

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksin ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta ja siihen liittyvistä asetus- ja direktiivimuutosehdotuksista (*Unionin tullireformi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksin ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta sekä asetuksen (EU) 952/2013 kumoamisesta, 2) ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (ETY) N:o 2658/87 muuttamisesta ottamalla käyttöön tavaroiden etämyynnin yksinkertaistettu tullikohtelu ja asetuksen (ETY) N:o 1186/2009 muuttamisesta poistamalla tullittomuuden kynnyksarvo ja 3) ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta maahantuotujen tavaroiden etämyynnin mahdollistavia verovelvollisia koskevien arvonlisäverosääntöjen sekä kolmansilta alueilta tai kolmansista maista tuotujen tavaroiden etämyyntiä koskevan erityisjärjestelmän ja tuonnin arvonlisäveron ilmoittamista ja maksamista koskevien erityisjärjestelyjen soveltamisen osalta, sekä ehdotuksista laadittu yhteinen muistio.

Helsingissä 3.8.2023

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Erityisasiantuntija Upi Talsi

3.8.2023

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UNIONIN TULLIKOODEKSIIN JA EUROOPAN UNIONIN TULLIVIRANOMAISEN PERUSTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVISTÄ ASETUS- JA DIREKTIIVIMUUTOSEHDOTUKSISTA (UNIONIN TULLIREFORMI)**1 Yleistä**

Komissio antoi 17.5.2023 Euroopan unionin tulliliiton toiminnan uudistamiseksi seuraavasta kolmesta lainsäädäntöehdotuksesta koostuvan tullireformipaketin:

– ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin *tullikodeksin* ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta sekä asetuksen (EU) 952/2013 kumoamisesta (COM(2023) 258 final);

– ehdotus neuvoston asetukseksi, jolla muutetaan tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä *tullitariffista* annettua neuvoston asetusta (ETY) 2658/87 tavaroiden etämyyntiä koskevan yksinkertaistetun tullikohtelun käyttöönottamista varten ja yhteisön *tullittomuusjärjestelmän* perustamisesta annettua neuvoston asetusta (EY) 1186/2009 tullittomuuden arvorajan poistamiseksi (COM(2023) 259 final); ja

– ehdotus neuvoston direktiiviksi *arvonlisäverodirektiivin* 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverosääntöjen osalta, jotka koskevat maahantuotavien tavaroiden etämyynnin mahdollistavia verovelvollisia ja kolmansilta alueilta tai kolmansista maista tuotujen tavaroiden etämyyntiä koskevan erityisjärjestelmän soveltamista sekä tuonnin arvonlisäveron ilmoittamista ja maksamista koskevia erityisjärjestelyjä (COM(2023) 262 final).

Tullireformipaketti julkaistiin ensin vain englanniksi. Muut kieliversiot julkaistaan komissiosta saadun tiedon mukaan unionin tullikodeksin ja EU:n tulliviranomaisen perustamista koskevan ehdotuksen osalta 7.9.2023 ja kahden muun edellä luetellun säädösehdotuksen osalta 10.7.2023.

Ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikodeksista ja Euroopan unionin tulliviranomaisesta, jäljempänä myös *uusi tullikodeksi*, uudistettaisiin unionin keskeinen tullilainsäädäntö. Ehdotus kumoaisi voimassa olevan unionin tullikodeksin (EU) 952/2013, jäljempänä myös *voimassa oleva kodeksi*. Uudistuspakettiin sisältyvät kaksi muuta säädösehdotusta ovat liitännäisiä unionin tullikodeksin ja EU:n tulliviranomaisen perustamista koskevaan ehdotukseen nähden. Niillä säädettäisiin sähköisen tavarakaupan etämyyntiin sovellettavan yksinkertaistettujen arvonlisäverotusmenettelyiden laajentamisesta ja täydentävät säännökset ehdotetun uuden yksinkertaistetun tullimenettelyn soveltamiseksi.

Komission mukaan kyseessä on Euroopan unionin vuonna 1968 perustetun tulliliiton toimintaa koskeva kattavin ja kunnianhimoisin lainsäädäntöuudistus. Unionin tulliliittoa nykyaikaistettaisiin selkeämmäksi, älykkäämmäksi ja turvallisemmaksi perustamalla sen toimintapa vahvasti

digitaalisuuden ja tiedon tehokkaaseen hyödyntämiseen, osin toimintoja keskittämällä. Komissio antoi lainsäädäntöehdotusten ohella 17.5.2023 Euroopan unionin parlamentille, neuvostolle sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tulliuudistuspaketin taustaa ja tavoitteita koskevan tiedonannon 'Tulliuudistus: tulliliiton vieminen seuraavalle tasolle' (COM(2023) 257 final).

Uudistus toteutettaisiin vaiheittain, pääosin seuraavien 5–15 vuoden aikana. Tällä halutaan varmistaa muun muassa voimassa olevaan koodeksiin perustuvien sähköisten tullitietojärjestelmien häiriötön kehittäminen niitä koskevan, vuoden 2025 loppuun asti ulottuvan, siirtymäajan puitteissa. Esimerkiksi ehdotettu uusi EU:n tulliviranomainen aloittaisi toimintansa vuoden 2028 alusta lukien. Uudella unionin tullikoodeksilla perustettava EU:n tullidatakeskus otettaisiin vaiheittain käyttöön vuosien 2028 ja 2038 välisenä aikana.

Sähköisen tavarakaupan etämyyntiin sovellettava kevennetty tullausmenettely sekä yksinkertaistettujen arvonlisäverotusmenettelyiden käyttöalan laajentaminen otettaisiin käyttöön vuoden 2028 maaliskuun alusta lukien.

Ehdotusten käsittely neuvostossa alkaa kesäkuun 2023 lopulla yleisesittelyllä tullipääjohtajille korkean tason tullityöryhmässä. Varsinainen käsittely neuvoston tulli- ja arvonlisäverotyöryhmissä alkaa Espanjan EU-puheenjohtajuuskaudella heinäkuussa 2023.

2 Ehdotuksen tausta ja tavoite

2.1 Tausta

Tulliuudistuksen tavoite asetettiin von der Leyenin komission suuntaviivoissa heinäkuussa 2019: *"On aika viedä tulliliitto seuraavalle tasolle ja luoda sitä varten vahvempi kehys, jonka turvin voimme paremmin suojella kansalaisia ja sisämarkkinoita". Samalla todettiin, että komissio aikoo "ehdottaa kunnianhimoista pakettia, jonka tarkoituksena on luoda yhdenmukainen eurooppalainen lähestymistapa. Sen avulla voidaan lujittaa tullialan riskienhallintaa ja tukea jäsenvaltioiden suorittamaa tehokasta valvontaa."*¹

Tulliliitto on Euroopan unionin perusta ja turvaa sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa. Tulliviranomaiset valvovat kaikkia tulliliittoon saapuvia ja sieltä poistuvia tavaroita. Tulliliiton toimivuus on keskeistä EU:n taloudelle, vauraudelle, kansainväliselle kilpailukyvyllä ja myös sen häiriönsietokyvyllä. Tullit muodostivat 11 prosenttia unionin budjetin tuloista vuonna 2022.

Tulliviranomaisten tehtävien viimeaikainen kasvu ja monipuolistuminen ovat asettaneet suuria haasteita tullitoiminnalle. Esimerkiksi verkkokaupan jyrkkä kasvu on lisännyt tulli-ilmoitusten ja yksittäisten tulliselvitettävien pakettien määrää valtavasti². Pakettivirtaa on vaikea valvoa tehokkaasti, mikä altistaa niiden tuonnissa väärinkäytöksille. Komission mukaan siitä aiheutuu tällä hetkellä vähintään miljardin euron tulonmenetyksen EU:n talousarvioon. Unionin tuontikieltoja, -rajoituksia ja tavaraturvallisuutta koskevan lainsäädännön jatkuva lisääntyminen on myös aiheuttanut tulliviranomaisille merkittäviä uusia tehtäviä. Tavaroiden on nykyisin oltava

¹ A Union that strives for more – My agenda for Europe Guidelines for the next European Commission 2019–2024.

² Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset käsitteivät vuonna 2021 yhteensä 691,5 miljoonaa tuonti-ilmoitusta, 17,5 miljoonaa passitustapahtumaa ja 486,3 miljoonaa vienti-ilmoitusta. Vuonna 2022 verkkokaupan puitteissa annettiin 1,1 miljardia tuonti-ilmoitusta, kun vastaavasti muun tuonnin osalta annettiin noin 405 miljoonaa tuonti-ilmoitusta.

yli 370 unionisäädöksen mukaisia, joiden noudattamista tulliviranomaiset valvovat. Viime aikoina tullitoimintaa ovat lisäksi haastaneet koronaviruspandemia ja Venäjän oikeudeton hyökkäyssota Ukrainaan, jotka ovat edellyttäneet poikkeustoimien nopeaa käyttöönottoa. Tulliviranomaiset ovat edellä mainituista haasteista huolimatta suoriutuneet tehtävistään hyvin, mutta tarve modernisoida unionin tullitoimintaa on käynyt kuitenkin samalla ilmeiseksi. Unionin kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi esimerkiksi vihreässä ja digitaalisessa siirtymässä sekä geopolittisen toimintaympäristön muutosten vaikuttaessa maailmanlaajuisiin toimitusketjuihin, tullitoiminta on EU:n kannalta myös strategisesti entistä tärkeämpää.

Komissio esitti vuonna 2020 toimintasuunnitelman tulliliiton viemiseksi seuraavalle tasolle³. Siinä esitettiin useita konkreettisia toimia EU:n tullitoiminnan kehittämiseksi. Sen mukaisesti komissio esimerkiksi teki – Euroopan parlamentinkin edellyttämän – väliarvion voimassa olevan tullikoodeksin toiminnasta⁴. Komissio myös perusti erityisen jäsenvaltioiden ja sidosryhmien mietintäryhmän pohtimaan, miten tulliliitosta voitaisiin tehdä älykkäämpi, mukautuvampi, teknologisesti kehittyneempi ja kriisinkestävämpi. Lisäksi komissio käynnisti vaikutusarvion määrittääkseen EU:n tulliviraston perustamisen hyötyjä ja haittoja.

