



Bryssel 9.11.2018
COM(2018) 549 final/3

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2018) 549 final of 20.07.2018

Concerns all language versions

Correction of the numbering of sections-paragraphs.

The text shall read as follows:

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

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

{SWD(2018) 380 final}

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Toinen tilanneselvitys tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

1.1. Uusia vastauksia uusiin uhkiin

Maailma on muuttunut dramaattisesti tulliliiton ensimmäisten 50 vuoden aikana – samoin kuin EU:n tulliviranomaisten tehtävät. Johtavana viranomaisena, joka valvoo tavaroiden liikumista ulkorajojen yli, tulli on eturintamassa torjumassa kaupankäyntiin liittyvää vaarallista ja rikollista toimintaa. Esimerkkejä ovat vaatimustenvastaisten tai vaarallisten aineiden kauppa, kulttuuriesineiden, aseiden ja huumeiden, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien ja muu laiton kauppa sekä petokset, terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus. Kaikki tavarat (myös matkustajien mukanaan kuljettamat tavarat), jotka saapuvat EU:hun, lähtevät EU:sta tai kulkevat EU:n kautta, ovat tullivalvonnassa ja niille voidaan suorittaa tullitarkastuksia.

Tullilla on keskeinen rooli yhteiskunnan turvallisuuden takaamisessa sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisten etujen suojaamisessa. Tämän vuoksi tullilla on vastassaan suuri haaste pyrittäessä kehittämään valvontaa yhteisissä riskienhallintapuitteissa. Tavoitteidensa saavuttamiseksi tullin on tasapainotettava tehtävänsä: sen on helpotettava laillista kauppaa ja säilytettävä talouden kannalta välttämättömien toimitusketjujen sujuva toiminta mutta edistettävä samalla EU:n turvallisuutta.

1.2. Vastaus neuvoston kehotukseen

Komissio antoi vuonna 2014 tiedonannon tullialan riskienhallintaa koskevasta strategiasta ja toimintasuunnitelmasta.¹ Strategiassa yksilöidään useita keskeisiä tavoitteita, joiden taustalla on yleinen pyrkimys laatia korkealaatuinen, monitasoinen riskienhallinnan toimintamalli, joka on tehokas ja vaikuttava. Toimintasuunnitelmassa esitetään kutakin tavoitetta varten tarvittavat toimenpiteet. Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2014 EU:n strategian ja toimintasuunnitelman tullin riskienhallintaa varten ja pyysi komissiota raportoimaan neuvostolle kahdeksantoista kuukauden kuluessa sen täytäntöönpanosta ja saavutetuista tuloksista.²

Neuvoston pyynnön mukaisesti komissio esitti heinäkuussa 2016 ensimmäisen tilanneselvityksen tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja

¹ COM(2014)527 final.

² Neuvoston asiakirja 15403/14.

toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta.³ Selvityksestä kävi ilmi, että kahdeksantoista kuukauden kuluessa täytäntöönpanoprosessin alkamisesta valtaosa toimintasuunnitelmassa esitetyistä toiminnoista oli jo käynnistetty. Selvityksessä kuitenkin todettiin, että tullialan riskienhallinnan uudistus on resursseja vaativa hanke, jossa tulosten saavuttaminen vie aikaa. Täytäntöönpanon tuossa vaiheessa ensisijaisena haasteena olivat tietotekniikkaan liittyvät ongelmat, etenkin riittämätön rahoitus vaadittujen tietotekniikkajärjestelmien kehittämiseen sekä tietojen saatavuus ja tiedonvaihtomekanismit.

Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2016 päätelmät komission tilanneselvityksestä.⁴ Niissä korostettiin, että riskienhallintaprosessit ovat välttämättömiä EU:n ja sen jäsenvaltioiden turvallisuuden ja taloudellisten etujen suojaamiseksi samalla kun pyritään varmistamaan laillisen kaupan helpottaminen. Neuvosto korosti myös tarvetta jatkaa tullin riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja halusi tuoda esiin niiden huomattavan panoksen uudistettuun sisäisen turvallisuuden strategiaan ja sen täytäntöönpanoon, erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.

Neuvosto kehotti komissiota toimittamaan toisen tilanneselvityksen tullin riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta kahdeksantoista kuukauden kuluessa ja kehittämään tehokkaan raportointimekanismin, jolla voidaan mitata tulosten vaikutuksia ja tiettyjen toimien tuloksia.

Tämä toinen tilanneselvitys on komission vastaus neuvoston pyyntöön. Aiemman selvityksen tavoin tässäkin selvityksessä tehdään yleinen kvalitatiivinen arviointi strategian täytäntöönpanosta ja selostetaan edistymistä, jota on saavutettu kussakin seitsemässä pää tavoitteessa ensimmäisen selvityksen julkaisemisen jälkeen. On syytä huomata, että selvitys ei ole arviointi eikä siinä pohdita strategian tulevaisuutta. Siihen ei myöskään sisälly ehdotuksia strategian muuttamiseksi.

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

2. TILANNESELVITYS

2.1. Tavoite 1 – Tiedon laadun ja ilmoitusjärjestelyjen parantaminen

Tavoite sellaisen kattavan oikeudellisen kehyksen perustamisesta, jolla vastataan ”moninkertaista ilmoittamista” ja tietojen laadun parantamista koskeviin vaatimuksiin, on saavutettu. Nyt se on vielä pantava täytäntöön.⁵

³ COM(2016) 476 final.

⁴ Neuvoston asiakirja 14894/16.

⁵ Aineelliset säännökset tulivat voimaan 1. toukokuuta 2016. Sitä koskeva oikeusperusta on hyväksytty, mutta keskeisen tietoteknisen ratkaisun (tuontivalvontajärjestelmä 2:n (ICS2)) rakentamista ei ole vielä käynnistetty, mikä tarkoittaa sitä, että haluttuja tuloksia ei voida vielä tarkastella.

Komissio ei ole vielä yksilöinyt suurempia ongelmia sen soveltamisessa, lukuun ottamatta tarvetta linjata tietyt tekniset osatekijät tietovaatimusten mukaisiksi.

Unionin tullikoodexin (koodexin)⁶ hyödyt ja vaikutus tulevat kuitenkin täysimittaisesti esiin vasta, kun kaikki asiaan liittyvät tietotekniikkajärjestelmät ovat toiminnassa.

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

Tulliliittoon kohdistuviin haasteisiin vastaamiseksi koodexin yhtenä päätavoitteena on saattaa päätökseen tullin siirtyminen paperittomaan ja sähköiseen toimintaympäristöön ja säätää EU:n laajuudesta syvemmästä digitaalisesta integroitumisesta.

Sen vuoksi komissio jatkaa yhdessä jäsenvaltioiden ja yritysten kanssa sellaisten erilaisten tietotekniikkajärjestelmien kehittämistä, jotka tukevat koodexin täytäntöönpanoa. Tietotekniikkajärjestelmien kokonaisuudella nykyaikaistetaan ja yhdenmukaistetaan entisestään tuonti-, vienti- ja kauttakuljetusprosesseja ja otetaan käyttöön uusia käsitteitä, kuten keskitetty tulliselvitys.

Komissio ja jäsenvaltiot eivät pysty kuitenkaan toteuttamaan kaikkia järjestelmiä vuoteen 2020 mennessä. Tämä johtuu käytettävissä olevasta lyhyestä ajasta ja Tulli 2020 -ohjelman puitteissa käytettävissä olevista rajoitetuista resursseista sekä monien toisiinsa liittyvien eri osatekijöiden mutkikkauudesta ja laajuudesta. Sen vuoksi komissio on hyväksynyt koodexin 278 artiklan muuttamista koskevan ehdotuksen⁷, jolla pidennettäisiin joidenkin tietoteknisten sovellusten toteuttamisen oikeudellinen määräaika (siirtymäkausi) vuodesta 2020 vuoteen 2025.

2.2.1. Tuontivalvontajärjestelmä (ICS2)

EU:hun tulevien tavaroiden osalta EU:n lastitietojen ennakkoilmoitusjärjestelmän uudistaminen on edistymässä.

Jäsenvaltiot vahvistivat tuontivalvontajärjestelmää (ICS2) koskevan siirtymästrategian ja -suunnitelman joulukuussa 2017. Suunnitelman mukaan ICS2-ohjelma pannaan täytäntöön kolmessa operatiivisessa vaiheessa. Niitä ovat i) tavaroiden posti- ja pikälähettykset ilmaliikenteessä (lastausta edeltävät saapumisen yleisilmoitukset (ENS) ja vähimmäistietovaatimukset), ii) uudet ENS-vaatimukset koko ilmaliikenteelle ja iii) uudistuksen päätökseen saattaminen meri-, maantie- ja raideliikenteen ENS-vaatimusten osalta.

Vuonna 2018 kaikki osatekijät, jotka tarvitaan täytäntöönpanon aloittamista varten, ovat käytettävissä ja niistä on sovittu jäsenvaltioiden kanssa.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013, annettu 9. lokakuuta 2013.

⁷ COM(2018) 85 final.

ICS2:n täytäntöönpano vuoden 2020 jälkeen riippuu myös siitä, saadaanko tarvittavat varat käyttöön seuraavan monivuotisen rahoituskehysten puitteissa. Tätä varten komissio on hiljattain esittänyt ehdotuksen uudesta tulliohjelmasta⁸.

2.2.2. Muut hankkeet ja järjestelmät

Sähköinen tulli, jota tuetaan erityisesti sähköisiä tullihankkeita koskevasta monivuotisesta strategisesta suunnitelmasta (MASP), on EU:n tulliliiton kannalta merkittävä kehitysaskel. Aloitteella pyritään korvaamaan paperimuotoiset tullimenettelyt EU:n laajuisilla sähköisillä menettelyillä tulliympäristön tehostamiseksi ja nykyaikaistamiseksi. MASP-suunnitelma saatettiin ajan tasalle vuoden 2017 loppuun mennessä sen jälkeen, kun neuvosto hyväksyi joidenkin tietotekniikkajärjestelmien käyttöönoton lykkäämisen.

”Surveillance 3” -valvontajärjestelmä⁹ on tarkoitettu panna täytäntöön lokakuuhun 2018 mennessä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tehtävä tarvittavat muutokset kansallisiin järjestelmiinsä, jotta niistä voidaan syöttää tietoelementtejä valvontajärjestelmään. Koodeksin mukaan jäsenvaltioilla on siirtymäaikaa vuoteen 2020 asti tämän velvoitteen täyttämiseksi.

Digitaalista tavaraliikennettä ja logistiikkaa käsittelevä foorumi (DTLF)¹⁰ on edelleen toiminnassa ja sen toimikautta jatketaan todennäköisesti 2–3 vuotta.

Komissio käynnisti vuoden 2016 alussa eManifest-pilottihankkeen¹¹, jonka tavoitteena on perustaa yhdenmukaistettu sähköinen lastitietojoukko, jossa yhdistyvät meriliikenne- ja tullimuodollisuuksia varten vaaditut tiedot alusten tullessa eurooppalaisiin satamiin tai lähtiessä niistä.

Tuotteiden vaatimustenmukaisuuden ja turvallisuuden alalla komissio on ehdottanut tulli- ja markkinavalvonnan linkittämistä toisiinsa, jotta helpotettaisiin riskeihin liittyvien tietojen vaihtamista toimivaltaisten viranomaisten välillä.¹²

⁸ COM(2018) 442 final.

