

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tulliliiton tilasta”

COM(2012) 791 final

(2013/C 271/12)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

Euroopan komissio päätti 21. joulukuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tulliliiton tilasta

COM(2012) 791 final.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 29. huhtikuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. toukokuuta 2013 pitämässään 490. täysistunnossa (toukokuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 139 ääntä puolesta 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Pöytäkirjat ja suositukset

1.1 Komitea on yhtä mieltä komission tiedonannon päälinjoista. Se kannattaa voimakasta tulliliittoa, joka voi parantaa merkittävästi kilpailukykyä ja sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa Euroopan unionissa.

1.2 Komitea kehottaa komissiota ottamaan toimintasuunnitelman suunnittelussa erityisesti huomioon tulliliiton toimintaa koskevat tutkimukset ja sisäiset ja ulkoiset arvioinnit, jollaisia on tehty kolmen viime vuoden aikana.

1.3 Komitea pitää erittäin tärkeänä yhdenmukaisiin, avoimiin, vaikuttaviin, tehokkaisiin ja selväpiirteisiin menettelyihin perustuvaa tullipolitiikkaa, jonka avulla Euroopan unioni pystyy vastaamaan maailmanlaajuiseen kilpailuun ja jonka avulla voidaan suojella yrityselämän ja eurooppalaisten kuluttajien oikeuksia ja turvallisuutta sekä teollis- ja tekijänoikeuksia. On kuitenkin vältettävä jäsenvaltioiden pakottamista tullilainsäädännön noudattamisessa tiukkaan muottiin, vaan niiden tulee edelleenkin voida ottaa huomioon kauppavirtojensa volyymi.

1.4 Komission tiedonannossaan painokkaasti korostama kaupankäynnin helpottaminen ilmentää erityisesti, että on tärkeää voida sopeuttaa tulliviranomaisten toimeenpanomahdollisuudet kansallisiin kauppavirtoihin tehokkuuden parantamiseksi. Siten helpotetaan erityisesti yritystoimintaa mahdollisimman paljon. ”Hyvin käytänteisiin” perustuvasta yhdenmukaistamisesta ja järjestelmälähtöisistä valvonnan menetelmistä on tässä asiassa vastaisuudessa hyötyä.

1.5 Komitea olisi toivonut, että tiedonannossa olisi perehdytty syvällisemmin lyhyen ja pitkän aikavälin konkreettisiin toimiin. Painopisteitä kaavaillaan vain vuodeksi 2013. Sitä seuraavien vuosien varalta viitataan onneksi jo laadittavana olevaan uudistussuunnitelmaan, joka julkaistaan vuonna 2014.

1.6 Komitea kehottaa kiinnittämään erityishuomiota tarpeeseen tehdä investointeja sen varmistamiseksi, että tulliviranomaiset pystyvät puuttumaan petoksiin ja rikollisuuteen kustannustehokkaammin, sekä myös kauppavirtojen hidastumisen ehkäisemiseksi.

2. Johdanto

2.1 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (yksi Lissabonin sopimuksista, lyhennettynä SEUT) unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia käsittelevässä kolmannessa osassa on kaksi suhteellisen lyhyttä ja erittäin yleisluonteisesti kirjoitettua artiklaa (SEUTin 26 ja 27 artikla) sisämarkkinoista. Ne määrittellään alueeksi, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja missä tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan perussopimuksen määräysten mukaisesti.

2.2 Tämä aihe mainittiin ensi kerran vasta vuonna 1986 Euroopan yhtenäisasiakirjassa (Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 8A artikla, lyhennettynä EY:n perustamissopimus), jossa sisämarkkinoiden loppuunsaattamisen määräajaksi asetettiin 1. tammikuuta 1993. Sitä odotetaan kuitenkin valitettavasti edelleen.

2.3 Toisin, ja huomattavasti nopeammassa aikataulussa, on onneksi käynyt tulliliitolle, sisämarkkinoiden välttämättömälle edelläkävijälle ja olennaiselle osalle, joka sisällytettiin onnistunut Benelux-yhteistyö esimerkkinä ensimmäiseen ETY:n perustamis-sopimukseen (Rooman sopimus) jo vuonna 1958.

2.4 Siinä määrätään noin 20 artiklassa erittäin seikkaperäisesti ja määräaika asettaen, mitä tulee tehdä, jotta pisimmässä säädettyssä 15 vuoden siirtymäajassa (8 art. 5 kohta) lopulta säädetään kaikessa jäsenvaltioiden välisessä tavaraliikenteessä tuonti- ja vientitullien ja vaikutukseltaan vastaavien maksujen kielto sekä yhteisen tullitariffin käyttöönotto suhteessa kolman-siin maihin.

2.5 Tämä asia on kirjattu Rooman sopimuksen lisäksi myös yli 50 vuotta myöhemmin Lissabonin sopimukseen (SEUTin 28 art.). Kun otetaan huomioon kaikki, mitä jo aiemmin oli saatu aikaan – vuonna 1968 ei enää tullimaksuja kansallisilla rajoilla, sen jälkeen erilaista tulli- ja alkuperälainsäädäntöä, josta päädyttiin yhteisön tullikoodeksiin vuonna 1992 ja yhteiseen tullitariffiin vuonna 1987 – riittää Lissabonin sopimuksessa kolme tulliliittoa käsittelevää hyvin suppeaa artiklaa (SEUTin 30–32 art.), kun Rooman sopimuksessa aiheesta oli vielä parikymmentä erittäin laajaa artiklaa.

2.6 Tulli varmistaa edellä mainitun oikeudellisen perustan ohella erityisalojen oikeudellisin välineiden avulla sääntöjen noudattamisen Euroopan unionissa. Kyseisiä välineitä ovat mm. asetukset, jotka koskevat teollis- ja tekijänoikeuksien valvontaa, huumausaineiden lähtöaineita, kulttuuriesineitä, käteisrahan valvontaa ja markkinavalvontaa, sekä säädökset, joiden tarkoituksena on kansalaisten ja ympäristön suojeleminen.

2.7 Kuten SEUTin 3 artiklassa määrätään, Euroopan unionilla on SEUTin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yksinomainen toimivalta tulliliiton alalla. Tullilainsäädännön täytäntöönpanovastuu on jäsenvaltioilla. (Muistettakoon, että sisämarkkinat kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden SEUTin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun jaetun toimivallan piiriin.)

2.8 Seuraavat Euroopan komission esittämät luvut ilmentävät tulliliiton lisäarvoa: Euroopan tulliviranomaiset käsittelevät 17 prosenttia maailmankaupasta, ja kun ajatellaan vuotuista liikevaihtoa, se tarkoittaa 3 300 miljardia euroa.

3. Komission tiedonanto

3.1 Komissio julkaisi käsiteltävänä olevan tiedonannon tulliliiton tilasta 21. joulukuuta 2012 pohtiakseen toimikautensa

puolivälissä, missä kunnossa tulliliitto on, mitä tavoitteita on saavutettu ja mitä haasteita tulevaisuudessa on edessä.

Konkreettisemmin komissio ilmaisee, että tiedonannon julkaisemisen tavoitteena on

— tuoda esiin tulliliiton tarjoamista palveluista saatava lisäarvo ja tulliliiton olennainen merkitys sisämarkkinoiden ja Euroopan unionin kasvun, kilpailukyvyyn ja turvallisuuden perustana

— tunnustaa, että tulliliitolla on edessään haasteita, joihin EU:n on vastattava

— hahmotella toimia, joilla voidaan vastata näihin haasteisiin ja saada aikaan suorituskypyisempi, vahvempi ja yhtenäisempi tulliliitto vuoteen 2020 mennessä.

3.2 Näiden tavoitteiden ohella komissio pitää tiedonantoa keinona avata keskustelu kolmesta tärkeästä seikasta:

— vuonna 2003 aloitetun nykyaikaistamisen päätökseen saataminen viimeistelemällä ja määrittelemällä unionin uusi tullikoodeksi ja siihen liittyvät delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset sekä niiden tarkoituksenmukainen täytäntöönpano jäsenvaltioissa

— tullisäädösten täytäntöönpanossa ilmenevien puutteiden toteaminen ja korjaaminen, sekä toimenpiteitä edellyttävien painopisteiden asettaminen; komissio toteutti muutamia vuosia sitten aihetta koskevan sisäisen itsearvioinnin, ja pikakkoin julkaistaan ulkoinen arviointi tulliliiton toiminnasta

— hallintorakenteen muuttaminen tulliliiton tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi; komissio aikoo julkaista asiaa käsittelevän uudistussuunnitelman vuonna 2014.

3.3 Komissio kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia

— saattamaan tulliliiton nykyaikaistamisen viipymättä päätökseen

— aloittamaan tulliliiton painopisteiden asettamiseksi vuoropuhelun asianomaisten sidosryhmien kanssa ja ottamaan siinä huomioon sisäisestä ja ulkoisesta arvioinnista ja puuteanalyysistä saadut tulokset

— hallinnon osalta uudistamaan tulliliiton hallinnon sekä tulliliiton yleiseen operatiiviseen hallinnointiin liittyvät jäsenvaltioiden ja komission roolit ja tehtävät. Yksi tähän liittyvistä seuraavista vaiheista on uudistussuunnitelman laatiminen, joka on tarkoitus aloittaa vuonna 2014.

3.4 Komissio toteaa tiedonannossaan, ettei yksikään jäsenvaltio yksin kykene vastaamaan lisääntyvän globalisaation asettamiin haasteisiin. Se katsoo, että globalisaatio edellyttää yhtenäisempää Eurooppaa, mikä puolestaan edellyttää syvällekkäyempää yhdentymistä.

4. Yleisiä huomioita

4.1 Komitea arvostaa sitä, että komissio on julkaissut kyseisen tiedonannon tulliliiton tilasta toimikautensa puolivälissä. Komitea korostaa myös tulliliiton suurta merkitystä EU:lle, varsinkin sisämarkkinoiden kasvun, kilpailukyvyyn ja turvallisuuden kannalta.

4.2 Komitea toteaa, että Euroopan unionin on pystyttävä vastaamaan ulkoisiin ja sisäisiin haasteisiin.

4.2.1 Ulkoisina haasteina voidaan pitää kasvavia kauppavirtoja; uusia ja monimutkaisia logistiikkaketjuja; muuttunutta kilpailupainetta; kasvavaa rikollisuutta, petokset mukaan lukien; terrorismia ja esimerkiksi toisten valvontaorganisaatioiden odotuksia tullin tehtävistä.

4.2.2 Sisäisiksi haasteiksi komitea katsoo tehottomuuden ja tuloksettomuuden, joka on seurausta täytäntöönpanon eroista 27 jäsenvaltiossa. Jäsenvaltiot eivät pysty noudattamaan unionin lainsäädäntöä yhdenmukaisesti silloin, kun esimerkiksi kukin jäsenvaltio kehittää omia automaatiojärjestelmiään, kun sovelletaan erilaisia työmenetelmiä tai kun koulutustasoissa on huomattavia eroja. Talouskriisi pahentaa tätä epäkohtaa entisestään.

4.3 Komitea pitää erittäin tärkeänä, että noudatetaan yhdenmukaisiin, avoimiin, vaikuttaviin, tehokkaisiin ja yksinkertaisiin menettelyihin perustuvaa tullipolitiikkaa, jonka avulla Euroopan unioni voi vastata maailmanlaajuiseen kilpailuun ja jonka avulla voidaan suojella yrityselämän ja eurooppalaisten kuluttajien oikeuksia ja turvallisuutta sekä teollis- ja tekijänoikeuksia.

4.4 Asia on ilmaistu äskettäin annetussa aiemmassa lausunnossa ⁽¹⁾ suosituksena, ja tämä erittäin tärkeä seikka toistetaan edellä erittäin painokkaasti.

4.5 Komitea tähdentää samalla aivan yhtä korostetusti, että on vältettävä jäsenvaltioiden pakottamista tullilainsäädännön noudattamisessa tiukkaan muottiin, vaan niiden tulee voida ottaa huomioon kauppavirtojensa volyymi. Tähän liittyen komitea painottaa, että jäsenvaltiot ovat ryhtyneet moninaisiin toimenpiteisiin kaupankäynnin helpottamiseksi. Niitä ovat sähköisiin menettelyihin siirtyminen, menettelytapojen yksinkertaistaminen ja valtuutetun toimijan aseman käyttöönotto.

4.6 Tässä asiassa yhdenmukaistamisen tulee perustua ”hyviin käytänteisiin” eikä eurooppalaiseen keskitasoon.

4.7 Komitean näkökulmasta on myös toivottavaa, että pyritään työskentelemään kustannustehokkaasti ja tavoitteellisesti, myös tulotalouden kannalta, ja että tavoitellaan tosiasiallista edistystä siten, että valvonta toteutetaan noudattaen transaktiokohtaisuuden sijaan riskienarviointiin perustuvaa järjestelmälähtöistä menettelyä.

4.8 Myös 10.–11. joulukuuta 2012 kokoontuneen kilpailukykyneuvoston päätelmissä korostetaan, että on tarpeen edelleenkin edistää tullilainsäädännön yhdenmukaista soveltamista sekä nykyaikaisia ja yhtenäistettyjä lähestymistapoja tullivalvontaan jättäen samalla joustavasti tilaa jäsenvaltiokohtaisille ratkaisuille, kun se on asiamukaista ja kun otetaan huomioon toimiin ja jäsenvaltioihin kohdistuvat vaikutukset ⁽²⁾.

4.9 Neuvosto viittaa myös siihen, että on tarpeen tehostaa yhteistyötä muiden elinten kanssa sekä kansallisella että EU:n tasolla turvallisuuden, terveyden, turvaamistoimien ja ympäristöasioiden saroilla, myös kansainvälisten kumppanien kanssa, noudattaen samalla EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoa kyseisellä alalla ⁽³⁾.

4.10 Komitea jakaa myös Euroopan komission näkemyksen, jonka mukaan tulliliiton edelleenkehittämistä varten on luotava mekanismi, jonka avulla voidaan määrittää tulliliiton suorituskyky ja arvioida sitä.

4.11 Komitea kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että nimenomaisten tullimenettelyjen lisäksi voi olla muita esteitä, kuten ulkorajojen puutteellinen infrastruktuuri, jotka haittaavat sujuvaa käsittelyä. Mikäli osallisina on kolmansia maita, olisi ongelmat ratkaistava ensi kädessä yhdessä.

⁽²⁾ *Conclusions on the Progress on the Strategy for the Evolution of the Customs Union*, neuvoston 3208. istunto – Kilpailukyky – Bryssel 10.–11. joulukuuta 2012 – päätelmiä ei ole saatavana suomeksi.

⁽³⁾ Ks. edellinen viite.

⁽¹⁾ EUVL C 229, 31.7.2012, s. 68–71

5. Erityisiä huomioita

5.1 Komitea on huolissaan kasvavasta epäsuhdasta yhtäältä jatkuvasti lisääntyvän työtaakan ja toisaalta tullivirkailijoiden yhä pienenevän määrän välillä. Monien tehtävien automatisoinnista huolimatta tullivirkailijoiden työmäärä on kasvussa. Tähän ongelmakenttään, missä koulutus ja jatkokoulutus ovat merkittävässä asemassa, olisi kiinnitettävä paljon enemmän huomiota.

5.2 Komitea esittää ratkaisuksi, että perustetaan eurooppalainen tullikorkeakoulu jäsenvaltioiden tullihenkilöstön tasoltaan tarkoituksenmukaista kouluttamista varten.

5.3 Komitea pitää toimitusketjujen turvallisuutta ja riskienhallintaa tulliliiton kannalta erittäin tärkeänä. Komitea antaa aiheutta käsittelevästä, vastikään julkaistusta komission tiedonannosta (COM(2012) 793 final) myös piakkoin lausunnon (asiakokonaisuus INT/681, esittelijä Antonello Pezzini).

5.4 Komitea odottaa yhtä myönteisesti komission ehdotuksia, joiden avulla voidaan tarttua eri lähestymistavoista johtuviin EU:n tullilainsäädännön rikkomuksiin ja sanktioiden soveltamisessa todettuihin ongelmiin, jo yksinomaan yhdenvertaisuusperiaatteen vuoksi. Tällöin on otettava huomioon, että sanktiojärjestelmien muuttaminen osana kansallista tulli- ja rikosoikeuslainsäädäntöä on jäsenvaltioissa arkaluonteinen asia.

5.5 Komitea ehdottaa, että ensimmäiseksi lähennetään rikkomustyyppejä, kuten maantieliikenteessä on jo tehty⁽⁴⁾.

5.6 Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen laatia joukko vakiomenettelyjä, jotka sisällytetään tuleviin säädöksiin ja joiden tarkoituksena on helpottaa tullin mahdollisuuksia valvoa sellaisten säädösten noudattamista, joissa asetetaan tavaroiden tuontia ja vientiä koskevia kieltoja ja rajoituksia.

5.7 Komitea olisi toivonut, että komissio olisi käsitellyt tiedonannossaan konkreettisemmin ehdotuksistaan seuraavia sääntelypaineita ja hallinnollisia rasitteita.

5.8 On ensiarvoisen tärkeää tehostaa tullitehtävien hoitamista. Olisikin aiheellista kehittää tulliviranomaisten välistä yhteistyötä, vahvistaa tullivirkailijoiden toimivaltuuksia ja ottaa käyttöön todellisia eurooppalaisia strategioita petosten torjumiseksi. Kuviteltavissa on lisäksi olosuhteita, joissa voi olla toivottavaa siirtää eräitä tehtäviä ja toimintoja yksittäisiltä jäsenvaltioilta unionin elimille – hoitavatpa niitä komissio tai jäsenvaltiot yhdessä – esimerkiksi silloin, kun voidaan saada aikaan merkittäviä taloudellisia säästöjä ja/tai yksinkertaistaa tullitehtävien hoitamista.

5.9 Komitea olisi myös odottanut kyseisestä tiedonannosta lisää taustatietoa. Sitä ei valitettavasti löydy, mistä syystä tiedonantoa on vaikea arvioida kunnolla. Tuleviin säädösehdotuksiin liittyy onneksi vaikutustenarviointi, kuten komission edustajat ovat nimenomaisesti ilmoittaneet.

5.10 Komitea toteaa komission tavoin huolestuneena, että tulliliiton nykyinen hallinnointi ja erityisesti yhteiset menetelmät eivät ole enää tehokkaita ja vaikuttavia. Komitean mielestä tulliviranomaisten käytettävissä täytyy olla nykyaikainen ja tehokas hallintojärjestelmä, jotta työskentely pysyy tuloksekkaana ja kustannustehokkaana.

5.11 Tämän lisäksi komitea viittaa siihen, että tulliviranomaisten palveluja varten on nykyisen talouskriisin aikaanakin varattava riittävästi varoja, esimerkiksi IT-järjestelmien päivittämiseen, jotta petoksia ja rikollisuutta voidaan torjua asianmukaisesti.

Bryssel 22. toukokuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*

Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1071/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta.