

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tulliyhteistyötä koskevan Tulli-ohjelman perustamisesta (*Tulli-ohjelma*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä kesäkuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tulliyhteistyötä koskevan Tulli-ohjelman perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Lainsäädäntöneuvos Jukka M. Kekkonen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
8.10.2020

EU/2018/1237

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TULLIYHTEISTYÖTÄ KOSKEVAN TULLI-OHJELMAN PERUSTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Komissio antoi 8.6.2018 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tulliyhteistyötä koskevan Tulli-ohjelman perustamisesta (COM (2018) 442 final). Ehdotus on osa komission uuden rahoituskehyskauden 2021–2027 pakettia. Ehdotus on aikaisempaa vakiintunutta käytäntöä noudattaen informoitu eduskunnalle jo E-kirjeellä 3.7.2018 (E 61/2018 vp).

Tulli-ohjelma on EU:n tulliliiton toimintaa ja tulliviranomaisten välistä yhteistyötä koskeva toimintaohjelma. Sillä pyritään tehostamaan ja yhdenmukaistamaan tulliliiton toimintaa. Se tarjoaa tulliyhteistyölle puitteiston, mekanismit ja budjetin. Ehdotus olisi jatkoa nykyiselle, rahoituskehyskauden 2014–2020 kattavalle, Tulli 2020 -ohjelmalle.

Tulli-ohjelman yleisenä tavoitteena on tukea tulliliittoa ja tulliviranomaisia, suojata unionin ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja, varmistaa turvallisuus ja vaarattomuus unionissa sekä suojata unionia hyvän kauppataivan vastaiselta ja laittomalta kaupalta ja samalla helpottaa laillista liiketoimintaa. Yleistavoitetta on tarkennettu nykyisestä, jotta ohjelmalla voitaisiin entistä kattavammin tukea tulliliittoa ja muun muassa tulliviranomaisia kaikissa unionin tullikoodeksissa säädetyissä tehtävissä.

Ohjelman erityistavoitteena on tukea unionin tullilainsäädännön ja -politiikan valmistelua ja niiden yhdenmukaista täytäntöönpanoa, sekä tukea tulliyhteistyötä ja hallinnollisten valmiuksien kehittämistä, mukaan lukien erityisesti eurooppalaisten sähköisten järjestelmien kehittäminen ja käyttäminen. Yhteistyöhön otetaan tarvittaessa mukaan myös kolmansia maita, kansainvälisiä järjestöjä ja talouden toimijoita tai niitä edustavia järjestöjä.

Komission ehdotuksen sisältämät tavoitteet ja toimenpiteet vastaavat pääpiirteissään nykyistä, Tulli 2020 -ohjelmaa. Ehdotetussa Tulli-ohjelmassa painotetaan nykyohjelmaan verrattuna enemmän yhteistyön tiivistämistä ja uusien sähköisten järjestelmien käyttöön ottamista (tulliunionin digitalisoimista).

2 Pääasiallinen sisältö

Tulliohjelmassa vahvistettaisiin sen tavoitteet, talousarvio vuosiksi 2021–2027, unionin rahoituksen muodot ja rahoituksen myöntämistä koskevat säännöt.

Komissio esittää ohjelmalle noin 843 000 000 euron (vuoden 2018 hinnoin) rahoitusta vuosille 2021–2027 (ehdotuksen 4 artiklan mukaan 950 000 000 euroa käypinä hintoina). Komissio vastaisi ohjelman toteutuksesta. Ohjelman toimeenpano olisi komission suoran hallinnoinnin alaista varainhoitoasetuksen mukaisesti.

Ohjelmasta voitaisiin myöntää rahoitusta toimille, joilla toteutetaan ohjelman yleisiä tai erityisiä tavoitteita. Avustuskelpoisia toimia olisivat esimerkiksi tulliasiantuntijoiden kokoukset, seminaarit ja muu koulutus sekä unionin tullitietojärjestelmien kehittäminen ja käyttäminen. Tulli-ohjelma olisi myös nykyisen ohjelman tapaan määrättyin edellytyksin avoin tietyille kolmansille maille niiden unioniin liittymis- ja assosiaatioprosessin tukemiseksi.

Eräs uutuus nykyiseen Tulli 2020 -ohjelmaan verrattuna olisi se, että Tulli-ohjelmasta voitaisiin myöntää rahoitusta myös toimille, jotka täydentävät tai tukevat yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahaston osaksi ehdotetun uuden tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen käyttämistä. Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä tuettaisiin ainoastaan avustuskelpoisten laitteiden ostamista, ylläpitämistä ja päivittämistä. Tulli-ohjelmasta voitaisiin tukea esimerkiksi laitetarpeiden arviointia koskevaa yhteistyötä tai ostettuihin laitteisiin liittyvää koulutusta, joihin tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä ei voisi saada rahoitusta. (Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä koskeva ehdotus sisältyy 23.8.2018 annettuun valtioneuvoston U-kirjelmään U 81/2018 vp).

Tulli-ohjelmasta olisi mahdollista rahoittaa avustuskelpoiset kustannukset kokonaisuudessaan. Ohjelman toteuttamiseksi vahvistettavissa monivuotisissa työohjelmissa vahvistettaisiin eri toimiin sovellettava yhteisrahoitusosuus. Kuten nykyään, olisi esimerkiksi eurooppalaisen sähköisen järjestelmän kehittämistä ja käyttämistä koskeva toimi avustuskelpoinen vain niiden kustannusten osalta, jotka liittyisivät komission vastuulle kuuluviin tehtäviin. Rahoitusta voitaisiin myöntää missä tahansa varainhoitoasetuksessa vahvistetussa muodossa, kuten avustuksina, hankintoina tai kulukorvauksina.

Tulli-ohjelma muodostaisi, toisin kuin nykyinen Tulli 2020 -ohjelma, myös perustan tullialan sähköisten tietojärjestelmien monivuotiselle strategiasuunnitelmalle (MASP-C-suunnitelma). Strategiasuunnitelman perustan nykyisin muodostavan Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 70/2008/EY paperittomasta tullin ja kaupan toimintaympäristöstä tarpeelliset säännökset sisällytettäisiin Tulli-ohjelmaan ja sanottu päätös kumottaisiin. Tällä tavoin pyritään varmistamaan tullitietojärjestelmien monivuotisen strategiasuunnitelman ja Tulli-ohjelman välinen johdonmukaisuus.

Tulli-ohjelman täytäntöönpanossa siirryttäisiin vuotuisista työohjelmista monivuotisiin työohjelmiin. Tällä tavoin ohjelma vastaisi paremmin keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteisiin ja vähentäisi sekä komission että jäsenvaltioiden hallinnollista rasitusta.

Komissio ehdottaa lisäksi ohjelman tuloksellisuuden arvioinnin tehostamista nykyisestä. Ohjelman liitteessä säädettäisiin erityisistä indikaattoreista, joilla tehostettaisiin ohjelman ja sen tulosten seurantaa. Arvioinnin varmistamiseksi komissiolle annettaisiin valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla lisättäisiin seuranta- ja arviointikehystä koskevia säännöksiä ja joilla tarvittaessa muutettaisiin ja täydennettäisiin indikaattorit sisältävää asetuksen liitettä.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloita 33 (tulliyhteistyö), 114 (sisämarkkinat) ja 207 (kaupppolitiikka). Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät asiasta yhteisesti tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Unionilla on SEUT 3 artiklan 1 kohdan a) luetelmakohdan mukaan yksinomainen toimivalta tulliliiton alalla. Yksinomaan unionin lainsäädännöllä ei voida kuitenkaan riittävällä tavalla varmistaa tulliliiton asianmukaista toimintaa. Siksi lainsäädäntöä täydennettäisiin ehdotetun Tulli-ohjelman tukitoimenpiteillä, joilla varmistettaisiin unionin tullilainsäädännön johdonmukaista ja yhdenmukaista soveltamista. Monet tullialan toimet ovat lisäksi luonteeltaan rajat ylittäviä ja ne koskevat kaikkia jäsenvaltioita ja vaikuttavat niihin kaikkiin, minkä vuoksi yksittäiset jäsenvaltiot eivät kykene huolehtimaan näistä toimista tehokkaalla ja tuloksellisella tavalla. Unionin tason toimia tarvitaan vahvistamaan tulliviranomaisten työn eurooppalaista ulottuvuutta, estä-