Toimintasuunnitelmaan perustuvien toimien lisäksi komissio muun muassa teki yhdessä jäsenvaltioiden tulliviranomaisten, sidosryhmien, tiedemaailman ja kansainvälisten kumppanien kanssa tullialan pidemmän tähtäimen kehityskulkuja tarkastelevan tulevaisuuskatsauksen 'Tullialan tulevaisuus EU:ssa vuonna 2040'⁵. Lisäksi komissio perusti syyskuussa 2021 ulkopuolisista asiantuntijoista koostuvan korkeatasoisen Viisaiden henkilöiden ryhmän pohtimaan tulliliiton haasteita ja esittämään innovatiivisia ideoita ja ehdotuksia siitä, miten tulliliiton haasteisiin voitaisiin vastata. Ryhmä jätti loppuraporttinsa maaliskuussa 2022⁶. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin on viime vuosina useammassa erityiskertomuksessaan tarkastellut tulliliiton toimintaa ja antanut suosituksiaan sen toiminnan parantamiseksi⁷.

Kokonaisuudistuksen säädösehdotuksiin perustuva uusi sähköisen kaupan etämyynnin yksinkertaistettu tullimenettely ja siihen liitännäinen arvonlisäverodirektiivin muutosehdotus liittyvät EU:n arvonlisäverolainsäädäntöön aiemmin tehtyihin verkkokauppaa ja etämyyntiä koskeviin muutoksiin, jotka tulivat voimaan 1.7.2021 alkaen (ns. sähköisen kaupan alv-paketti). Niillä selkiytettiin ja yksinkertaistettiin sähköiseen kauppaan sovellettavia arvonlisäverosäännöksiä sekä poistettiin enintään 22 euron arvoisten tavaralähetysten vapautus maahantuonnin arvonlisäverosta. Verovapaus oli antanut kilpailuetua EU:n ulkopuolelta tapahtuvalle etämyynnille. Heinäkuusta 2021 alkaen kaikki unioniin tuodut tavarat ovat arvonlisäverollisia ja niistä on annettava digitaalinen tulli-ilmoitus. Sähköisen kaupan alv-paketissa säädettiin samalla myös alv-

³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle Tulliliiton vieminen seuraavalle tasolle: toimintasuunnitelma, COM(2020) 581 final.

⁴ Commission Staff Working Document on the interim evaluation of the implementation of the Union Customs Code, SWD (2022) 158 final.

⁵ Ghiran, A., Hakami, A., Bontoux, L. and Scapolo, F., The Future of Customs in the EU 2040, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

⁶ Putting more Union in the European customs, Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe - Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union, Brussels March 2022. Yksi ryhmän kahdestatoista jäsenestä oli entinen valtiovarainministeriön kansliapäällikkö, valtiotieteen tohtori Martti Hetemäki, joka toimii työelämäprofessorina Helsinki Graduate School of Economicsissa.

⁷ Esimerkiksi sähköistä kaupankäyntiä koskeva erityiskertomus 12/2019 ja tullitarkastuksia koskeva erityiskertomus 04/2021.

velvoitteista verkossa toimiville markkinapaikoille sekä yksinkertaistuksista, jotka auttavat yrityksiä noudattamaan alv-velvoitteita rajat ylittävässä kuluttajakaupassa. Näihin yksinkertaistuksiin kuuluu maahantuotavien tavaroiden etämyynnin osalta vapaaehtoinen yhden yhteispisteen rekisteröinti-, ilmoitus- ja maksujärjestelmä (tuontijärjestelmä tai IOSS-järjestelmä) sekä tuonnin erityisjärjestely. Nämä verkossa toimivien markkinapaikkojen alv-velvoitteet sekä yksinkertaistukset koskevat enintään 150 euron arvoisia tavaralähetystyksiä, ei kuitenkaan valmistevevön alaisia tavaroita. Tullireformipakettiin sisältyvä direktiivin muutosehdotus liittyy myös komission 8.12.2022 antamiin ehdotuksiin arvonlisäverotuksen nykyaikaistamiseksi digiaikana (digiajan alv), josta on annettu eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmä U 103/2022 vp.

2.2 Tavoitteet

Ehdotusten tavoitteena on nykyaikaistaa tulliliitto ja tehdä siitä tehokkaampi, ketterämpi ja tulevaisuuden muutoksiin joustavasti mukautuva. Uudistuksen konkreettisempina tavoitteina on digitalisoida tullitoiminta ja hyödyntää tietopohjaista toimintatapaa tehokkaasti ja keskitetymmin koko tulliliitossa.

Uudistuksella on kolme laajempaa tavoitetta:

– Tehokas tulliliitto, joka hyödyttää yrityksiä yksinkertaistamalla ja nykyaikaistamalla tullimenettelyitä ja vahvistaa tasapuolisia toimintaedellytyksiä varmistamalla, että kaikista unioniin tuotavista tavaroista kannetaan säädetty tulli ja että ne ovat unionilainsäädännössä edellytettyjen vaatimusten mukaisia.

– Geopoliittinen tulliliitto, joka pystyy nykyistä paremmin puolustamaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja sekä EU:n turvallisuutta, terveyttä, taloudellisia tai ympäristöllisiä etuja ja arvoja. Yhdistämällä osaamista ja asiantuntemusta keskitetysti EU:n tulliviranomaiseen, tulliliitto kykenee myös paremmin koordinoimaan kaupan rajoituksia ja tehostamaan kansainvälistä tulliyhteistyötä.

– Ketterä ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottava tulliliitto, joka kykenee mukautumaan joustavasti toimitusketjujen muutoksiin. Tätä tukee erityisesti ehdotuksella perustettava EU:n uusi tullidatakeskus, joka on suunniteltu kehittymään ajan myötä tullitoiminnan uusien vaatimusten mukaisesti.

Uudistuksen tavoitteena on nykyaikaistaa ja yksinkertaistaa tullimuodollisuuksia ja -menettelyitä, mikä vähentäisi niiden noudattamisesta yrityksille ja hallinnolle aiheutuvia kuluja. Digitalisointi ja tietopohjainen toimintatapa, hyödyntäen erityisesti uutta EU:n tullidatakeskusta, mahdollistaisi tavaroiden toimitusketjujen läpinäkyvyyden ja uudenlaisen luottamukseen perustuvan kumppanuuden tulliviranomaisten ja talouden toimijoiden välillä. Esimerkiksi luotettavimpien talouden toimijoiden tuonnin ja viennin tulliselvitystä voitaisiin keventää ja joustavoittaa nykyiseen verrattuna merkittävästi.

Ehdotuksen tavoitteena on yksinkertaistaa verkkokaupan etämyynnissä tuotavien pakettien tulliselvitystä. Verkkokaupassa tuotaviin tavaroihin voitaisiin soveltaa nykyistä yksinkertaisempaa tullimenettelyä. Se lisäisi tuonnin läpinäkyvyyttä, minkä mahdollistaisi myös etämyynnin paremman tullivalvonnan. Etämyyntiin nykyisiin liittyviä väärinkäytöksiä torjuttaisiin poistamalla enintään 150 euron arvoisten tavaroiden tullittomuus. Arvonlisäverotusta koskevilla ehdotuksilla edistettäisiin puolestaan tavoitetta yhdestä yhteisestä alv-rekisteröinnistä EU:ssa ja pyritään vähentämään maahantuotavien, yli 150 euron arvoisten tavaralähetysten etämyynnin verotuksesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Kokonaisuudistus yhdenmukaistaisi sähköistä kaupankäyntiä koskevia tulli- ja arvonlisäverosääntöjä.

Tietojohtoisen toimintatavan tavoitteena on tehostaa riskien hallintaa tulliliitossa, parantaa tulliviranomaisten valvontaresurssien kohdentamista ja sen myötä unionin ja sen jäsenvaltioiden taloudellisten ja muiden etujen suojaa. Se mahdollistaisi myös nykyistä kattavamman ja luotettavamman tulliviranomaisten lupa- ja asiakashallinnan.

Uusi EU:n tulliviranomainen vastaisi EU-tason riskien hallinnasta. Ehdotetulle uudelle EU:n tullidatakeskukselle toimitettuja tietoja hyödynnettäisiin niin EU-tason riskianalyysissä kuin jäsenvaltioiden viranomaisten edelleen tekemässä kansallisen tason riskianalyysissä. Tulliviranomaiset voisivat nykyistä tehokkaammin reagoida riskeihin ja suojata EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja.⁸ Unionin tehokkaampi riskienhallinta vahvistaisi tulliviranomaisten kykyä myös suojata sisämarkkinoita ja muihin politiikka-aloihin perustuvia unionin ja sen kansalaisten etuja, kuten turvallisuutta, terveyttä ja ympäristöä. Unioniin tulevat vaatimustenvastaiset tavarat haittaavat unionin yritysten kilpailukykyä ja aiheuttavat vakavia riskejä muun muassa kuluttajien terveydelle ja elämälle.

Uudistuksen tavoitteena on myös edistää tulliliiton yhtenäistä toimintaa koko unionin alueella. Tämän tavoitteen vuoksi tulliliiton hallintorakenteeseen ehdotetaan lisättäviksi uusi, johonkin jäsenvaltioon sijoitetun viraston muodossa toimiva, EU:n tulliviranomainen ja uusi EU:n tullidatakeskus.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Keskeisin EU:n tulliliiton kokonaisuudistuksen muodostavasta kolmesta komission ehdotuksesta on ehdotus unionin tullikoodeksin ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta. Ehdotus unionin tullittomuusasetuksen ja tullitariffiasetuksen muuttamiseksi sekä ehdotus arvonlisäverodirektiivin muuttamiseksi ovat siihen nähden liitännäisiä.

3.1 Komission ehdotus unionin tullikoodeksin ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta sekä nykyisen tullikoodeksin (EU) 952/2013 kumoamisesta (COM(2023) 258 final)

Ehdotettu asetus unionin uuden tullikoodeksin ja EU:n tulliviranomaisen perustamisesta sisältäisi voimassa olevan tullikoodeksin tapaan unionin tullitoiminnan perussäännökset. Ehdotetulla asetuksella kumottaisiin ja korvattaisiin voimassa oleva unionin tullikoodeksi (EU) 952/2013.⁹ Unionin tulliliittoa nykyaikaistettaisiin selkeämmäksi, älykkäämmäksi ja turvallisemmaksi perustamalla sen toimintapa vahvasti digitaalisuuden ja tiedon tehokkaaseen hyödyntämiseen, osin toimintoja keskittämällä.

⁸ Vuonna 2021 tulliviranomaiset keräsivät veroja yli 50 miljardia euroa vuodessa ja tulleja noin 25 miljardia euroa. Kannetuista tulleista 75 prosenttia käytetään EU:n talousarvion rahoittamiseen. Tullien osuus unionin vuoden 2022 budjetista on 11 prosenttia.

⁹ Tullikoodeksi sisältää tavaroiden tuontiin ja vientiin sovellettavat tullilainsäädännön perussäännökset. Koodeksissa säädetään mm. unionin tullialueesta, tavaroista tehtävistä ilmoituksista, tullivalvonnasta ja tullitarkastuksista, tuojan ja viejän oikeuksista ja velvollisuuksista, tavaroihin sovellettavista tullimenetelyistä ja niiden edellytyksistä, tullin määräytymisen perusteista, tullivelan syntymisestä ja lakkaamisesta eri tilanteissa, tullin kantamisesta ja sen maksamisesta sekä muutoksenhausta.

