EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 24.07.1998
KOM(1998) 471 lopull.

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE
JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Tulli 2000 -ohjelman täytäntöönpanosta

(19 päivänä joulukuuta 1996 tehdyn päätöksen N:o 210/97 17 artikla)

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 19 päivänä joulukuuta 1996 tehdyllä päätöksellä[1] yhteisön tullia koskevan toimintaohjelman (Tulli 2000).

Edellä mainitun päätöksen 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle väliaikaisen kertomuksen tämän ohjelman täytäntöönpanosta ja Tulli 2000 -ohjelman vaikutuksista sekä niistä suuntaviivoista, joita komissio aikoo esittää toimiensa tehokkuuden parantamiseksi tulevaisuudessa.

1. TAUSTATIETOJA

Koska tullitarkastukset yhteisön sisärajoilla poistetaan, on osoittautunut tarpeelliseksi lujittaa jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä kaikilla niillä aloilla, joilla yhtenäismarkkinoiden hallinto voisi vaikeutua, kun kansalliset viranomaiset panevat täytäntöön yhteisön lainsäädäntöä. Komissio kehitti tämän Sutherlandin kertomuksessa vuonna 1992 esiintuodun lähestymistavan, ja laati useita asiaa koskevia tiedonantoja Euroopan parlamentille ja neuvostolle[2].

Jo alusta alkaen tullialaa pidettiin painopistealueena. Tullialan osalta on nimittäin tärkeää, että yhteisön tullikoodeksista annetun asetuksen[3] voimaantulon myötä päättynyttä tullialaa koskevien asetusten yhdenmukaistamista täydennetään niin, että kansallisilla viranomaisilla on mahdollisuus soveltaa yhteisön oikeutta yhdenmukaisesti koko yhteisön tullialueella. Tullitarkastusten poistaminen jäsenvaltioiden välisestä kaupasta on tehnyt tullista ainoan pisteen, jossa tarkastetaan ja pannaan täytäntöön koko yhteisön säännöstö, jotka yhtenäiselle tullialueella saapuvien tai siltä lähtevien tavaroiden on täytettävä.

Tulliala on senkin takia strategisesti tärkeä, että perinteisen roolinsa omien varojen kerääjänä ja yhteisön etujen suojelijana lisäksi tullin uudet tehtävät, jotka koskevat kaupan sääntelyä valvomalla, että vientiä ja tuontia koskevia yhteisön politiikkoja ja sääntöjä sovelletaan moitteettomasti, lisääntyvät merkittävästi.

Tästä syystä komissio perusti jo vuonna 1989 jäsenvaltioiden tullivirkamiesten koulutusta koskevan koehankkeen, joka konkretisoitui yhteisön Matthaeus-toimintaohjelmaan[4]. Ohjelman tavoitteena oli yhteisten koulutustoimien avulla taata yhteisön lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen tavaroiden tuonnin ja viennin

---

1 Päätös N:o 210/97/EY, tehty 19 päivänä joulukuuta 1996, EYVL L 33, 4.2.1997, s. 24.

2 - Komission tiedonanto neuvostolle: "Sisämarkkinoiden hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla - strateginen ohjelma", 22.12.1993, KOM(93) 632 lopullinen;
- Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle hallinnollisen yhteistyön kehittämisestä yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanossa ja soveltamisessa sisämarkkinoilla, 16.2.1994, KOM(94) 29 lopullinen.

3 Neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92, annettu 12 päivänä lokakuuta 1992, yhteisön tullikoodeksista, EYVL L 302, 19.10.1992, s. 1.

4 Päätös N:o 91/341/ETY, tehty 20 päivänä kesäkuuta 1991, EYVL L 187, 13.7.1991, s. 41.

osalta sekä edistää tullivirkamiesten tietoisuutta siitä, että heidän tehtävänsä on yhteisön laajuista.

Edellä mainittujen tiedonantojen yhteydessä toimea pidennettiin ja täydennettiin vuonna 1994 koehankkeella, jonka tarkoituksena oli taata yhteisön tullitoimien avoimuus ja yksilöidä jäsenvaltioiden välisten tullihallintojen sekä jäsenvaltioiden ja komission tulliyksikön välisen yhteistyön painopistealat; tarkoituksena on kehittää yhteensovitetulla tavalla uusia työtapoja, jotta voitaisiin panna täytäntöön yhtä tekokkaita tarkastuksia ja menettelyjä koko yhteisön tullialueella.

Koehankkeen aikana komissio ehdotti tulosten perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisön tullia koskevan toimintaohjelman luomista. Tulli 2000 -päätös hyväksyttiin 19. joulukuuta 1996 EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla.

2. OHJELMAN TAVOITTEET

Tulli 2000 -ohjelma kattaa ajanjakson 1. tammikuuta 1996 - 31. joulukuuta 2000.

2.1. Ohjelman yleistavoitteet

Toimintaohjelman tavoitteena on tullimenettelyjen ja -tarkastusten tehokkuuden lujittaminen koko yhteisön tullialueella varmistamalla yhteisön lainsäädännön soveltaminen sekä yksilöimällä sen täytäntöönpanossa ilmenevät ongelmat ja yhteistyön painopistealueet.

Näiden menettelyjen ja tarkastusten on taattava tavaroille riittävän joustava liikkuminen ja samalla unionin kansalaisten ja toimijoiden turvallisuus. Niiden on suojattava yhteisön ja sen jäsenvaltioiden taloudelliset edut sekä tarjottava kaikille toimijoilleen tasapuolinen kohtelu näiden suhteissa tulliyksikköihin, jotta voitaisiin välttää erityisesti se, että ilmenee kilpailunvääristymiä ja uudenlaisia petostapoja, jotka ovat haitallisia sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle.

Toisin sanottuna yhteisen tullihallinnon puuttuessa on tärkeää, että "jäsenvaltioiden tullihallinnot voisivat toimia yhtä suorituskykyisesti ja tehokkaasti kuin yksi ainoa hallinto"[5].

2.2. Yhteinen tavoitekehys

Ohjelman toteuttaminen perustuu yhteisölle ja jäsenvaltioille "yhteisen tavoitekehyksen" noudattamiseen (päätöksen 4 artikla). Tavoitekehys on eräänlainen yhteisön tullitoimia koskeva peruskirja. Sen tarkoituksena on ohjata tullitoimia, niin yhteisön tasolla kuin kansallisellakin tasolla, tullitoimien mukauttamiseksi yhteisön sisämarkkinoiden tavoitteisiin.

Tästä on tuloksena se, että päätöksellä otetaan samanaikaisesti käyttöön uusia toimia komission ja jäsenvaltioiden välisellä kumppanuudella sekä uusi

---

5 Päätös N:o 210/97/EY, johdanto-osan kappale 6.

tullitoimien johtamistapa sen takaamiseksi, että se soveltuu perinteisiin tehtäviin ja kehitteillä oleviin uusiin taloudellisiin tehtäviin.

2.3. Toimen painopisteet

Yhteisellä tavoitekehyksellä yhteisö ja jäsenvaltiot määrittävät painopisteitä ja toimia, jotka toteutetaan yhdessä. Päätöksen tavoitteisiin vastaamiseksi painopisteet liittyvät seuraaviin kohtiin:

- sen takaamiseen, että jäsenvaltioiden tullihallintojen yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano on avointa.
- yhteensovitetun kehityksen edistämiseen ja uusien työmenetelmien soveltamiseen.
- yhteisen koulutuspolitiikan lujittamiseen, jota kehitettiin Matthaeus-ohjelman yhteydessä "yhteisen koulutusrungon" käyttöönotolla tullipolitiikan tavoitteiden palvelemiseksi.
- tiedotuksen ja viestinnän parantamiseen tullin käyttäjien kanssa.
- sellaisen tulliympäristön syntymisen vaikuttamiseen, joka edistäisi ulkorajojen optimaalista hallintoa keskittymällä erityisesti Euroopan unioniin liittymistä haluavien assosioituneiden maiden tullihallintoihin.

3. OHJELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Komissio esitteli päätöksen 6. huhtikuuta 1995, mutta Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät päätöksen lopullisesti vasta 19. joulukuuta 1996 sovittelumenettelyn jälkeen.

Tämä kertomus, jonka oli määrä valmistua ohjelman täytäntöönpanon puolivälissä, valmistui siis lähes 18 kuukautta ohjelman hallintorakenteiden perustamisen edellyttämän ajan vuoksi.

Tänä aikana käytössä olleet voimavarat, niin jäsenvaltioissa kuin komissiossakin ovat johtaneet suosimaan ohjelman täytäntöönpanossa aiheita, joilla edistetään tullihallintojen toiminnan avoimuuden lisäämistä ja todellisen yhteisön tulliverkon perustamista.

3.1. Avoimuuden varmistaminen jäsenvaltioiden tullihallintojen suorittamassa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanossa

Tätä toimea johdetaan tullimenettelyjen ja -tarkastusten täytäntöönpanosta vastaavien "seurantaryhmien" kanssa.

Ryhmät koostuvat jäsenvaltioiden ja komission virkamiehistä, jotka suorittavat aihekohtaisia vierailuja tiettyihin ulkorajojen pisteisiin arvioidakseen sitä, kuinka tutkituissa paikoissa on pantu täytäntöön yhteisön säännöstöä, soveltamisvaikeuksia ja käytettyjä työmenetelmiä. Ne voivat tehdä työmenetelmiä koskevia ehdotuksia sekä tarvittaessa suositeltavina

pidettäviä mukautuksia säännöstöön, joista tehdään mahdollisesti ehdotuksia ja jotka käsitellään asiankuuluvissa elimissä.

Aiheiden valinnassa, joka tapahtuu komission ja jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella, suosittiin aloja, joilla tullisäännöstön soveltamisessa on eniten ongelmia ja joilla voisi olla hyötyä nykyistä tehokkaampien työmenetelmien soveltamisesta (kirjanpidon tarkistus, tietotekniikka, riskianalyysi). Koehankkeen puitteissa vuosina 1994 - 1996 toteutettiin 10 seurantatoimea. Päätöksen hyväksymisen jälkeen on toteutettu neljä toimea ja kuusi on jo suunniteltu toteutettavan ennen vuoden 1999 loppua (katso liite).

Näiden toimien konkreettista tulosta on analysoitava myöhemmin. Useat niistä ovat auttaneet, niin hallintoja kuin toimijoitakin, tullioikeuden soveltamisvaikeuksien tunnistamisessa ja saaneet komission ehdottamaan voimassa olevien lakien mukauttamista tai tutkimaan mukautuksia (esimerkiksi: yhteisön vapaakauppa-alueiden tullivalvonta; meripassitusjärjestelmän mukaisesti kuljetettujen tavaroiden yhteisön aseman todistaminen) tai ovat antaneet arvokasta pohjatietoa lakiehdotusten laatimiseen, esimerkiksi passitusmenettelyjen uudistamisen ja taloudellisten tullijärjestelyjen osalta.

Kaikilla näillä toimilla ei ole tarkoitus kehittää itse lainsäädäntöä, mutta ne ovat silti myötävaikuttaneet hallintojen työmenetelmien parantamiseen näiden sääntöjen soveltamisessa. Tähän tulokseen päästiin useilla aloilla (esimerkiksi: käsimatkatavaroiden tarkastus lentokentillä, "vapaaehtoisia vakuuksia" koskevien sääntöjen soveltaminen sisäisessä jalostuksessa).

Lisäksi valvonnan avulla voidaan parantaa tietoisuutta tulliyksiköiden toimien eurooppalaisesta laajuudesta edistämällä johtavien eurooppalaisten tulliviranomaisten välisiä yhteyksiä tutkituilla aloilla.

Sitä vastoin jäsenvaltioissa toteutettuja seurantatoimia koskevan heikon tiedonsaannin vuoksi ei ole saatu riittävästi tietoja näiden seurantatoimien todellisista vaikutuksista tullihallinnoissa.

3.2. Uusien työmenetelmien yhteensovitetun kehittämisen ja soveltamisen edistäminen.

Uusien työmenetelmien yhteensovitetun kehittämisen avulla voidaan edistää tullin mukauttamista muuttumassa olevaan taloudelliseen ympäristöön lujittamalla tullin yhteisössä toteuttamien toimien yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta.

Päätöksessä mainittujen viiden alan täytäntöönpano on johtanut seuraaviin toimiin:

3.2.1. Tullitarkastusten suuntaaminen riskianalyysimenetelmien perusteella

Turvautuminen riskianalyysimenetelmiin tullihallintoja koskevien tarkastusten kohdistamiseksi toimiin, joiden osalta riski on suurin löytää sääntöjenvastaisuutta tai yhteisön säännöstön huonoa soveltamista, on ollut erityisen korostunutta eräissä jäsenvaltioissa.

Näiden tekniikoiden yhteensovitettu kehittäminen kaikissa jäsenvaltioissa yhteisten perusteiden nojalla on tärkeää, jotta voitaisiin taata vertailukelpoisten tarkastusten taso ja tehokkuus yhteisön koko tullialueella.

Tältä pohjalta komissio kehitti yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa alustavan menetelmiä koskevan yhteisen lähestymistavan, jonka perusteella laadittiin opas tullitarkastusten riskianalyyseistä; kyseinen opas julkaistaan piakkoin ja sitä jaetaan 4 200 kappaletta kaikkiin tulliyksiköihin.

Lisäksi päätettiin käynnistää koehanke, jonka tarkoituksena on laatia riskiprofiili yhteisön tasolla Tulli 2000 -päätöksen 9 artiklan 1 kohdan nojalla. Tämä koehanke toteutetaan vuonna 1998 ja se tukeutuu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vuonna 1997 tehdyn alustavan tutkimuksen tuloksiin sekä Namurissa (B) lokakuussa 1997 pidetyn Matthaeus-seminaarin ensimmäisiin tuloksiin. Komissio ja kuusi jäsenvaltiota toteuttavat yhdessä koehankkeen.

3.2.2. Tarkastusmenetelmien käyttö yritysten kirjanpidon tarkistamisessa

Tilintarkastusta koskevien suuntaviivojen laatimisesta vastaava väliaikainen työryhmä perustettiin vuonna 1995. Ensimmäisen vaiheen jälkeen, jonka aikana työryhmä keräsi ja analysoi tietoja jäsenvaltioiden tämänhetkisistä käytännöistä ja tutkimuksista sekä hyödyntäen erityisesti Ateenassa (Kreikassa) kesäkuussa 1997 pidetyn yritysten tilintarkastusta yhteisen lähestymistavan kehittämiseksi koskevan Matthaeus-seminaarin tuloksia, työryhmä aloitti todellisen työnsä tämän vuoden alussa. Töiden on arveltu päättyvän huhtikuussa 1999.

3.2.3. Yhteisymmärryspöytäkirjojen laatiminen taloudellisten toimijoiden kanssa

Tullien ja taloudellisten toimijoiden välisen luottamuksellisen ilmapiirin on kehityttävä vapaaehtoisuuteen perustuen, mutta samalla niin, että on mahdollista toteuttaa eräitä tullijärjestelmiä ja -menettelyjä koskevia yhteisiä aloitteita. Tästä syystä Euroopan parlamentti kannatti voimakkaasti yhteisymmärryspöytäkirjojen (Memoranda of Understanding tai MoU) tekemistä toimijoiden kanssa ja teki päätöksen 9 artiklaa koskevan tarkistuksen. Myös talous- ja sosiaalikomitea kannatti pöytäkirjan laatimista. Tiedonannossa "Euroopan passitusta koskeva toimintasuunnitelma"[6] asiaa käsitellään myös.