⁹ Tietoteknisellä ”Surveillance 3” -valvontajärjestelmällä on tarkoitus täyttää unionin tullikoodeksin vaatimukset, kuten sähköisillä tietojenkäsittelymenetelmillä tapahtuva vakioitu tietojenvaihto, sekä ottaa käyttöön tarvittavat toiminnot jäsenvaltioilta saatavien valvontaa koskevien täydellisten tietojoukkojen käsittelemiseksi ja analysoimiseksi.

¹⁰ Foorumin tavoitteena on lisätä rahtiliikenteen ja logistiikan digitalisointia. Jäsenvaltiot ja kuljetus- ja logistiikka-alan sidosryhmät pyrkivät sen puitteissa kartoittamaan aloja, joilla tarvitaan EU:n yhteisiä toimia. Euroopan komissio perusti DTLF:n huhtikuussa 2015 päätöksellä C(2015) 2259 (Decision setting-up an expert group on Digital Transport and Logistics - The digital Transport and Logistics Forum).

¹¹ Pilottihankkeen yleisenä tavoitteena on testata menettelyjä, jotka yksinkertaistaisivat eri viranomaisten lastimuodollisuuksia varten vaatimien tietoelementtien toimittamista, jotta helpotettaisiin alustietojen tarjoajien toimintaa ja kevennettäisiin niiden hallinnollista rasitetta.

¹² COM(2017) 795 final.

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

Kuten vuoden 2016 selvityksessä todettiin, alalla tapahtuneet parannukset johtuvat pääasiassa edistymisestä strategian hyväksymisen aikaan jo käynnissä olleissa toimissa, esimerkiksi edistymisen kieltojen ja rajoitusten alalla.

Tavoitteessa 3 on edistytty edelleen, etenkin seuraavissa toimissa:

2.3.1. Järjestelmälähtöinen lähestymistapa (SBA)

Järjestelmälähtöinen lähestymistapa on luotettaville talouden toimijoille tarkoitettu valvontamenetelmä, jossa keskitytään sisäisiin järjestelmiin, joilla valvotaan liiketoimintaa ja vähennetään tullisääntöjen noudattamiseen liittyviä riskejä. SBA-verkoston ja hankeryhmän työ saatiin päätökseen ja loppuraportti toimitettiin tullipoliittiselle ryhmälle (CPG) joulukuussa 2017. Raportissa arvioitiin SBA tehokkaaksi, vaikuttavaksi ja vakaaksi valvontamenetelmäksi ja suositeltiin sen laajamittaisempaa käyttöä jatkossa.

2.3.2. Luotettavuustarkastukset

Luotettavuustarkastukset ovat automaattisia tarkastuksia, jotka tehdään tuonnin tulliselvitysvaiheessa. Niillä tarkastetaan tulli-ilmoituksen oikeellisuus kolmen parametrin perusteella: i) oikeudelliset tarkastukset (tarkastetaan ilmoitusten oikeellisuus tavarankuvauksen oikeudellisten parametrien osalta), ii) painoon liittyvät tarkastukset (tarkastetaan ilmoitettujen tietojen luotettavuus (esim. nettopaino/yksikkö tai nettopaino/lisäpaljousyksikkö)) ja iii) hintaan liittyvät tarkastukset (tarkastetaan ilmoitettujen hintojen luotettavuus (arvo/yksikkö)). Tähän mennessä on toteutettu 428 tällaista toimenpidettä Euroopan unionin yhtenäistariiffin (TARIC) kautta.¹³

2.3.3. Tuotteiden vaatimustenmukaisuus ja turvallisuus

Vuoden 2016 ensimmäisessä tilanneselvityksessä viitattiin tuotteiden vaatimustenmukaisuutta ja turvallisuutta koskeviin suuntaviivoihin ja tarkistuslistoihin. Sen jälkeen on laadittu muutamia uusia tarkistuslistoja tuotteille, joihin sovelletaan EU:n yhdenmukaistamislainsäädäntöä ("yhdenmukaistetut tuotteet"). Näitä listoja käytetään ja päivitetään säännöllisesti.

Komissio hyväksyi joulukuussa 2017 asetusehdotuksen¹⁴, joka koski tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa. Sen tarkoituksena on vahvistaa rakenteellisesti EU:hun tulevien tavaroiden tarkastuksia koskevaa oikeudellista kehystä. Sillä myös järkeistetään tulli- ja markkinavalvontaviranomaisten yhteistyötä tuotujen tuotteiden tarkastusten tehostamiseksi. Ehdotus tarjoaa oikeusperustan tulli- ja markkinavalvontaviranomaisten tiiviimpää yhteistyötä varten. Tätä yhteistyötä helpottavat tuotteiden vaatimustenmukaisuutta käsittelevä EU:n verkosto samoin kuin kansalliset

¹³ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2658/87, annettu 23. heinäkuuta 1987.

¹⁴ COM(2017) 795.

markkinavalvontastrategiat, jotka kattavat tuonnin ja digitaaliset toimitusketjut, jäsenneetyn tiedonvaihdon tulli- ja markkinavalvontaviranomaisten välillä, kansainvälisen yhteistyön ja lähentymisen koodeksin käsitteisiin, kuten valtuutettujen talouden toimijoiden järjestelmään.

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

Kuten vuoden 2016 tilanneselvityksessä todettiin, edistyminen tavoitteessa 4 oli aluksi vaatimatonta, koska jäsenvaltioissa ja EU:ssa oli toteutettava useita toimia yhteisen riskienhallintakehyksen täytäntöönpanoon liittyvien valmiuksien parantamiseksi. Tämän jälkeen useilla aloilla on tapahtunut edistystä:

2.4.1. Uusien valmiuksien kehittäminen

Jäsenvaltiot ovat yksilöineet uusia valmiuksia, jotka saattavat olla tarpeen tehokkaamman ja vaikuttavamman riskienhallinnan tukemiseksi, muun muassa parempi reagointikyky uusiin riskeihin. Henkilö- ja muita resursseja koskevissa tarveanalyysissä pääteltiin yleensä, että joko tarvitaan välttämättä lisäresursseja tai että tämänhetkisiä resursseja on tehostettava tai nykyaikaistettava riskienhallintavalmiuksien vahvistamiseksi. Joulukuussa 2017 annetun Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen¹⁵ mukaan jäsenvaltioita on kannustettava tekemään enemmän ja parempia tullitarkastuksia ja soveltamaan yhtenäisesti tullilainsäädäntöä.