Ehdotus perustuisi suurelta osin voimassa olevaan unionin tullikoodeksiin. Valtaosa nykyisen koodeksin aineellisista säännöksistä on sisällytetty ehdotukseen, mutta niitä on uuden digitaalisen ja keskitetyn toimintatavan vuoksi laajalti tarkistettu ja nykyaikaistettu.¹⁰ Digitaalinen toimintatapa mahdollistasi mm. tulliselvitettäviä tavaroita koskevien tietojen ilmoittamistapojen uudistamisen ja tullausmenettelyjen keventämisen sekä tiedon tehokkaamman hyödyntämisen unioniin tuotavien ja täältä vietävien tavaroiden ja niiden toimitusketjujen riskinhallinnassa. Se myös mahdollistaisi tullitoiminnan yhdenmukaisemman ja keskitetympään järjestämisen koko unionin alueella. Esimerkiksi tuojien, viejien ja muiden toimijoiden roolia ja velvollisuuksia sekä sovellettavia tullimuodollisuuksia ja -menettelyitä selkiytettäisiin ja mukautettaisiin tarpeellisilta osin. Sähköisen kaupan etämyyntiin perustuvan tuonnin tulliselvitysmenettelyä yksinkertaistettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin arvonlisäverotuksen menettelyiden kanssa. Talouden toimijoille perustettaisiin uusi Trust and Check trader -kategoria, joka mahdollistaisi pitkälle meneviä helpotuksia tullimenettelyihin, kun toimija täyttää tiukat luotettavuuden ja läpinäkyvyyden ehdot. Voimassa olevan sääntelyn sisältöön vaikuttaa suuresti myös ehdotuksella perustettavat EU:n tullidatakeskus sekä EU:n tulliviranomainen, jotka olisivat merkittäviä tekijöitä tullikapasiteetin lisäämiseksi koko unionissa ja tulliliiton saattamiseksi tavoitteen mukaisesti seuraavalle tasolle.

Uusi tullikoodeksi sisältäisi 265 artiklaa 15 lukuun jaoteltuina. Uusia sääntelykokonaisuuksia voimassa olevaan koodeksiin verrattuina olisivat uutta EU:n tullidatakeskusta koskeva luku (III), rajoittavia toimenpiteitä ja kriisinhallintamekanismeja koskeva luku (XI), säännökset EU:n uudesta tulliviranomaisesta sisältävä luku (XII), tulliyhteistyötä käsittelevä luku (XIII) sekä tullirikkomuksia ja muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeva luku (XIV).

Asetuksessa olisi yksi liite. Se sisältäisi voimassa olevan unionin tullikoodeksin ja ehdotuksen säännösten vastaavuustaulukon.

3.1.1 Uusi EU:n tulliviranomainen

Ehdotuksella perustettaisiin EU:n tulliviranomainen. Se olisi uusi unionin elin, joka ohjaisi, koordinoisi ja tukisi kansallisia tulliviranomaisia. EU:n tulliviranomainen perustettaisiin vuonna 2026, mutta se aloittaisi toimintansa täysimääräisesti vuoden 2028 alusta lukien. Siihen sovellettaisiin vastaavia muun muassa oikeushenkilöllisyyttä, henkilöstöä, erioikeuksia ja vapauksia, vahingonkorvausvastuuta, asiakirjajulkisuutta, tietosuojaa, varainhoidon valvontaa ja petostentorjuntaa koskevia unionin säädöksiä ja määräyksiä kuin unionin muihinkin elimiin, virastoihin ja laitoksiin.

EU:n tulliviranomaisen keskeinen tehtävä olisi vastata EU:n tason riskinhallinnasta. Se voisi unionitasoisen riskianalyysin perusteella antaa kansallisille tulliviranomaisille valvontasuosituksia. Kansalliset tulliviranomaiset päättäisivät kuitenkin edelleen tullitarkastusten tekemisestä. Jollei kansallinen tulliviranomainen tekisi suositeltua valvontatoimenpidettä, sen olisi perusteltava suosituksen noudattamatta jättäminen. EU-tason riskinhallinta olisi vuorovaikutuksessa jäsenvaltioiden tulliviranomaisten tekemän, kansallisen riskiprofiilin mukaan räätälöidyn,

¹⁰ Voimassa olevassa koodeksissa on yhteensä 288 artiklaa. Niistä 206 on varsinaisia aineellisia säännöksiä, kun taas 82 koskee täytäntöönpanovallan siirtämistä tai delegoimista komissiolle. Uuden tullikoodeksin liitteenä olevassa vastaavuustaulukossa ei ole viittauksia 35 nykyisen koodeksin aineelliseen säännökseen. Toisin sanoen valtaosa voimassa olevan koodeksin aineellisista säännöksistä (171) sisältyisi muodossa tai toisessa ehdotettuun uuteen tullikoodeksiin. Lisäksi uudessa tullikoodeksissa olisi 85 nykyiseen tullikoodeksiin verrattuna uutta säännöstä.

kansallisen riskinhallinnan kanssa ja ne tukisivat toisiaan. Yhteinen riskinhallinta ja tullitarkastusten yhdenmukaisempi soveltaminen tehostaisivat tavaraliikenteen valvontaa ja tasapuolisia kilpailunedellytyksiä koko unionissa.

EU:n tulliviranomaisella olisi myös merkittävä rooli rajoittavia toimenpiteitä ja tullionionin kriisinhallintaa koskevien, ehdotuksen XI lukuun sisältyvien, uusien säännösten täytäntöönpanossa. Se laatisi toimintasääntöjä ja menettelyjä eri kriisiskenaarioita varten ja varmistaisi niiden soveltamista koordinoimalla muun muassa operatiivista toimintaa.

EU:n tulliviranomaisella olisi lisäksi useita muita tehtäviä tullitoiminnan yhdenmukaisuuden ja tullikapasiteetin lisäämiseksi koko unionissa. Se tekisi EU-tason yhteistyötä muiden virastojen, toimielinten ja verkostojen, kuten Europolin, Euroopan raja- ja merivartiostoviraston (Frontex), Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tai Euroopan kemikaaliviraston kanssa. Se voisi myös edistää jäsenvaltioiden tullihallintojen välistä yhteistyötä sekä antaa niille operatiivista tukea monin eri tavoin, esimerkiksi kehittämällä koulutusta ja yhteisiä standardeja, laatimalla toimintakäsikirjoja ja antamalla suosituksia parhaista käytänteistä, koordinoimalla tutkimusta ja tukemalla erityisten osaamiskeskusten perustamista ja tullihallintojen välistä henkilöstövaihtoa. EU:n tulliviranomainen voisi suorittaa tulliliiton suorituskyvyn mittauksen ja tukea komissiota tulliliiton suorituskyvyn arvioinnissa. Komissio voisi antaa sen tehtäväksi myös EU:n tullidatakeskuksen kehittämisen ja ylläpitämisen.

EU:n tulliviranomaista johtaisi toimitusjohtaja (Executive Director). Hänet nimittäisi viranomaisen hallintoneuvosto (Management Board), jossa olisivat edustettuina kaikki jäsenvaltiot sekä komissio. Hallintoneuvoston tukena toimisi johtokunta (Executive Board).

EU:n tulliviranomaiselle olisi itsenäinen budjetti, joka koostuisi unionin yleisestä talousarviosta saatavista tuloista ja jäsenvaltioiden vapaaehtoisista rahoitusosuuksista. EU:n tulliviranomaisen olisi mahdollista saada tuloja myös unionin varainhoidon puiteasetuksen (EU) 2019/715 mukaisista rahoitusosuus- tai avustus sopimuksista sekä EU:n tulliviranomaisen julkaisuista ja muista palveluista perittävistä maksuista. EU:n tulliviranomaisen kotipaikan määrittäminen on ehdotuksessa jätetty unionin lainsäätäjien, eli tässä tapauksessa neuvoston ja parlamentin yhdessä päätettäväksi. Unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-59/18 ja 743/19 antaman ratkaisun mukaisesti toimivalta päättää uusien elinten sijaintipaikoista ei neuvoston aiemmasta käytännöstä poiketen kuulu jäsenvaltioille, vaan unionin lainsäätäjälle, jonka tulee toimia saman oikeusperustan nojalla ja samassa menettelyssä, missä itse elimen perustamisestakin päätetään.

EU:n tulliviranomaisesta säädettäisiin ehdotetun uuden tullikoodeksin XII luvussa (art. 205–238).

3.1.2 Uusi EU:n tullidatakeskus

Uudella tullikoodeksilla perustettava EU:n tullidatakeskus olisi nykyaikainen, unionin laajuinen, kyberturvallinen sähköisten tullijärjestelmien ja -palvelujen keskitetty kokonaisuus, joka voisi hyödyntää tekoälyä ja koneoppimista. EU:n tullidatakeskukseen integroitaisiin ja sillä korvattaisiin ajan myötä nykyinen tietotekniikkainfrastruktuuri, joka muodostuu yhteensä 111 jäsenvaltiossa käytössä olevasta erillisestä tietojärjestelmästä. EU:n tullidatakeskus olisi tullimenettelyiden yksinkertaistamisen ja tullivalvonnan vahvistamisen keskeinen mahdollistaja.

EU:n tullidatakeskuksen avulla uudistettaisiin tapa kerätä, käyttää ja jakaa tulliselvityksessä ja -valvonnassa tarvittavia tietoja. Tavaraita ja niiden toimitusketjuja koskevat tullitiedot tarvitsisi toimittaa vain EU:n tullidatakeskukseen. Tiedot voisi toimittaa yhden yhteisen rajapinnan kautta kytkeytymällä suoraan EU:n tullidatakeskukseen. Muuttumattomat (perus)tiedot voisi

toimittaa kerran, minkä jälkeen niitä voisi käyttää uudelleen myöhemmässä tuonnissa tai viennissä. Tullidatakeskus mahdollistaisi myös samaa tavaraerää koskevien tarvittavien tietojen ilmoittamisen useammasta eri lähteestä toimitusketjun eri vaiheissa.

EU:n tullidatakeskus keräisi, käsitelisi, yhdistäisi ja tallentaisi kaikki asiaankuuluvat tarvittavat tiedot. Tullidatakeskus tekisi unionintasoisien riskianalyysin. Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset tekisivät kuitenkin edelleen tavaroiden tulliselvitykseen ja -tarkastukseen liittyvät päätökset. Päätöksenteossään ne hyödyntäisivät EU:n tullidatakeskuksen käsittelemiä ja analyysoimia tietoja.

