FI 2021

04

Erityiskertomus

Tullitarkastukset:

riittämätön yhdenmukaistaminen haittaa EU:n taloudellisia etuja

Tietojen suojaamiseksi ja ottaen huomioon niiden asiakirjojen luokittelu, joista tiedot ovat peräisin, tiettyjä yksityiskohtia ja viittauksia ei paljasteta kertomuksessa ja jotkin tiedot esitetään anonymisoituina.

CURIA RATIONUM

EUROOPAN TILINTARKASTUS-TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–VII
Johdanto	01–16
Tulliliitto on tärkeä EU:n kaupan ja tulojen kannalta	01–03
Riskianalyysi ja tullitarkastusten yhdenmukainen soveltaminen ovat olennaisia tuontitullien vaikuttavan kantamisen kannalta	04–12
Tullitarkastusten yhdenmukainen soveltaminen on lakisääteinen vaatimus	13–16
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	17–20
Huomautukset	21–61
Riskienhallintakehyksessä on heikkouksia	21–45
FRC-päätöksessä ei määritellä riskin käsitettä hyvin	21
Jäsenvaltioita koskevat säännöt eivät ole riittävän tiukkoja	22–29
Kehyksestä puuttuu keskeisiä vaikuttavan riskienhallintajärjestelmän piirteitä	30–37
Kehyksessä asetetaan vain rajalliset raportointi-, seuranta- ja tarkastusvaatimukset	38–45
Kehys ei johda tullitarkastusten yhdenmukaiseen soveltamiseen	46–61
Jäsenvaltioiden riskienhallintakäytännöt eroavat yhä toisistaan	46–52
Jäsenvaltiot tunnistavat ja käsittelevät riskisignaaleja eri tavoin	53–56
Jäsenvaltiot eivät vaihda systemaattisesti tietoja riskialttiista tuojista muiden jäsenvaltioiden kanssa	57–58
Kaikki jäsenvaltiot eivät tee kaikista (vakiomuotoisista ja yksinkertaistetuista) ilmoituksista automaattista riskianalyysiä	59–61
Johtopäätökset ja suositukset	62–64

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastustiimi

Tarkastuksen eteneminen

Tiivistelmä

I EU:n tulliliitto perustettiin yli 50 vuotta sitten. Tullialalla EU:lla on yksinomainen toimivalta hyväksyä lainsäädäntöä, ja jäsenvaltiot ovat vastuussa kyseisen lainsäädännön täytäntöönpanosta, muun muassa huolehtimalla tullitarkastuksista. Jäsenvaltioiden tulliviranomaisilla on keskeinen tehtävä pyrittäessä tasapainottamaan tarvetta helpottaa kauppaa nopeammilla ja saumattomilla tuontimenettelyillä ja tarvetta soveltaa tullitarkastuksia. Vuonna 2019 kannettujen tullien määrä oli 21,4 miljardia euroa eli 13 prosenttia EU:n talousarvion tuloista.

II Jäsenvaltioiden on sovellettava tullitarkastuksia yhdenmukaisesti, jotta voidaan estää vilpillisiä tuojia kohdistamasta tuontia rajanylityspaikkoihin, joissa valvonta on vähäisempää. EU:n keskeinen tullilainsäädäntö, unionin tullikoodeksi, edellyttää, että komissio toteuttaa (vuodesta 2016 alkaen) tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot soveltavat tullitarkastuksia yhdenmukaisesti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio hyväksyi vuonna 2018 taloudellisten riskien arviointiperusteita ja -malleja koskevan täytäntöönpanopäätöksen (*Financial Risks Criteria and Standards Implementing decision*, jäljempänä ’FRC-päätös’). Tavoitteena oli yhdenmukaistaa tuontituotteiden valintaa tullitarkastuksiin jäsenvaltioissa. Tähän päätökseen liittyy ohjeita, jotka jäsenvaltiot vahvistivat vuonna 2019. Nämä kaksi asiakirjaa (FRC-päätös ja ohjeet) muodostavat yhdessä tullialan taloudellisia riskejä koskevan kehyksen. Tilintarkastustuomioistuin päätti toimittaa tämän tarkastuksen siitä syystä, että tämä uusi sääntelykehys oli otettu käyttöön.

III Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko edellä mainittu komission jäsenvaltioita varten kehittämä kehys suunniteltu siten, että sillä varmistettiin tuonti-ilmoitusten yhdenmukainen valinta tullivalvontaan. Lisäksi arvioitiin, miten jäsenvaltiot panivat tätä kehystä täytäntöön. FRC-päätöksen ja ohjeiden täytäntöönpano on tärkeä askel kohti tullitarkastusten yhdenmukaista soveltamista. Kehystä ei kuitenkaan ole suunniteltu riittävän hyvin sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot valitsevat tuonti-ilmoituksia koskevat tarkastukset yhdenmukaisella tavalla. Lisäksi jäsenvaltiot panevat kehystä täytäntöön eri tavoin.

IV FRC-päätöksessä ei määritellä riskin käsitettä hyvin, eikä päätös ole riittävän yksityiskohtainen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että kehyksestä puuttuu keskeisiä osatekijöitä. Niitä ovat esimerkiksi koko EU:n kattava, alueen kokonaistuontitietoihin perustuva analyysi; tarkoituksenmukaiset tiedonlouhintatekniikat; tarkoituksenmukaiset menetelmät, joiden avulla voidaan puuttua sähköisestä kaupankäynnistä aiheutuviin tuontituotteita koskeviin

taloudellisiin riskeihin. Kehys ei myöskään tarjoa riittäviä järjestelyjä sen soveltamisen seurantaa ja tarkastamista varten.

V Jäsenvaltiot ovat alkaneet panna täytäntöön komission kehystä lähinnä yhdistämällä aiemmin epäilyttävän tuonnin kohdentamiseen käyttämänsä perusteet (”riskiprofiilit”) päätökseen sisältyviin vastaaviin kriteereihin. FRC-päätöksen täytäntöönpano ei kuitenkaan ole merkittävästi muuttanut tullivalvontaa koskevia valintamenettelyjä tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot eivät tulkinneet riskisignaaleja samalla tavalla, mikä johti erilaisiin kriteereihin tuontituotteiden valinnassa tullitarkastuksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että jäsenvaltiot jakoivat toisilleen vain hyvin vähän tietoja tuojista, joiden katsottiin olevan riskialttiita. Tämä haittaa vaikuttavien ja yhdenmukaistettujen tullivalvontaa koskevien valintamenettelyjen toteuttamista.

VI Kehyksen yhteydessä jäsenvaltiot voivat vähentää suositeltavien tullitarkastusten määrää riskianalyysinsä perusteella tasolle, joka on toteutettavissa maiden resurssirajoitteet huomioon ottaen. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että jäsenvaltiot eivät soveltaneet samanlaisia menettelyjä tullitarkastusten määrän vähentämiseen, minkä seurauksena samanlaisiin riskeihin puututtiin erilaisin kansallisin käytännöin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että jotkin jäsenvaltiot eivät tehneet kaikista ilmoituksista automaattista riskianalyysia, jota edellytetään FRC-päätöksessä.

VII Tilintarkastustuomioistuin esittää komissiolle suosituksia tullitarkastusten yhdenmukaisen soveltamisen parantamiseksi sekä täysimittaisten analyysi- ja koordinointivalmiuksien kehittämiseksi ja toteuttamiseksi EU:n tasolla.

Johdanto

Tulliliitto on tärkeä EU:n kaupan ja tulojen kannalta

01 EU:n tulliliiton voimaantulosta tuli vuonna 2018 kuluneeksi 50 vuotta. Tulliliitto perustuu tullien ja muiden kaupan rajoitusten poistamiseen osallistujamaiden väliltä sekä yhteisten tullien käyttöönottoon kolmansista maista peräisin olevassa tuonnissa. Ala kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan[1]; EU määrittelee suurimman osan tullipolitiikasta ja antaa tullilainsäädäntöä. Tullilainsäädännön täytäntöönpano on kuitenkin ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla[2]. Siihen kuuluu tullien kantaminen EU:ssa ja tullitarkastusten tekeminen.

02 EU on riippuvainen tehokkaasta tulliliittoon saapuvasta ja sieltä lähtevästä tavaravirrasta. Tuoreimpien saatavilla olevien tilastojen[3] mukaan EU:n tuonnin ja viennin yhteenlaskettu arvo vuonna 2019 oli noin neljä biljoonaa euroa (noin 25 prosenttia EU:n BKT:stä). Tämä kuvastaa kansainvälisen kaupan vaikutusta EU:n taloudelliseen toimintaan sekä tulliliiton merkitystä. ***Kaaviossa 1*** esitetään EU:n tuonnin tärkeimmät alkuperämaat ja eniten tuodut tavarat.

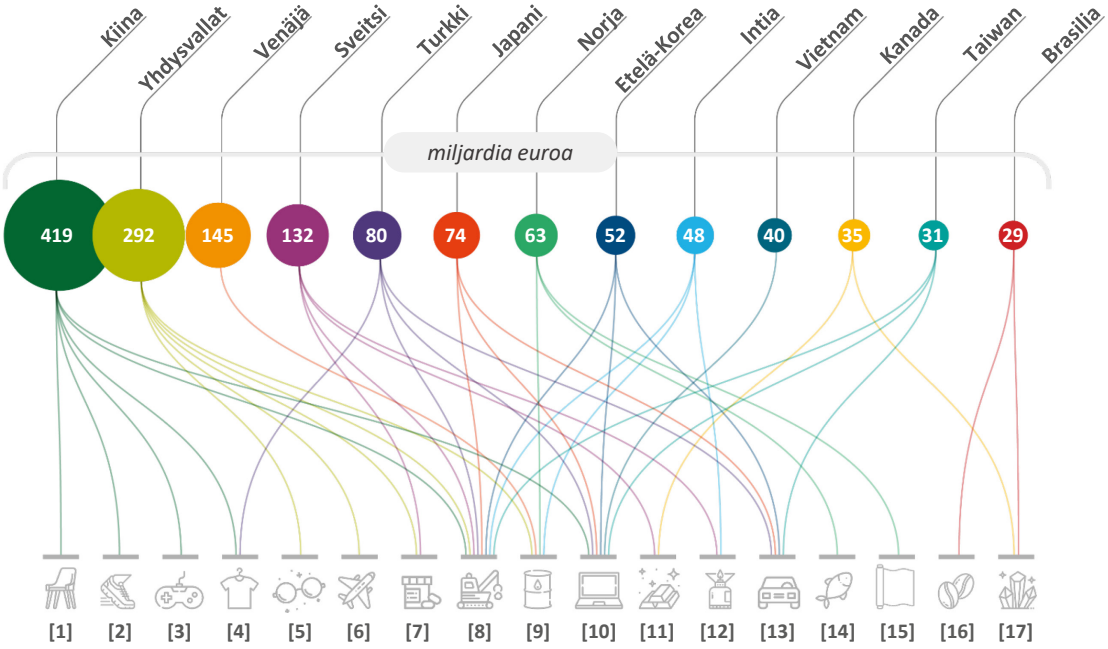
---

[1] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) konsolidoitu toisinto, 3 artikla (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47).

[2] SEUT-sopimus, 291 artikla.

[3] *Lähde*: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods.

Kaavio 1 – EU:n tavaratuonti vuonna 2019: pääasialliset alkuperämaat

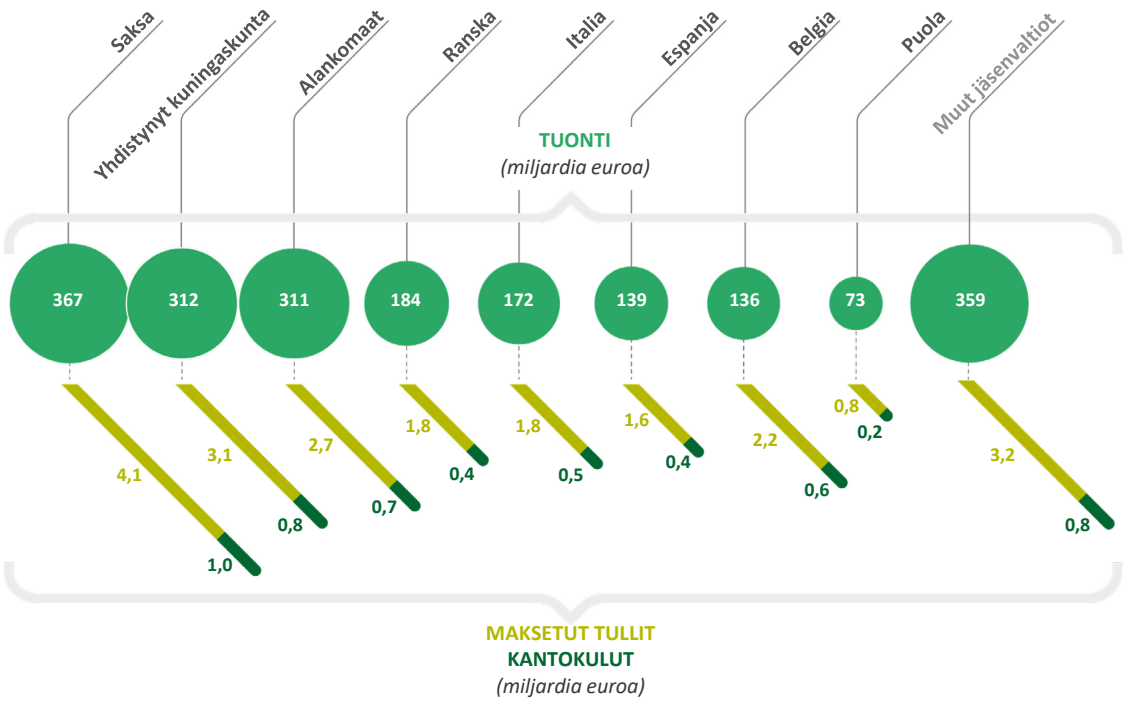


[1] Kalusteet
[2] Urheiluvälineet
[3] Lelut, pelit
[4] Vaatteet
[5] Optiset ja muut laitteet
[6] Ilma-alukset
[7] Farmaseuttiset tuotteet
[8] Koneet ja laitteet
[9] Polttoaineet
[10] Elektroniikka
[11] Jalometallit, korut
[12] Orgaaniset kemikaalit
[13] Ajoneuvot
[14] Kalat
[15] Alumiini
[16] Kahvi, tee ja mausteet
[17] Mineraalit ja metallinjalostuksen sivutuotteet

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin Comext-tietokannan perusteella (*EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045 409)*.

03 Lisäksi tuontitullit ovat merkittävä EU:n talousarvion tulojen lähde. Niiden määrä oli 21,4 miljardia euroa vuonna 2019 (13 prosenttia tulojen kokonaismäärästä). ***Kaaviossa 2*** esitetään jäsenvaltioiden tuonnin arvo vuonna 2019, maiden EU:n talousarvion käyttöön asettamat tullimaksuihin perustuvat varat ja niiden kantokulujensa kattamiseksi pidättämä 20 prosentin osuus.