Muita merkittäviä tarpeita ovat toimien koordinointi sisäisesti tai ulkoisesti muiden kansallisten viranomaisten ja muiden jäsenvaltioiden tulliviranomaisten kanssa sekä uusien välineiden, tietojen tai menetelmien soveltaminen riskianalyysikäytäntöihin.

Monissa jäsenvaltioissa on jo toteutettu toimia niitä koskevan analyysin perusteella ja puututtu todettuihin heikkouksiin. Lisäksi joitakin tulliorganisaatioita on järjestetty uudelleen ja sisäistä koordinointia on parannettu.

2.4.2. Yhteisen riskienhallintakehyksen täytäntöönpano

Jäsenvaltiot ovat raportoineet merkittävästä kehityksestä kansallisissa tietotekniikkajärjestelmissään. Yleisimmin yksilöity edelleen esiintyvä este yhteisen riskienhallintakehyksen tehokkaalle täytäntöönpanolle kansallisella tasolla vaikuttaa olevan tietojen heikko laatu, saatavuus tai käytettävyys. Lisähaasteena on muiden jäsenvaltioiden tietojen puutteellinen saatavuus.

Yhteisen riskienhallintakehyksen arviointijaksomalli on kehitetty kaikkien jäsenvaltioiden kanssa. Komissio perusti yhteistä riskienhallintakehystä käsittelevän alaryhmän, joka toimitti pilottiarviointijaksoa koskevan raportin joulukuussa 2017. Arviointijaksossa on otettu huomioon tulliliiton suorituskykyä koskeva hanke sen varmistamiseksi, että ne ovat toisiaan tukevia ja niissä sovelletaan johdonmukaisia toimintatapoja. Alaryhmä myös koordinoi toimintaa tiiviisti parantaakseen ja

¹⁵ Erityiskertomus nro 19/2017, 5.12.2017.

kehittääkseen suorituskykyindikaattoreita valvonnan alalla käyttämällä uudelleen tietoja tarpeen mukaan ja välttämällä tiedonkeruun päällekkäisyydet.

Yhteisen riskienhallintakehyksen pilottiarviointijaksoa koskevassa raportissa esitettiin huomioon otettavia kysymyksiä, joista olisi keskusteltava ja joita olisi priorisoitava vielä jäsenvaltioiden kanssa – resurssien saatavuudesta riippuen. Raportissa ehdotettiin, että organisatorisiin yhteistyövalmiuksiin olisi kiinnitettävä lisähuomiota. Raportissa käsiteltiin myös yhteisen riskienhallintakehyksen käyttöönotto-tilannetta ja tunnustettiin merkittävät yhteiset saavutukset kehyksen laatimisesta lähtien. Näitä ovat i) riskiasiantuntijoiden EU:n laajuisten verkostojen perustaminen, ii) yhteisten riskiperusteiden käyttöönotto ja iii) EU:n yhteisen riskienhallintajärjestelmän käynnissä oleva käyttöönotto; järjestelmä on tarkoitettu riski-informaation jakamiseen, ensisijaisten valvonta-alueiden tukemiseen ja tullin kriisitoimien helpottamiseen.

2.4.3. Temaattiset työryhmät

EU:n ja monenvälisellä tasolla monet työryhmät, jotka koostuvat Euroopan komission ja jäsenvaltioiden edustajista, työskentelevät keskeisten ongelmien parissa parantaakseen tullivalvontaa ja riskienhallintavalmiuksia.

2.4.4. Taloudellisten riskien arviointiperusteet

Taloudellisten riskien arviointiperusteita koskevan päätöksen¹⁶ tarkoituksena on saada aikaan EU:n laajuinen yhteinen lähestymistapa siihen, miten taloudellisia riskejä käsitellään EU:ssa. Siinä otetaan huomioon jotkin heikkouksista, jotka Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa¹⁷ yksilöitiin joulukuussa 2017.

Päätöksessä esitetään yhteiset riskien arviointiperusteet, joita on käytettävä, kun käsitellään tietyn tyyppisiä taloudellisia riskejä: riskialttiita talouden toimijoita, riskialttiita tavaroita, aliarvottamista, polkumyyntitullien kiertämistä, virheellistä luokittelua, perusteettomia kiintiöitä, perusteetonta etuuskohtelualkuperää, perusteettomia suspendointeja, riskialttiita tullimenettelyjä (esim. CP 42) ja tulliyskinkertaistuksia. Taloudellisten riskien arviointiperusteita käytetään jokapäiväisessä sähköisessä riskienhallintaprosessissa tullitarkastusten valvontaprosessin yhdenmukaistamiseksi.

Tämän aloitteen ansiosta 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.

¹⁶ C(2018) 3293 final.

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

Kaikki jäsenvaltiot raportoivat laajasta, hyvin toimivasta ja usein päivittäisestä yhteistyöstä muiden kansallisten viranomaisten (etenkin muiden lainvalvontaviranomaisten ja veroviranomaisten) ja virastojen kanssa.

Riskipohjaisen tullivalvonnan panos oli tällä alalla ratkaisevan tärkeä sellaisen järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin havaitsemiseksi ja ehkäisemiseksi, joka liittyy tavaroiden liikkumiseen ulkorajojen yli.

Tullin valmiuksia tehdä lasteista ennalta riskianalyyskejä voidaan edelleen kehittää yhteistyössä muiden lainvalvonta-/turvallisuusviranomaisten kanssa.

2.5.1. Yhteistyö Europolin kanssa

Komissio ja jäsenvaltiot tarkastelivat aseita koskevien ensisijaisten valvontakohteiden puitteissa uusia yhteistyömuotoja poliisin kanssa. Näihin sisältyivät Europolin kanssa toteutettu kaasupistoolieja koskeva erityistoimi ja aseiden laittomaan kauppaan liittyvä pikapakettitoimi vuonna 2017. Nämä toimet osoittivat selvästi tullin ja poliisin – uusia yhteistyömuotoja hyödyntävän – yhteistyön tuoman lisäarvon.

Europol kehittää edelleen yhteistyötään tulliviranomaisten kanssa. Sen raportissa ”Strategic Review: Europol and customs” vahvistettiin, että tulliviranomaisten läsnäoloa Europolissa on edelleen lisättävä, myös siten, että tulliviranomaiset pääsevät käyttämään Europolin hallinnoimaa suojatun tiedonvaihdon verkkosovellusta (SIENA).

Myös Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja Europolin yhteistyötä on tiivistetty. OLAF on liitännäisyksikkö Europolin COPY-analyysihankkeessa, joka käsittelee teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvää järjestäytynyttä rikollisuutta. Europolia koskevan asetuksen (EU) 2016/794 mukaisesti OLAFilla on välillinen pääsy Europolin tietokantoihin. Lisäksi OLAF allekirjoitti hiljattain Europolin kanssa suojattua viestintää koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan ja se on liitetty SIENA-järjestelmään. Tämän pitäisi helpottaa viestintää näiden kahden elimen välillä.

2.5.2. Yhteistyö Euroopan raja- ja merivartiostoa (Frontex) kanssa

Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen¹⁸ hyväksyminen vuonna 2016 mahdollistaa tullin ja viraston tiiviimmän yhteistyön, joka perustuu eri toimintojen strategiseen täydentävyyteen.

Asetuksella annettiin Frontexille uusi toimeksianto, jonka mukaisesti se liitettiin syvemmin rajaturvallisuuteen ja muuttoliikkeen hallintaan. Viraston toimeksiantona on nyt puuttua potentiaalsiin uhkiin ulkorajoilla ja auttaa näin käsittelemään vakavaa rikollisuutta, joka ulottuu valtioiden rajojen yli, millä varmistetaan turvallisuuden korkea taso EU:n sisällä.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, annettu 14. syyskuuta 2016; erityisesti sen 52 artiklan 3 kohta.

2.5.3. Teollis- ja tekijänoikeudet

Komissio tukee edelleen jäsenvaltioita teollis- ja tekijänoikeuksiin kohdistuvien rikkomusten torjumiseksi ja on yksilöinyt seuraavat prioriteetit: i) teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvonnan yhdenmukainen täytäntöönpano EU:ssa, ii) riskienhallinnan parantaminen teollis- ja tekijänoikeuksien alalla ja iii) viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen.

Teollis- ja tekijänoikeusrikkomuksiin liittyvä aiempi yhteistyö ja koordinointi lainvalvontaviranomaisten välillä EU:n tasolla on johtanut miljoonien väärennetyjen ja mahdollisesti haitallisten tuotteiden takavarikointiin ja sen avulla on hajotettu useita kansainvälisiä rikollisverkostoja. Teollis- ja tekijänoikeusrikkomusten toimintapoliittinen ala on sisällytetty toimeksiantona tulliyhteistyöryhmän toimintasuunnitelmaan (2018–2019)¹⁹.

Euroopan komissio edistää riskitietojen vaihtoa (tullialan riskienhallintajärjestelmän (CRMS) kautta) ja uusien suuntausten tilastoanalyysijä. Vuonna 2018 perustettava yhteinen tullin teollis- ja tekijänoikeusasiantuntijoiden riskianalyysiryhmä arvioi, riittävätkö tämänhetkiset riskianalyysi- ja teollis- ja tekijänoikeusrikkomusvälineet vai onko toimia tehostettava.

2.5.4. Euroopan turvallisuusagenda

EU:n tulli toimii EU:n rajoilla tavaravirran portinvartijana, ja sillä 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. Turvallisuusagenda on keskeinen tekijä perusoikeuksien kunnioittamiseen perustuvan oikeusalueen luomista koskevassa yleisessä tavoitteessa.

Komissio on hyväksynyt kahden viime vuoden aikana useita lainsäädäntöehdotuksia, joiden tavoitteena on tukkia terrorismin rahoituslähteet. Merkityksellisimpiä ovat ehdotukset, jotka koskevat i) käteisvarojen laittomia siirtoja,²⁰ ii) kulttuuriesineiden laittonta kauppaa²¹ ja iii) lentoasemien turvatarkastuslaitteiden EU-sertifiointia²². Komissio panee myös edelleen täytäntöön EU:n toimintasuunnitelmia, jotka koskevat i) ampuma-aseiden ja räjähteiden laittoman kaupan ja käytön torjumista²³, ii) terrorismin

¹⁹ Toimeksiantoluonnos hyväksyttiin 31. tammikuuta 2018.

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

rahoituksen torjunnan vahvistamista²⁴ ja iii) luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumista²⁵.

2.5.5. Toimintasuunnitelma kemiallisen, biologisen, säteily- ja ydinturvallisuuden parantamisesta Euroopan unionissa (EU:n CBRN-toimintasuunnitelma)

Selviytymiskyvyn parantaminen CBRN-uhkien varalta eli iskujen ehkäisy, niihin varautuminen ja reagointi edellyttää EU:n jäsenvaltioilta merkittäviä investointeja. Sen vuoksi tarvitaan tiiviimpää yhteistyötä EU:n tasolla, jotta voidaan oppia muiden kokemuksista, yhdistää asiantuntemusta ja varoja ja hyödyntää synergiaa valtioiden rajojen yli. Yksi EU:n CBRN-toimintasuunnitelman prioriteeteista on varmistaa rajaturvallisuus ja havaitsemisvalmiudet CBRN-materiaalien laittoman maahantulon estämiseksi. Lastitietojärjestelmien mukauttaminen on välttämätöntä, jotta voidaan parantaa kansainvälisten toimitusketjujen seurantaa ja riskiperusteisia tarkastuksia, jotta CBRN-materiaalia ei tuotaisi EU:hun laittomasti.

2.5.6. Tulliyhteistyöryhmän toimintasuunnitelma

EU hyväksyi toukokuussa 2017 uuden nelivuotisen suunnitelman vakavan kansainvälisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Tässä suunnitelmassa eli nk. EU:n toimintapoliittisessa syklissä määritetään rikosprioriteetit vuosiksi 2018–2021. Tulliviranomaisten osallistuminen toimintapoliittisen syklin täytäntöönpanoon lisääntyi aiempiin vuosiin verrattuna.

Osallistuminen on kuitenkin edelleen valikoivaa ja rajoittuu vain joihinkin rikosprioriteetteihin (pääasiassa valmistevero- ja MTIC-petoksiin ja ympäristörikoksiin). Vuosien 2018–2021 EU:n toimintapoliittisen syklin ja tulliyhteistyöryhmän yhdeksännen toimintasuunnitelman (2018–2020) välistä synergiaa vahvistettiin esimerkiksi täydentävillä toimilla, joiden johdossa ovat samat toimijat, ja poliisin ja tullin yhteisillä toimilla.

Tulliyhteistyöryhmän yhdeksännen toimintasuunnitelmaan sisältyy lisäksi toimi, joka koskee tullin tiiviimpää integrointia vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaan EU:n uhkakuva-arvioon (EU SOCTA). Se kattaa tullin osallistumisen EU SOCTAan sekä tullin ja Europolin laajemman yhteistyön. Toimissa keskitytään yksilöimään parannusta vaativia aloja, vaihtamaan parhaita käytäntöjä sekä lisäämään tietoa ja koulutusta.

SOCTA 2017 on perusteellisin tutkimus, joka EU:ssa koskaan on tehty vakavasta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta.

2.5.7. Tullin ja rajavartioiden yhteistyö

Tulli ja rajavartijat ovat strategisia kumppaneita EU:n ulkorajojen rajavalvontatehtävissä. Lokakuussa 2017 laadittiin tarkistetut ohjeet tullin ja rajavartioiden yhteistyötä varten vuosina 2015–2017 tehdyn arvioinnin perusteella. Niissä korostetaan strategisen

²⁴ COM(2016) 50 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

yhteistyön merkitystä ja tuodaan esiin näiden kahden viranomaisen yhteistyön keskeisiä osa-alueita.

2.6. Tavoite 6 – Yhteistyön parantaminen kaupan alan kanssa

Tullin ja kaupan yhteistyötä voidaan pääasiassa parantaa vahvistamalla valtuutettujen talouden toimijoiden konseptia.

2.6.1. Valtuutettuja talouden toimijoita (AEO) koskeva ohjelma

AEO-ohjelma perustuu Maailman tullijärjestön (WCO) puitteissa toteutettavaan tullin ja liike-elämän kumppanuuteen. Kyseessä on toimitusketjun turvallisuutta koskeva toimenpide, joka antaa luotettaville kaupan alan toimijoille, jotka täyttävät vapaaehtoisesti laajan joukon kriteereitä, mahdollisuuden hyötyä kaupan enimmäismääräisestä yksinkertaistamisesta ja helpottamisesta. Vuosi 2018 on EU:n AEO-ohjelman kymmenes toteutusvuosi.

Jäsenvaltiot ovat kehittäneet valtuutettuja talouden toimijoita koskevien oikeudellisten vaatimusten soveltamiseksi vankkoja menettelyjä, joilla taataan ohjelman korkea laatu ja johdonmukainen ja tehokas täytäntöönpano.

AEO-lainsäädäntöä koskevat tärkeimmät muutokset unionin tullikoodeksin ja sen delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten puitteissa liittyivät yleisiin muutoksiin koodeksin nojalla toteutettavassa politiikassa ja rakenteissa. Muutokset tehtiin niiden kokemusten perusteella, joita on saatu EU:n AEO-ohjelman käytännön täytäntöönpanosta kymmenen vuoden aikana. AEO-ohjeita päivitettiin vuonna 2016.

2.6.2. AEO-konseptin vaikutuksen mittaaminen

Tulliliiton suorituskykyraportoinnissa on käytetty useita indikaattoreita mittaamaan AEO-konseptin vaikutusta. Tulliliiton suorituskykyraportointi tarjoaa mekanismin, jolla voidaan mitata ja arvioida tulliliiton suorituskykyä, myös AEO-konseptia, vertaamalla sitä EU:n strategiaan tavoitteisiin. Helpottamisen/kilpailukyvyn alalla AEO-konseptia analysoidaan yleisten näkökohtien perusteella. Näihin kuuluvat lupien ja hakemusten lukumäärä EU:n tasolla, AEO:iden osallistuminen toimitusketjuun ja AEO:iden helpottamiseen liittyvät valvontanäkökohdat.

2.6.3. eAEO – kaupan alan toimijoiden suora pääsy sähköisiin järjestelmiin

Euroopan komissio on kehittämässä eAEO-järjestelmää, jonka kautta kaupan alan toimijat voivat 1. lokakuuta 2019 lähtien jättää AEO-hakemukset ja saada AEO-päätökset sähköisesti. EU:n kaupan alan toimijoilla ja tullilla on mahdollisuus pitää yhteyttä toisiinsa eAEO-moduulin kautta yhdenmukaisella tavalla.

2.6.4. Lastausta edeltävien lastitietojen sähköiset ennakoilmoitukset (PLACI) ja yhteys ICS2:n täytäntöönpanoon etenkin postioperaattoreiden ja kuriiripalvelujen osalta

Maailman postiliiton (UPU) yleissopimusta muutettiin onnistuneesti ottamalla käyttöön postitietojen sähköistä ennakoilmoitusta koskevia velvoitteita, ja tämän pohjalta komissio on toiminut tiiviisti yhdessä postialan toimijoiden kanssa, jotta voitaisiin kehittää toimivia ja minimaalisesti häiriöitä aiheuttavia globaaleja standardeja velvoitteiden täytäntöön panemiseksi. Komissio on ollut tiiviissä yhteydessä myös globaaleihin kumppaneihin (esim. Yhdysvallat, Australia ja Kanada). Postipalvelut on tällä hetkellä edelleen vapautettu tietojen toimittamista koskevasta vaatimuksesta. Postivirrat ovat erityisen haavoittuvia, joten sähköisten postitietojen saaminen ennalta on erityisen tärkeää, jotta voidaan vahvistaa EU:hun tulevien lentorahtivirtojen turvallisuutta ja torjua tämäntyyppisiin liiketoimiin olennaisesti liittyviä taloudellisia riskejä. Uuden ICS2-järjestelmän ensimmäinen versio kattaa postilähettykset ilmaliikenteessä ja poistaa näin nykyiset puutteet useimmista postin liiketoimintamallin liiketoimista.

2.7. Vaihtoehto 7 – Tullialan kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksien hyödyntäminen

Yhteistyöllä ja tulliasioihin liittyvien tietojen vaihtamisella kolmansien maiden kanssa on merkittävä rooli tulliliitossa ja yhteisessä kauppapolitiikassa. Yhteistyöllä ja tiedonvaihdoilla voidaan parantaa tulliriskien hallintaa ja nopeuttaa laillista kauppaa ja tehdä siitä edullisempaa kohdentamalla tullivalvontaa ja yksinkertaistamalla tullimenettelyjä. Yhdessä pakollisten saapumista edeltävien ilmoitusten kanssa sillä edistetään EU:n turvallisuutta vahvistamalla valvontaa, jolla estetään vaarallisten tavaroiden, aseiden, räjähteiden ja kaksikäyttötutteen saapuminen EU:hun sekä ehkäistään teollis- ja tekijänoikeusrikkomuksia ja huumausaineiden lähtöaineiden tuontia ja kauppaa.

Komissio edustaa Euroopan unionia Maailman tullijärjestössä (WCO) erityisesti kun kyseessä on EU:n ja sen jäsenvaltioiden etujen puolustaminen asioissa, jotka liittyvät tavaroiden nimikkeistöön ja luokitteluun, mutta myös monialaisissa asioissa, kuten sähköinen kaupankäynti, verotus- ja tulliyhteistyö sekä turvallisuus.

2.7.1. Aloitteet tullitietojen vaihtamiseksi kolmansien maiden kanssa

On toteutettu useita erilaisia aloitteita, jotka mahdollistavat EU:n ja kolmansien maiden tulliviranomaisten välisen tiedonvaihdon erityisolosuhteissa seuraavien perusteella:

- kansainvälisillä sopimuksilla perustettujen elinten hyväksymät kansainväliset sopimukset ja päätökset (esim. erilliset tulliyhteistyötä ja keskinäistä hallinnollista avunantoa koskevat sopimukset tai vapaakauppasopimuksiin sisältyvät tullimenettelyjen ja kaupan helpottamista koskevat luvut, kaupan helpottamista ja turvallisuutta koskevat sopimukset, kauttakulkua koskevat sopimukset, tulliyhteistyösekkakomitean päätökset AEO-/luotettavia elinkeinonharjoittajia koskevien ohjelmien vastavuoroisesta tunnustamisesta) sekä
- järjestelyt tai pilottihankkeet, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia (esim. TIR-carnet-tietojen toimittaminen Venäjälle, älykkäät ja turvalliset kauppareitit (SSTL))

Kiinan kanssa). SSTL:n strategisena tavoitteena on testata logistisiin toimitusketjuihin sovellettavia turvallisuustoimenpiteitä, helpottaa tulliviranomaisten välistä tiedonvaihtoa, määrittää yhteisiä riskisääntöjä ja tunnustaa vastavuoroisesti tullivalvonta- ja kauppakumppanuusohjelmia.

2.7.2. Etuuskohtelukauppaa koskevat sopimukset

Jotta voidaan parantaa entisestään EU:n kansainvälisen kaupan puitteita, komissio edistää uusia ja käynnissä olevia neuvotteluja etuuskohtelukauppaa koskevien sopimusten tulliin liittyvistä määräyksistä etenkin Mercosur-maiden, Meksikon, Indonesian, Chilen, Australian ja Uuden-Seelannin kanssa.

Käynnissä on myös useita toimia, joilla pyritään parantamaan toimitusketjun riskienhallintaa kansainvälisellä yhteistyöllä.

Onnistuneisiin toimiin kuuluvat esimerkiksi Maailman tullijärjestön maailmankaupan turvaamista ja helpottamista koskevan SAFE-kehyksen tarkistus, uudet kansainväliset standardit (esim. lastausta edeltävät ilmarahditiedot) ja AEO-ohjelmien vastavuoroinen tunnustaminen.

2.7.3. Muut aloitteet – Korkean tason seminaari

Puheenjohtajavaltiona toiminut Bulgaria isännöi 7.–8. kesäkuuta 2018 korkean tason seminaaria, jossa käsiteltiin tulliasioihin liittyvää tiedonvaihtoa kolmansien maiden kanssa. Seminaarissa osallistujat i) tarkastelivat kolmansien maiden kanssa tapahtuvan tulliasioihin liittyvän tiedonvaihdon nykytilannetta ja vahvistivat tällaisen tiedonvaihdon kasvavan merkityksen sekä tarpeen toimia nopeasti, ii) yksilöivät tarpeita vahvistaa tulliasioihin liittyvää tiedonvaihtoa kolmansien maiden kanssa ja iii) keskustelivat kolmansien maiden kanssa tapahtuvan tulliasioihin liittyvän tehostetun tiedonvaihdon mahdollisesta kattavuudesta, päämääristä, eduista, edellytyksistä, keinoista ja rajoituksista ja yksilöivät niitä. Seminaarin päätelmissä todettiin, että tarvitaan strategista ja johdonmukaista lähestymistapaa, kun valitaan, kenen kanssa tietoja olisi vaihdettava, minkä tyyppisiä tietoja olisi vaihdettava ja mitkä olisivat tiedonvaihdon konkreettiset tarkoitukset. Tässä on otettava huomioon nykyiset taloudelliset ja turvallisuusriskit, kaupankäynnin mallit ja poliittiset edut.

3. SEURANTAJÄRJESTELMÄ

Komissiota on kehoitettu kehittämään tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa suorituskyky- ja seurantapuitteet, joilla voidaan seurata strategian täytäntöönpanoa järjestelmällisemmin ja vakaammin tulevaisuudessa.

Komissio on aloittanut tällaista järjestelmää koskevat toimet ja on kehittänyt indikaattoreita ja näyttölähteitä, joiden perusteella strategiaa voitaisiin seurata tehokkaasti. Tämän selvityksen liitteenä olevassa komission yksikköjen valmisteluasiakirjassa esitetään tarkemmin tähän liittyviä ensimmäisiä keskusteluja. Niiden tarkoituksena on toimia perustana jäsenvaltioiden jatkopohdinnoille asianmukaisessa työryhmässä.

4. PÄÄTELMÄ

Riskienhallinta on prosessi, joka ei rajoitu tiettyihin toimiin, joilla on selkeä alku ja loppu. Uusien uhkien ja haasteiden edessä tullin on toimittava ja mukauduttava jatkuvasti voidakseen edistää EU:n kansalaisten turvallisuutta niin, että vältetään kohtuuttomat kielteiset vaikutukset kansainvälisen kaupan sujuvuuteen. Tämän vuoksi strategiassa esitettyjen useiden toimien on ilmoitettu ”olevan käynnissä”, koska niillä ei luonteensa vuoksi voi olla kiinteää määräaikaa kaikkiin haasteisiin liittyvän välttämättömän ja jatkuvan prosessin vuoksi.

Tässä selvityksessä ja siihen liittyvässä valmisteluasiakirjassa annetaan kuva tullin riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tilanteesta vuoden 2018 puolivälissä.

Niistä käy ilmi, että edellisen selvityksen julkaisemisen jälkeen strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa on edistytty merkittävästi sekä jäsenvaltioissa että komissiossa.

Strategiassa ja toimintasuunnitelmassa yksilöidyistä 54 alatoimesta vain kahta ei ole vielä käynnistetty mutta 41 on käynnissä ja 11 on saatettu päätökseen.

Ne osoittavat jäsenvaltioiden ja komission edistyneen merkittävästi, kun tarkastellaan kaikkien asiaan liittyvien toimijoiden yhteistyön vahvistumista ja uusien aloitteiden käynnistämistä. Esimerkkinä voidaan mainita komission päätös taloudellisia riskejä koskevista arviointiperusteista sekä tulliviranomaisten osallistuminen turvallisuuteen liittyviin toimiin.

Edistyksestä huolimatta tulliin kohdistuu jatkuvasti haasteita, muun muassa ennennäkemätön terrorismin ja muiden turvallisuusuhkien taso. EU:n tavaratuonti on jatkuvasti kasvussa, ja tullin on yhdistettävä voimansa markkinavalvontaviranomaisten kanssa, jotta voidaan estää vaarallisten tai vaatimustenvastaisten tuotteiden pääsy markkinoille. Tulliin kohdistuu myös monia muita haasteita, kuten sähköisen kaupankäynnin lisääntyminen ja tavaroiden aliarvottamisilmiö, jotka voivat estää tullia pääsemästä täyteen suorituskypotentiaaliinsa.

Tietojen keruuta ja vaihtoa varten tarvittavien tietotekniikkajärjestelmien toteuttaminen on käynnissä ja etenee hyvin, vaikkakin joidenkin järjestelmien loppuun saattamisen määräaikaa on lykättävä vuodesta 2020 vuoteen 2025.

Tässä katsauksessa annettu kuva tilanteesta on niin tarkka kuin mahdollista, mutta siinä ei voida antaa täydellistä kuvaa tullin toiminnasta riskienhallinnan alalla. Tulliviranomaisten on uudistuttava jatkuvasti voidakseen vastata päivittäin esiin tuleviin uusiin uhkiin, joilla saattaa olla kielteinen taloudellinen vaikutus sekä EU:n että jäsenvaltioiden talousarvioon. Uhat liittyvät usein teknologian yhä paremmin hallitsevien rikollisverkostojen toimintaan.

Jäsenvaltioiden ja komission on pystyttävä näyttöön perustuvien tietojen keräämiseen ja analysoimiseen kautta mittaamaan edistymistä tasapainoisessa suojelun parantamisessa ja kaupan helpottamisessa. Tämä sisältää määrällisiä tietoja riskienhallintaan perustuvasta valvonnasta ja valvontatuloksista toimitusketjun eri kohdissa. Tätä tuetaan ja täydennetään tulliliiton suorituskyporaportoinnilla, jolla mitataan tulliliiton yleistä suorituskypuutta. Seurannan osalta on tunnustettava, että vaikka määrälliset tiedot ovat

välttämättömiä, niillä ei koskaan voida mitata toimintaa täydellisesti, koska prosesseissa ja tuloksissa on eroja.