EU:n tullidatakeskus helpottaisi ja parantaisi tiedonvaihtoa merkittävästi nykytilaan verrattuna. Tietojen laadun parantamiseksi keskus voisi vaihtaa tietoja muiden viranomaisten sekä muiden tietojärjestelmien, tietoympäristöjen ja alustojen kanssa. EU:n tulliviranomaisen lisäksi kansallisilla viranomaisilla, kuten veroviranomaisilla sekä komissiolla, OLAFilla, Euroopan syyttäjänvirastolla (EPPO) ja tietyin edellytyksin Europolilla ja Frontexilla olisi pääsy EU:n tullidatakeskukseen.

Henkilötietoja käsiteltäisiin unionin tietosuojalainsäädännön mukaisesti, toisin sanoen yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679, henkilötietojen käsittelyä unionin toimielimissä koskevan asetuksen (EU) 2018/1725 tai poliisi- ja rikosoikeusviranomaisia koskevan tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 säännösten mukaisesti kunkin soveltamisalalla.

EU:n tullidatakeskus otettaisiin vaiheittain käyttöön vuoden 2028 alusta lukien. Se olisi sovellettavissa sähköisen kaupan etämyynnin yksinkertaistetussa menettelyssä maaliskuusta 2028 alkaen. Muun tuonnin ja viennin osalta toimijat voisivat niin halutessaan käyttää EU:n tullidatakeskusta maaliskuun 2032 alusta alkaen. EU:n tullidatakeskuksen käyttö tulisi kaikille toimijoille pakolliseksi vuoden 2038 alusta lukien, jolloin viimeistään nykyisen lain mukaisten ilmoitusmenettelyiden käyttäminen päättyisi. Komissio voisi päättää, että EU:n tulliviranomaisen hallinnoisi ja ylläpitäisi EU:n tullidatakeskusta.

EU:n tullidatakeskuksen perustamisesta säädettäisiin unionin uuden tullikoodeksin III luvussa (art. 29–40). EU:n tullidatakeskuksen soveltamisen aloittamisaikataulusta säädettäisiin asetuksen viimeisessä artiklassa luvussa XV.

3.1.3 Sähköisen kaupan etämyyntiä koskeva yksinkertaistus

Uudistuksella luotaisiin erityinen sähköisen kaupan etämyynnin tulliselvitysmenettely nykyisen järjestelmän yksinkertaistamiseksi ja sen yhdenmukaistamiseksi sähköisen kaupankäynnin alvsääntöjen kanssa.

Uudessa unionin tullikoodeksissa säädettäisiin sähköisen kaupan digitaaliset alustat kuluttajien sijasta tuojiksi (ns. etämyynnin oletettu tuoja), jotka olisivat vastuussa tavaroiden säännösten mukaisuudesta, kaikista tullimuodollisuuksista ja maksuista. Ne kantaisivat tullit tavaroiden myyntihetkellä ja maksaisivat ne asianomaisille jäsenvaltioille samalla tavoin kuin ne jo tekevät

arvonlisäveron osalta. Menettelyn käyttäminen edellyttäisi EU:n tullidatakeskuksen käyttämistä. Yksityiskohtaisia säännöksiä järjestelyn toiminnasta sisältyisi uuden tullikoodeksin I–V ja IX–X lukiuihin¹¹.

Uudessa tullikoodeksissa säädettyä yksinkertaistusta täydennettäisiin yhteisen tullitariffin muutoksella, jossa mahdollistettaisiin yksinkertaistettu menetelmä tavaroihin sovellettavien tuontitullien laskemiseksi. Tullitariffissa etämyynnissä tuodut tavarat jaoteltaisiin viiteen eri 'koriin', joihin kuhunkin sovellettaisiin erimääräistä kiinteää tullia. Yleisen tullitariffin mukaan tullittomat tavarat säilyisivät edelleen tullittomina. Tämän yksinkertaistetun tullinmäärittämismenetelmän käyttäminen olisi kuitenkin vapaaehtoista. Kuten arvonlisäverotuksessa, sitä ei sovellettaisi kuitenkaan valmisteveron alaisiin tavaroihin. Lisäksi sähköiseen kauppaan liittyvien väärinkäytösten torjumiseksi neuvoston tullittomuusasetuksessa säädetty, enintään 150 euron arvoisten tavaroiden erityinen tullittomuus, poistettaisiin.

EU:n tullidatakeskusta hyödyntävän yksinkertaistetun menetelyn käytön odotetaan hyvittävän erityisesti etämyynnin oletetulle tuojalle järjestelmästä mahdollisesti aiheutuvaa hallinnollisen taakan kasvua. Koska tulliviranomaiset saisivat ehdotetun järjestelmän myötä alustalta merkitykselliset tiedot kaikesta myynnistä, uudet säännöt antaisivat tulliviranomaisille mahdollisuuden paremmin valvoa tavaroiden tuontiin liittyvien säännösten noudattamista. Lisäksi ehdotettu menettely selkeyttäisi tuontiin liittyviä vastuita ja lisäisi sähköisen kaupankäynnin avoimuutta. Tämä suojaisi EU:n kansalaisia ikäviltä yllätyksiltä, kuten odottamattomilta kustannuksilta ja raskailta tullimuodollisuuksilta. Kuluttajat saisivat avoimesti tietoonsa kaikki verkko-ostokseen liittyvät kustannukset ja maksaisivat ne yhdellä kertaa, kuten he jo tekevät arvonlisäveron osalta.

Sähköisen kaupan etämyynnin yksinkertaistettu tuontimenettely otettaisiin käyttöön 1.3.2028.

3.1.4 Rajoittavat toimenpiteet ja kriisihallintamekanismi

Ehdotuksen XI luvussa (artiklat 201–204) säädettäisiin tulliviranomaisten tehtävistä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 215 artiklassa tarkoitettujen rajoittavien toimenpiteiden toimeenpanossa sekä tullionionin kriisien hallintamekanismista.

Unionin tullilainsäädännössä ei ole nykyisiä näitä asioita koskevia säännöksiä. Erityisesti koronaviruspandemia sekä Venäjän oikeudettoman hyökkäyssodan johdosta asetetut pakotteet ovat osoittaneet tulliviranomaisten tärkeän roolin kriisinhallinta- ja rajoitustoimien täytäntöönpanossa sekä tarpeen unionitason koordinaatiolle.

EU:n tulliviranomainen seuraisi neuvoston SEUT-sopimuksen 215 artiklan nojalla asettamien rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja se voisi antaa tulliviranomaisille ohjeita täytäntöönpanon tehostamiseksi ja rajoitusten kiertämisen torjumiseksi. Kansallisten tulliviranomaisten olisi toteutettava toimivaltaansa kuuluvat tarvittavat toimet rajoittavien toimenpiteiden täy-

¹¹ Artiklan 5 (13) kohdassa määriteltäisiin etämyynnin oletettu tuoja ja muun muassa artikloissa 20, 21, 42, 59, 67, 156, 159, 169, 181 ja 186 olisi yksinkertaistuksen toimintaa koskevia erityissäännöksiä esimerkiksi etämyynnin oletetun tuojan velvollisuuksista, menettelyä valvovasta tullitoimipaikasta, tullivelan syntymisestä, tullivelkavastuusta, tullin määräytymisen perusteista ja määrittämisestä sekä tullin maksamisen määräajasta.

täytäntöön panemiksi, ja otettava EU:n tulliviranomaisen ohjeet huomioon. Niiden tulisi myös ilmoittaa EU:n tulliviranomaiselle ja komissiolle, jos ne epäilevät tai havaitsevat toimia, joilla kierretään rajoituksia.

Ehdotetussa tullunionin kriisien hallintamekanismeissa EU:n tulliviranomainen olisi myös keskeinen rooli. Se kehittäisi ja valmistelisi erilaisia kriisiskenaarioita varten käytännön toimenpiteitä ja järjestelyjä, jotka komissio voisi päättää ottaa käyttöön kriisitilanteessa. Kansalliset tulliviranomaiset panisivat täytäntöön tarvittavat toimenpiteet. EU:n tulliviranomainen varmistaisi ja koordinoisi täytäntöönpanoa sekä ylläpitäisi kriisivalmiutta perustamansa, koko kriisin ajan käytettävissä olevan, kriisivalmiusyksikön avulla.

3.1.5 Tulliyhteistyö

Ehdotuksen XII luvussa (artiklat 239–244) säädettäisiin yhteinen puitteisto kansallisesti, unionin tasolla ja kansainvälisesti tehtävälle tulliyhteistyölle. Luvun säännökset olisivat uusia unionin tullilainsäädännössä.

Luvussa säädettäisiin jäsenvaltioiden tulliviranomaisten, komission ja EU:n tulliviranomaisen keskinäisestä yhteistyöstä. Säännöksissä todettaisiin selventävästi muun muassa, että jäsenvaltioiden tulliviranomaiset voivat sallia virkailijoiden työskennellä väliaikaisesti toisen jäsenvaltion tulliviranomaisen tehtävissä. EU:n tulliviranomaisen voisi koordinoita jäsenvaltioiden tulliviranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi säädettäisiin, että komissio, OLAF ja EU:n tulliviranomainen voisivat vaihtaa yhteistyön edellyttämiä tietoja, kuten vaikkapa riskitietoja.

Luvussa säädettäisiin myös puitteisto tulliviranomaisten järjestelmälliselle yhteistyölle muiden viranomaisten kanssa. Valvoessaan muussa kuin tullilainsäädännössä säädettyjen rajoitusten, kieltojen ja vaatimusten noudattamista, tulliviranomaisten on tarpeen tehdä yhteistyötä eri viranomaisten, kuten markkinavalvontaviranomaisten, terveys- ja kasvinuojeluviranomaisten, lainvalvontaviranomaisten tai veroviranomaisten kanssa. Ehdotettu yhteistyön puitteisto jäsentäisi ja vahvistaisi tätä yhteistyötä kansallisella ja unionin tasolla. Tavoitteena olisi edistää sovellettavan säännösten kehitystä, tietojen vaihtoa, valvontastrategioita sekä operatiivista yhteistyötä, kuten yhteisiä tarkastuksia. Samalla määritettäisiin myös EU:n tulliviranomaisen rooli tässä yhteistyössä. Se muun muassa suunnittelisi ja koordinoisi unionitasolla tehtävät yhteiset valvontaoperaatiot.

Tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön selkeyttämiseksi, luvussa säädettäisiin kymmenkohtainen luettelo toimenpiteistä, joita tulliviranomaisen voisi tehdä muun kuin unionin tullilainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Lisäksi komissio veloitettaisiin laatimaan säännöllisesti päivitettävä luettelo niistä unionisäädöksistä, joissa tulliviranomaisella asetettaisiin tavaroiden valvontatehtäviä.