mään sisämarkkinoiden häiriöitä sekä tukemaan unionin ulkorajojen tehokasta suojelua. Komission ehdotuksen voidaan katsoa olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Tulli-ohjelmalle ehdotettu määräraha EU:n talousarviosta koko ohjelmakaudelle 2021–2027, noin 843 000 000 euroa (vuoden 2018 hinnoin), on säilynyt ennallaan komission toukokuussa 2020 päivitetystä rahoituskehys ehdotuksessa COM (2020) 442. Ehdotuksen mukainen määräraha sisältyy myös Eurooppa-neuvoston heinäkuussa 2020 saavuttamaan sovintoon uudesta monivuotisesta rahoituskehuksesta.

Suurin osa ohjelman talousarviosta on tarkoitus, kuten nykyisinkin, kohdentaa komission vastuulle kuuluvien EU:n yhteisten sähköisten tullitietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon. Kansallisia tietojärjestelmiä ohjelmasta ei rahoiteta. Jäsenvaltion saaman rahoituksen määrään vaikuttaa kuinka aktiivisesti se osallistuu rahoitettaviin hankkeisiin. Suomi on saanut nykyisestä ohjelmasta rahoitusta vuosittain noin 250 000 euroa. Se on käytännössä kohdistunut matkustus- ja majoituskustannusten korvaamiseen erilaisiin tulliliiton toiminnan kehittämistä koskeviin asiantuntijakokouksiin osallistumisista sekä organisaatiokuluihin Suomessa järjestettävien tilaisuuksien osalta. Ulkorajavaltiona Suomella on laajalti intressiä osallistua ja pyrkiä vaikuttamaan tullitoiminnan eri osa-alueiden kehittämiseen. Suomen saama rahoitusmäärän suuruus on ollut keskimääräinen muihin jäsenmaihiin verrattuna.

Kansalliseen talousarvioon liittyvät seikat käsitellään ja niihin otetaan kantaa kansallisessa JTS- ja talousarvioprosessissa. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa.

Ehdotuksella ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Muistiolounnos asetusehdotuksesta on ollut 27.6.2018 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU5 (tullitekniset asiat).

Asia on ollut esillä MFF-johtoryhmässä 2.7.2018 sekä 5.10.2020.

Aikaisempaa vakiintunutta käytäntöä noudattaen asiasta on informoitu eduskuntaa E-kirjeellä 3.7.2018 (E 61/2018 vp). Valtiovarainvaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan ja suuri valiokunta on lähettänyt valiokunnan kannan tiedoksi valtioneuvostolle 12.9.2018. Ottaen huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmin tänä vuonna toisessa asiassa antaman lausunnon PeVL 6/2020 vp sekä Eurooppa-neuvoston heinäkuussa monivuotisesta rahoituskehyskehysessä 2021–2027 saavuttaman sovinnon, eduskunnalle toimitetaan nyt aiempaa E-kirjettä täydentävästi perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä.

Ehdotusta käsitellään neuvostossa tulliliittotyöryhmässä. Coreperissa 16.12.2018 saavutettiin osittainen neuvoston yleisnäkemykset, jonka ulkopuolella ovat horisontaaliset rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä ratkaistavat asiat.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on IMCO (Sisämarkkinat ja kuluttajansuoja), raportojana on Maria Grapini (S&D, RO). Suomen EU-puheenjohtajakaudella käytiin ensimmäinen kolmikantaneuvottelu 3.12.2019. Kolmikantaneuvottelut jatkuvat Saksan pj-kaudella ja ne saatetaan loppuun rahoituskehysratkaisun jälkeen.

7 Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä ja kannatettavana, että jo nykyisellä Tulli 2020 -ohjelmalla tavoiteltujen tavoitteiden saavuttaminen ja toimeenpantujen hankkeiden jatkuminen turvataan vuosille 2021–2027 uudella Tulli-ohjelmalla.

Valtioneuvosto hyväksyy Tulli-ohjelman rahoituksen EU:n talousarviosta Eurooppa-neuvoston heinäkuussa antamien monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 koskevien päätelmien mukaisesti.