Kaavio 2 – EU:n tuonti ja kannetut tullit vuonna 2019



Lähteet: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin Comext-tietokannan perusteella (*EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045 409)*; Euroopan unionin tilinpäätös, varainhoitovuosi 2019.

Riskianalyysi ja tullitarkastusten yhdenmukainen soveltaminen ovat olennaisia tuontitullien vaikuttavan kantamisen kannalta

04 Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ovat vastuussa tullien, valmisteverojen ja arvonlisäveron kantamisesta tuonnin yhteydessä. Niillä on myös useita muita tavoitteita, kuten EU:n sisäisen turvallisuuden parantaminen, EU:n suojeleminen hyvän kauppatavan vastaiselta ja laittomalta kaupalta sekä ympäristönsuojelu. Terrorismin torjunnasta on tullut yksi tulliviranomaisten painopisteistä.

05 Tulliviranomaisten haasteena on tasapainottaa keskenään tarve helpottaa kauppaa nopeammilla ja saumattomilla tuontimenettelyillä ja tarve soveltaa tullitarkastuksia ottaen huomioon maassaan käytettävissä olevat resurssit. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi aiemmassa tarkastuksessa[4], että jäsenvaltioilta puuttuu kannustin tullitarkastusten suorittamiseen. Tämä johtuu siitä, että tullitarkastuksia suorittavat jäsenvaltiot joutuvat usein kantamaan toimintansa taloudelliset seuraukset, jos ne eivät onnistu perimään varoja tuojilta. Jäsenvaltioille, jotka eivät suorita tällaisia tarkastuksia, ei välttämättä aiheudu kielteisiä seurauksia.

[4] Ks. erityiskertomus 19/2017 *Tuontimenettelyt: oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin*, kohdat 29–32.

Toimiensa optimoimiseksi tuojat saattavat suosia rajanylityspaikkoja, joissa tullitarkastuksia on vähemmän.

06 Unionin tullikoodeksissa (UTK)[5] ’riskillä’[6] tarkoitetaan ”sellaisen tapahtuman todennäköisyyttä ja vaikutusta, […] jonka seurauksena a) unionin tai kansallisten toimenpiteiden moitteeton soveltaminen estyy; b) unionin ja sen jäsenvaltioiden taloudelliset edut vaarantuvat; tai c) unionin ja siellä asuvien henkilöiden turvallisuudelle, ihmisten, eläinten tai kasvien terveydelle, ympäristölle tai kuluttajille aiheutuu uhka”. Taloudelliset riskit vaarantavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudelliset edut.

07 Maailman tullijärjestö (WCO) toteaa riskienhallinnan sääntökokoelmassaan, että riskitason määrittämiseksi olisi analysoitava riskien todennäköisyyttä sekä mahdollisia seurauksia ja laajuutta[7]. Riskianalyysillä tarkoitetaan saatavilla olevien tietojen järjestelmällistä käyttöä sen määrittämiseksi, kuinka usein määriteltyjä riskejä voi esiintyä ja kuinka mittavia niiden todennäköiset seuraukset ovat. Sillä on keskeinen merkitys arvioitaessa, miten tulliviranomaisten niukkoja resursseja voidaan kohdentaa siten, että riskit (myös taloudelliset) voidaan kattaa tullitarkastuksilla mahdollisimman hyvin.

08 Tullitarkastukset voivat vaihdella seuraavilta osin:

- ajoitus: (ennen) luovutusta tehtäviä tarkastuksia sovelletaan ennen tuontitullausta, kun taas luovutuksen jälkeisiä tarkastuksia tehdään jälkikäteen, mikä tarkoittaa, että ne häiritsevät vähemmän kauppavirtoja
- tyyppi: asiakirjojen tarkastukset koskevat tulli-ilmoitusten oikeellisuutta, kattavuutta ja pätevyyttä, kun taas fyysisiin tarkastuksiin kuuluu myös varsinainen tavaroiden tarkastaminen, mukaan lukien niiden laskeminen ja näytteiden ottaminen sen tarkastamiseksi, vastaavatko ne tulli-ilmoitusta.

---

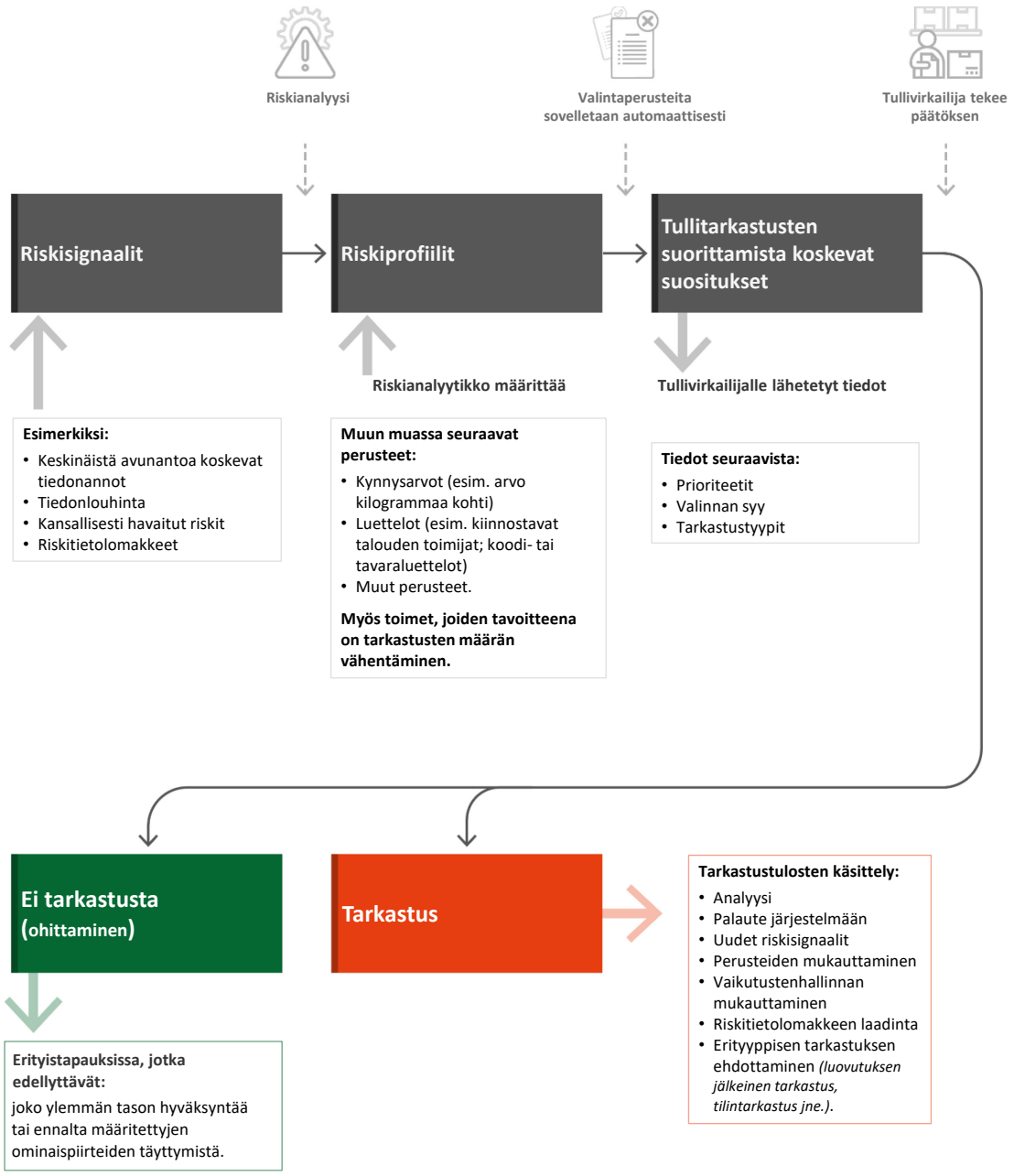
[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013, annettu 9 päivänä lokakuuta 2013, unionin tullikoodeksista (uudelleenlaadittu) (EUVL L 269, 10.10.2013, s. 1) (UTK-asetus).

[6] 5 artiklan 7 kohta.

[7] WCO’s Risk Management Compendium, s. 15.

09 Kullakin jäsenvaltiolla on oma tullialan riskienhallintamenettelynsä, joka perustuu erityispiirteisiin ja moniin eri tekijöihin. Prosessit noudattavat kuitenkin yleensä ***kaaviossa 3*** esitettyä järjestelmää.

Kaavio 3 – Tavanomainen riskienhallintaprosessi jäsenvaltioissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioista kerättyjen tietojen perusteella.

10 Tilintarkastustuomioistuin on viime vuosina havainnut useaan otteeseen tullitarkastuksiin liittyviä merkittäviä riskejä ja ongelmia. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että unionin tullikoodeksin[8] edeltäjä, yhteisön tullikoodeksi, jätti jäsenvaltioille liian paljon harkintavaltaa tulliselvityksen jälkeisen tarkastusstrategian osalta[9]; EU:n satamilla ei ollut tasapuolisia toimintaedellytyksiä[10]; tullitarkastusten epäyhdenmukainen soveltaminen johti siihen, että vilpilliset tuojat pystyivät kohdistamaan tuontia tiettyihin rajanylityspaikkoihin[11]. Komissio totesi tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin antamassaan vastauksessa, että taloudellisia riskejä koskevilla EU:n yhteisillä arviointiperusteilla ja -malleilla voitaisiin korjata tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita. Perusteet ja mallit olivat tuolloin valmisteltavina. Komission keräämät tilastotiedot osoittavat, että tullitarkastusten määrä vaihtelee nykyisin huomattavasti jäsenvaltioiden välillä: joissakin jäsenvaltioissa tarkastetaan alle yksi prosentti tuonti-ilmoituksista, ja joissakin jäsenvaltioissa niistä tarkastetaan yli 60 prosenttia, kuten ***kaaviosta 4*** käy ilmi.

---

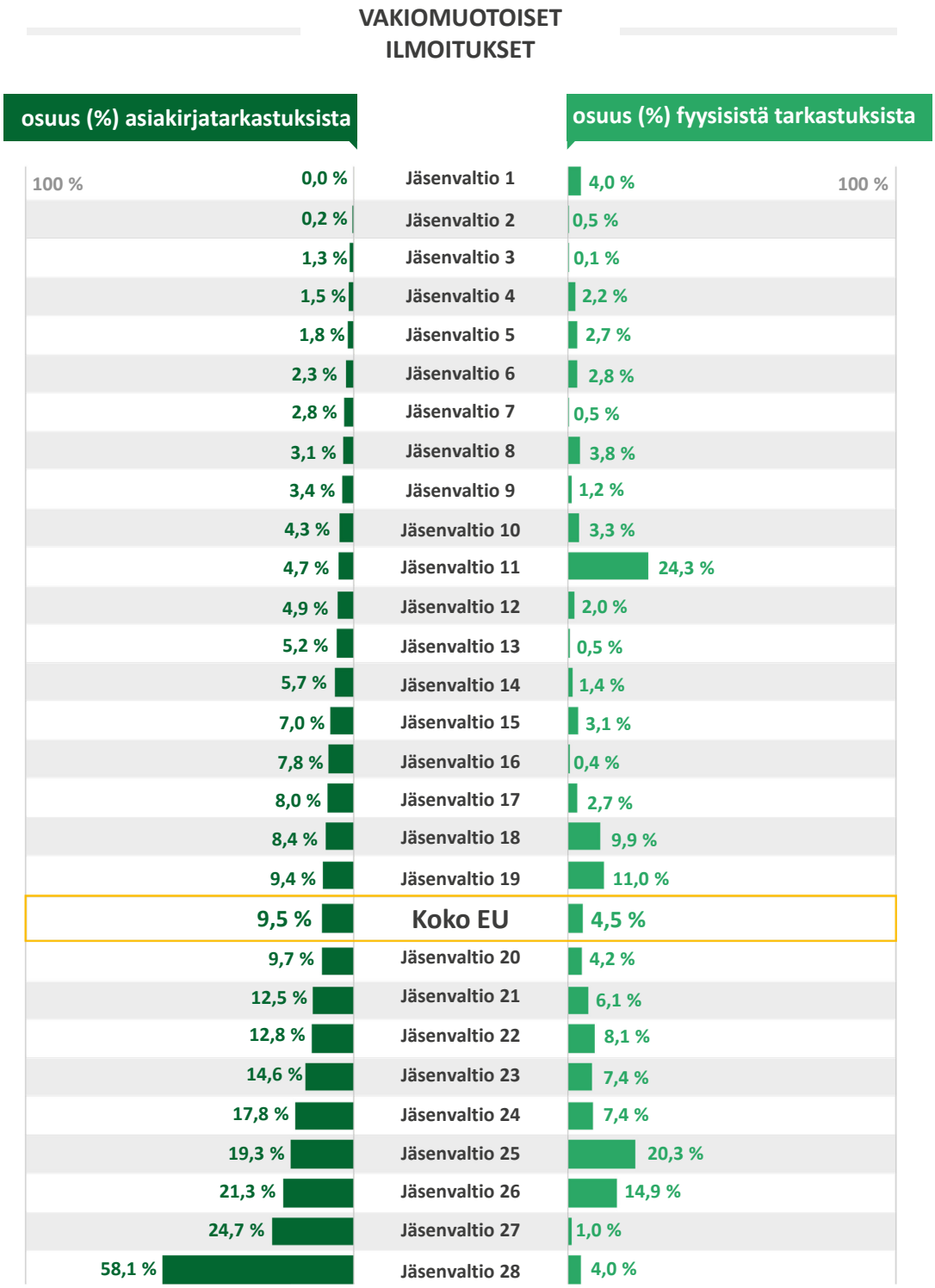
[8] Neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92, annettu 12 päivänä lokakuuta 1992, yhteisön tullikoodeksista (EYVL L 302, 19.10.1992, sivut 1–50).

[9] Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 4.20, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 4.15.

[10] Ks. erityiskertomus 23/2016 *EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestämättömiä investointeja*, kohta 113.

[11] Ks. erityiskertomus 19/2017 *Tuontimenettelyt: oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin*, kohta 148.

Kaavio 4 – Luovuttamisvaiheessa vuonna 2019 tehtyjen jäsenvaltioiden vakiomuotoisten ilmoitusten (asiakirjatarkastukset ja fyysiset tarkastukset) prosenttiosuus



Luvut sisältävät käynnistetyt tarkastukset, jotka kattavat sekä taloudelliset että turvallisuuteen liittyvät riskit.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin (perustana tiedot, jotka jäsenvaltiot toimittivat komission tulliliiton tuloksellisuuskertomuksista vuoden 2019 osalta laatimaa koostetta varten).

