta, jotta tulliviranomaiset voivat kohdentaa tarkastuksia tilanteessa, jossa kaupan määrän ja vauhdin kasvu edellyttää entistä valikoivampaa ja kohdennetumpaa lähestymistapaa.