Ottaen huomioon uudistetun passituksen puitteissa toimijoiden kanssa tehdyn työn yhteisymmärryspöytäkirjan tarkentamiseksi väliaikainen komitea kehittelee asiaa vuoden 1998 aikana "tullien ja toimijoiden välisen yhteisymmärryspöytäkirjan" laatimiseksi yhteistyössä tullihallintojen ja toimijoiden kanssa. Tämä työryhmä aloittaa työnsä Tulli 2000 -seminaarilla,

---

6 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle 30.4.1997 : "Euroopan passitusta koskeva toimintasuunnitelma - uusi tullipolitiikka", KOM(97) 188 lopullinen, EYVL C 176, 10.6.1997. Sivu N:o 4.1.2.

jossa on tarkoitus yksilöidä juridiset ongelmat, konkreettiset edut ja jäsenvaltioissa kehitetyt käytännöt.

3.2.4. Tullimenettelyjen yksinkertaistaminen

Neuvosto antoi tullimenettelyjen yksinkertaistamisesta 25 päivänä lokakuuta 1996 päätöslauselman ja Euroopan parlamentti korosti yksinkertaistamisen merkitystä päätöksen hyväksymistä koskevien keskustelujen aikana. Tämä yksinkertaistaminen on osa laajempaa toimea, jonka vaikutukset ulottuvat G7-maiden keskusteluihin, "Atlantin ylittävään vuoropuheluun" sekä EU:n ja Aasian maiden välisiin neuvotteluihin, joiden osalta komissio yhteensovittaa yhteisön kannan tai esittää sen.

Koska yksinkertaistetut menettelyt on otettu käyttöön EU:ssa, yhteisö voi ajaa edistyksellistä lähestymistapaa WTO:ssa käytävissä kaupan helpottamista koskevissa keskusteluissa.

Tulli 2000 -ohjelman osalta yksinkertaistaminen on pohjana komission esittämille yhteisön tullikoodeksin muuttamista koskeville ehdotuksille.

Tästä syystä komissio esitti ehdotuksen, jonka tarkoituksena on ottaa käyttöön tullia koskeva osa "keskitetty yksinkertaistettu menettely vapaaseen liikkeeseen luovuttamiseksi". Tätä ehdotusta koskeva seminaari pidettiin Tulli 2000 -ohjelman puitteissa Brightonissa (Yhdistynyt kuningaskunta) lokakuussa 1997. Tämän taloudellisille toimijoille avoimen seminaarin ansiosta voidaan käsitellä menettelyn kaikkia näkökohtia ja selventää eri asianomaisten osapuolten välistä keskustelua. Menettely aiheuttaa koehankkeiden käynnistämisen eräissä jäsenvaltioissa kiinnostuneiksi ilmoittautuneiden yritysten kanssa jo vuoden 1998 aikana.

Tämä menettelyjen yksinkertaistamista koskeva tavoite sisältyy myös tullikoodeksin muuttamista koskeviin ehdotuksiin ja sen soveltamista koskevien säännösten muuttamista koskeviin ehdotuksiin, joilla on tarkoitus uudenaikaistaa ja yksinkertaistaa taloudellisesti vaikuttavia tullijärjestelyjä ja passitusta; tavoite sisältyy myös etuuskohteluun oikeuttavaa alkuperää koskevien sääntöjen yhdenmukaistamiseen, jota on toteutettu 1. heinäkuuta 1997 alkaen noin 30 maassa (EY - EFTA - KIE-maat - Malta - Slovenia), sekä Välimeren maiden kanssa.

Lisäksi pääosasto XXI pyysi tullikoodeksikomitean kaikkia yksiköitä tutkimaan säännöstön ja menettelyjen eri näkökohtia, joita voitaisiin yksinkertaistaa merkittävästi vahingoittamatta kuitenkaan tarkastusten tehokkuutta. Tästä syystä komissio on myös rahoittanut tutkimuksen, jonka tarkoituksena on arvioida kauppapolitiikan tasolla vaikutukset, joita aiheutuu siitä, että "Vapaasti aluksessa" -peruste korvataan "Kulut, vakuutus ja rahti maksettuina" (CIF) -perusteella tuonnin arvon määrittämislaskelmissa.

3.2.5. Voimavarojen järkevä käyttö: tullilaboratoriot

Päätöksen 12 artiklan nojalla työryhmä on valtuutettu tutkimaan jäsenvaltioiden tullilaboratorioiden yhteistyötä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä sellaisen Euroopan laajuisen tullilaboratorioverkon perustamiseksi,

joka olisi yhtä suorituskykyinen ja tehokas kuin yksi ja ainoa "tullivapaa" laboratorio. Työryhmä päätti työnsä huhtikuussa 1998 ja teki seuraavat ehdotukset:

- laboratorioiden yhteensovittamisesta vastaavan ryhmän perustaminen,
- analyyttisiä menetelmiä ja menettelyjä koskevan yhteisen tietopankin kehittäminen,
- analyyttisten menetelmien ja menettelyjen kehittäminen ja arviointi,
- laatujärjestelmien käyttöönotto ja laboratorioiden akkreditointi.

Tullihallintojen vastuuhenkilöt ovat hyväksyneet nämä komission tullipolitiikkaa käsittelevälle komitealle huhtikuussa 1998 esittämät yleiset suuntaviivat, ja ne pannaan täytäntöön vuoden 2000 loppuun mennessä.

3.2.6. Yhteinen hallintotapa: "tulosten mittaaminen"

Päätöksen 4 artiklassa edellytetään, että yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan "siten, että varmistetaan samantasoiset tulokset yhteisön tullialueen kaikissa osissa". Tämän tavoitteen saavuttamisen varmistamiseksi on käynnistetty hanke, jossa kaikki jäsenvaltiot ovat mukana. Hanketta valvoo ohjausryhmä, joka koostuu kuudesta jäsenvaltiosta ja komissiosta. Ensimmäisen vaiheen aikana syksyllä 1997 tarkasteltiin jäsenvaltioiden olemassa olevia mittausjärjestelmiä, ja niiden todettiin palvelevan ennemmin kansallisia kuin yhteisön tarpeita. Toinen vaihe on sen vuoksi suunnattu yhteisön mittausjärjestelmän kehittämiseen, ja kehitteillä on ehdotuksia, joita tarkasteltiin yksityiskohtaisesti kesäkuussa 1998 pidetyssä seminaarissa, johon kaikki jäsenvaltiot osallistuivat. Tämän odotetaan johtavan eräisiin alustaviin tutkimuksiin tulosten mittausolettamusten testaamiseksi.

3.2.7. Tullimenettelyjen tietokoneistetun käsittelyn yhteensovitettu kehittäminen

Tietojenkäsittelyn ja viestinnän tietovälineiden yhteensovittaminen on vastaus tiedonvaihdon kasvuun - ja sen myötä käsiteltävien tullitoimintojen käsittelyyn rajallisilla voimavaroilla - ja tietojenvaihdon ja yhteisön tullihallintojen välisten tietojen edellyttämien tarpeiden lisääntymiseen yhtenäismarkkinoilla. Yhteensovittaminen on myös tärkeää tulliliiton yhtenäisyyden varmistamisen kannalta.

Tulli 2000 -ohjelman painopistealue sisältyy myös HVT-ohjelmaan[7], jossa on määritelty eräät tullitietohankkeet siten, että ne "tunnustetaan nimenomaisesti tarpeellisiksi samalla, kun tunnustetaan yhteisön panoksen tarpeellisuus niiden saamiseksi käyntiin koko yhteisössä".

---

7 Neuvoston päätös N:o 95/468/EY, tehty 6 päivänä marraskuuta 1995, yhteisön panoksesta hallintojen välisessä telemaattisessa tietojenvaihdossa (HVT) yhteisössä, EYVL L 269, 11.11.1995, s. 23.

HVT-ohjelman ensimmäiseen vaiheeseen (1995—1997) kuului kahdeksan tulliin liittyvää hanketta, eli VIES, TRANSIT, QUOTA, EBTI, TARIC, SCENT-SID/FISCAL, SEED-EXCISE CONTROL ja CCN/CSI. HVT-ohjelma jatkuu ilman tullihankkeita; kyseiset hankkeet on sisällytetty FISCALIS-ohjelmaan (VIES, SCENT) ja Tulli 2000 -ohjelmaan (TRANSIT ja muut).

Edellisen IDA-ohjelman talousarvio jaettiin vuoden 1997 määrärahojen perusteella siten, että alustavasta 39,3 miljoonan ecun määrärahasta 23,6 miljoonaa ecua käytetään HVT-ohjelman ja 15,7 miljoonaa ecua tullihankkeiden yhteydessä.

Tullihankkeiden rahoitus varmistetaan määrärahalla, johon kuuluu alustavasti edellä mainittu 15,7 miljoonan ecun määrä sekä muista budjettikohdista siirrettäviä määrärahoja. Kyseinen määräraha oli 22 miljoonaa ecua vuonna 1997 ja 27,9 miljoonaa ecua (josta 20,5 miljoonaa ecua Tulli 2000 -ohjelman osalta) vuonna 1998; vuodeksi 1999 komissio ehdottaa 29,8 miljoonan ecun määrää (josta 22,4 miljoonaa ecua Tulli 2000 -ohjelman osalta), mikä merkitsee 35 prosentin kasvua kahdessa vuodessa ja minkä ansiosta voidaan varmistaa tullihankkeiden toteutuminen.

Budjettivallankäyttäjä on 1. tammikuuta 1998 lähtien ryhmitellyt uudestaan - HVT-ohjelman päättymisen huomioon ottamiseksi ja avoimuuden säilyttämiseksi - tietotekniikan alan talousarvion kohdasta B5-3030 tullia varten varatut määrärahat. Tästä budjettikohdasta rahoitetaan myös Tulli 2000 -ohjelman toiminta. Tietotekniikalle on varattu eniten määrärahoja budjettikohdasta "Tulli 2000 -sisäpolitiikka" (16,4 miljoonaa ecua yhteensä 20,4 miljoonasta ecusta vuonna 1998).

- Eniten talousarviosta (lähes puolet tietokoneistamiselle vuodelle 1998 varatuista määrärahoista) on myönnetty passitusjärjestelmien tietokoneistamishankkeille:

– tietokoneistetun passitusjärjestelmän (New Computerised Transit System - NCTS) soveltaminen on viivästynyt, mistä on ilmoitettu Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Komissio laati uuden strategian, jonka järjestelmään osallistuvat maat hyväksyivät helmikuussa 1998. Strategialla pyritään varmistamaan soveltamisen kannalta keskeisten palvelujen täytäntöönpano vuoden 1999 ensimmäisen kolmanneksen lopusta alkaen.

– Hankkeella "Yleinen tietoliikenneverkko/Yleinen järjestelmäliittymä (CCN/CSI)" pyritään toteuttamaan yhteinen käyttöympäristö jäsenvaltioiden tullihallintojen ja verohallintojen, samoin kuin jäsenvaltioiden ja komission väliseen käyttöön. Näillä voidaan siirtää tietoa nopeasti, taloudellisesti ja paljon sekä tarjota entistä parempi tietoturva. Tämä käyttöympäristö yhteisrahoitetaan FISCALIS-ohjelmasta välillisen verotuksen tarpeita palvelevan käytön osalta (erityisesti arvonlisäveroa koskevien tietojen vaihtoon tarkoitettu VIES-järjestelmä), ja sitä käytetään myös passitusjärjestelmän soveltamiseen vuoden 1999 ensimmäisestä kolmanneksesta lähtien. Myös muut tullijärjestelmät, kuten petoksia koskevien tietojenvaihtojärjestelmä (AFIS), sitovien tariffiennakkotietojen järjestelmä (EBTI), tietokoneistettu yhtenäistetty tullitariffi (TARIC) tai

QUOTA (tullikiintiöiden hallinta) käyttävät jo käyttöympäristöä tai aloittavat sen käytön vuoden 1998 viimeisen kolmanneksen aikana.

- Tietokoneistettujen tietojen vaihdon (EDI) avulla voidaan määritellä viestien yhteinen arkkitehtuuri ja siten myötävaikuttaa tullitietojen standardointiin. Komissio keskittää toimintansa "Yhtenäiseen hallinnolliseen viestiin", joka on tuonti- ja vientijärjestelmissä sekä tietokoneistetun passituksen (vuoden 1999 ensimmäisestä kolmanneksesta alkaen) käytetyn "Yhtenäisen hallinnollisen asiakirjan" automatisoitu versio.

Jäsenvaltioiden välisen sekä jäsenvaltioiden ja komission välisen tiedonvaihdon varmistamiseen sekä tulliliiton hallinnan varmistamiseen tähtäävät muut tärkeimmät hankkeet, jotka on kehitetty tai joita kehitetään tässä yhteydessä, koskevat seuraavia sovelluksia:

- Tullitietokannat:

- QUOTA-järjestelmällä ohjataan tullikiintiöitä ja tavaroiden tuontia unionin tasoisessa valvonnassa,

- TARIC-järjestelmällä annetaan jäsenvaltioiden tullihallinnoille jatkuvasti päivitettyjä tietoja kaikista tavaroiden viennin ja tuonnin yhteydessä toteutettavista yhteisön toimista

"Sitovien tariffiennakkotietojen (BTI)" järjestelmällä varmistetaan reaaliajassa jäsenvaltioiden yhteisen tullitariffin alalla tekemien luokituspäätösten keskittäminen, joka hyödyttää taloudellisia toimijoita. Muut unionin hallinnot voivat esittää jonkin jäsenvaltion hallinnon tekemää luokituspäätöstä koskevan vastalauseen kuuden vuoden kuluessa. Tällä järjestelmällä voidaan varmistaa toimijoiden yhtäläinen kohtelu heidän valitsemastaan siitä sijoittautumispaikasta riippumatta, missä he harjoittavat tullaustoimintaansa ja korjaavat yhteisön tullitariffin huonosta soveltamisesta aiheutuneita virheitä tai epäsäännönmukaisuuksia. Toimijat soveltavat tullitariffia ahkerasti ja jättävät keskimäärin 20 000 hakemusta vuodessa (tietokanta sisältää tällä hetkellä 120 000 käytettävissä olevaa sitovaa tariffiennakkotietoa).

- Vastaava alkuperätietoja koskeva sovellus (ORNET) on kehitteillä, ja se on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 1999 ensimmäisen puoliskon aikana.

- Parhaillaan kehitteillä tai vahvisteilla olevat komission käyttämät järjestelmät virallisten julkaisujen parantamiseksi; tällaisia ovat:

- yhdistetyn nimikkeistön sääntelyn hallinta: yhdistettyä nimikkeistöä koskevien määräysten julkaisemisen hallinnan parantamiseksi kehitetty järjestelmä. Hanke on prototyypin asteella, mutta sen on määrä olla piakkoin täytäntöönpantavissa.

- Tullien kantamatta jättäminen: järjestelmä, jonka tarkoituksena on tukea neuvotteluja ja autonomisten tullien kantamatta jättämistä koskevien määräysten julkaisemista. Tätä vuodesta 1996 käytössä ollutta järjestelmää

on parannettu vuonna 1997 ja sitä on täydennetty käyttäjien pyynnöstä toteutetuilla lisätoiminnoilla.

- Petosten torjunta

Petosten torjunnan alalla tietotekniikka tarjoaa teknistä tukea komission asiantuntijayksiköille ja jäsenvaltioissa sovelluksille, jotka on tarkoitettu luottamuksellisten ja arkaluonteisten tietojen (petostapaukset, laiton kaupankäynti, arkaluonteiset tuotteet) nopeaan vaihtoon.

Kyseiset tärkeimmät sovellukset, jotka on sisällytetty petostentorjuntaa koskevien tietojärjestelmien (AFIS) tekniseen arkkitehtuuriin ovat ennakkovaroitusjärjestelmä "Early Warning System" (EWS, käytetään passituksen yhteydessä NCTS-sovelluksen kehittämistä odoteltaessa), jota ei vielä hyödynnetä yleisesti, vaikka sitä käytetään jo passitusmenettelyn yhteydessä, parhaillaan toteutettavana oleva tullitietojärjestelmä (SID) ja "Tullien voimaansaattamisverkon järjestelmä" (System for Customs Enforcement Network, SCENT 3).

3.3. Matthaeus-ohjelman yhteydessä kehitetyn yhteisen koulutuspolitiikan vahvistaminen tullipolitiikan tavoitteita palvelevan "yhteisen koulutusrungon" toteuttamisella

Koulutuksella on keskeinen sija tullihallintojen uudenaikaistamisessa ja niiden mukauttamisessa uusiin ja tehokkaisiin työmenetelmiin ja valvontatekniikkoihin. Yhteisön tasolla yhteisiä koulutustoimia harjoitetaan ja kehitetään Matthaeus-ohjelman yhteydessä. Tämä ohjelma on näin ollen Tulli 2000 -ohjelmalla täytäntöönpannun järjestelmän tärkein osa.

Matthaeus-ohjelman koulutustoimia on vuodesta 1996 alkaen suunniteltu ottaen huomioon tullipolitiikan tasolla yksilöidyt painopistealueet. Tässä mielessä Matthaeus-ohjelman voidaan katsoa vastaavan Tulli 2000 -ohjelman "koulutusosaa".

Seuraavat toimet on toteutettu vuosina 1997 ja 1998 Tulli 2000 -päätöksen 14 artiklaa sovellettaessa ja yhdenmukaisesti muiden Matthaeus-ohjelman puitteissa toteutettujen toimien kanssa:

3.3.1. Jäsenvaltioiden tullialan koulutuskeskusten vastuuhenkilöverkon toteuttaminen

Koulutuskeskusten vastuuhenkilöiden ensimmäinen kokous pidettiin Pariisissa helmikuussa 1998, ja toinen kokous on suunniteltu pidettäväksi Lontoossa marraskuussa 1998.

Tämän verkon, joka muodostaa "yhteisön tullien akatemian" alun, tarkoituksena on järjestää käytännössä kouluttajien ja oppilaiden vaihto jäsenvaltioiden koulutuskeskusten välillä sekä valmistella oppimateriaalia ja ylemmille toimihenkilöille suunnattuja koulutusseminaareja (erään seminaarin seurantatapahtuma pidettiin Elsinoressa (Tanskassa) kesäkuussa 1997).

3.3.2. Yhteisen koulutusohjelman kehitysvaiheet

Yhteisessä peruskoulutusohjelmassa, sellaisena kuin se on laadittuna 13 päivänä joulukuuta 1992 tehdyn komission päätöksen (EYVL L 16, 23.1.1992, s. 14) perusteella, kuvaillaan unionin tullivirkamiesten koulutuksen yhteinen vähimmäisperusta. Tätä ohjelmaa on syvennetty komission ja jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä vuosien 1996 ja 1997 kuluessa sen sisällön täsmentämiseksi henkilökunnan tehtävien edellyttämien koulutustarpeiden kannalta. Tätä varten vuoden 1998 alussa saatiin päätökseen 16 koulutuksen perusosaa, jotka virallistavat yhteisen peruskoulutusohjelman eri lukujen sisällön ja tavoitteen. Kansalliset koulutuskeskukset ovat panneet niitä täytäntöön vuodesta 1998 alkaen.

3.3.3. Kansallisissa koulutuskeskuksissa opetettaviksi tarkoitettujen opetusmoduulien viimeistely

Nämä tullivirkamiesten täydennyskoulutukseen tarkoitetut moduulit, joilla edistetään yhteisen koulutusperustan toteuttamista, pannaan täytäntöön tiiviissä yhteistyössä kansallisten hallintojen kanssa. Tällä hetkellä on olemassa kolme moduulia (väärennökset, jätehuolto, yhteinen maatalouspolitiikka). Useita muitakin moduuleita on suunnitteilla tai niitä toteutetaan parhaillaan; yksi tällainen moduuli on passitus.

3.3.4. Koulutuksen ulottaminen assosioituneisiin maihin

Matthaeus-ohjelman yhteydessä toteutettu tullivirkamiesten koulutus ulotetaan assosioituneisiin maihin Tulli 2000 -ohjelman talousarviosta rahoitetun koehankkeen turvin. Nämä maat ovat osallistuneet vuodesta 1995 virkailijoiden vaihto-ohjelmiin ja Matthaeus-seminaareihin, ja ne voivat hyödyntää yhteisiä koulutusohjelmia.

Tämän kokeilun onnistumisen ansiosta ohjelma ulotetaan Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneisiin maihin, mikä edellyttää päätöksen lainsäädännöllistä mukauttamista, jotta nämä maat voivat osallistua Eurooppa-sopimuksissa tai niiden yhteisön ohjelmiin osallistumista koskevissa lisäpöytäkirjoissa vahvistettujen ehtojen mukaisesti. Ohjelma ulotetaan koskemaan myös Kyprosta ja Turkkia siinä määrin kuin yhteisön tullilainsäädäntö sen sallii.

3.4. Tullin käyttäjille suunnatun tiedonvälityksen ja viestinnän syventäminen

Tullin mukauttamista kansainvälisen kaupan tarpeisiin ei voida toteuttaa ilman tullin "käyttäjien", jotka ovat samalla kansainvälisen kaupan toimijoita, kanssa käytävää tiivistä vuoropuhelua.

Komission ja kansallisten hallitusten toimijoihin olevien yhteyksien rinnalla on pyritty kehittämään suunnitelmallista vuoropuhelua, jolla on tarkoitus parantaa kansainvälisessä kaupassa toimivien yritysten keskinäistä viestintää ja tiedonvälitystä.

Tässä yhteydessä on toteutettu useita toimia:

- Toimijoille avoimet seminaarit:

- Brighton (UK), lokakuu 1997, keskitetystä yksinkertaistetusta menettelysuunnitelmasta vapaaseen liikkeeseen luovuttamiseksi,

- Praha (CZ), marraskuu 1997, aiheesta "Visegrad-maiden kanssa yhteisen passitusvuoden arviointi".

- Münster (D), huhtikuu 1998, tiedonsiirtomenettelyjä ja passitusmenettelyjen uudistuksista.

- Tuki jäsenvaltioissa järjestetyille ja toimijoille suunnatuille tiedotusseminaareille: Lissabon (syyskuu 1997), Irlanti (marraskuu 1997). Monia muitakin tämän alan hankkeita on suunnitteilla vuonna 1998.

- Komissio on perustanut passitusjärjestelmien uudistuksen yhteydessä vuonna 1997 "passitusta käsittelevän yhteydenpitoryhmän", joka yhdistää näihin järjestelmiin osallistuvien 22 maan hallinnot ja 22 eurooppalaisen ammattijärjestön taloudelliset toimijat. Ryhmä kokoontuu kahdesti vuodessa.

Tässä yhteydessä komissio on ryhtynyt pohtimaan eri ammattitahojen kuulemista koskevien menettelyjensä uudistamista niitä tehostaakseen kohdistamalla kuulemisen käsiteltäviin aiheisiin. Tätä lähestymistapaa on noudatettu erityisesti passitusjärjestelmien uudistuksen yhteydessä ja Brysselissä huhtikuussa 1998 yhdessä talous-ja sosiaalikomitean kanssa järjestetyssä kuulemistilaisuudessa, johon asianomaiset talouspiirit kokoontuivat käsittelemään aihetta "Tullinetuussopimusten hallinta yhteisön kauppapolitiikan välineenä".

3.5. Ulkorajojen optimaalista hallintaa suosivan kansainvälisen tulliympäristön syntymisen edistäminen

Vuosisadan alusta asti tapahtunut nopea kansainvälisen ympäristön kehitys ja kansainvälisen kaupan vapautumisen lisääntyminen ovat johtaneet petosten voimakkaaseen kasvuun ja laittoman kaupan samanaikaiseen yleistymiseen kaikilla aloilla.

Tullin osalta tämä edellyttää yhteistyön lujittamista ja teknisen avun lisäämistä unionin ja kolmansien maiden tullihallintojen välillä, erityisesti assosioituneiden maiden tullinhallintojen kanssa näiden maiden tulevaa Euroopan unioniin liittymistä valmisteltaessa.

Vuoden 1997 alusta on toteutettu seuraavia toimia:

3.5.1. Liittymistä edeltävän strategian täytäntöönpanon tukeminen

Tulli 2000 -ohjelmalla on tällä alalla tuettu jäsenyyttä hakeneiden maiden tullihallintojen valmistelua tukevia toimia näiden maiden tulevaa unioniin liittymistä silmällä pitäen PHARE-ohjelmasta rahoitettujen näitä yleisluonteisempien toimien rinnalla. Kyseisellä ohjelmalla on tuettu myös nämä maat yhdistäviä yhteistyötoimia ja niitä maita, joilla tulee olemaan

yhteinen raja laajentuneen unionin kanssa. Toimet ovat liittyneet pääasiassa seuraaviin aloihin:

- Koulutus: sellaisen koetoimen rahoittaminen, jolla voidaan taata assosioituneiden maiden osallistuminen Matthaeus- ja Matthaeus Tax - ohjelmiin

- liittymistä edeltävän strategian toteuttaminen liittymiskumppanuuksien ja "reittikarttojen" yhteydessä, erityisesti järjestämällä työryhmiä sellaisten suunnitelmien kehittämiseksi, joilla avustetaan KIE-maiden tullihallintojen uudelleenjärjestämistä

- jäsenmaille ja jäsenyyttä hakeneille maille suunnattujen seminaarien järjestäminen (uusi yleiseurooppalainen alkuperäsäännöt yhdistävä järjestelmä Eurooppa-sopimusten puitteissa – EU, EFTA-maat, KIE-maat, Itämeren rannikkovaltioiden tullihallintojen kanssa järjestettävät seminaarit).

3.5.2. Kolmansien maiden tarpeisiin suunnattu tietokoneistaminen

- ATK-pohjaisten tietojenvaihtotoimintojen laajentaminen passituksen tietokoneistamisen yhteydessä yhteiseen passitukseen osallistuviin kolmansiin maihin (Visegrad-maat)

- alustavat työt tullitietojen levittämispalvelujen laajentamiseksi kolmansien maiden hallintoihin.

3.5.3. Tekninen apu

Lukuisia väliaikaisia tullihallinnoille teknistä apua tarjoavia toimia on toteutettu niissä kolmansissa maissa, jotka ovat sitä pyytäneet, erityisesti Euroopan unionin ja näiden maiden välillä voimassa olevien kauppasopimusten tullia koskevan kohdan täytäntöönpanon yhteydessä.

Lisäksi vuonna 1998 Välimeren maiden kanssa järjestetään seminaari alkuperäsääntöjen soveltamisesta tullivyöhykkeeseen kuuluvien maiden välillä.

3.5.4. Yhteistyö ja suunnitelmallisten suhteiden täytäntöönpano kolmansien maiden ja kansainvälisten elinten kanssa

Korkean tason suunnitelmallisen vuoropuhelun toteuttamisella EU:n tullivastaavien ja kolmansien maiden välillä pyritään näiden suhteiden tarpeelliseen tehostamiseen.

Vuosina 1997 ja 1998 järjestettiin siten kokouksia EU:n ja Aasian maiden tullin pääjohtajien välillä (Wienissä – 1997), EFTA-maiden kanssa ja KIE-maiden kanssa (Reykjavikissä – 1997). EU-maiden ja KIE-maiden tullin pääjohtajien kokous pidetään myös vuonna 1998.

4. OHJELMAN TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN

Ohjelman täytäntöönpanon ansiosta on voitu käyttää kaikki alustavassa päätöksessä varatut määrärahat kyseisenä ajanjaksona. Päätöksen myöhäisen hyväksymisen vuoksi ei voitu käyttää uudelleen vuodelle 1996 budjettikohtaan "Sisämarkkinat" varattuja määrärahoja (2 miljoonaa ecua), jotka sisältyivät varainhoitovuotta 1997 koskevaan kertomukseen. Sitä vastoin vuodelle 1996 budjettikohtaan "Tulli 2000 - tietokoneistaminen" varatut määrärahat (1 miljoona ecua) käytettiin kokonaan tämän varainhoitovuoden aikana.

Tietotekniikan osalta budjettivallan käyttäjä on suostunut talousarvion avoimuuteen pyrkiessään ryhmittelemään uudestaan 1. tammikuuta 1998 alkaen tullialan tietotekniikkahankkeiden toteuttamiseen budjettikohdasta B5-3030 (Tulli 2000) myönnetyt määrärahat sen huomioon ottamiseksi, että HVT-ohjelma päättyi 31. joulukuuta 1997. Tietotekniikan alamomentista on tullut siten kaikkein tärkein Tulli 2000 -talousarvion alamomentti (16,4 miljoonaa ecua yhteensä 20,5 miljoonasta ecusta, jotka on myönnetty "sisäpolitiikkoihin" liittyville toimille vuodeksi 1998). Passituksen tietokoneistamisen kehittämiseen ja toteuttamiseen tähtäävien hankkeiden rahoituksen osuus on lähes puolet tästä summasta.

Yleisesti ottaen unionin tullihallinnoille tarkoitettujen tietotekniikkasovellusten, joilla tullihallinnot voivat täyttää tehokkaasti valvontatehtävänsä ja yhteisön rahataloudellisten etujen suojelemistehtävänsä, kehittämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät menot ovat olleet hieman oletettua suuremmat. Jäsenvaltioiden yhteisten toimien rahoituskulujen suhteellisen pieni osuus johtuu etenkin siitä, että nämä toimet kuluttavat paljon inhimillisiä ja logistisia voimavaroja ja kuluttavat suhteessa vähemmän talousarviovaroja.

5. YHTEENVETO

5.1. Varainhoitovuoden luonne

Tulli 2000 -ohjelman suuruisen toimen tehokkuuden arviointi näin lyhyellä aikavälillä on epäkiitollinen tehtävä. Kaikkia tämäntyyppisiä toimia on pidettävä sijoituksena tulevaisuuteen eikä seurauksia voida arvioida kuin keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä.

Tämän ohjelman täytäntöönpanosta saadun kokemuksen arviointia ei voida vielä suorittaa lopullista tavoitetta, tulliliiton toiminnan parantamista, silmällä pitäen. Tällainen arviointi edellyttäisi tiettyjen perusteiden, kuten yksityishenkilöiden ja taloudellisten toimijoiden tyytyväisyyden, analysointia esimerkiksi jäsenvaltioiden käsittelemien ja yhteisön tasolla käsiteltyjen riita-asioiden määrän avulla tai varojen perinnän paranemisen avulla, joka voidaan todeta esimerkiksi yhteisön tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa. Tällaisia toteamuksia ei selvästikään voida vielä tehdä.

Tämän toiminnan ansiosta voidaan kuitenkin yksilöidä nykyisen ohjelman vahvat ja heikot puolet. Sen pohjalta voidaan myös ehdottaa pohdittavia kohtia, jotta tulevaa toimintaa voitaisiin tehostaa.

5.2. Tulli 2000 ja toissijaisuus

Tulli on ala, jossa oikeudellinen yhdentyminen on kiistatta pisimmälle toteutunut, mikä kuvastuu yhteisessä tullitariffissa ja yhteisön tullikoodeksissa.

Tämän sääntelylähestymistavan lisäksi yhtenäismarkkinoiden menestys kansalaisten ja taloudellisten toimijoiden silmissä riippuu tavasta, jolla eri jäsenvaltioiden hallinnot saattavat lainsäädäntöä voimaan. Yhtenäismarkkinoiden mukanaan tuomien etujen hyödyntämiseksi on tärkeää, että yhteisön lainsäädännön soveltamisella pyritään takaamaan tullimenettelyjen ja -tarkastusten täytäntöönpanon laadukkuus kaikkialla yhteisön tullialueella.

Tällaiseen yhdenmukaiseen yhteisön lainsäädännön soveltamiseen pääsemiseksi sääntelyn lähentämistä on täydennettävä kansallisten hallintojen välisellä entistä tiiviimmällä yhteistyöllä ja käyttämällä yhdessä kehitettyjä työmenetelmiä. Ainoastaan yhteisön ja jäsenvaltioiden yhteisellä toiminnalla voidaan muuttaa käyttäytymistä ja saada kunkin kansallisen tullihallinnon toiminta osaksi yhteisön tullitoimintaa.

5.3. Tulli 2000 ja kumppanuus

Ohjelman täytäntöönpano perustuu komission ja jäsenvaltioiden tiiviiseen kumppanuuteen, jonka oikeudellinen perusta on puolestaan päätöksen 3 artikla. Tämän kumppanuuden työväline on kahdesti vuodessa kokoontuva tullipolitiikkaa käsittelevä komitea, joka koostuu jäsenvaltioiden tulliasioiden pääjohtajista.

Tämä komitea on osoittanut olevansa komission ja jäsenvaltioiden välinen etuoikeutettu kumppanuuselin, jossa unionin tullihallintojen vastuuhenkilöillä on poliittista merkitystä harjoitetussa toiminnassa. Komission kannalta se on tae Tulli 2000 -päätöksen yleisten suuntaviivojen ja tavoitteiden noudattamisesta ja etenkin tullialan "käyttäytymissäännöstön" noudattamisesta. Tällä komissio pyrkii vahvistamaan tullitoiminnan yhdenmukaisuutta yhteisössä.

Komitean määräämät yleiset suuntaviivat ja painopistealueet toteutuvat yhteisinä konkreettisina toimina, joiden täytäntöönpanossa kansalliset tullihallinnot toimivat todellisina kumppanuksina. Toimien onnistuminen riippuu kunkin näiden kumppanien osallistumisen määrästä ja aktiivisesta osallistumisesta toimien toteutukseen. Jäsenvaltioiden osallistuminen on ollut tältä osin varsin aktiivista. Esimerkkinä mainittakoon, että kansalliset hallinnot esittivät yli 140 hanketta laatiessaan vuosia 1997 ja 1998 koskevia toimintasuunnitelmia, mikä sai komission valitsemaan ensisijaiset toimet komitean yhteisesti hyväksymien perusteiden pohjalta.

Toimien toteuttaminen on edellyttänyt merkittäviä inhimillisiä ja logistisia voimavaroja. Kansallisten hallintojen määrätietoinen ponnistelusta ilmenee mielenkiinto, jota nämä hallinnot osoittavat tämän ohjelman onnistumista kohtaan ja niitä yleisiä hyötyjä kohtaan, joita ne uskovat ohjelman avulla saatavan.

5.4. Tullitoiminnan yhteisön ulottuvuuden huomioon ottaminen

Ohjelman täytäntöönpano on saanut aikaan tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden tulliyksiköiden välillä sekä niiden ja komission välillä. Tämä yhteistyö aloilla, jotka ovat perinteisesti kuuluneet kansallisten hallintojen vastuualueeseen, oli jo aloitettu henkilökunnan koulutusta koskevan Matthaeus-ohjelman yhteydessä, ja sillä edistetään merkittävästi yhteisten työtapojen ja yhteisten ratkaisujen etsinnässä tarvittavan todellisen "yhteisön pohdinnan" käyttöönottoa.

Näin ollen koska ohjelman arviointiaika ei ole ollut tarpeeksi pitkä, jotta olisi voitu kattaa koko ohjelman soveltamisala, ohjelman täytäntöönpanoon kuuluneissa tullitehtävissä on voitu ottaa huomioon yhteisön ulottuvuus, kuten päätöstä hyväksyttäessä oli toivottukin. Etusija on siten annettu sellaisille aiheille kuin tullitarkastusten kohdentaminen yhdessä määriteltyjä menetelmiä ja perusteita käyttämällä (riskianalyysit ja tilintarkastus), työkalujen koordinoitu kehittäminen, tullilaboratorioiden verkon perustaminen yhteisöön tietyn ajan kuluttua ja tullialan koulutuskeskusverkon rakentaminen.

Tältä osin päätöksessä on kehotettu jäsenvaltioita määräämään hyvin erottuvasta yhteisön virkamerkistä tullivirkamiesten virkapuvuissa. Vaikkei tämä määräys olekaan velvoittava, useat jäsenvaltiot ovat jo määränneet tällaisen virkamerkin käyttämisestä tullivirkamiestensä puvuissa, ja eräät niistä ovat jo määränneet sellaisten kylttien käytöstä, joissa on Euroopan unionin kahdestatoista tähdestä koostuva tunnus, yhteisön tärkeimmillä paikoilla, missä matkustajat saapuvat yhteisöön.

5.5. Tullitoiminnan yhteensovittamisen varmistamisen tarve

Tulli 2000 -ohjelmaa on arvioitava ottaen huomioon se seikka, että monet muut ohjelmat, joilla on erilaiset tavoitteet, vaikuttavat samanaikaisesti tullialalla:

- Matthaeus, yhteisen koulutuksen alalla,
- Petosten tai järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tähtäävien toimien vahvistaminen; nämä toimet kuuluvat komission eri yksiköiden ohjaamiin ohjelmiin ja talousarvioihin (samoin kuin tietyt toimet, jotka on järjestetty EY:n perustamissopimuksen VI osassa tarkoittamassa merkityksessä toteutetun tulliyhteistyön puitteissa),
- PHARE, TACIS ja MEDA ulkoisten toimien alalla.

Tämä työkalujen moninaisuus edellyttää eri alojen toiminnan yhteensovittamista toteutettujen toimien yhtenäisyyden varmistamiseksi ja päällekkäisten töiden ja varojen tuhlauksen välttämiseksi.

Tämä yhteensovittaminen varmistetaan tietyssä määrin tullipolitiikkaa käsittelevässä komiteassa, jolloin tullihallintojen vastuuhenkilöt varmistavat niiden kokonaisuudessaan toteutettujen toimien laadun, jotka perustuvat oikeudellisesti perustamissopimuksen II ja VI osastoon.

Komissio puolestaan arvioi, että yhteisön toimien entistä laajamittaisempi järkeistäminen olisi mahdollista sellaisten koulutustointen osalta, jotka liittyvät Matthaeus-päätökseen ja Tulli 2000 -päätökseen.

6. EHDOTETUT TULEVAN TOIMINNAN LINJAUKSET

Ohjelman soveltamisen kuluessa tehtyjen huomioiden perusteella komissio arvioi, että aloitettua toimintaa on jatkettava ja kehitettävä ja että 19 päivänä joulukuuta 1996 tehdyn päätöksen tavoitteiden täytäntöönpanoa on parannettava.

Kuten komissio on osoittanut vastauksessaan Euroopan parlamentin valiokuntien muutosehdotuksesta 3. syyskuuta 1997 käydyissä alustavissa keskusteluissa, joissa pyrittiin hyväksymään "suositellut summat" ja 19 päivänä joulukuuta 1996 tehdyn päätösehdotuksen sisältämä rahoitusselvitys, esittämään pyyntöön, se aikoo piakkoin esittää uuden, tämän kertomuksen päätelmiin perustuvan ehdotuksen. Tässä ehdotuksessa suositellaan näin ollen seuraavia toimintalinjauksia:

6.1. Entistä laajemman katsantokannan omaksuminen tullitoiminnassa

Yhteisön toimintaan kuuluu tällä hetkellä useita oikeudellisia välineitä, joista jokaisella on yksityiskohtaiset hallintaa koskevat erityissäännöt.

Yhteen päätökseen kuuluvien toimien yhdistämisellä on se etu, että tullitoiminnassa toteutetaan yhtenäistä lähestymistapaa, joka muistuttaa FISCALIS-ohjelman yhteydessä vastaavaa välillisen verotuksen alalla toteutettua lähestymistapaa.

- Lähestymistavan ansiosta voidaan käyttää selkeää oikeudellista perustaa ja tarjota riittävä varmuus useiden eri varainhoitovuosien aikana toteutettavien tietotekniikkahankkeiden päätökseen saattamisesta.

- Lähestymistapa antaa entistä suuremman yhtenäisyyden tullialan toimien toteuttamisessa ja sen ansiosta voidaan käytettävissä olevien työkalujen käyttöä järkeistää ja hyödyntää entistä paremmin niiden välisiä synergioita ja täydentäviä tekijöitä (esimerkkejä: valvonta, työmenetelmät, koulutus / tiedotus).

- Lähestymistapa on vastaus jäsenvaltioiden huoleen, joka koskee Tulli 2000 -ohjelmaan ja Matthaeus-ohjelmaan liittyvien tointen erottamista toisistaan monissa tapauksissa, sillä toimet kuuluvat usein eri palvelujen piiriin ohjelmien ja vastaavan talousarvion mukaan.

Tämän oikeudellisen välineen olisi yhdistettävä kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa kaikki toimet, jotka koskevat seuraavaa:

- tietokoneistaminen, jonka Tulli 2000 ja ensimmäinen HVT-ohjelma ovat tähän mennessä osittain kattaneet,

- nykyiseen Tulli 2000 -päätökseen kuuluvat jäsenvaltioiden yhteiset toimet uusien työmenetelmien kehittämiseksi

- koulutustoimet, jotka kuuluvat nykyisin Matthaeus-ohjelmaan,

- tullialan yhteistyötoimien ja teknisen avun toimien avautuminen kolmansille maille.

6.2. Kumppanuuden lujittaminen

Ohjelman soveltamisen onnistuminen perustuu kansallisten hallintojen aktiiviseen osallistumiseen yhteisiin toimiin. Kansallisten hallintojen sitoutuminen näkyy tullipolitiikkaa käsittelevän komitean toiminnassa sekä niin sen ohjelmaa ohjaavassa ja arvioivassa asemassa kuin sen tehtävässä varmistaa, että päätöksessä määritellyn tullipolitiikan yleisiä suuntaviivoja noudatetaan.

Tullipolitiikkaa käsittelevän komitean rinnalla komissiota avustaa institutionaalinen komitea muutetun päätöksen eri toiminta-aloilla määriteltyjen yleisten suuntaviivojen käytännön täytäntöönpanossa. Tämä hallintokomitea korvaa nykyisen Matthaeus-päätöksellä perustetun hallintokomitean, jonka tehtävät on rajoitettu ainoastaan koulutustoimiin. Tämän uuden komitean perustaminen vahvistaa ohjelman hallintorakennetta ja sen tehokkuutta.

6.3. Kesto

Uuden ehdotuksen tavoitteena on oltava Tulli 2000 -ohjelman yhteydessä aloitetun toiminnan jatkuvuuden varmistaminen. Toisaalta toiminnan keston on oltava riittävä, jotta ehdotetun uudistuksen tehokkuus saadaan selville.

Näin ollen uudessa ehdotuksessa suunnitellaan Tulli 2000 -päätöksen nykyisen voimassaolon jatkamista ehdottamalla soveltamiskautta 1. tammikuuta 1999 - 31. joulukuuta 2002. Tämän ratkaisun ansiosta voitaisiin:

- myöntää riittävä aika uuden päätöksen voimaan saattamiseen.

- luoda toimien "liukuva ohjelmointi", jolla varmistettaisiin yhteisön tullin uudenaikaistamistoimien jatkuvuus.

7. PÄÄTELMÄT

Yhteisön tasolla aluksi Matthaeus-ohjelman avulla toteutettu toiminta ja myöhemmin Tulli 2000 -ohjelmalla kehitetty ja täydennetty toiminta ovat osoittautuneet yhteisön tasolla varsin vireiksi tullialalla.

Tulli 2000 -päätöksen soveltamisesta saaduista kokemuksista ei voida tehdä lopullisia päätelmiä tämän ohjelman vaikutuksesta tullihallintojen suorittamaan yhteisön lainsäädännön päivittäiseen täytäntöönpanoon eikä niiden perusteella voida saada tullitarkastusten tehokkuutta koskevia mitattavissa olevia tuloksia.

Sitä vastoin kokemukset osoittavat, että nämä hallinnot ovat sitoutuneet tullialan toimintaan ja ovat halukkaita toimimaan entistä enemmän yhteisön tasolla.

Liite

Seurantatoimet

Vuosina 1994—1996 harjoitetun koetoiminnan puitteissa järjestettiin 10 seurantatointa seuraavista aiheista:

- vapaa-alueet (2 vaihetta: toukokuu - heinäkuu 1994 / huhtikuu—kesäkuu 1995),
- merialueiden ulkoraja (2 vaihetta: toukokuu—heinäkuu 1994 / huhtikuu—kesäkuu 1995),
- tekstiilialan tullimenettelyt ja -tarkastukset (TAFI): marraskuu 94—maaliskuu 95,
- lentokentät: lokakuu—joulukuu 1994,
- sisäinen jalostus: huhtikuu—heinäkuu 1995,
- passitus (keskustoimipaikat): marraskuu 1995—helmikuu 1996,
- yksinkertaistetut menettelyt: lokakuu 1995—helmikuu 1996,
- suosituimmuuskohteluun oikeuttava alkuperä: huhtikuu—syyskuu 1996,
- tullivarastot: toukokuu—heinäkuu 1996,
- passitus (järjestelmän toiminta yleensä): lokakuu 1996—helmikuu 1997.

Päätöksen hyväksymisen jälkeen on toteutettu seuraavat toimet:

- sitovat tariffiennakkotiedot (2 tointa): tammikuu—huhtikuu 1997,
- sisäinen jalostus (toinen vaihe): helmikuu—huhtikuu 1997,
- alkuperäsääntöjen soveltaminen: toukokuu—lokakuu 1997,
- tullikiintiöiden hallintajärjestelmä ja tuonnin valvonta (QUOTA): helmikuu—toukokuu 1998.

Seuraavat toimet on suunniteltu toteutettaviksi ajanjaksona heinäkuu 1998—joulukuu 1999:

- tullivarastot (toinen vaihe): syyskuu 1998—tammikuu 1999,
- ulkorajoilla suoritettavissa fyysisissä tarkastuksissa käytettävien laitteiden inventaario: Euroopassa tapahtuvaa passitusta koskevan toimintasuunnitelman lomakkeen täytäntöönpano (passitusta käsittelevän Euroopan parlamentin tutkintavaliokunnan suositus nro 8) : syyskuu—joulukuu 1998,
- yksinkertaistettuja ilmoituksia ja tulliselvityksiä koskevien lupien myöntämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt: tammikuu—huhtikuu 1999,

- luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa säätelemällä CITES-yleissopimuksen määräysten mukaisesti annetun neuvoston asetuksen 338/97 soveltaminen: huhtikuu—heinäkuu 1999,

- kolmansista maista tuotavien lelujen tuoteturvallisuutta koskevan säännöstenmukaisuuden tarkastaminen (neuvoston asetuksen 339/93 täytäntöönpano): heinäkuu—lokakuu 1999.

ISSN 1024-4492

KOM(98) 471 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI 01 02 06

Luettelonumero : CB-CO-98-481-FI-C

ISBN 92-78-38490-9

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg

ll