11 Ilmoittamatta jätetty ja virheellisesti ilmoitettu tuonti, joka on välttynyt tullitarkastuksilta, aiheuttaa tullitulojen vajeen, joka on tosiasiallisesti kannettujen tuontitullien ja niiden tullien määrien välinen erotus, jotka olisi teoriassa pitänyt kantaa[12]. Esimerkiksi äskettäinen petostapaus Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa ei toteutettu riittäviä toimenpiteitä tekstiilien ja jalkineiden tuonnin aliarvottamisen riskin pienentämiseksi, johti mahdollisiin tullimaksujen menetyksiin. Komissio laski niiden arvoksi marraskuun 2011 ja lokakuun 2017 väliseltä ajalta 2,7 miljardia euroa ja kirjasi määrän EU:n tileihin.

12 Tilintarkastustuomioistuin suositteli vuonna 2017[13], että komissio arvioisi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tullitulojen vajeen, mutta tällaista arviota ei ole koskaan laadittu. Lisäksi komission budjettipääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa vuodelta 2019 esitettiin varauma, joka koski EU:n talousarvioon siirrettyjen perinteisten omien varojen määrien epätarkkuutta. Varauma kattoi Yhdistyneen kuningaskunnan tapauksen ja mahdolliset määrittämättömät perinteisten omien varojen tappiot muissa jäsenvaltioissa. Kannettujen tullien mahdollinen vaje on korvattava jäsenvaltioiden suuremmilla bruttokansantuloon (BKTL) perustuvilla maksuosuuksilla, jotka viime kädessä koituvat EU:n veronmaksajien maksettaviksi.

Tullitarkastusten yhdenmukainen soveltaminen on lakisääteinen vaatimus

13 Unionin tullikoodeksissa, joka tuli voimaan toukokuussa 2016, asetettiin tullitarkastusten yhdenmukainen soveltaminen lakisääteiseksi vaatimukseksi ja täsmennettiin, että komissio on vastuussa yhteisten riskinarviointiperusteiden ja -mallien laatimisesta. Kuultuaan jäsenvaltioita komissio antoi toukokuussa 2018 täytäntöönpanopäätöksen, jossa vahvistetaan tällaisten riskien hallintaa koskevat erityisvaatimukset (täytäntöönpanopäätös taloudellisten riskien arviointiperusteista ja -malleista (*Financial Risks Criteria and Standards Implementing decision*, ’FRC-päätös’))[14]. Kyseessä on ”EU restricted” -luokiteltu asiakirja. Päätöksellä annettiin

---

[12] Ks. Euroopan parlamentin tutkimus: Euroopan parlamentti, unionin sisäasioiden pääosasto, *From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing Field in the Single Market*, 2013.

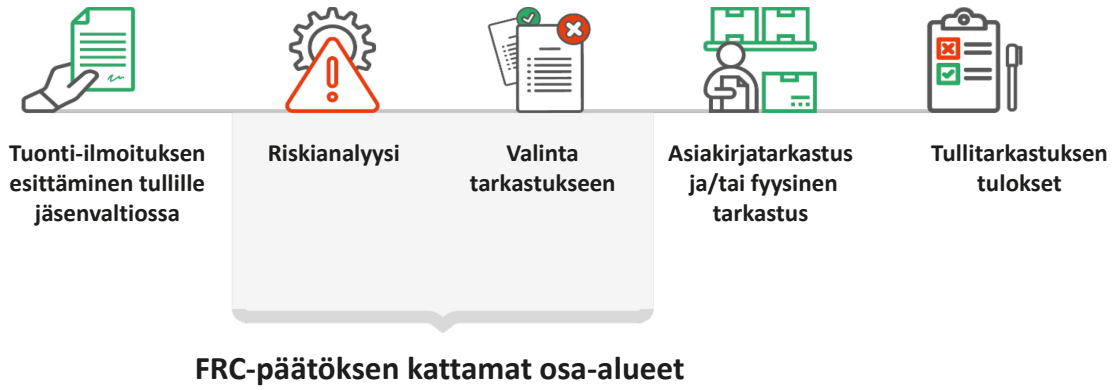
[13] Ks. erityiskertomus 19/2017 *Tuontimenettelyt: oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin*.

[14] Komission täytäntöönpanopäätös, annettu 31. toukokuuta 2018, toimenpiteistä tullitarkastusten yhdenmukaiseksi soveltamiseksi vahvistamalla unionin tullikoodeksista annetun asetuksen (EU) N:o 952/2013 mukaiset yhteiset taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit vapaaseen liikkeeseen luovutettaviksi ilmoitetuille tavaroille.

jäsenvaltioille lisäaikaa varmistaa, että tarvittavat sähköiset tietojenkäsittelymenetelmät ovat käytössä. Tämä on ensimmäinen kerta, kun yhteiset riskien arviointiperusteet ja -mallit taloudellisten riskien torjumiseksi on vahvistettu oikeudellisesti sitovalla täytäntöönpanopäätöksellä.

14 FRC-päätöksen avulla pyritään yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden riskianalyysimenettelyt ja tavaroiden valinta tuontitarkastuksiin[15]. Se ei kata tarkastusten soveltamismenettelyjä eikä tarkastusten laatua tai tuloksia (ks. ***kaavio 5***).

Kaavio 5 – FRC-päätöksen kohteena olevat alat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

15 Lisäksi komissio (verotuksen ja tulliliiton pääosasto) ja kansallisten tulliviranomaisten edustajista koostuva työryhmä laativat ohjeasiakirjan, jolla täydennetään FRC-päätöstä. Nämä ohjeet, jotka jäsenvaltiot lopulta vahvistivat joulukuussa 2019, muodostavat niin ikään ”EU restricted” -luokitellun asiakirjan. Ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia eivätkä sen vuoksi oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia. Nämä kaksi asiakirjaa (FRC-päätös ja ohjeet) muodostavat yhdessä kehyksen, jonka komissio on kehittänyt yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa unionin tullikoodeksin edellyttämien yhteisten taloudellisen riskin arviointiperusteiden ja -mallien vahvistamiseksi.

[15] Ks. *Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Toinen tilanneselvitys tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta*, 20. heinäkuuta 2018.

16 Von der Leyenin komissio ilmoitti heinäkuussa 2019 aikomuksestaan vahvistaa tulliliittoa erityisesti ehdottamalla ”kunnianhimoista pakettia, jonka tarkoituksena on luoda yhdennetty eurooppalainen lähestymistapa. Sen avulla voidaan lujittaa tullialan riskienhallintaa ja tukea jäsenvaltioiden suorittamaa tehokasta valvontaa”[16]. Verotuksen ja tulliliiton pääosasto esitti syyskuussa 2020 toimintasuunnitelman tulliliiton toiminnan tehostamiseksi[17]. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus oli tuolloin jo saatu päätökseen.

[16] Euroopan komission poliittiset suuntaviivat vuosiksi 2019–2024.

[17] *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, Tulliliiton vieminen seuraavalle tasolle: toimintasuunnitelma,* COM(2020) 581 final, 28.9.2020.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

17 Tilintarkastustuomioistuin päätti toimittaa tämän tarkastuksen siitä syystä, että alalla oli hyväksytty uusi sääntelykehys (ks. kohdat *13*–*15*). Tarkastus kattoi komission laatimat yhteiset taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit sekä sen, miten jäsenvaltiot ovat panneet näitä perusteita ja malleja täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin analysoi, varmistettiinko komission jäsenvaltioita varten laatimalla kehyksellä (FRC-päätös ja ohjeet) tullitarkastusten yhdenmukainen soveltaminen EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko kehys tarkoituksenmukainen ja miten jäsenvaltiot käyttivät riskienhallintajärjestelmiään valitessaan tuonti-ilmoituksia tarkastettaviksi. Tilintarkastustuomioistuin tutki kaikki vaiheet, jotka johtivat tarkastettavien tuonti-ilmoitusten valintaan, sekä tarkastusten seurantaa. Tarkastuksessa ei arvioitu tullitarkastusten laatua tai tuloksia.

18 Tarkastuksessa verrattiin komission kehystä asiaa koskeviin kansainvälisiin standardeihin ja hyviin käytäntöihin (eli Maailman tullijärjestön[18] ja Kansainvälisen standardisoimisjärjestön (ISO) standardiin 31 000:2018 Riskienhallinta – ohjeet). Tarkoituksena oli arvioida kehyksen soveltuvuutta tullitarkastusten yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseen. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, oliko komissiolla riittävät seuranta-, tarkastus- ja raportointijärjestelyt.

19 Tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin viiden jäsenvaltion tulliviranomaisten luo ja arvioi, miten niiden riskienhallintajärjestelmät käyttivät yhteisiä taloudellisen riskin arviointiperusteita ja -malleja tullitarkastusten valinnassa. Tilintarkastustuomioistuin valitsi jäsenvaltiot tarkastukseen kahden kriteerin perusteella: kannettujen tullien määrä ja tilintarkastustuomioistuimen oma laadullinen riskienarviointi. Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös, johtavatko jäsenvaltioiden menettelyt tullitarkastusten yhdenmukaiseen soveltamiseen. Lisäksi kaikkien EU:n jäsenvaltioiden tulliviranomaisille lähetettiin kysely, jossa kerättiin tietoja niiden näkemyksistä tullivalvonnan yhdenmukaistamisen nykytasosta. Kaikki 27 jäsenvaltiota vastasivat kyselyyn. Tilintarkastustuomioistuin tiedusteli jäsenvaltioiden näkemyksiä kehyksen riittävyydestä sekä sitä, missä määrin maat olivat panneet täytäntöön yhteiset taloudellisen riskin arviointiperusteet ja -mallit.

---

[18] WCO's Risk Management Compendium.

20 Tarkastuskäynnit tehtiin lokakuun 2019 ja tammikuun 2020 välisenä aikana eli sen määräajan umpeutumisen jälkeen, jonka kuluessa maiden oli varmistettava, että vaatimus perusteiden käytöstä automatisoidussa riskianalyysissä täyttyi. Tänä aikana ohjeasiakirja, joka sisälsi FRC-päätöksen täytäntöönpanon edellyttämät tekniset elementit, oli käsiteltävänä, eikä sitä sen vuoksi vielä sovellettu jäsenvaltioissa. Ohjeasiakirja vahvistettiin virallisesti joulukuussa 2019.

Huomautukset

Riskienhallintakehyksessä on heikkouksia

FRC-päätöksessä ei määritellä riskin käsitettä hyvin

21 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita riskin käsitteen määrittelyssä FRC-päätöksessä. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa jäsenvaltioiden tulliviranomaiset eivät aseta etusijalle sellaisten tavaroiden tuontitarkastuksia, jotka aiheuttavat suuren riskin EU:n taloudellisille eduille.

Jäsenvaltioita koskevat säännöt eivät ole riittävän tiukkoja

22 Unionin tullikoodeksissa luetellaan yhteisiä riskinarviointiperusteita ja -malleja koskevat vaatimukset, joita olisi sovellettava jäsenvaltioissa (ks. ***laatikko 1***).

Laatikko 1

Yhteiset riskinarviointiperusteet ja -mallit

Unionin tullikoodeksin[19] mukaan yhteisiin riskinarviointiperusteisiin ja -malleihin on sisällyttävä

a) riskien kuvaus

b) riskitekijät tai -indikaattorit, joita käytetään valittaessa tavaroita tai talouden toimijoita tullitarkastuksiin

c) tulliviranomaisten tekemien tullitarkastusten luonne

d) c alakohdassa tarkoitettujen tullitarkastusten soveltamisaika.

23 FRC-päätöksessä luetellaan useita taloudellisen riskin arviointiperusteita ja riski-indikaattoreita, joita jäsenvaltioiden on käytettävä tarkastusten valinnassa. FRC-päätökseen sisältyvät perusteet liittyvät riskialoihin, joihin jäsenvaltioiden on puututtava yhtenäisesti. Riski-indikaattori on erityinen tietoelementti tai muu tieto,

[19] 46 artiklan 7 kohta.

joka liittyy riskin olemassaoloon. Yleensä erityinen riski määritetään käyttämällä useiden riski-indikaattoreiden yhdistelmää.

24 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että indikaattoreiden osalta ei ole käytössä riittävän tiukkoja sääntöjä, joiden perusteella tarkastukset on käynnistettävä. Näin ollen jäsenvaltiot voivat käyttää indikaattoreita eri tavoin. Tämä johtuu siitä, että riskinarviointiperusteiden kuvauksessa ei täsmennetä olosuhteita, joiden pitäisi aktivoida indikaattori ja siten johtaa valintaan. Tämä vaikuttaa riskiprofiileihin. Ne muodostuvat joukosta perusteita, jotka tulli-ilmoitukseen sovellettuina voivat johtaa tarkastamista koskevaan suositukseen (ks. ***kaavio 3***). Riskiprofiileihin voi liittyä erilaisia aktivointiperusteita eri jäsenvaltioissa, mikä tarkoittaa, että niiden avulla ei kyetä varmistamaan tulli-ilmoitusten yhdenmukaista valintaa tarkastuksiin. Koska kunkin perusteen osalta esitetty riski-indikaattoreiden luettelo ei ole pakollinen, jäsenvaltiot voivat käyttää niitä (erikseen tai yhdessä) harkintansa mukaan.

25 FRC-päätöksessä ei vahvisteta erityisiä sääntöjä tullitarkastusten luonteesta ja kestosta. Siinä jätetään jäsenvaltioiden tulliviranomaisten päätettäväksi, mitä tarkastustoimenpiteitä ne toteuttavat. Päätöksessä ei myöskään täsmennetä, miten riskinarviointiperusteita ja riski-indikaattoreita käytetään ilmoitusten (tai tarkastettavien yritysten) valitsemiseen luovutuksen jälkeisiä tarkastuksia varten.

26 Ohjeiden tarkoituksena on muodostaa yhteinen tulkinta FRC-päätöksestä. Ne sisältävät kuvauksen riskialoista ja niissä määritellään, miten eri indikaattorit yhdistetään yleisen riskitason määrittämiseksi. Ohjeet sisältävät myös joitakin laadullisia tietoja siitä, miten riski-indikaattoreita arvioidaan. Niissä ei kuitenkaan ole yksityiskohtaisia kuvauksia ja määrällisiä indikaattoreita, joita jäsenvaltioiden tulliviranomaiset voisivat käyttää riskianalyyseissään. Vaikka ohjeissa esimerkiksi annetaan joitakin esimerkkejä siitä, miten jäsenvaltiot voisivat tunnistaa riskitoimijan eli ”kiinnostavan talouden toimijan”, niissä ei määrätä täsmällisestä menetelmästä sen varmistamiseksi, että kaikki jäsenvaltiot määrittelevät tämän riski-indikaattorin samalla tavalla.