Lisäksi luvussa säädettäisiin kolmansien maiden kanssa tehtävän tiedonvaihdon oikeusperustasta. Komissio, jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ja EU:n tulliviranomainen voisivat tulliyhteistyön puitteissa vaihtaa tietoja kolmansien maiden tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa, jos tiedonvaihdosta säädetään unionin kansainvälisessä sopimuksessa tai unionin lainsäädännössä, edellyttäen, että luottamuksellisia tietoja kunnioitetaan ja henkilötietoja suojataan. Lisäksi uudessa tullikoodeksissa sallittaisiin EU:n tulliviranomaisen sopia, komissiolta etukäteen luvan saatuaan, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tulliyhteistyötä koskevia oikeudellisesti sitomattomia työjärjestelyjä (working arrangements).

3.1.6 Yhteiset säännökset tullirikkomuksista ja muista kuin rikosoikeudellisista seuraamuksista

Tullirikkomuksista ja niiden seuraamuksista säädetään voimassa olevassa koodeksissa ainoastaan, että kunkin jäsenvaltion on säädettävä tullilainsäädännön noudattamatta jättämisestä johtuvat tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset. Sen nojalla tullirikkomuksista ja niiden seuraamuksista säädetään kansallisesti, erityisesti tullilain (304/1996) 14 luvussa.

Ehdotuksen XIV luvussa (artiklat 245–254) säädettäisiin tullirikkomuksista ja niiden hallinnollisista seuraamuksista huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisemmin. Luvussa vahvistettaisiin ensinnäkin luettelo tullirikkomuksista ja niistä määrättävistä muista kuin rikosoikeudellisista seuraamuksista. Tullirikkomuksiksi katsottaisiin erilaiset unionin tullilainsäädännössä säädettyjen velvoitteiden vastaiset teot tai velvoitteiden laiminlyönnit. Seuraamusten osalta määritettäisiin vähimmäissäännöt niiden lajista ja määrästä. Kyse olisi vähimmäissääntelystä, joka ei estäisi jäsenvaltioita sanktioimasta tullirikkomuksia laajemmin tai ankarammin. Kansallisista säännöksistä olisi ilmoitettava komissiolle.

Luvussa säädettäisiin myös tullirikkomuksia ja niiden seuraamuksia koskevat yhteiset periaatteet, kuten tullirikkomuksena pidettävän teon tai laiminlyönnin arvioinnista (tahallisuus/ilmeinen huolimattomuus) sekä lieventävistä ja raskauttavista olosuhteista. Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava vanhentumisaika, jonka olisi oltava vähintään viisi ja enintään 10 vuotta. Ehdotuksen mukaan tullirikkomuksena olisi pidettävä myös avunantoa ja yllytystä tullirikkomukseen sekä yritystä tehdä tullirikkomus. Luvussa olisi myös säännökset jäsenvaltioiden toimivallasta ja yhteistyötä silloin, kun rikkomus on tapahtunut useammassa jäsenvaltiossa. Tullirikkomuksia koskevat säädökset sekä kaikki tullirikkomuksia koskevat päätökset olisi kirjattava EU:n tullidatakeskukseen rikkomuksiin liittyvien tullivalvontatulosten ohella.

3.1.7 Voimaantulo

Ehdotettu unionin uusi tullikoodeksi tulisi voimaan ja sovellettavaksi kahdentenkymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Tavaroiden asettamista tullimenettelyyn koskevan V luvussa säädettäisiin tullii-ilmoitusten tekemisen siirtymäajoista. Säännöksellä selvennettäisiin EU:n tullidatakeskuksen soveltamisen aloittamista koskevan sääntelyn merkitystä tullii-ilmoittamiseen. Lähtökohtaisesti voimassa olevan koodeksin mukaisia tullii-ilmoituksia annettaisiin maaliskuuhun 2032 asti. Sen jälkeen tarvittavat tiedot voisi ilmoittaa EU:n tullidatakeskukseen. Voimassa olevan koodeksin mukaisia tullii-ilmoituksia ei voisi antaa enää vuoden 2037 jälkeen, jolloin EU:n tullidatakeskuksen käyttäminen olisi kaikissa tilanteissa pakollista.

Ehdotuksen viimeisessä artiklassa säädettäisiin tiettyjen uuden tullikoodeksin säännösten soveltamisen aloittamisesta erikseen. Sen mukaan muun muassa:

- EU:n tulliviranomainen perustettaisiin vuonna 2026, mutta se aloittaisi toimintansa täysimääräisesti 1.1.2028.
- EU:n tullidatakeskus otettaisiin vaiheittain käyttöön vuoden 2028 alusta lukien.
- Sähköisen tavarakaupan etämyyntiin sovellettava kevennetty tullausmenettely tulisi sovellettavaksi vuoden 2028 maaliskuun alusta lukien. EU:n tullidatakeskus tulisi samasta ajankohdasta lukien sovellettavaksi etämyynnin yksinkertaistetussa tullausmenettelyssä. Muun tuonnin ja viennin osalta toimijat voisivat niin halutessaan käyttää EU:n tullidatakeskusta maaliskuun 2032 alusta alkaen ja sen käyttö tulisi kaikille toimijoille pakolliseksi vuoden 2038 alusta lukien, jolloin viimeistään nykyisen lain mukaisten ilmoitusmenettelyiden käyttäminen päättyisi.

– Kansallisten tulliviranomaisten olisi arvioitava voimassa olevan tullikoodeksin nojalla myöntämänsä luvat uudelleen 1.1.2035 ja 31.12.2037 välisenä aikana.

– Komission olisi vuoden 2035 loppuun mennessä esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle raportti, jossa se arvioi luotettavan ja tarkastetun toimijan (Trust and Check trader) asemaan perustuvan toimintamallin tehokkuutta, erityisesti petosten havaitsemisen ja ehkäisemisen sekä välillisen verotuksen näkökulmasta. Komissiolla olisi ehdotuksen mukaan oikeus päättää delegoidulla asetuksella jatkettaisiinko toimintamallia ja järjestettäisiinkö myös muiden toimijoiden tullivalvonta niiden sijaintipaikan perusteella.

3.2 Komission ehdotus neuvoston asetukseksi, jolla muutetaan asetusta (ETY) 2658/87 tavaroiden etämyyntiä koskevan yksinkertaistetun tullikohtelun käyttöönottamiseksi ja asetusta (EY) 1186/2009 tullittomuuden arvoraja poistamiseksi (COM(2023) 259 final

Komissio ehdottaa, että neuvoston tullittomuusasetuksesta (EY) 1186/2009 poistettaisiin V luku, jossa säädetään vähäarvoisten tavaroiden tullittomuudesta. Vähäarvoisella tavaramalla tarkoitetaan tavaroita, joiden todellinen kokonaisarvo ei ylitä 150 euroa lähetystä kohti. Muutoksella halutaan torjua tullittomuusrajan väärinkäyttöä, etenkin sähköiseen kauppaan perustuvassa maahantuonnissa, ja edistää kilpailuedellytysten tasapuolisuutta unionin ja kolmansien maiden yrittäjien kesken. Tullittomuus poistuisi niin sähköisen kaupan etämyyntinä tuoduilta vähäarvoisilta tavaroilta kuin muullakin tavoin unioniin lähetetyiltä enintään 150 euron arvoisilta tavaroilta.

Komissio ehdottaa myös neuvoston tullitariffiasetuksen (ETY) 2658/87 ensimmäisen artiklan sekä asetuksen liitteen I muuttamista. Artiklassa säädetään unionin tavaranimikkeistöstä (yhdistetty nimikkeistö). Nimikkeistö ja muun muassa yhteisen tullitariffin tullien määrät, on vahvistettu asetuksen I liitteessä.

Komission ehdotuksella liitteeseen I lisättäisiin uusi G kohta, jossa säädettäisiin etämyynnin yksinkertaistetusta tullitariffoinnista. Sen mukaan tavarat olisi jaoteltu viiteen 'koriin', johon kuhunkin sovellettaisiin eri tasoista kiinteää tullia. Kussakin korissa yksilöitäisiin siihen kuuluvat tavarat viittauksella liitteen II osan mukaisiin tavararyhmiin sekä koriin kuuluvista tavaroista kannettava tulli. Ehdotetut korit olisivat pääpiirteissään seuraavat: arvotulli 0 prosenttia (esim. kirjat, painotuotteet, taideteokset), 5 prosenttia (esim. lelut, soittimet, ruokailuvälineet), 8 prosenttia (esim. silkki- ja puuvillatuotteet, keramiikkatuotteet, valokuvaustuotteet), 12 prosenttia (esim. nahkatavarat, matkakassit) ja 17 prosenttia (esim. jalkineet, lasitavarat). Tavarat, jotka olisivat yleisen tullitariffin mukaan tullittomia, säilyisivät etämyynnin yksinkertaistusta sovellettaessakin edelleen tullittomina.

Kiinteä tulli voisi yksittäisen tavarankohdalla olla hieman korkeampi kuin siihen tavanomaisessa menettelyssä sovellettava tulli. Korijärjestelmä ei ottaisi huomioon tavaroiden alkuperäasemaa. Jos tuojat kuitenkin haluaisivat soveltaa tavanomaisia tai alempia sovellettavia autonomisia tulleja tai soveltaa etuustulleja osoittamalla tavaroiden alkuperäaseman, ne voisivat soveltaa tavanomaisia menettelyjä. Yksinkertaistetun tullitariffoinnin käyttäminen olisi vapaaehtoista.

Ehdotuksella tullitariffiasetuksen 1 artiklaan lisättäisiin uudet 4 ja 5 kohdat. Ensimmäisessä säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää liitteen G kohdassa säädettyä yksinkertaistettua tullitariffointia. Uuden 4 kohdan mukaan silloin, kun kyse on arvonlisäverodirektiivissä tarkoitettua etämyynnin perusteella tuoduista tavaroista, tuontitulli kannetaan tuojan pyynnöstä liitteessä I olevassa uudessa G kohdassa vahvistetun etämyyntiä koskevan yksinkertaistetun tullikohtelun mukaisesti. Artiklan uudessa 5 kohdassa puolestaan säädettäisiin niistä tilanteista, joissa sanottua

etämyynnin yksinkertaistettua tullitariffointia ei voida soveltaa. Sen mukaan valmisteveron alaiset tavarat jäisivät yksinkertaistuksen ulkopuolelle, samoin tavarat joihin sovelletaan polkumyynti- tai tasoitustulleja tai muita vastaavia suojaustoimenpiteitä. Viimein menettelyn ulkopuolelle suljetaan yhdistetyn nimikkeistön 73, 98 ja 99 ryhmään kuuluvat tavarat (rauta- ja terästuotteet, täydelliset teollisuuslaitokset ja erityisolosuhteissa tuodut tai viedyt tavarat). Komission mukaan niiden tuontia ei tavaroiden luonteen vuoksi pitäisi yksinkertaistaa.

Ehdotetut muutokset tulisivat voimaan kahdentenkymmenentenä päivänä säädöksen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja niitä alettaisiin soveltaa maaliskuun 2028 alusta alkaen.

3.3 Komission ehdotus arvonlisäverodirektiivin muuttamiseksi maahantuotujen tavaroiden etämyynnin mahdollistavia verovelvollisia koskevien arvonlisäverosäätöjen sekä kolmansilta alueilta tai kolmansista maista tuotujen tavaroiden etämyyntiä koskevan erityisjärjestelmän ja tuonnin arvonlisäveron ilmoittamista ja maksamista koskevien erityisjärjestelyjen soveltamisen osalta (COM(2023) 262 final)

Komissio ehdottaa, että sähköisen kaupan alv-paketin yhteydessä käyttöön otettujen arvonlisäverotusta yksinkertaistavien menettelyjen soveltamisalaa laajennettaisiin osana nyt ehdotettavaa tullireformia. Komission mukaan tullijärjestelmää koskevien muutosehdotusten myötä olisi perusteltua luopua maahantuotavia tavaralähetyksiä koskevasta 150 euron rajasta, joka on rajoittanut tuontijärjestelmän ja tuonnin erityisjärjestelyn käyttöä sekä sähköisiin rajapintoihin sovellettavan erityisen verovelvollisuuden soveltamisalaa.

Sähköisen kaupan alv-paketilla vuonna 2021 uudistettiin arvonlisäverotusta siten, että elinkeinonharjoittajat, jotka mahdollistavat toisen elinkeinonharjoittajan tavaroiden myynnin sähköistä rajapintaa, kuten markkinapaikkaa, alustaa, portaalia tai vastaavaa välinettä käyttämällä, ovat mukana arvonlisäveron kantamisessa. Sähköisen rajapinnan ylläpitäjän katsotaan tietyin ehdoin ostavan tavarat myyjältä ja myyvän sen edelleen ostajalle. Tätä sähköisen rajapinnan ylläpitäjän erityistä verovelvollisuutta sovelletaan tällä hetkellä muun muassa silloin, kun kyseessä on maahantuotavien tavaroiden etämyynti ja tavarat sisältyvät todelliselta arvoltaan enintään 150 euron lähetyksiin. Sähköisen rajapinnan ylläpitäjä voi näissä tilanteissa nykyisin halutessaan rekisteröityä tuontijärjestelmän käyttäjäksi. Komissio ehdottaa, että sähköisen rajapinnan ylläpitäjän erityistä verovelvollisuutta sovellettaisiin maahantuotavien tavaroiden etämyyntiin riippumatta lähetykseen sisältyvien tavaroiden arvosta. Komissio on lisäksi ehdottanut digiajan alv-ehdotuksessaan (8.12.2022), että tuontijärjestelmän käyttö olisi jatkossa pakollista sähköisen rajapinnan ylläpitäjälle, joka mahdollistaa tavaroiden tuonnin kuluttajille Yhteisön alueelle.

Komission ehdotuksen mukaan arvonlisäverotuksen tuontijärjestelmää voitaisiin jatkossa soveltaa maahantuotavien tavaroiden etämyyntiin riippumatta lähetykseen sisältyvien tavaroiden arvosta. Maahantuotavien tavaroiden etämyynnillä tarkoitetaan tavarat myyntiä kuljetettuna yhteisön ulkopuolelta yksityishenkilöille tai heihin rinnastettaville ostajille johonkin jäsenvaltioon. Tuontijärjestelmä mahdollistaa arvonlisäveron ilmoittamisen ja maksamisen yhden yhteyspisteen kautta siten, että verovelvollisen ei tarvitse alv-rekisteröityä kaikissa EU-maissa, joissa se suorittaa tavarat etämyyntejä kuluttajille. Tuontijärjestelmää käytettäessä tavarat maahantuonti on arvonlisäveroton ja myyjä tilittää arvonlisäveron myynneistä tuontijärjestelmän kautta.

Vastaavasti tuonnin erityisjärjestelyä, jota voidaan soveltaa silloin, kun etämyyntiä ei käytä tuontijärjestelmää, voitaisiin komission ehdotuksen mukaan soveltaa riippumatta lähetykseen sisäl-

tyvien tavaroiden arvosta. Tuonnin erityisjärjestely mahdollistaa sen, että tavaroiden vastaanottajan puolesta tavarat tulliviranomaiselle esittävä taho, kuten kuljetusliike, voisi ilmoittaa ja maksaa arvonlisäverot vastaanottajan puolesta yksinkertaistetun menettelyn mukaisesti.

Valmisteveron alaiset tavarat jäisivät edelleen edellä kuvattujen menettelyjen ulkopuolelle.

Ehdotettu arvonlisäverodirektiivin muutos tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä säädöksen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja sitä alettaisiin soveltaa maaliskuun 2028 alusta alkaen.

4 Ehdotusten oikeusperusta sekä suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Unionin uuden tullikoodeksin ja EU:n tulliviranomaisen perustamista koskeva asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 33, 114 ja 207 artiklaan. EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että unionin lainsäätäjän olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä aina käyttämään kunkin säädöksen osalta vain yhtä oikeusperustaa. Kahden tai useamman rinnakkaisen oikeusperustan käyttäminen on poikkeuksellinen ratkaisu. Se on EU-tuomioistuimen mukaan kuitenkin mahdollista silloin, kun on kyse toimesta, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen. Lisäksi useamman oikeusperustan käyttäminen edellyttää aina sitä, että ne ovat keskenään yhteensopivia (EU:C:2017:592 kohta 77 ja 78). Tämä edellytys täyttyy, sillä päätöksentekomenettely on kaikkien kolmen oikeusperustan osalta sama. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja sen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

Asetusehdotus neuvoston tullittomuusasetuksen sekä neuvoston tullitariffiasetuksen muuttamiseksi perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 31 artiklaan. Ehdotus hyväksytään neuvostossa määränemmistöllä.

Direktiiviehdotus neuvoston arvonlisäverodirektiivin muuttamiseksi perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 113 artiklaan. Ehdotus käsitellään erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvosto hyväksyy sen yksimielisesti kuultuaan Euroopan parlamenttia ja Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa.

Unionilla on selkeästi riittävä toimivalta ehdotetun sääntelyn antamiseen ja valtioneuvosto pitää ehdotuksia oikeusperustan näkökulmasta hyväksyttävänä.

Euroopan unionista tehdyn SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Tullilainsäädäntö kuuluu pääosin unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Uudistettuun tullikoodeksiin sisältyvillä tulliyhteistyön ja lainsäädännön lähentämisen aloilla asetettaisiin esimerkiksi koko unionissa noudatettavat yhdenmukaiset viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja yhteistyötä koskevat säännöt tulliviranomaisten, komission ja muiden viranomaisten välillä niin unionissa kuin kansainvälisestikin sekä yhdenmukaistettaisiin tullirikkomuksia ja niistä määrättäviä muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia säännöksiä. Ne yhdenmukaistaisivat

ja tehostaisivat tulliliiton toimintaa ja olisivat omiaan muun muassa edistämään toimijoiden yhdenmukaista kohtelua ja yhtäläisiä kilpailunedellytyksiä. Myös arvonlisäverotus on harmonisoitu EU:n tasolla. Arvonlisäverodirektiivin muutosehdotuksella pyritään parantamaan kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavan direktiivin mukaisen tuontijärjestelmän toimintaa. Epäyhtenäiset kansalliset toimet voisivat vääristää kilpailua, minkä vuoksi direktiivimuutos edistäisi niin ikään tasapuolisia kilpailunedellytyksiä unionissa.

Vastaavia tavoitteita ei saavutettaisi riittävällä tavalla EU-jäsenvaltioiden kansallisella lainsäädännöllä. Ehdotuksen tavoitteet edellyttävät unionin tullilainsäädännön ja arvonlisäverodirektiivin muuttamista. Ehdotettujen säädösten ei ole katsottu olevan ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa.

Komission mukaan ehdotukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Arvonlisäverotusta koskevien ehdotusten oikeasuhteisuus varmistetaan sillä, että ehdotus edistää tehokkaampaa ja vahvempaa EU:n yhteisen alv-rekisteröinnin periaatetta, jolla ei puututa jäsenvaltioiden kansallisiin alv-rekisteröinnin menettelyihin. Toimet keskittyvät tuontijärjestelmän ja sähköisen rajapinnan erityisen verovelvollisuuden käytön laajentamiseen, jotta voidaan entisestään vähentää tilanteita, joissa maahantuotavien tavaroiden etämyyntiä harjoittava verovelvollinen joutuu alv-rekisteröitymään useassa eri jäsenvaltiossa. EU:n yhteinen alv-rekisteröinnin järjestelmä on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska se tekee sisämarkkinoiden toiminnasta kestävämpää.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

Uutta tullikoodeksia koskeva asetusehdotus sisältää valtuuksia komissiolle täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen asetusten antamiseksi.

5 Ehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan ehdotukset ovat linjassa unionin henkilötietolainsäädännön kanssa. Henkilötietojen käsittely muun muassa EU:n tullidatakeskuksessa olisi suoritettava unionin tietosuojalainsäädännön mukaisesti (eli yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679, henkilötietojen käsittelyä unionin toimielimissä koskevan asetuksen (EU) 2018/1725 tai poliisi- ja rikosoikeusviranomaisia koskevan tietosuoja direktiivin (EU) 2016/680 säännösten mukaisesti niiden soveltamisalalla). Käsiteltävät henkilötiedot koskisivat lähinnä tavaroiden tuontiin ja vientiin liittyvistä ilmoituksista ilmi käyviä luonnollisia henkilöitä. Henkilötietojen suojaa koskevan unionilainsäädännön noudattaminen olisi ehdotuksen mukaan varmistettava myös tulliyhteistyöhön liittyvässä tietojen vaihdossa kolmansien maiden kanssa. Ehdotuksissa voidaan katsoa asetetun unionin tietosuojalainsäädännössä edellytetyt riittävät takeet henkilötietojen suojalle ja valvonnalle.

Valtioneuvosto ei katso ehdotusten olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien kanssa.

6 Ehdotuksen vaikutukset

6.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotetut asetukset ovat suoraan sovellettavaa unionioikeutta eivätkä ne sinänsä edellytä erillisiä toimenpiteitä tullakseen kansallisesti voimaan. Uuden tullikoodeksin XIV luvussa unionin

tullilainsäädäntöön sisällytettävät tullirikkomuksia ja niiden muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat uudet säännökset edellyttäisivät toteutuessaan tullilain 14 luvun seuraamuksia koskevien säännösten tarkistamista.

Myös komission direktiiviehdotus edellyttää toteutuessaan kansallisen arvonlisäverolainsäädännön muuttamista vastaamaan ehdotettuja muutoksia.

6.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission vaikutusarvion mukaan ehdotuksella olisi taloudellisia vaikutuksia unionille, jäsenvaltioille ja talouden toimijoille.

Komission mukaan uudistus tehostaisi maksamattomien tullien kantamista sekä tulliviranomaisten mahdollisuuksia puuttua tuontitavaroiden aliarvostamiseen ja muihin tullipetoksiin. Komission mukaan vuonna 2021 maksamatta jääneiden määrättyjen tullien määrä oli yhteensä 524 miljoonaa euroa. Komissio viittaa myös Kiinasta unioniin tuotujen tekstiilien ja jalkineiden laaja-alaista aliarvostamista koskeneeseen tapaukseen, jossa tulleva oli neljän vuoden aikana, vuosina 2013–2016, jäänyt OLAF:n mukaan määrittämättä yhteensä miltei 2 miljardia euroa.¹² Komissio ei ole kuitenkaan arvioinut tarkemmin kuinka paljon ehdotettu uudistus tältä osin lisäisi kannettujen tullien määrää.

Komissio arvioi myös, että enintään 150 euron arvoisten tavaroiden tullittomuuden poistaminen vuonna 2028, lisäisi tullituloja noin miljardi euroa vuodessa.

Komission arvion mukaan ehdotetut muutokset lisäisivät jäsenvaltioiden arvonlisäverotuottoja ja tehostaisivat arvonlisäveron kantoa, kun arvonlisäverovelvoitteita entistä enemmän keskitettäisiin verovelvoitteensa pääosin asianmukaisesti hoitaville suurille verovelvollisille. Tuontijärjestelmän laajentaminen koskemaan kaikkien maahantuotavien tavaroiden etämyyntiä, valmisteveron alaisia tavaroita lukuun ottamatta, auttaisi vähentämään alv-rekisteröinnistä ja niiden valvonnasta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Ehdotetut muutokset vähentäisivät maahantuotavien yli 150 euron arvoisten tavaralähetysten etämyyjien tarvetta alv-rekisteröityä useaan jäsenvaltioon ja pienentäisi yrityksille ja verohallinnoille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Komission vaikutusarvion mukaan tulliliiton kokonaisuudistuksesta koituisi sen voimaantuloa seuraavan 15 vuoden aikana unionin jäsenvaltioille yhteensä noin 22 miljardin euron ja talouden toimijoille noin 27 miljardin euron suuruiset säästöt. Talouden toimijoiden arvioitu kustannussäästö perustuisi uudistettujen tullisäännösten noudattamisen aiheuttamien kustannusten pienemisestä. Jäsenvaltioiden kustannussäästöistä taas valtaosa muodostuisi tietojärjestelmien vuotuisten ylläpitokulujen vähenemisestä. Lisäksi jäsenvaltioiden kertaluonteisen tietotekniikkainvestointien tarve vähenisi komission arvion mukaan yhteensä noin kolmella miljardilla eurolla. Uudistuksen myötä tulliviranomaisten nykyisistä tehtävistä vapautuisi henkilöstövoimavaroja muihin tehtäviin yhteensä noin miljardin euron edestä.

Komission arvion mukaan EU:n tulliviranomaisen ja EU:n tullidatakeskuksen perustamisesta ja kehittämisestä aiheutuisi ehdotuksen voimaantuloa seuraavien 15 vuoden aikana unionille yhteensä noin 1,9 miljardin euron määräiset kulut. EU:n tulliviranomaisen perustamiseen tuosta summasta kuluisi noin 230 miljoonaa euroa ja EU:n tullidatakeskuksen perustamiseen 559 mil-

¹² Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-213/19, *Euroopan komissio vastaan Ison- Britannian ja Pohjois- Irlannin yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 87.

joonaa euroa. Muu osa kuluisi unionin 'datatilan' (data space) ylläpitoon. EU:n tulliviranomaisen ja EU:n tullitietokeskuksen kehittäminen eivät edellyttäisi unionin budjetin kasvattamista rahoituskaudella 2021–2027, sillä kahden ensimmäisen vuoden kustannukset, noin 60 miljoonaa euroa, rahoitettaisiin tulliohjelmasta 2021–2027 (unionin tullitoiminnan yleinen rahoitusohjelma). Komission ehdotuksen mukaan vuoden 2027 jälkeen unionin kustannukset olisivat 1,850 miljardia euroa.

Kuten komissio arvioi, siirtyisi tullitietojärjestelmien hankkimisen ja ylläpidon kustannuksia merkittävässä määrin jäsenvaltioilta unionin rahoitettavaksi. Jäsenvaltioille syntyisi säästöjä, kun ehdotetun uudistuksen piiriin kuuluvia järjestelmiä ei tarvitsisi nykymitassa enää kustantaa erikseen jokaisessa jäsenvaltiossa.

Vasta vuosien kuluttua sovellettavaksi tulevan uudistuksen tarkempia kustannusvaikutuksia Suomen Tullille on vielä vaikea arvioida. Tietojärjestelmäkustannukset ovat Tullille huomattava menoerä. Niihin on vuonna 2023 Tullissa varattu noin 71 miljoonaa euroa, mutta summa sisältää paljon muitakin kuin tähän ehdotuksen kuuluvia, muun muassa. puhtaasti kansallisia tarpeita koskevia, kustannuksia.

Ehdotuksella ei olisi vaikutusta voimassa olevan koodeksin perusteella tehtävään laajaan tullitietojärjestelmien uudistuksen sisältöön, aikatauluun eikä rahoitukseen. Tämän, vuoden 2025 loppuun mennessä toteuttavan, tulliselvityksen tietojärjestelmien uudistamiseen Tulli on arvioinut tarvittavan yhteensä noin 130 miljoonaa euroa Tullin toimintamenojen ulkopuolista lisärahoitusta.

Uudistuksen vaikutus Tullin tietojärjestelmäkustannuksiin riippuu paljon siitä, missä tahdissa olemassa olevat eri järjestelmät integroitaisiin EU:n tullidatakeskukseen. Koska tullidatakeskuksen käytöstä tulisi pakollista vasta vuonna 2038, olisi siirtymäkauden aikana kuitenkin ylläpidettävä vanhoja tullitietojärjestelmiä, vaikkei uusia, unionitasolla yhteensopivia nykyisenkaltaisia tietojärjestelmiä olisikaan enää tarpeen kansallisesti kehittää. Uudistuksen vuoksi olisi kuitenkin tehtävä tarvittavia muutoksia jäsenvaltioiden vastuulle jääviin järjestelmiin, kuten yhteydenpidon EU:n datakeskuksen kanssa mahdollistavat kansalliset sovellukset. Uudistus aiheuttaisi säästöjen ohella Tullille siten myös kuluja, joiden mittaluokkaa ei ole tässä vaiheessa myöskään vielä mahdollista arvioida.

Unionin uudella tullikoodeksilla saattaa olla ajan myötä vaikutusta jäsenvaltioiden tullinkantopalkkioiden jakautumiseen. Uuden tullikoodeksin mukaan tullien kantaminen siirtyisi vaiheittain tavaroiden ilmoittamispaikasta paikkaan, johon tuoja tai viejä on sijoittautunut unionissa. Nämä eivät välttämättä sijaitse samassa jäsenvaltiossa. Tullien kantamisesta vastaavan tulliviranomaisen määräytymisperuste muuttuisi toimijan sijoittautumispaikkaan ensin etämyynnin oletettujen tuojien osalta vuonna 2028 ja sen jälkeen luotettavan ja tarkastetun toimijan (Trust and Check trader) osalta vuonna 2032. Muiden talouden toimijoiden osalta vastaava muutos voisi tulla sovellettavaksi sen jälkeen, kun komissio on antanut Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään vuoden 2035 lopussa arvionsa laajentamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Suomen Tulli keräsi kantopalkkioita vuonna 2022 yhteensä 74,4 miljoonaa euroa. Ehdotetun muutoksen mahdollista vaikutusta Suomen tullikantopalkkioon ei ole mahdollista vielä arvioida.

6.3 Muut vaikutukset

Komission mukaan ehdotettu tulliliiton uudistus lisäisi unionin kansalaisten ja kuluttajien turvallisuutta sen myötä, kun tulliviranomaisten kyky havaita ja pysäyttää tavarat, jotka eivät täytä unionin lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, tehostuisi nykyisestä. Samalla uudistus tukisi

myös unionin muiden kuin tullipoliittisten tavoitteiden toteuttamista esimerkiksi markkinavalvonnan ja kestäväen kehityksen aloilla. Sähköisen kaupan etämyynnin yksinkertaistettu menettely hyödyttäisi kuluttajia lisäämällä kaupankäynnin hintojen ja maksujen avoimuutta, kun etämyynnin kauppapaikat voisivat tarjota kuluttajille yksiselitteisen lopullisen myyntihinnan. Lisäksi ehdotettu uusi tulliliiton kriisinhallintamekanismi parantaisi toimitusketjujen häiriönsietokykyä mahdollisissa kriisitilanteissa.

Tullausprosessien uudistamisen sekä EU:n uuden tietoympäristön, erityisesti yhden asiointiportaalien muodostavan EU:n tullidatakeskuksen, käyttöönoton odotetaan vähentävän merkittävästi kaikkien säännöksiä noudattavien toimijoiden sekä tulliviranomaisten hallinnollista taakkaa nykyiseen verrattuna. Luotetut toimijat, kuten valtuutetut talouden toimijat ja uusi luotettava ja tarkastettu toimija (Trust and Check trader), hyötyisivät paremmasta kumppanuudesta tulliviranomaisten kanssa ja voisivat saada nykyistä laajempia helpotuksia tullimuodollisuuksista.

Riskien hallinnan kehittäminen ja paremmin kohdennetut tullitoimenpiteet parantaisivat unionin kilpailukykyä, sisämarkkinoiden tasapuolisuutta sekä laillisten yritysten suojaamista toimitusketjun turvallisuuteen liittyviltä uhkilta. Sisämarkkinoita tehokkaammin suojaava tulliliitto parantaisi komission mukaan työpaikkojen, innovaatioiden ja investointien suojaamista unionissa, ja voisi jopa johtaa tuotannon siirtämiseen unioniin.

Ajan myötä, kun EU:n tulliviranomainen vastaisi suurimmasta osasta EU:n tullijärjestelmien tietoteknisestä kehittämisestä, ylläpidosta ja hallinnoinnista, jäsenvaltioiden ja niiden tulliviranomaisten kuormitus tietotekniikan osalta vähenisi ja ne pitäisivät yllä vain kansallista erityiskehitystä. EU:n tulliviranomaisen toiminnan käynnistyttyä, jäsenvaltioiden tulliviranomaiset voisivat komission mukaan vähentää resurssiaan erityisesti EU:n sääntelyn piiriin kuuluvien riskien hallinnassa ja tietotekniikassa, ja käyttää ja suunnata resurssiaan tehokkaammin muihin tehtäviin.

Ehdotuksen vaikutusta Tullin resurssihin on myös vaikea tässä vaiheessa arvioida. Voidaan olettaa kuten komissio, että Tullin resurssitarve EU-sääntelyn piiriin kuuluvaan tietojärjestelmätyöhön ja unionitasoiseen riskianalyysiin vähenee. Uudistuksen mahdollistaman tavaraliikenteen tehokkaamman valvonnan ja unionin sisämarkkinoiden ja kansalaisten suojaamisen voidaan alustavasti arvioida edellyttävän resurssien nykyistä suurempaa kohdentamista tullivalvonta ja -rikostorjuntatehtäviin.

Komission mukaan ehdotuksella olisi myös ympäristövaikutus liikenteen päästöihin. Ehdotettu tullittomuuden poistaminen enintään 150 euron arvoisilta tavaroilta lopettaisi suurempiarvoisten tavaraliikenteen keinotekoisesti jakamisen useisiin alle 150 euron eriin, mikä vähentäisi erityisesti etämyynnissä toimitettavien pakettien määrää huomattavasti sekä niiden kuljettamisesta aiheutuvia liikenteen päästöjä.

EU:n tullidatakeskuksen perustamisen myötä tietosuojaa, tieto- ja kyberturvallisuutta sekä tiedon saatavuutta ja luotettavuutta koskevien säännösten soveltaminen yhdenmukaistuisi.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ehdotukset kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaalle on Suomen liittyessä EU:hun neuvoteltu erityisasema, jonka perusteella Ahvenanmaa kuuluu EU:n tullialueeseen, mutta ei sen veroalueeseen.¹³ Unionin lainsäädännön mukaan Ahvenanmaan maakunnan ja EU:n veroalueen väliseen tavaraliikenteeseen sovelletaan lähtökohtaisesti kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa koskevia maahantuonti- ja viennisääntöksiä. Voimassa olevan tullikoodeksin 1 artiklan 3 kohdan nojalla Ahvenanmaan ja EU:n veroalueen väliseen tavaraliikenteeseen on kuitenkin mahdollista soveltaa yksinkertaistettuja menettelyjä. Yksinkertaistettujen menettelyjen tarkemmasta sisällöstä säädetään voimassa olevan tullikoodeksin 2 artiklan nojalla annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2105/2446.

Ehdotettu asetus uudeksi tullikoodeksiksi sisältäisi saman yksinkertaistetut menettelyt mahdollistavan säännöksen (1 artiklan 4 kohta) kuin voimassa oleva tullikoodeksi. Komissiolle siirrettäisiin asetusehdotuksen 4 artiklalla valta määrittää delegoiduilla asetuksilla ne unionin tullilainsäädännön säännökset, joita sovellettaisiin unionitavaroiden kauppaan EU:n veroalueen ja sen ulkopuolisten tullialueen osien, kuten Ahvenanmaan maakunnan, välillä sekä EU:n veroalueen ulkopuolisten tullialueen osien välillä käytävään kauppaan.

Ehdotettu delegointivaltuutus ei enää rajaisi komission säädösvaltaa voimassa olevan tullikoodeksin 2 artiklan tavoin yksinkertaistuksiin, jotka koskevat tullii-ilmoituksia, tullioikeudellista asemaa koskevia todisteita ja unionin sisäisen passitusmenettelyn käyttöä. Lisäksi 2 artiklasta nykyisin ilmenevä edellytys siitä, ettei yksinkertaistus saa vaikuttaa kyseisten verotustoimenpiteiden asianmukaiseen soveltamiseen, on jätetty ehdotetusta valtuutussäännöksestä pois. Kun voimassa oleva tullikoodeksi kumotaan ehdotetulla uudella tullikoodeksilla, kumoutuvat myös voimassa olevan tullikoodeksin nojalla komission delegoidussa asetuksessa säädetyt yksinkertaistukset. Ehdotetun uuden tullikoodeksin 4 artiklan säännös antaisi komissiolle laajemman mahdollisuuden säätää Ahvenanmaan maakunnan ja EU:n veroalueen välisessä unionitavaroiden kauppaan soveltuvista unionin tullilainsäädännön säännöksistä kuin voimassa oleva tullikoodeksi. Edellä kuvattuihin ehdotuksen säännöksiin perustuvilla yksinkertaistuksilla on erityistä merkitystä Ahvenanmaan maakunnalle. Niitä koskevien Suomen kannanottojen valmistelussa on huolehdittava maakunnan mahdollisuudesta osallistua valmisteluun.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio esitteli ehdotukset neuvoston korkean tason tullityöryhmälle 26.6.2023. Sen jälkeen ehdotusten käsittely jatkuu neuvoston työryhmissä. Arvonlisäverodirektiivin muutosehdotus käsitellään neuvoston arvonlisäverotyöryhmässä. Muut tullireformiin sisältyvät lainsäädäntöehdotukset käsitellään neuvoston tulliliittotyöryhmässä, jossa käsittely aloitettiin 12.7.2023.

Komission tiedonanto 'Tulliuudistus: tulliliiton vieminen seuraavalle tasolle' oli esillä keskusteluasiana Ecofin-neuvostossa 14.7.2023.

Muiden jäsenvaltioiden viralliset kannat eivät ole vielä tiedossa. Alustavasti muut jäsenvaltiot suhtautuvat ehdotuksen tavoitteisiin yleisellä tasolla myönteisesti, mutta samalla ehdotuksen yksityiskohtien on katsottu edellyttävän vielä lähempää tarkastelua.

¹³ Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen (SopS 103/94) liitetyn pöytäkirjan N:o 2 (Ahvenanmaan pöytäkirja) mukaan Ahvenanmaa ei kuulu EU:n veroalueeseen.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsittelystä vastaa sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO). Mietinnön esittelijää ei ole vielä nimetty.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Se on käsitelty 20.6.2023 EU5-tullitekniset kysymykset valmistelujaostossa ja 20.–21.6.2023 kirjallisessa menettelyssä veroasioiden EU9-valmistelujaostossa.

Komission ehdotukset sekä niistä laadittu U-kirjelmä on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 19.–21.7.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotettua unionin tulliliiton kokonaisuudistusta ja tullitoiminnan ajantasaistamista yleisesti ottaen kannatettavana.

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että tullireformissa tavoitellaan myös tullimenettelyiden yksinkertaistamista ja hallinnollisen taakan keventämistä. Toimijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että niiden oikeudet ja velvollisuudet säädettäisiin selkeästi.

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta pienentää hallinnollista taakkaa vähentämällä verovelvollisten tarvetta rekisteröityä arvonlisäverovelvolliseksi useassa jäsenvaltiossa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös uusi tullikoodeksi turvaa Ahvenanmaan verorajamenettelyiden sujuvuuden.

Valtioneuvosto pitää ehdotetun uuden EU:n tulliviranomaisen perustamista kannatettavana. On tärkeää, että sen tehtävät säädetään riittävän täsmällisesti ja että sen toimivallan suhde komission ja kansallisten tulliviranomaisten toimivaltaan on selkeästi määritelty. Operatiivisten toimien suuntaamista ja toteutusta koskeva välitön päätöksenteko tulee edelleen tapahtua valtaosin jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua EU:n uutta tullidatakeskusta tarpeellisena. Se toisi EU-tasolla tietojärjestelmäkustannuksiin merkittäviä säästöjä. EU:n tullidatakeskuksen käyttöönoton tulisi tapahtua siten, että voimassa olevan tullikoodeksin perusteella vuoden 2025 loppuun mennessä jäsenvaltioissa käyttöön otettavien unionin tullitietojärjestelmien elinkaaret voidaan pitkälle hyödyntää ja että niiden integroimisesta EU:n tullidatakeskukseen aiheutuva kansallinen tietojärjestelmien sopeuttamistyö minimoidaan. On tärkeää, että EU:n tullidatakeskuksen tehtävät ja sen toimintaa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet säädetään selkeästi ja tarkkarajaisesti. Myös sääntelyn riittävyyteen tietosuojan kannalta tulee kiinnittää huomiota. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus unionitason riskinhallinnan ja riskianalyysin tekemisestä on perusteltu. On kuitenkin tärkeää, että samalla myös tulliviranomaisten kansallisia tarpeita koskeva riskinhallinnan ja riskianalyysin kyvykkyudet säilytettäisiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tullirikkomuksia ja niistä määrättäviä muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeva sääntely olisi mahdollisimman selkeää ja täsmällistä sekä yhteen sovitettavaa Suomen seuraamusjärjestelmän kanssa. Päällekkäistä hallinnollista ja rikosoikeudellista sanktiointia tulisi välttää. Esimerkiksi rikosoikeuden piiriin kuuluvat yllytys, avunanto ja yritys ovat lähtökohtaisesti vieraita elementtejä hallinnollisissa seuraamuksissa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota, että ehdotuksesta aiheutuisi sen voimaantuloa seuraavien 15 vuoden aikana unionille merkittäviä lisäkuluja. Valtioneuvosto pitää hyvänä, ettei uudistus edellyttäisi voimassa olevan monivuotisen rahoituskehysten (MFF) aikana lisärahoitusta ja että sitä voitaisiin toteuttaa nykyisen MFF:n puitteissa. Uudistuksen rahoituksesta kuluva monivuotisen rahoituskauden (2021–2027) jälkeen tulee sopia tulevan monivuotisen rahoituskehysten valmistelun yhteydessä erikseen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudistus takaa riittävän henkilötietojen suojan ja valvonnan.

Ehdotetulla uudella tullikoodeksilla siirrettäisiin komissiolle delegeoitua säädösvaltaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä huolehtia siitä, että toimivallan siirto on perusteltua ja että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat riittävän selkeitä, tarkkarajaisia ja tarkoituksenmukaisia.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioille tulisi turvata riittävän pitkä aika asetuksen täytäntöönpanon edellyttämien kansallisten tietojärjestelmien sopeuttamisen sekä kansallisten säädösmuutosten toteuttamiseen ja voimaansaattamiseen.