27 FRC-päätös antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää keinoista, joiden avulla ne pyrkivät vähentämään tarkastusten määrä tasolle, joka on hallittavissa maiden käytettävissä olevien resurssien avulla. Päätöksessä viitataan tähän mahdollisuuteen ”vaikutustenhallintana”. FRC-päätöksessä määrätään tavoista, joilla jäsenvaltiot voivat toimia näin. Tällaisia vaikutustenhallintamenetelmiä käytetään yleensä laadittaessa riskiprofiileja riskianalyytikon arvioiden avulla (ks. myös ***kaavio 3***).

28 FRC-päätöksessä ei aseteta rajoituksia vaikutustenhallinnalle, joten jäsenvaltioilla on huomattavasti harkintavaltaa tarkastusten määrän vähentämisessä. Useiden riskinarviointiperusteiden osalta ohjeissa mainitaan tilanteet, joissa tarkastusten määrää ei pitäisi vähentää tai niitä pitäisi vähentää vain, jos syyt on selitetty selkeästi. Ohjeasiakirjassa sallitaan poikkeuksia myös tapauksissa, joissa tarkastuksia ei pitäisi vähentää, mutta tällaisia tapauksia ei kuitenkaan määritellä erikseen.

29 Vaikutustenhallinnan lisäksi tulliviranomaiset voivat päättää olla suorittamatta automaattisen järjestelmän suosittelemia tarkastuksia. Tätä kutsutaan suosituksen ”ohittamiseksi” (ks. myös ***kaavio 3***). FRC-päätöksessä ei vahvisteta riittäviä sääntöjä ohittamisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Ohjeissa tunnustetaan jäsenvaltioiden noudattama tarkastussuositusten ohittamista koskeva käytäntö. Ohjeissa katsotaan, että ohittamiset eivät ole toivottavia suririskisissä tapauksissa ja että kaikki tapaukset olisi dokumentoitava ja niistä olisi annettava selvitys. Ohjeisiin ei sisälly erityistä mainintaa siitä, milloin ohittaminen on hyväksyttävää.

Kehyksestä puuttuu keskeisiä vaikuttavan riskienhallintajärjestelmän piirteitä

30 Unionin tullikoodeksissa, WCO:n riskienhallinnan sääntökokoelmassa ja ISO 31 000 -standardissa määritetään periaatteet ja ominaisuudet, jotka tullialan riskienhallintajärjestelmässä olisi oltava. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n kehys ei sisältänyt seuraavia vaikuttavan riskienhallintajärjestelmän keskeisiä piirteitä:

- riskianalyysi EU:n tasolla
- tiedonlouhinta (sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla)
- yhdenmukaistettu lähestymistapa tulli-ilmoitusten tarkastuksia koskevaan satunnaisvalintaan
- foorumit, joilla vaihdetaan tietoja kaikista riskialttiista tuojista
- asianmukaiset menetelmät sähköiseen kaupankäyntiin perustuvaan tuontiin liittyvien taloudellisten riskien torjumiseksi (arvoltaan vähäisten tuonti-ilmoitusten suuri määrä).

31 Erilaiset riskit voidaan tunnistaa ja niihin voidaan puuttua paremmin joko kansallisella tai EU:n tasolla. Riskeihin olisi puututtava vaikuttavan riskienhallintakehyksen sopivimmalla tasolla. Koska EU toimii tulliliittona (jossa tuojat voivat vapaasti valita tuontipaikkansa), **EU:n tason analyysi** olisi tarkoituksenmukaisempi EU:n laajuisten riskien tunnistamisen ja torjumisen kannalta. Kuten WCO huomauttaa, riskinarviointi- ja kohdentamiskeskukset antavat tulliviranomaisille mahdollisuuden tunnistaa dynaamisesti ne liiketoimet, jotka ovat todennäköisimmin vaatimustenvastaisia. Tällöin ne voivat reagoida riskialttiimpiin tilanteisiin vaikuttavammalla tavalla[20].

32 FRC-päätöksen mukaan jäsenvaltioiden vastuulla on tehdä riskianalyysi ja kaikki päätökset EU:n ja kansallisten tietojen merkityksestä omien riskienhallintajärjestelmiensä kannalta. Vaikka riskinarviointikeskuksia perustetaan usein kansallisella tasolla, EU ei ole perustanut operatiivista keskusta käsittelemään taloudellisia riskejä EU:n tasolla. Komissio tunnusti 28. syyskuuta 2020 esittämässään tullitoimintaohjelmassa (ks. kohta ***16***), että on tarpeen ottaa käyttöön EU:n tason data-analyysit koko rakenteen vahvistamiseksi.

33 **Tiedonlouhinta** on prosessi, jossa suuresta datamäärästä löydetään kiinnostavia ja hyödyllisiä malleja sekä suhteita. Sekä ISO 31 000[21] että WCO korostavat tiedonlouhinnan merkitystä riskienhallintaprosessissa. Tiedonlouhinta on tehokkaampaa, kun saatavilla on enemmän tietoa. Kehykseen ei kuitenkaan sisälly vaatimusta tehdä EU:n laajuinen analyysi, joka perustuu kaikesta EU:n tuonnista saatuihin tietoihin. Komissio ei ole järjestelmällisesti suorittanut tällaisia analyysejä havaitakseen tullialan taloudellisia riskejä. Se on käynnistänyt pilottihankkeen, joka tunnetaan nimellä ”yhteiset analysointivalmiudet” (*Joint Analysis capacity*, JAC). Hankkeen tavoitteena on tietojen analysointi EU:n tasolla. Kuten ***laatikossa 2*** kuvataan, yhteisiä analysointivalmiuksia koskeva hanke oli myönteinen aloite, mutta sen laajuus, kapasiteetti ja tuotokset jäivät rajallisiksi.

---

[20] Tullialaa koskeva WCO:n riskienhallinnan sääntökokoelma, nide 4, liite 1.

[21] ISO 31 000:2018 Riskienhallinta – Ohjeet, s. 3.

Laatikko 2

Yhteisiä analysointivalmiuksia koskeva pilottihanke

Euroopan parlamentti, budjettipääosasto, verotuksen ja tulliliiton pääosasto ja EU:n petostentorjuntavirasto OLAF perustivat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen[22] suositusten mukaisesti yhteisiä analysointivalmiuksia koskevan pilottihankkeen kauppavirtojen analysoimiseksi. Hankkeen soveltamisala rajoittui tiettyjen tuotteiden tuonnin analysointiin, ja sen perusteella annettiin kahdeksan EU:n riskitietolomaketta vuonna 2019 (ks. kohta *53*). Komissio odotti jäsenvaltioiden laativan tai päivittävän riskiprofiileja tältä pohjalta. Näiden riskitietolomakkeiden tulosten seuranta on käynnissä.

Komissio julkaisi syyskuussa 2020 tullitoimintaohjelman (ks. kohta *16*), jossa se ehdotti EU:n yhteisten analyysivalmiuksien aloitteen käynnistämistä. Aloitteessa keskitytään aluksi jo saatavilla olevien tietojen hyödyntämiseen ja tarkoituksenmukaisten hallintoratkaisujen kehittämiseen.

34 FRC-päätös ei velvoita jäsenvaltioita käyttämään tiedonlouhintatekniikoita riskianalyysissään. Ohjeissa mainitaan tämä mahdollisuus, mutta ei määritellä selkeää menetelmää. Kolmannes jäsenvaltioista totesi kyselyyn antamissaan vastauksissa, että taloudellisia riskejä koskevassa EU:n kehyksessä ei otettu riittävästi huomioon kehittyneitä tietojen analysointitekniikoita (esim. tiedonlouhintaa). Kaksi tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota oli luonut riskiprofiileja, jotka perustuvat tiedonlouhintaa hyödyntäviin tutkimuksiin (pääasiassa kansallisista tietokannoista peräisin olevien tietojen pohjalta). Nämä profiilit olivat erittäin vaikuttavia sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisessa. Muut kolme tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota ei kuitenkaan käyttänyt näitä tekniikoita riskinarvioinnissaan.

35 Niistä ilmoituksista, joita ei valita automaattisesti riskiprofiilien perusteella, jäsenvaltiot valitsevat satunnaisesti tietyn prosenttiosuuden tarkastuksiin. Tällaisella satunnaisvalinnalla on keskeinen merkitys vaikuttavan valvontakehyksen varmistamisessa, sillä sen avulla voidaan muun muassa tunnistaa uusia, havaitsemattomia riskisignaaleja[23]. FRC-päätöksessä korostetaan **satunnaistarkastusten** merkitystä, mutta siihen ei sisälly sääntöjä, joilla yhdenmukaistettaisiin jäsenvaltioiden tarkastuksiin valitsemaa tuonnin osuutta tai

[22] Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohta 4.23, suositus 1.

[23] Ks. WCO:n riskienhallinnan sääntökokoelma ja UTK, 5 artiklan 25 kohta.

niiden soveltamaa menetelmää. Ohjeissa ei anneta lisäohjeita siitä, miten jäsenvaltioiden olisi sovellettava satunnaisvalintaa.

36 Tämänhetkinen **foorumi, tullialan riskienhallintajärjestelmä (CRMS), ei sovellu hyvin siihen, että jäsenvaltiot jakaisivat sen avulla** järjestelmällisesti riskialttiisiin tuojiin liittyviä **tietoja**. Näin ollen kullakin jäsenvaltiolla on vain niitä tuojia koskevia tietoja, jotka se on itse arvioinut riskialttiiksi. Koska tuojat voivat helposti muuttaa paikkaa, jossa ne tekevät tuontiselvityksen, yhdessä jäsenvaltiossa riskialttiina pidetyt tuojat voivat päättää tehdä tuontiselvityksen muissa jäsenvaltioissa, joissa niitä ei pidetä riskialttiina, ja siten välttyä tarkastuksilta.

37 **Sähköinen kaupankäynti**[24] muodostaa haasteen tullialan riskienhallinnalle. Koska sähköiseen kaupankäyntiin liittyy suuri määrä arvoltaan vähäisiä liiketoimia, tarkastusten kohdistaminen kuhunkin yksittäiseen tuonti-ilmoitukseen (jokaisesta yksittäisestä paketista on tehtävä tulli-ilmoitus) ei ole kustannustehokasta. Sääntöjenvastaisuuksien riski on kuitenkin todennäköisesti merkittävä, ja koska tällaisen tuonnin määrä on suuri, sillä on huomattava vaikutus EU:n taloudellisiin etuihin. FRC-päätöksen ja ohjeiden perusteella muodostetussa kehyksessä ei oteta tätä ilmiötä huomioon riittävissä määrin: riskiprofiileja sovelletaan kuhunkin liiketoimeen (tuontiin), ja jäsenvaltiot voivat käyttää vaikutustenhallintaa vähentääkseen tarkastettavien liiketoimien lukumäärää (ks. kohdat ***27*** ja ***28***). Komissio tunnusti tullitoimintaohjelmassaan (ks. kohta ***16***), että sähköiseen kaupankäyntiin perustuvan tuonnin tullivalvonnan tehostamiseksi tarvitaan lisätoimia. Sähköisen kaupankäynnin globaalit suuntaukset osoittavat, että arvoltaan vähäisten tuonti-ilmoitusten määrä kasvaa.

Kehyksessä asetetaan vain rajalliset raportointi-, seuranta- ja tarkastusvaatimukset

38 FRC-päätöksessä yksilöidään määräajat, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle yhteisten taloudellisen riskin arviointiperusteiden täytäntöönpanosta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nämä raportointivälit voivat olla liian pitkiä vaikuttavan ja ajantasaisen järjestelmän ylläpitämiseksi, koska kehystä on jatkuvasti seurattava ja tarkistettava. Kaksi tarkastuskäynnin kohteena

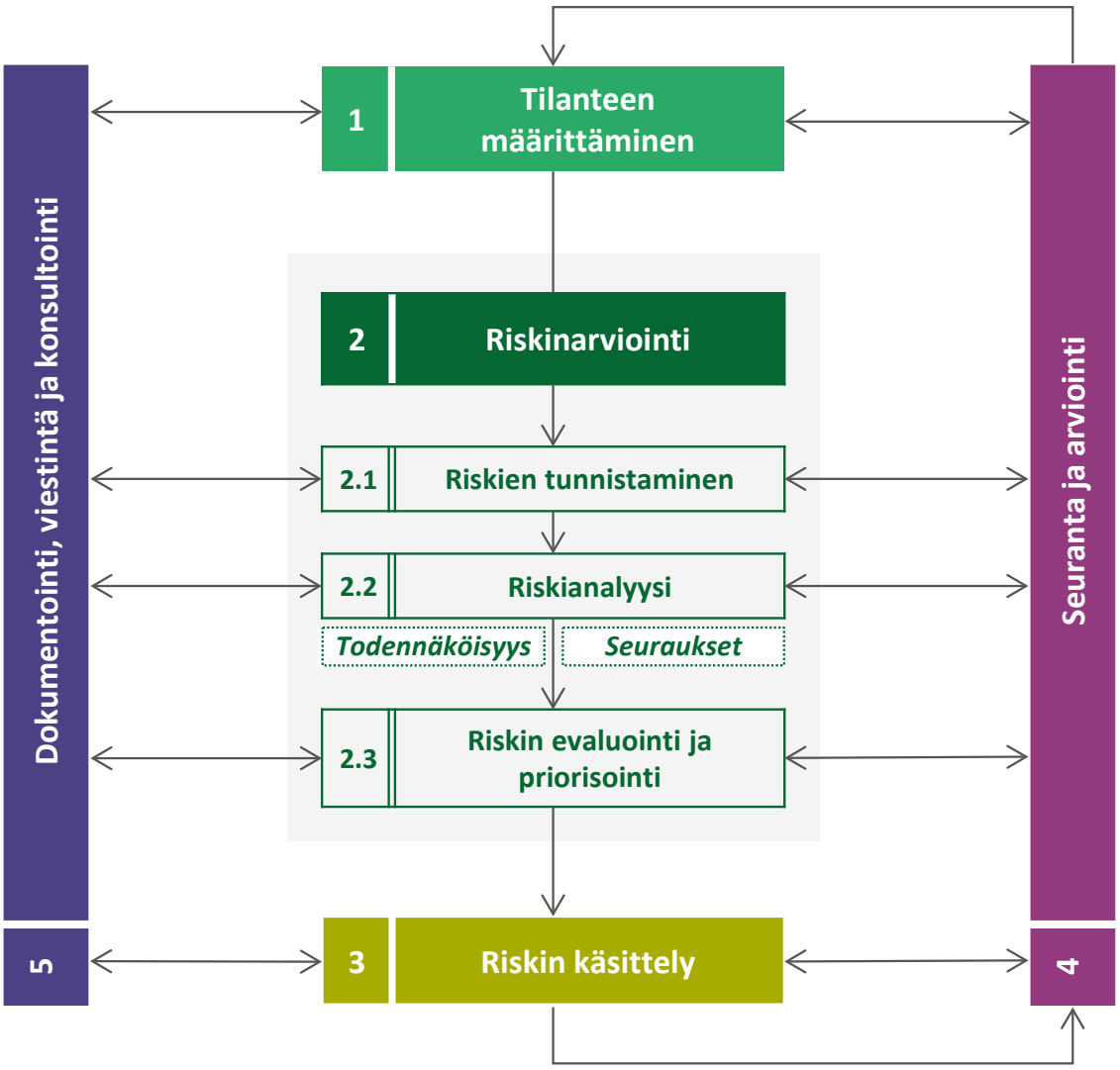
[24] Tilintarkastustuomioistuin julkaisi hiljattain sähköisen kaupankäynnin haasteita koskevan erityiskertomuksen 12/2019 *Sähköinen kaupankäynti: monia arvonlisäveron ja tullien kantoon liittyviä haasteita ei ole ratkaistu*.

ollutta jäsenvaltiota epäili myös, edistikö tämä tiheys oikea-aikaisia toimia yhteisten riskinarviointiperusteiden parantamiseksi.

39 Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain tiedot tarkastuksistaan osana tulliliiton suorituskykyä koskevaa raportointikehystä. Tulliliiton suorituskykyä koskevista raporteista voisi olla apua, kun komissio seuraa, miten jäsenvaltiot panevat FRC-päätöstä täytäntöön. Ne eivät kuitenkaan ole kovin hyödyllisiä lähinnä siksi, että tarkastuksia koskevissa tiedoissa ei erotella taloudellisista syistä tehtäviä tarkastuksia turvallisuussyihin perustuvista tarkastuksista. Lisäksi kerättyjen indikaattoritietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida toimien tai profiilien vaikuttavuutta tietyillä riskialueilla.

40 WCO:n riskienhallinnan sääntökokoelman mukaan sen varmistaminen, että riskienhallintatoimia seurataan ja tarkistetaan ja että tulokset toimitetaan takaisin poliittiselle tasolle, auttaa varmistamaan, että riskienhallinta pysyy vaikuttavana pitkällä aikavälillä (ks. ***kaavio 6***).

Kaavio 6 – Seurannan ja tarkistamisen soveltuvuus riskienhallintaprosessiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin WCO:n riskienhallinnan sääntökokoelman perusteella.

41 Komissio (verotuksen ja tulliliiton pääosasto) ei ollut vielä lokakuussa 2020 ottanut käyttöön menettelyä, jolla seurattaisiin säännöllisesti kehyksen soveltamista jäsenvaltioissa. Budjettipääosasto tekee säännöllisesti jäsenvaltioihin tullimaksuja koskevia tarkastuskäyntejä. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole suunnitteilla, että nämä tarkastukset kattaisivat myös sen, miten jäsenvaltiot panevat FRC-päätöstä täytäntöön. Komissiolla ei myöskään ole menettelyjä, joiden avulla se voisi puuttua tilanteisiin, joissa jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet FRC-päätöstä. ***Laatikossa 3*** esitetään yksi Tanskaa koskeva erityistapaus.

Laatikko 3

Komissio ei ole kohdistanut asianmukaista seurantaa Tanskassa toteutettujen tullitarkastusten vähäisyyteen

Tanskassa tehdyn tarkastuksen jälkeen budjettipääosasto totesi vuonna 2010, että tarkastusten määrä oli hyvin alhainen. Se raportoi tästä havainnosta ja suoritti havainnon perusteella seurantaa vuoteen 2015 asti, mutta päätti sittemmin asian käsittelyn, vaikka Tanska ei ollut tehnyt merkittäviä parannuksia ja vaikka asia todennäköisesti vaikuttaisi FRC-päätöksen täytäntöönpanoon. Tämän jälkeen komissio ei ole ottanut asiassa virallisesti yhteyttä Tanskan tulliviranomaisiin.

Lisäksi Tanskan ylin tarkastuselin (*Rigsrevisionen*) julkaisi vuonna 2017 raportin[25] komission vuonna 2010 esittämän kritiikin johdosta. Raportissa todettiin muun muassa, että tullitarkastusten määrä oli edelleen hyvin vähäinen, että riskienhallintajärjestelmässä oli useita puutteita ja että satunnaistarkastuksia ei ollut.

42 EU:n riskitietolomakkeet ovat verkkolomakkeita, joilla komission yksiköt vaihtavat riskisignaaleja jäsenvaltioiden kanssa (ks. kohta ***53***). Vaikka jäsenvaltioilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta antaa palautetta näistä lomakkeista, EU:n riskitietolomakkeiden asianmukainen seuranta on tärkeää johdonmukaisen riskienhallinnan varmistamiseksi. Yhteisiä analysointivalmiuksia koskevan pilottihankkeen (ks. ***laatikko 2***) ja budjettipääosaston tietyissä jäsenvaltioissa suorittamien tullimaksuja koskevien tarkastusten lisäksi komissio ei ole suorittanut seurantaa määrittääkseen, ovatko jäsenvaltiot puuttuneet kunnolla EU:n riskitietolomakkeissa yksilöityihin riskeihin. Komissio ei analysoinut säännöllisesti jäsenvaltioiden antamaa palautetta eikä ryhtynyt toimiin puuttuakseen siihen, että tietyt jäsenvaltiot eivät toteuttaneet toimia.

43 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että vuonna 2019 kolme jäsenvaltiota ei antanut lainkaan palautetta, kun taas neljä jäsenvaltiota antoi palautetta vain muutamista EU:n riskitietolomakkeista. Lähes puolessa (43 prosenttia) tapauksista, joissa jäsenvaltiot antoivat palautetta, ne eivät ilmoittaneet, olivatko ne luoneet riskiprofiilin tai päivittäneet sitä EU:n riskitietolomakkeessa kuvatun ongelman ratkaisemiseksi tai oliko niillä jo riskiprofiili ongelman ratkaisemiseksi.

---

[25] Raportti 7/2017, joulukuu 2017: *Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet* (ylimmän tarkastuselimen raportti SKAT:n tullialan valvonnasta ja ohjeista).

44 Tullialan vaikuttavan riskienhallinnan varmistamiseksi on tärkeää toteuttaa tarkoituksenmukaisia tarkistusjärjestelyjä kehyksen toiminnan parantamiseksi. Tältä osin WCO toteaa, että olisi laadittava vankka kehys ja tarkistuskriteerit ja että tällaisten arviointien olisi katettava kaikki riskienhallinnan osa-alueet.

45 Kaikkien jäsenvaltioiden tulliviranomaisten ja komission edustajista koostuva asiantuntijaryhmä perustettiin keskustelemaan tullialan riskienhallintaan liittyvistä kysymyksistä EU:ssa. Ohjeiden mukaan ryhmän olisi tarvittaessa arvioitava kehyksen täytäntöönpanoon liittyviä keskeisiä kysymyksiä. Komissio ei kuitenkaan ole vielä kehittänyt FRC-päätöksen ja ohjeiden osalta selkeää arviointimenettelyä, jonka yhteydessä olisi määritetty välitavoitteet ja kriteerit.

Kehys ei johda tullitarkastusten yhdenmukaiseen soveltamiseen

Jäsenvaltioiden riskienhallintakäytännöt eroavat yhä toisistaan

46 Tarkastuskäynnin kohteena olleet viisi jäsenvaltiota katsoivat, että riskienhallintajärjestelmät, jotka ne olivat kehittäneet ennen FRC-päätöksen tekemistä, olivat jo suurelta osin päätöksen määräysten mukaisia. Niiden mielestä muutamat vähäiset muutokset riittäisivät varmistamaan, että FRC-päätöstä noudatetaan kaikilta osin. Tärkein tapa, jolla nämä jäsenvaltiot olivat mukauttaneet riskienhallintakehystään, oli kartoittaa nykyiset profiilinsa ja yhdistää ne vastaaviin taloudellisen riskin arviointiperusteisiin (vain yksi jäsenvaltio oli luonut joitakin riskiprofiileja kriteereille, jotka eivät vielä kuuluneet sen nykyisiin profiileihin). Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että jäsenvaltiot eivät käyttäneet kaikkia suositeltuja indikaattoreita kartoittaessaan riskiprofiileja FRC-päätöksessä vahvistettujen kriteerien perusteella. Näin ollen jäsenvaltiot soveltavat erilaisia perusteita valitessaan tulli-ilmoituksia tarkastettaviksi.

47 Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot eivät odottaneet lisäävänsä valvontakapasiteettiaan FRC-päätöksen täytäntöönpanon myötä. Riskienhallinnan lähestymistapa, jota ne olivat soveltaneet ennen FRC-päätöksen tekemistä, ei ollut muuttunut merkittävästi, eivätkä kyseiset jäsenvaltiot olettaneet sen muuttuvan. ***Laatikossa 4*** annetaan kaksi esimerkkiä näiden maiden kommenteista, jotka koskevat FRC-päätöksen ja ohjeiden käyttöönoton vaikutusta niiden riskienhallintajärjestelmiin.

Laatikko 4

Jäsenvaltioiden näkemykset tullialan taloudellisten riskien hallintajärjestelmiensä muutoksista, jotka johtuvat FRC-päätöksen täytäntöönpanosta

Yksi tarkastuskäynnin kohteena ollut jäsenvaltio katsoi, että sen järjestelmä oli jo täysin FRC-päätöksen mukainen. Sen mukaan päätökseen tai ohjeisiin ei sisälly olennaista tietoa riskianalyysimenettelystä. Ne tarjoavat vain laajat puitteet. Lisäksi jäsenvaltio katsoi, että FRC-päätöksessä ainoastaan määritetään jäsenvaltion jo olemassa olevat taloudellisten riskien analyysimenetelmät.

Eräs toinen jäsenvaltio totesi, että FRC-päätös on muodollinen jatko tullihallinnon nykyisille talousalan toimille.

48 Vastauksissaan tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn, joka lähetettiin jäsenvaltioille ennen ohjeasiakirjan vahvistamista, 17 jäsenvaltiota 27:stä (63 prosenttia) totesi, että FRC-päätöksen täytäntöönpano ei johtaisi merkittäviin muutoksiin niiden riskienhallintajärjestelmissä. Useimmat niistä kymmenestä jäsenvaltiosta, jotka mainitsivat, että niiden olisi tehtävä merkittäviä muutoksia, ilmoittivat, että niiden suurimpana haasteena olisi tietojärjestelmien päivittäminen.

49 Lisäksi tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot sovelsivat riskiprofiileja ainoastaan luovutusta edeltävään valvontaan. Luovutuksen jälkeisten tarkastusten osalta ne eivät tehneet systemaattista riskianalyysia käyttäen riskiprofiileja, jotka perustuvat FRC-päätöksen kriteereihin (ks. kohta ***25***).

50 Jäsenvaltiot soveltavat erilaisia lähestymistapoja tarkastusten määrän vähentämiseksi hallittavissa olevalle tasolle. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa tarkastusten valinta tapahtui soveltamalla riskiprofiileihin laajalti vaikutustenhallintaa osana automaattista riskianalyysijärjestelmää. Vaikka maat käyttivät useimpia tai kaikkia FRC-päätöksessä määrättyjä menetelmiä, menettelyjen soveltamistavat vaihtelivat huomattavasti.

51 ***Kaaviossa 7*** esitetään tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden osalta vaikutustenhallintatoimenpiteet, joita sovelletaan riskiprofiileihin tapauksissa, joissa tietyn tuoteryhmän kohdalla ilmenee aliarvottamista tietystä alkuperämaasta tapahtuvassa tuonnissa. Se osoittaa, että samaa tuonti-ilmoitusta voidaan jäsenvaltiosta riippuen suositella tai jättää suosittelematta tarkastettavaksi. Esimerkiksi tietyn painoinen tuontierä (jonka arvo jää alle kussakin jäsenvaltiossa käytetyn kynnysarvon)

- jäisi valitsematta tarkastukseen jäsenvaltiossa B, koska erä jää painorajan alapuolelle
- voitaisiin valita tai olla valitsematta tarkastukseen jäsenvaltioissa A ja D, koska tarkastusprosentti vaihtelee ilmoitetun arvon ja kynnysarvon välisen eron sekä maahantuojan mukaan
- valittaisiin tarkastukseen jäsenvaltioissa C ja E, koska vaikutustenhallinnassa ei käytetä perusteena painoa. Ohitusten todennäköisyys on kuitenkin näissä kahdessa jäsenvaltiossa paljon suurempi kuin kolmessa muussa jäsenvaltiossa.

Kaavio 7 – Riskiprofiileihin sovelletut vaikutustenhallintatoimenpiteet tapauksissa, joissa tietystä alkuperämaasta tapahtuvassa tuonnissa ilmenee aliarvottamista

✓ Kyllä ✗ Ei

Jäsenvaltio	Tietyt toimijat on jätetty tarkastusten ulkopuolelle (tai tarkastus-prosenttia on alennettu)	Painoraja	Muut prosenttiosuuksien vähennykset ja ohitukset
A	✓	50 kg	Muihin riski-indikaattoreihin perustuvat tarkastusprosentit.
B	✓	1 000 kg	-
C	✓	✗	Ohitusten osuus suuri (yli 50 prosenttia).
D	✓	✗	Suurempi tarkastusprosentti erityistapauksissa.
E	✗	✗	Ohitusten osuus suuri (kaikkiaan25 prosenttia).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioista kerättyjen tietojen perusteella.

52 Ohitusten esiintymistiheys, syyt, valvonta ja seuranta vaihtelevat huomattavasti tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden välillä. Suositeltuja tarkastuksia koskevien ohitusten osuus vaihteli 1,6 prosentista 60 prosenttiin. ***Kaaviossa 8*** kuvataan, miten nämä jäsenvaltiot hallinnoivat ohituksia. Koska suositusten ohittamiselle ei ole olemassa sääntöjä tai ehtoja, jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää, tekevätkö ne suositellut tarkastukset. Jäsenvaltioiden välillä on eroja myös siinä, millaisen menettelyn avulla ohittaminen on perusteltava: joissakin jäsenvaltioissa ohittaminen on mahdollista vain, jos jotkin ennalta määritetyt ominaisuudet toteutuvat, kun taas toisissa perustelut vaaditaan tapauskohtaisesti (ks. kohta ***29***).

Kaavio 8 – Tullitarkastusten ohittaminen tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa

✓ **Kyllä** ✗ **Ei** ✗ **Hyväksyntä välttämätön, mutta ei hierarkkinen**

Jäsenvaltio	Ennalta määrättyjen ominaisuuksien täytyttävä	Perustelun syöttäminen järjestelmään pakollista	Ylemmän tason antama hyväksyntä pakollinen
A	✗	✓	✗
B	✓	✓	✗
C	✗	✓	✗
D	✗	✗	✗
E	✓	✓	✗

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioista kerättyjen tietojen perusteella.

Jäsenvaltiot tunnistavat ja käsittelevät riskisignaaleja eri tavoin

53 UTK:n täytäntöönpanosäädöksessä[26] todetaan, että tulliviranomaisten välisessä sekä tulliviranomaisten ja komission välisessä viestinnässä olisi käytettävä sähköistä järjestelmää, kun pannaan täytäntöön yhteisiä riskinarviointiperusteita ja -malleja[27]. Tärkeimmät riskienhallinnassa EU:n tasolla käytettävät tietotekniset välineet ovat tullialan riskienhallintajärjestelmä (CRMS) ja petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS). CRMS mahdollistaa riskeihin liittyvien tietojen vaihdon verkossa EU:n laajuisesti riskitietolomakkeiden avulla. Riskitietolomakkeita voi lähettää joko jäsenvaltio tai komissio (EU:n riskitietolomakkeet). AFIS on järjestelmä, jossa OLAF toimittaa keskinäistä avunantoa koskevat tiedonannot (jäsenvaltioille osoitetut pyynnöt ryhtyä toimiin OLAFin tutkimuksissa havaittujen riskien johdosta). Nämä järjestelmät sisältävät riskeistä tietoja, joita jäsenvaltiot voivat käyttää kansallisissa riskianalyysijärjestelmissään.

54 Tarkastuskäynnin kohteena olleet viisi jäsenvaltiota ilmoittivat havainneensa, että jäsenvaltioiden riskitietolomakkeet eivät ole aina riittävän selkeitä, mikä tarkoittaa, että ne eivät helpota riskiprofiilin luomista ja että riskitietolomakkeisiin sisältyy yleensä sekä toistuvia että kertaluonteisia riskejä. Lisäksi 21 jäsenvaltiota (78 prosenttia) katsoi kyselylomakkeeseen antamissaan vastauksissa, että riskitietojen perusteellisempi käsittely EU:n tasolla (esim. komission ennakkoanalyysi jäsenvaltioiden riskitietolomakkeista) mahdollistaisi tehokkaamman ja yhdenmukaisemman riskianalyysin.

55 Jäsenvaltiot tulkitsevat eri tavoin riskisignaaleja, jotka ilmenevät keskinäistä avunantoa koskevista tiedonannoista tai riskitietolomakkeista. Esimerkiksi riskiprofiilit, jotka on laadittu vastauksena keskinäistä avunantoa koskeviin tiedonantoihin joistakin tietyn alkuperämaan aliarvotetuista tuotteista, vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Myös riskiprofiilit, joita eri jäsenvaltiot luovat vastauksena EU:n riskitietolomakkeisiin, jotka on laadittu komission yhteisiä analysointivalmiuksia koskevan pilottihankkeen yhteydessä tehdyn data-analyysin perusteella, vaihtelevat huomattavasti. Tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista vain yksi otti

---

[26] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/2447, annettu 24 päivänä marraskuuta 2015, unionin tullikoodeksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 tiettyjen säännösten täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 343, 29.12.2015, s. 558–893).

[27] Kuten edellä, 36 artikla.

käyttöön toimenpiteitä, joilla vähennettiin tuontitarkastuksia sellaisten tuotteiden osalta, joissa oli EU:n riskitietolomakkeissa mainitut koodit ja alkuperämaat.

56 Kehys ei sisällä sääntöjä satunnaisvalinnan yhdenmukaistamisesta (ks. kohta ***35***). Tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa havaittiin erilaisia lähestymistapoja, kuten ***kaaviosta 9*** käy ilmi. Satunnaisvalinnan prosenttiosuudet (eli niiden ilmoitusten osuus, joita ei valittu riskiprofiilien perusteella ja jotka tämän jälkeen valitaan satunnaisesti tarkastuksia varten) vaihtelevat jäsenvaltioittain (nämä prosenttiosuudet vaihtelevat tarkastettujen jäsenvaltioiden välillä 0,0067 prosentista 0,5 prosenttiin). Erilaiset lähestymistavat tarkoittavat esimerkiksi sitä, että valtuutettu talouden toimija valitaan yhdessä tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista satunnaistarkastuksiin 74 kertaa todennäköisemmin kuin muissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa. Kahdessa jäsenvaltiossa huomattava määrä ilmoituksia jätetään satunnaisvalinnan ulkopuolelle, koska yksinkertaistettuihin ilmoituksiin (ks. kohta ***59***) ei sovelleta riskiperusteista eikä satunnaisvalintaa.

Kaavio 9 – Tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa sovellettu satunnaisvalinnan prosenttiosuus vuonna 2019

✓ Kyllä ✗ Ei

Jäsenvaltio	Ilmoitukset, joihin sovelletaan prosenttiosuutta			Lisätiedot
	Tavanomainen	Yksinkertaistettu	Täydentävä	
A	✓	✓	✓	**Eri prosenttiosuudet ilmoituksen tyypin mukaan**
B	✓	✗	✓	**Kukin tullitoimipaikka voi mukauttaa satunnaisvalinnan prosenttiosuutta**
C	Tarkastettavien ilmoitusten satunnaisvalinta ei tapahdu automaattisesti.			**Tullitoimipaikat tekevät jonkin verran satunnaistarkastuksia**
D	✓	✗	✗	**Eri prosenttiosuudet tarkastustyypin mukaan (fyysinen tai asiakirjatarkastus)**
E	✓	✗	✗	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioista kerättyjen tietojen perusteella.

Jäsenvaltiot eivät vaihda systemaattisesti tietoja riskialttiista tuojista muiden jäsenvaltioiden kanssa

57 Kohdassa *36* huomautettiin, että tämänhetkinen foorumi, jolla jäsenvaltiot jakavat riskialttiisiin tuojiin liittyviä tietoja, ei sovellu hyvin tarkoitukseensa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot eivät vaihtaneet systemaattisesti tietoja näistä riskialttiista tuojista muiden jäsenvaltioiden kanssa osana riskienhallintaa.

58 Lisäksi jäsenvaltiot käyttävät erilaisia menetelmiä luokitellessaan tuojia kiinnostaviksi talouden toimijoiksi, ja tapa, jolla ne käyttävät näitä tietoja

riskiprofiileissaan, vaihtelee. Joillakin jäsenvaltioilla on kiinnostavista talouden toimijoista luettelo, jota sovelletaan useisiin riskiprofiileihin kyseisten toimijoiden valvonnan lisäämiseksi. Toiset jäsenvaltiot määrittelevät suoraan kussakin riskiprofiilissa, mihin toimijoihin olisi kohdistettava enemmän (tai vähemmän) tarkastuksia. Jäsenvaltiot myös määrittelevät ja yksilöivät kiinnostavat talouden toimijat eri tavoin. Joissakin jäsenvaltioissa tunnistaminen tapahtuu tapauskohtaisesti, kun taas toisissa käytetään automaattista prosessia.

Kaikki jäsenvaltiot eivät tee kaikista (vakiomuotoisista ja yksinkertaistetuista) ilmoituksista automaattista riskianalyysiä

59 Tavarat esitetään tullille vakiomuotoisella ilmoituksella, joka sisältää kaikki lakisääteiset tiedot. Jotkin tuojat hyötyvät kuitenkin yksinkertaistetusta ilmoitusjärjestelmästä, jonka ansiosta ne voivat jättää pois tiettyjä tietoja tai asiakirjoja tai joskus yksinkertaisesti vain merkitä tuonnin kirjanpitoonsa. Tällöin tuojan on annettava tietyssä määräajassa täydentävä ilmoitus, joka sisältää kaikki vakioilmoituksessa vaaditut tiedot. Yksinkertaistettujen ilmoitusten osuus tehtyjen ilmoitusten kokonaismäärästä vaihteli tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa 25 ja 95 prosentin välillä.

60 Kahdessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa ei tehdä automaattista riskianalyysiä yksinkertaistetuista ilmoituksista eikä niihin liittyvistä täydentävistä ilmoituksista käyttäen FRC-päätökseen perustuvia riskiprofiileja. Tämä ei ole FRC-päätöksen vaatimusten mukaista. Tämä tarkoittaa sitä, että automaattinen riskianalyysikehys sulkee kokonaan pois merkittävän määrän tuontia. Muut kolme tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota soveltavat riskiprofiileja ainakin täydentäviin ilmoituksiin. ***Kaaviosta 10*** käy ilmi, miten tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot soveltavat automaattista riskianalyysia yksinkertaistettuihin ja täydentäviin ilmoituksiin.

Kaavio 10 – Automaattisen riskianalyysin soveltaminen yksinkertaistettuihin ja täydentäviin ilmoituksiin tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa

✓ **Kyllä** ✓ Kyllä, *mutta tietyin rajoituksin* ✗ **Ei**

Jäsenvaltio	Automaattinen riskianalyysi	
	Sovelletaan yksinkertaistettuihin ilmoituksiin	Sovelletaan täydentäviin ilmoituksiin
A	✓	✓
B	✓	✓
C	✗	✓
D	✗	✗
E	✗	✗

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioista kerättyjen tietojen perusteella.

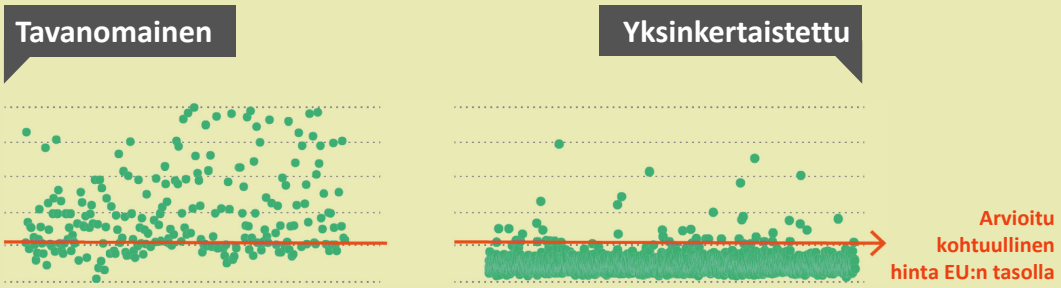
61 Yhdessä tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista tilintarkastustuomioistuin pystyi analysoimaan tiettyjen tuotteiden tuonti-ilmoituksissa annettuja tietoja sekä vakiomenettelyjen että yksinkertaistettujen menettelyjen osalta. ***Laatikossa 5*** oleva esimerkki osoittaa, että se, ettei yksinkertaistettuihin ilmoituksiin sovelleta automaattista riskianalyysia, saattaa vähentää kannettujen tullien määrää joissakin jäsenvaltioissa.

Laatikko 5

Aliarvottamisen riski yksinkertaistetuissa ilmoituksissa

Yhdessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa vakiomuotoiset ja yksinkertaistetut tulli-ilmoitukset tehdään kahdessa erillisessä tietojärjestelmässä. Tilintarkastustuomioistuin analysoi neljää tietyssä maassa tuotettua tavaratyyppiä, jotka oli kirjattu näihin kahteen järjestelmään heinä-elokuussa 2019, ja havaitsi, että näistä tavaroista kahden kohdalla ilmoitettu arvo kilogrammaa kohti oli järjestelmällisesti alhaisempi yksinkertaistetuissa ilmoituksissa kuin vakiomuotoisissa ilmoituksissa. Yksinkertaistetuissa ilmoituksissa tuotujen tavaroiden hinnat muodostivat klusterit (ks. kuva jäljempänä), jotka alittivat arvioidut ”kohtuulliset” hinnat (eli hinnat, joiden alapuolella on aliarvotuksen riski ja ilmoitukset olisi valittava tarkastukseen).

Seuraavat kaaviot osoittavat, että yhden tuoteluokan osalta kilogrammaa kohti ilmoitettu arvo vaihtelee merkittävästi ilmoituksen tyypistä riippuen. Jos tässä tapauksessa sovellettaisiin aliarvotusriskin tunnistamismenetelmää, tarkastettavaksi olisi valittava noin kaksi kolmasosaa yksinkertaistetuista ilmoituksista. Koska jäsenvaltio ei kuitenkaan kohdista yksinkertaistettuihin ilmoituksiin automaattista riskianalyysia, sen järjestelmä ei merkinnyt kyseisiä ilmoituksia tarkastettavaksi.



Huom. Yksinkertaistettuja ilmoituksia koskevissa tietojärjestelmissä käytetyt painoja koskevat arvot pyöristetään lähimpään kilogrammaan, joten tässä analyysissa ei ole otettu huomioon ennalta määritettyä painoa pienempiä ilmoituksia, jotka olisivat saattaneet aiheuttaa keinotekoisen aliarvottamisriskin.

Johtopäätökset ja suositukset

62 Tarkastuksessa arvioitiin, varmistetaanko komission yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kehittämällä riskienhallintakehyksellä (joka perustuu FRC-päätökseen ja täydentäviin ohjeisiin) tullitarkastusten yhdenmukainen soveltaminen EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. FRC-päätöksen ja ohjeiden täytäntöönpano on tärkeä askel kohti tullitarkastusten yhdenmukaista soveltamista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että kehys ei takaa tullitarkastuksiin valinnan osalta riittävää yhdenmukaistamista EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Tämä johtuu pääasiassa kehyksen rakenteeseen liittyvistä puutteista, joiden vuoksi jäsenvaltiot voivat soveltaa sitä huomattavan eri tavoin. Tämä saattaa antaa sääntöjä noudattamattomille toimijoille mahdollisuuden kohdentaa tuontinsa EU:n saapumispaikkoihin, joissa valvonta on vähäisempää.

63 Tuontia, joka aiheuttaa suuremman riskin EU:n taloudellisille eduille, ei välttämättä priorisoida asianmukaisesti (ks. kohta *21*). FRC-päätös ei ole riittävän yksityiskohtainen, se ei sisällä kaikkia UTK:n vaatimuksia ja antaa jäsenvaltioille liikaa harkintavaltaa päätöksen soveltamisessa, myös tarkastusten määrän vähentämisen osalta. Ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, eikä niissä ole selkeitä ja täsmällisiä ohjeita yksittäisten kysymysten osalta (ks. kohdat *22*–*29* ja *35*). Ei ole olemassa EU:n laajuisia foorumeja tai tietokantoja, joilla voitaisiin systemaattisesti jakaa tietoja kaikista riskialttiista tuojista (ks. kohta *36*). Kehykseen ei sisälly asianmukaisia välineitä, joilla voitaisiin puuttua sähköisen kaupankäynnin riskeihin (ks. kohta *37*). Nykyiset seuranta- ja arviointijärjestelyt eivät ole riittäviä (ks. kohdat *38*–*45*). EU:n riskisignaaleihin ei aina liity selkeitä ohjeita jäsenvaltioille riskiprofiilien laadintaa varten (ks. kohdat *53*–*56*). Joissakin jäsenvaltioissa merkittävään osaan EU:n tuonnista ei sovelleta automaattista riskianalyysiä (ks. kohdat *59*–*61*).

Suositus 1 – Edistetään tullitarkastusten yhdenmukaista soveltamista

Komission olisi toteutettava jäljempänä luetellut toimet, joilla lisätään tullivalvonnan yhdenmukaisuutta. Nämä toimet edellyttävät, että jäsenvaltiot tukevat niitä ja tarvittaessa hyväksyvät ne. Yhdenmukaisuutta olisi lisättävä

a) vahvistamalla jäsenvaltiolle osoitettuja sääntöjä esimerkiksi seuraavasti: lisäämällä kehykseen ohjeita ja tarkennuksia muun muassa sellaisia menettelyjä ja perusteita varten, joita jäsenvaltioiden on sovellettava vähentäessään tarkastusten määrää (mukaan lukien tullitarkastuksia koskevien valintojen

ohittaminen), sekä siitä, miten kehystä sovelletaan luovutuksen jälkeisiin tarkastuksiin ja miten satunnaisvalintaa sovelletaan; lisäksi osa tällä hetkellä ohjeisiin sisältyvistä säännöistä olisi siirrettävä FRC-päätökseen

b) sisällyttämällä FRC-päätökseen ja siihen liittyviin ohjeisiin sääntöjä sen varmistamiseksi, että tuontiin liittyvät riskit, jotka koskevat sähköistä kaupankäyntiä, otetaan asianmukaisesti huomioon

c) parantamalla riskisignaalien laatua esimerkiksi seuraavasti: edellyttämällä jäsenvaltioiden laatimilta riskitietolomakkeilta enemmän selkeyttä ja yksityiskohtaisuutta; varmistamalla, että saatavilla on tarkat ohjeet EU:n riskitietolomakkeiden ja keskinäistä avunantoa koskevien tiedonantojen käytöstä; suorittamalla seurantaa, jonka avulla tarkistetaan riskitietolomakkeiden täytäntöönpano jäsenvaltioissa, ja edellyttämällä jäsenvaltioilta pakollista palautetta

d) arvioimalla, missä määrin jäsenvaltioiden riskiprofiilit kattavat erityyppiset ilmoitukset (vakiomuotoiset ja yksinkertaistetut), ja varmistamalla, että nykyiset puutteet katetaan asianmukaisesti

e) kehittämällä, panemalla täytäntöön ja pitämällä yllä EU:n laajuisia riskitietokantoja (kuten luetteloita kiinnostavista talouden toimijoista), joita jäsenvaltiot voivat käyttää

f) perustamalla vakaat järjestelyt, joiden avulla seurataan ja arvioidaan kehyksen soveltamista jäsenvaltioissa.

Tavoiteajankohta: 2022

64 Tullialan taloudellisista riskeistä ei ole tehty asianmukaista EU:n laajuista analyysia, joka perustuisi kaikesta EU:n tuonnista saatuihin tietoihin (ks. kohdat ***30***–***34***). Nykyisessä kehyksessä vahvistetaan yleiset perusteet ja indikaattorit, joita jäsenvaltioiden on sovellettava riskianalyysissään, ja jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi laatia yksityiskohtaiset riskiprofiilit tarkastettavien tuontituotteiden valitsemiseksi. Kehys ei tarjoa kokonaisvaltaista lähestymistapaa taloudellisten riskien hallintaan EU:n tasolla. Se ei ole vielä muuttanut jäsenvaltioiden prosesseja riittävästi siten, että EU:n taloudelliset edut kyettäisiin suojaamaan asianmukaisesti (ks. kohdat ***46***–***52***).

Suositus 2 – Kehitetään ja pannaan täytäntöön täysimittaiset analyysi- ja koordinointivalmiudet EU:n tasolla

Komission olisi luotava EU:n tasolla keskitetty toiminto, joka ohjaa paremmin yleisiä tullivalvontatoimia. Toiminnon olisi koottava yhteen komission ja jäsenvaltioiden asiantuntemus, jotta voidaan analysoida tullin tärkeimpiä taloudellisia riskejä ja määrittää parhaat tavat puuttua niihin.

Komission olisi analysoitava, miten tämä voidaan toteuttaa vaikuttavalla ja kestävällä tavalla. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi seuraavat toimet: lisätään nykyisten tullialan työryhmien vastuualueita; perustetaan erillinen yksikkö pääosastoon (tai verotuksen ja tulliliiton pääosaston, budjettipääosaston ja OLAFin muodostama osastojenvälinen palvelu); perustetaan erillinen EU-virasto.

Keskustoiminnolla olisi oltava seuraavat tehtävät:

a) määritellä esimerkiksi olennaisuuden osalta riskit, joihin olisi sovellettava yhdennettyä lähestymistapaa (EU:n kannalta merkitykselliset riskit), ja varmistaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, että tällaisiin riskeihin puututaan asianmukaisesti

b) kehittää tehokkaat tiedonlouhintavalmiudet ja panna ne täytäntöön, jotta voidaan toteuttaa data-analyysi EU:n tasolla ja tunnistaa EU:n kannalta merkitykselliset riskit

c) tutkia tapoja kehittää jäsenvaltioiden tuonti- ja riskinhallintajärjestelmien kanssa yhteensopivia tietoteknisiä riskienhallintavälineitä, jotta EU:n kannalta merkityksellisiin riskeihin liittyviä valvontasuosituksia voidaan soveltaa suoraan ja automaattisesti.

Tavoiteajankohta: 2023

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Tony Murphyn johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 23. helmikuuta 2021.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
Presidentti

Lyhenteet

AFIS: Petostentorjunnan tietojärjestelmä (*Anti-Fraud Information System*)

Alv: Arvonlisävero

BKTL: Bruttokansantulo

COMEXT: Eurostatin ulkomaankaupan tilastotietokanta

CRMS: Tullialan riskienhallintajärjestelmä (*Customs Risk Management System*)

EU: Euroopan unioni

FRC-päätös: Taloudellisen riskin arviointiperusteita ja -malleja koskeva täytäntöönpanopäätös (*Financial Risks Criteria and Standards Implementing Decision*)

ISO: Kansainvälinen standardisoimisjärjestö (*International Organisation for Standardization*)

JAC: Yhteiset analysointivalmiudet (*Joint Analysis Capacity*)

OLAF: Euroopan petostentorjuntavirasto

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

UTK: Unionin tullikoodeksi

WCO: Maailman tullijärjestö (*World Customs Organisation*)

Sanasto

Riskienhallinta: Tunnistetaan järjestelmällisesti riskit ja toteutetaan toimia niiden lieventämiseksi tai poistamiseksi tai niiden vaikutusten vähentämiseksi.

Riskiprofiili: Riskikriteerien yhdistelmä, joka auttaa yksilöimään riskialttiimmat tulli-ilmoitukset, jotka on otettava huomioon tullitarkastuksissa.

Riskisignaali: Mahdollista riskiä koskevat tiedot, joita voidaan käyttää riskiprofiilien luomiseen.

Tulli-ilmoitus: Virallinen asiakirja, jossa esitetään yksityiskohtaiset tiedot tavaroista, joita esitetään tuontia, vientiä tai muuta tullimenettelyä varten.

Tulliliitto: Tulos siitä, että maaryhmä on päässyt sopimukseen, jonka mukaan se käy vapaasti kauppaa keskenään ja soveltaa yhteistä tullitariffia muista maista peräisin olevaan tuontiin.

Tullitarkastus: Menettely EU:n tullisääntöjen ja muun asiaankuuluvan lainsäädännön noudattamisen tarkastamiseksi.

Tullitulojen vaje: Erotus kansantalouden osalta oletettavissa olevan tuontitullien määrän ja tosiasiallisesti kannettujen tuontitullien määrän välillä.

Valtuutettu talouden toimija: Henkilö tai yritys, jota pidetään luotettavana ja jolla on näin ollen oikeus etuihin tullitoiminnan yhteydessä.

EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN ”TULLITARKASTUKSET: RIITTÄMÄTÖN YHDENMUKAISTAMINEN HAITTAA EU:N TALOUDELLISIA ETUJA”

TIIVISTELMÄ

I. Euroopan komissio on pyrkinyt viime vuosina yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa parantamaan tullialan riskienhallintajärjestelmää tarkastusten tehostamiseksi ja laissa säädettyjen tullien kantamisen varmistamiseksi. Tämän työn ansiosta on saavutettu tärkeitä virstanpylväitä, joita ovat erityisesti taloudellisen riskin arviointiperusteita koskevan päätöksen hyväksyminen vuonna 2018 ja päätökseen liittyvien ohjeiden vahvistaminen vuonna 2019. Komissio on myös tehnyt jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä parantaakseen tullin yritystarkastusopasta. Lisäksi komissio toimii aktiivisesti eri asiantuntijaryhmissä jäsenvaltioiden kanssa parhaiden käytäntöjen tunnistamiseksi ja havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Jäljellä on kuitenkin vielä paljon tehtävää yhteisen riskienhallintakehyksen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi, kuten tarkastuskertomuksesta käy ilmi. Komissio valmistelee parhaillaan uutta riskienhallintastrategiaansa, jossa ehdotetaan toimia tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Komissio toivoo jäsenvaltioiden tukevan tätä tavoitetta ja suhtautuvan myönteisesti tuleviin ehdotuksiinsa.

JOHDANTO

05. Komissio toteuttaa tarkastuksia varmistaakseen, että EU:n tullilainsäädäntöä sovelletaan jäsenvaltioissa yhdenmukaisesti ja että unionin taloudellisia etuja suojellaan. Jäsenvaltiot, jotka eivät toteuta tullivalvontaa ja aiheuttavat näin perinteisten omien varojen menetyksiä, voivat joutua vastuuseen menetyksistä, mikä on niille kannustin toimia asianmukaisesti tämän vastuun välttämiseksi.

12. Vaikka tullitulojen vajetta ei arvioitu, komissio määrittää menetettyjen tullitulojen määrän säännöllisesti perinteisiä omia varoja koskevissa tarkastuksissaan ja niiden jatkotoimien yhteydessä. Kyseiset määrät peritään jäsenvaltioilta EU:n talousarvioon. Komission tarkastuksissa havaittuja puutteita ja niitä vastaavia perinteisten omien varojen menetyksiä koskevia tietoja käytetään kohdennettaessa komission vuotuiseen jäsenvaltioita koskevaan tarkastusohjelmaan kuuluvia toimia.

Komissio myös havaitsi petosmekanismin, jossa oli kyse erityisesti Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tekstiilien ja kenkien alihinnoittelusta. Mekanismi on johtanut EU:n talousarvioon kuuluvien perinteisten omien varojen menetyksiin. Koska tarkastukset ja niitä seuraavat analyysit olivat vielä kesken, budjettipääosasto sisällytti varauman vuosien 2018 ja 2019 vuotuisiin toimintakertomuksiinsa. Komissio on nyt kehittänyt menetelmän näiden perinteisten omien varojen menetysten määrien määrittämiseksi. Tämän menetelmän avulla voidaan varmistaa, että jäsenvaltioiden ei tarvitse korvata tästä alihinnoittelupetoksesta johtuvia perinteisten omien varojen menetyksiä suuremmilla bruttokansantuloon perustuvilla maksuosuuksilla.

HUOMAUTUKSET

24. Komissio huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuimen tässä kohdassa mainitsemat yksityiskohdat on määritelty ohjeissa. Komissiolla on tarkoituksena siirtää nämä tiedot päätökseen.

28. Komissio on samaa mieltä siitä, että tilintarkastustuomioistuimen tässä kohdassa mainitsema vaikutustenhallinta on kuvailtu ohjeissa ja että tietyt sitä koskevat kohdat pitäisi siirtää päätökseen, jotta varmistetaan, että suurimpia riskejä valvotaan.

29. Komissio aikoo varmistaa, että ohittamista koskevat yleiset toimenpiteet lisätään FRC-päätökseen ja että ohjeissa tällä hetkellä kuvatut erityistoimenpiteet siirretään päätökseen.

30. Komissio on tehnyt saman päätelmän, jonka tilintarkastustuomioistuin mainitsee tässä kohdassa, ja se tunnustaa tullitoimintaohjelmassaan (julkaistu syyskuussa 2020) tarpeen kehittää tiedonlouhintaa ja tietojen analysointia EU:n tasolla (yhteiset analyysivalmiudet). Komissio aikoo puuttua uusiin sähköiseen kaupankäyntiin liittyviin riskeihin ja kehittää uuden riskienhallintastrategian, jolla pyritään korjaamaan nykyisen riskienhallintajärjestelmän havaitut puutteet, jotka heikentävät sen vaikuttavuutta.

32. Komission yhteinen vastaus kohtiin 32 ja 33:

Syyskuussa 2020 julkaistussa tullitoimintaohjelmassa korostetaan tarvetta kehittää tiedonlouhintaa ja tietojen analysointia EU:n tasolla (yhteiset analyysivalmiudet).

36. Komissio huomauttaa, että suurin ongelma on se, että jäsenvaltiot eivät käytä tullialan riskienhallintajärjestelmää (CRMS) tietojen järjestelmälliseen jakamiseen.

38. Komissio on toteuttanut tiettyjen FRC-päätöksen täytäntöönpanoon liittyvien näkökohtien (etuuskohtelualkuperä, yhteisiin analyysivalmiuksiin liittyvät riskitietolomakkeet, luovutuksen jälkeiset tarkastukset, päätöksessä vahvistettujen indikaattoreiden sähköisen täytäntöönpanon tila) seurantaa vuosina 2019 ja 2020, mutta se tunnustaa tarpeen päivittää FRC-päätöstä ja siihen liittyviä ohjeita lisäämällä niihin järjestelmällinen seurantamekanismi.

41. Ks. komission vastaus kohtaan 38.

Laatikko 3. Komissio otti joulukuussa 2020 virallisesti yhteyttä Tanskan tulliviranomaisiin toteuttaakseen jatkoseurantaa tullitarkastusten vähäisen määrän, satunnaistarkastusten puuttumisen ja riskienhallintajärjestelmän puutteiden johdosta.

Tanskan viranomaiset ilmoittivat helmikuussa 2021 komissiolle, että Tanskan tilintarkastustuomioistuin (Rigsrevisionen) oli marraskuussa 2020 julkaissut seurantakertomuksen Tanskan tulliviraston toteuttamista toimenpiteistä. Tanskan viranomaisten mukaan Tanskan tilintarkastustuomioistuin toteaa seurantakertomuksessaan, että Tanskan tullivirasto on kaksinkertaistanut tarkastusten määrän ja toteuttanut toimia noudattaakseen Euroopan komission suositusta, jonka mukaan sen olisi tarkasteltava uudelleen tarkastustensa määrää. Tanskan viranomaiset toteavat myös, että Tanskan tilintarkastustuomioistuin pitää toteutettuja toimenpiteitä tyydyttävinä ja on sen vuoksi päättänyt asian käsittelyn tältä osin marraskuussa 2020.

42. Komissio on pyytänyt jäsenvaltioilta palautetta siitä, miten ne ovat panneet täytäntöön yhteisiä analyysivalmiuksia koskevaan pilottihankkeeseen ja uuteen REX-järjestelmään liittyvät EU:n riskitietolomakkeet. Komissio aikoo analysoida arviointivaiheessa ja seurantakäynneillä, miten jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet muut taloudellisia riskejä koskevat riskitietolomakkeet riskienhallintajärjestelmiinsä.

45. Ensimmäinen arviointijakso käynnistyy vuonna 2021, ja sen myötä on odotettavissa ehdotuksia FRC-päätöksen ja/tai siihen liittyvien ohjeiden päivittämiseksi, jotta varmistetaan selkeä ja jäsennelty prosessi.

Laatikko 4. Komissio pitää valitettavana, että jäsenvaltiot eivät ole ottaneet huomioon kaikkia vaikutuksia, joita FRC-päätöksellä tulisi olla niiden kansallisiin riskienhallintajärjestelmiin. Valitettavaa on myös se, että jäsenvaltiot eivät ole käyttäneet kaikkia suositeltuja indikaattoreita, mikä on johtanut tarkastettavien tulli-ilmoitusten valinnassa käytettävien valintaperusteiden epäyhtenäiseen soveltamiseen. On niin ikään valitettavaa, että jäsenvaltiot eivät ole tehneet systemaattista riskianalyysia luovutuksen jälkeisten tarkastusten osalta, vaikka FRC-päätös koskee kaikentyyppisiä, sekä tavaroiden luovutusta edeltäviä että sen jälkeisiä tarkastuksia. Komissio aikoo kiinnittää näihin puutteisiin huomiota uudessa riskienhallintastrategiassa.

55. Komissio huomauttaa, että komission yhteisiä analyysivalmiuksia koskevaa pilottihanketta varten laaditut riskitietolomakkeet olivat kokeiluluonteisia ja sisälsivät vain vähän tietoja, koska kyseessä oli kokeellinen hanke. Keskinäistä avunantoa koskevien tiedonantojen osalta voimassa olevassa

lainsäädännössä (asetuksen (EY) N:o 515/97 18 artiklassa) säädetään, että kun jäsenvaltiolle toimitetaan tietoja keskinäistä avunantoa koskevan tiedonannon muodossa, sen on ilmoitettava tämän johdosta toteuttamistaan toimista komissiolle. Jäsenvaltioille ehdotetut toimet ovat kuitenkin suosituksia, eivätkä ne välttämättä sovellu kaikkiin tapauksiin ja kaikille jäsenvaltioille. Näin ollen jäsenvaltioiden velvollisuudet voivat vaihdella keskinäistä avunantoa koskevan tiedonannon sisällön mukaan: velvollisuudet voivat koskea esimerkiksi tutkimusta tai tiettyä alaa tai suuntausta, tai kyseessä voi olla näiden toimien yhdistelmä.

56. Tullialan riskienhallintakehyksiin on sisällyttävä unionin tullikoodeksin 46 artiklan 2 kohdassa kuvattu satunnaisvalinta. Komissio aikoo kuitenkin kehittää edelleen taloudellisten riskien hallintakehyksen yhteisiä sääntöjä satunnaistarkastusten osalta.

57. Ks. komission vastaus kohtaan 36.

58. Ks. komission vastaus kohtaan 36.

60. Komissio pitää valitettavana, että kaikissa jäsenvaltiossa ei tehdä automaattista riskianalyysiä yksinkertaistetuista ilmoituksista eikä niihin liittyvistä täydentävistä ilmoituksista käyttäen FRC-päätökseen perustuvia riskiprofiileja. Tämä ei vastaa FRC-päätökseen sisältyviä vaatimuksia.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

62. Komissio myöntää, että FRC-päätöstä ja siihen liittyviä ohjeita on päivitettävä ja että päätökseen on sisällytettävä tiettyjä osia ohjeista. Tämä vahvistaisi kehystä niin, että sillä voitaisiin puuttua paremmin taloudellisiin riskeihin.

63. Komissio myöntää, että FRC-päätöstä on päivitettävä sisällyttämällä siihen tiettyjä osia ohjeista, jotta varmistetaan päätöksen yhtenäisempi täytäntöönpano jäsenvaltioissa. Komissio myöntää myös, että kehystä on päivitettävä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien puutteiden ja heikkouksien korjaamiseksi (esimerkiksi seuranta ja arviointi, sähköinen kaupankäynti, riskisignaalien selkeys, yksinkertaistetut menettelyt ja luovutuksen jälkeiset tarkastukset). Komissio jatkaa arviointia arviointivaiheessa ja seurantakäynneillä.

Suositus 1 – Edistetään tullitarkastusten yhdenmukaista soveltamista

Komissio katsoo, että tämän suosituksen johdantokappaleessa tarkoitetaan, että sen tulee tehdä lueteltujen toimien yhteydessä tarvittavat ehdotukset sekä pyytää jäsenvaltioiden tukea ja tarvittaessa niiden hyväksyntä.

a) Ottaen huomioon tässä suosituksessa esitetyt johdantokappaletta koskevat selvennykset komissio hyväksyy suosituksen kohdan a.

Komissio aikoo päivittää ja täydentää FRC-päätöstä sekä siirtää tarvittavat osat ohjeista osaksi päätöstä.

b) Ottaen huomioon tässä suosituksessa esitetyt johdantokappaletta koskevat selvennykset komissio hyväksyy suosituksen kohdan b.

Komissio aikoo sisällyttää sähköisen kaupankäynnin FRC-päätökseen ja siihen liittyviin ohjeisiin.

c) Ottaen huomioon tässä suosituksessa esitetyt johdantokappaletta koskevat selvennykset komissio hyväksyy suosituksen kohdan c.

Komissio aikoo parantaa jäsenvaltioille suunnattuja ohjeita riskitietolomakkeessa tarvittavien tietojen laadun osalta lomakkeiden yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Komissio aikoo seurata riskitietolomakkeiden laatua ja niiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa vuosittain.

Komissio aikoo tehdä lainsäädännöllisiä muutoksia, jotta palautteen antaminen riskisignaaleista (riskitietolomakkeet) on jatkossa pakollista.

d) Ottaen huomioon tässä suosituksessa esitetyt johdantokappaletta koskevat selvennykset komissio hyväksyy suosituksen kohdan d.

Komissio aikoo selventää ohjeissa FRC-päätöksen soveltamista yksinkertaistettuihin ilmoituksiin sekä unionin tullikoodeksin täytäntöönpanoasetuksen 234 artiklan käyttöä (tämän artiklan nojalla tulli voi väliaikaisesti keskeyttää yksinkertaistetun menettelyn käytön, mikäli riskejä havaitaan).

e) Ottaen huomioon tässä suosituksessa esitetyt johdantokappaletta koskevat selvennykset komissio hyväksyy suosituksen kohdan e.

Komissio aikoo automatisoida tietojen siirron tullialan riskienhallintajärjestelmästä (CRMS) jäsenvaltioiden järjestelmiin (kyseeseen tulevia talouden toimijoita koskevien luetteloiden siirto).

f) Ottaen huomioon tässä suosituksessa esitetyt johdantokappaletta koskevat selvennykset komissio hyväksyy suosituksen kohdan f.

Komissio aikoo määrittää indikaattoreita perusteiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden seuraamiseksi sekä sisällyttää nämä indikaattorit FRC-päätökseen.

Lisäksi komissio aikoo arvioida FRC-päätöksen täytäntöönpanon tilaa sekä tehdä tiedonkeruumatkoja jäsenvaltioihin.

64. Komissio myöntää, että FRC-päätöstä on päivitettävä sisällyttämällä siihen riski-indikaattoreiden sisältöön ja käyttöön sekä vaikutustenhallintaan liittyviä osia ohjeista. Kehykseen on myös sisällytettävä EU:n ulottuvuus riskienhallinnan osalta. Syyskuussa 2020 julkaistussa tullitoimintaohjelmassa korostetaan tarvetta kehittää tiedonlouhintaa ja tietojen analysointia EU:n tasolla (yhteiset analyysivalmiudet). Uudessa riskienhallintastrategiassa keskitytään erityisesti näihin näkökohtiin, ja siinä ehdotetaan tapoja puuttua riskeihin EU:n näkökulmasta.

Suositus 2 – Kehitetään ja pannaan täytäntöön täysimittaiset analyysi- ja koordinointivalmiudet EU:n tasolla

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio tekee tarvittavat ehdotukset sekä pyytää jäsenvaltioiden tukea ja tarvittaessa niiden hyväksynnän.

Tullitoimintaohjelmassa ilmoitetun keskitetyn toiminnon perustamisen osalta komissio aikoo vahvistaa analysointia kehittämällä yhteisiä analyysivalmiuksia.

Se aikoo analysoida tätä varten tarvittavia toimia tekemällä hallintoa koskevan pitkän tähtäimen vaikutustenarvioinnin.

a) Kohdassa a suositellun keskustoiminnon tehtävän osalta komissio aikoo määritellä EU:n kannalta merkitykselliset riskit, mukaan lukien riskit, joihin on syytä soveltaa yhdennettyä lähestymistapaa (EU:n tasolla tunnistetut riskit, jotka perustuvat vankkaan näyttöön ja jotka edellyttävät valvonnan osalta tiukempaa lähestymistapaa). Nämä ovat riskejä, jotka on mahdollista havaita vain EU:n tasolla.

b) Kohdassa b suositellun keskustoiminnon tehtävän osalta komissio aikoo tullitoimintaohjelmassa ilmoitetun mukaisesti vahvistaa analysointia kehittämällä yhteisiä analyysivalmiuksia, jotka käsittävät myös tämän tehtävän.

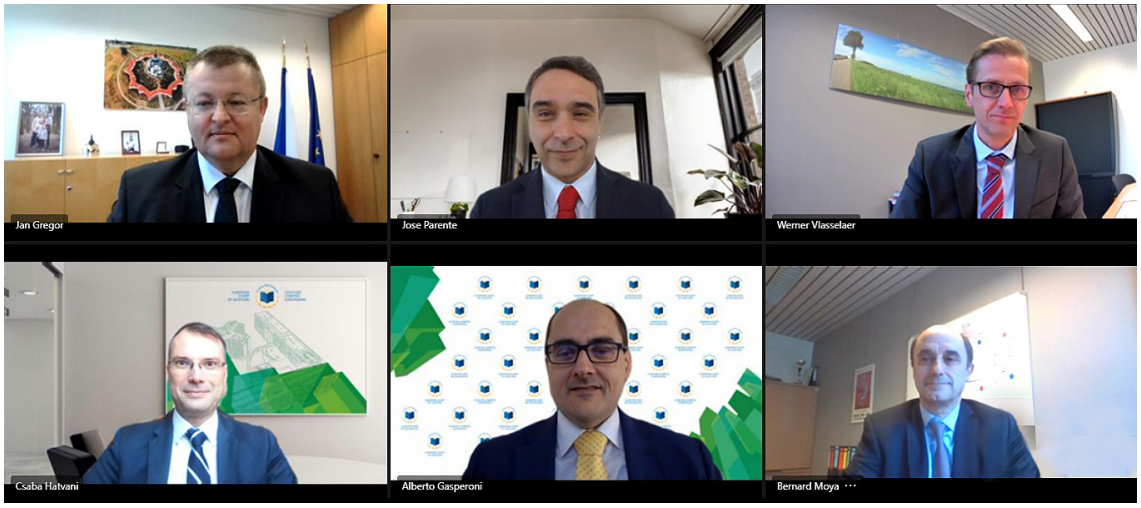
c) Kohdassa c suositellun keskustoiminnon tehtävän osalta komissio aikoo tutkia tullitoimintaohjelman yhteydessä, mitä lainsäädännöllisiä ja tietoteknisiä muutoksia tarvitaan jäsenvaltioiden tuonti- ja riskienhallintajärjestelmien kanssa yhteensopivien tietoteknisten riskienhallintavälineiden kehittämiseksi, jotta EU:n kannalta merkityksellisiä riskejä koskevia

valvontasuosituksia voidaan soveltaa suoraan ja automaattisesti. Komissio ryhtyy tämän perusteella tarvittaviin toimiin näiden lainsäädännöllisten ja tietoteknisten muutosten toteuttamiseksi.

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Tony Murphy. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Werner Vlasselaer ja kabinettiavustaja Bernard Moya, toimialapäällikkö Alberto Gasperoni, tehtävävastaava José Parente sekä tarkastajat Diana Voinea ja Csaba Hatvani. Kielellisissä kysymyksissä avusti Michael Pyper.



Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	24.9.2019
Kertomusluonnos lähetetty virallisesti komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	23.12.2020
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	23.2.2021
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	15.3.2021

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2021.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä nro 6-2019, joka koskee avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä, pannaan täytäntöön datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat tilintarkastustuomioistuimen periaatteet.

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licence -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietty sisältö esittää tunnistettavissa olevia henkilöitä esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-5791-6	1977-5792	doi:10.2865/956475	QJ-AB-21-005-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-5758-9	1977-5792	doi:10.2865/873626	QJ-AB-21-005-FI-Q

Jäsenvaltioiden on EU:n tulliliitossa sovellettava tullitarkastuksia yhdenmukaisesti, jotta voidaan estää vilpillisiä tuojia kohdistamasta tuontia rajanylityspaikkoihin, joissa valvonta on vähäisempää. Unionin tullikoodeksin mukaan komission on toteutettava tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot soveltavat tullitarkastuksia yhdenmukaisesti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio hyväksyi hiljattain taloudellisten riskien arviointiperusteita ja malleja koskevan täytäntöönpanopäätöksen. Tämän päätöksen yhteydessä on annettu ohjeita, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet. Nämä kaksi asiakirjaa (täytäntöönpanopäätös ja ohjeet) muodostavat yhdessä tullialan taloudellisia riskejä koskevan kehyksen.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tässä tarkastuksessa, oliko edellä mainittu täytäntöönpanopäätös ja siihen liittyvät ohjeet, jotka komissio oli kehittänyt jäsenvaltioiden sovellettaviksi, suunniteltu siten, että niillä varmistettiin tuonti-ilmoitusten yhdenmukainen valinta tullivalvontaan. Lisäksi arvioitiin, miten jäsenvaltiot panivat päätöstä ja ohjeita täytäntöön.

Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös oli, että tullialan taloudellisia riskejä koskevan uuden kehyksen täytäntöönpano on tärkeä askel kohti yhdenmukaista valvontaa. Kehystä ei kuitenkaan ole suunniteltu riittävän hyvin, jotta sillä varmistettaisiin, että jäsenvaltiot valitsevat tuonti-ilmoitukset tarkastukseen yhdenmukaisella tavalla. Lisäksi jäsenvaltiot panevat edellä mainittua päätöstä ja siihen liittyviä ohjeita täytäntöön eri tavoin.

Tilintarkastustuomioistuin esittää komissiolle suosituksia tullitarkastusten yhdenmukaisen soveltamisen parantamiseksi sekä täysimittaisten analyysi- ja koordinointivalmiuksien kehittämiseksi ja toteuttamiseksi EU:n tasolla. Edistyminen asiassa edellyttää tukea ja tarvittaessa hyväksymistä jäsenvaltioilta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.

EUROOPAN TILINTARKASTUS-TUOMIOISTUIN

Euroopan unionin julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors