VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Unionin tullireformi
komission ehdotus

JUKKA M. KEKKONEN, LAINSÄÄDÄNTÖNEUVOS
EDUSKUNNAN VEROJAOSTO
ASIANTUNTIJAKUULEMINEN 26.9.2023

Ehdotus ja sen tausta

Komission 17.5. antama unionin tullireformiehdotus koostuu

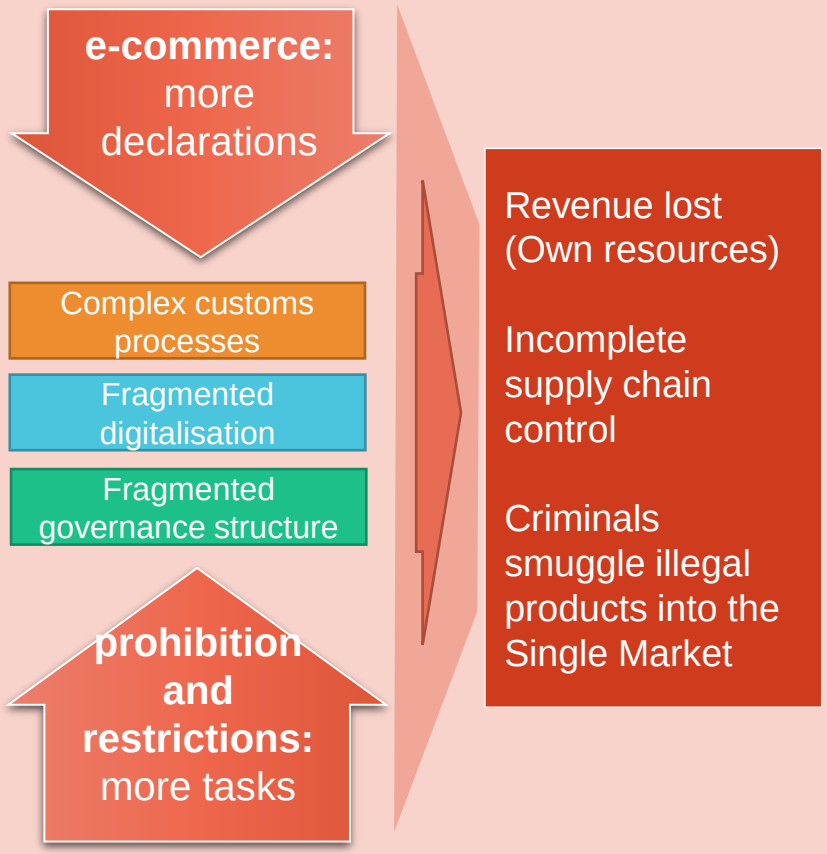
- kolmesta säädösehdotuksesta
  - Ehdotus uuden ***tullikoodeksin*** ja EU:n tulliviranomaisen perustamisesta (COM (2023) 258 final)
  - Ehdotus ***tullittomuusasetuksen*** ja ***tullitariffiasetuksen*** muuttamisesta (COM (2023) 259 final)
  - Ehdotus ***arvonlisäverodirektiivin*** muuttamisesta (COM (2023) 262 final)

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 yhdennetty eurooppalainen lähestymistapa. Sen avulla voidaan lujittaa tullialan riskienhallintaa ja tukea jäsenvaltioiden suorittamaa tehokasta valvontaa.*”

Modernising Customs for the twin transition

Customs in a changing world



Key objectives for Customs modernisation

- Reduce administrative burden and simplify procedures
- Strengthen EU Supply Chain Supervision
- Create a true common border external border for goods
- Tailor-made Customs regime for e-commerce

European Commission

Ehdotus unionin tullikoodeksin ja EU:n tulliviranomaisen perustamisesta uudistaisi unionin keskeisen tullilainsäädännön

- Kumoaa voimassa olevan unionin tullikoodeksin (EU) 952/2013.
- Tullitoiminnan täysi digitalisoiminen, tietopohjaisen toimintatavan hyödyntäminen tehokkaammin ja keskitetymmin.
- Keskeisiä uudistuksia:
  - Uusi EU:n tulliviranomainen
  - Uusi EU:n tullidatakeskus
  - Sähköisen kaupan etämyyntiä koskeva yksinkertaistettu tuliselvitysmenettely
  - Trust and Check Trader (’Luotettu ja valvottu toimija’)
  - Rajoittavia toimenpiteitä ja kriisinhallintamekanismia koskeva sääntely
  - Tulliyhteistyön sääntely
  - Tullirikkomuksia ja muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat säännökset
- Uudistus toteutettaisiin vaiheittain, pääosin seuraavien 5–15 vuoden aikana

Ehdotukset tullittomuusasetuksen ja tullitariffiasetuksen sekä arvonlisäverodirektiivin muuttamisesta

- Liitännäisiä tullikoodeksiehdotukseen, erit. sen sähköisen kaupan etämyynnin yksinkertaistamista koskevaan uudistukseen, nähden.
- Enintään 150 euron arvoisten tavaroiden tullittomuus poistettaisiin.
- Mahdollistettaisiin sähköisen kaupan etämyynnin puitteissa tuotujen tavaroiden yksinkertaisempi tullitariffointi (viisi ’koria’).
- Laajennettaisiin arvonlisäverotuksen yksinkertaistettujen menettelyiden käyttöalaa koskemaan myös alle 150 euron arvoisia tavaroita.
- Tulisivat sovellettaviksi samaan aikaan kuin ehdotettu sähköisen kaupan etämyynnin yksinkertaistettu tullimenettely (vuonna 2028).

Keskeiset uudistukset pääpiirteissään

1. Uusi EU:n tulliviranomainen

- Uusi unionin elin, joka ohjaisi, koordinoisi ja tukisi kansallisia tulliviranomaisia. Ei voisi tehdä päätöksiä kansallisen tulliviranomaisen sijasta.
- Keskeinen tehtävä vastata EU:n tason riskinhallinnasta. Voisi antaa kansallisille tulliviranomaisille valvontasuosituksia.
- Merkittävä rooli unionin päättämien pakotteiden ja kriisinhallintasäännösten täytäntöönpanossa ja täytäntöönpanon koordinoimisessa.
- Useita muita tehtäviä tullitoiminnan yhdenmukaisuuden ja tullikapasiteetin lisäämiseksi koko unionissa.

2. Uusi EU:n tullidatakeskus

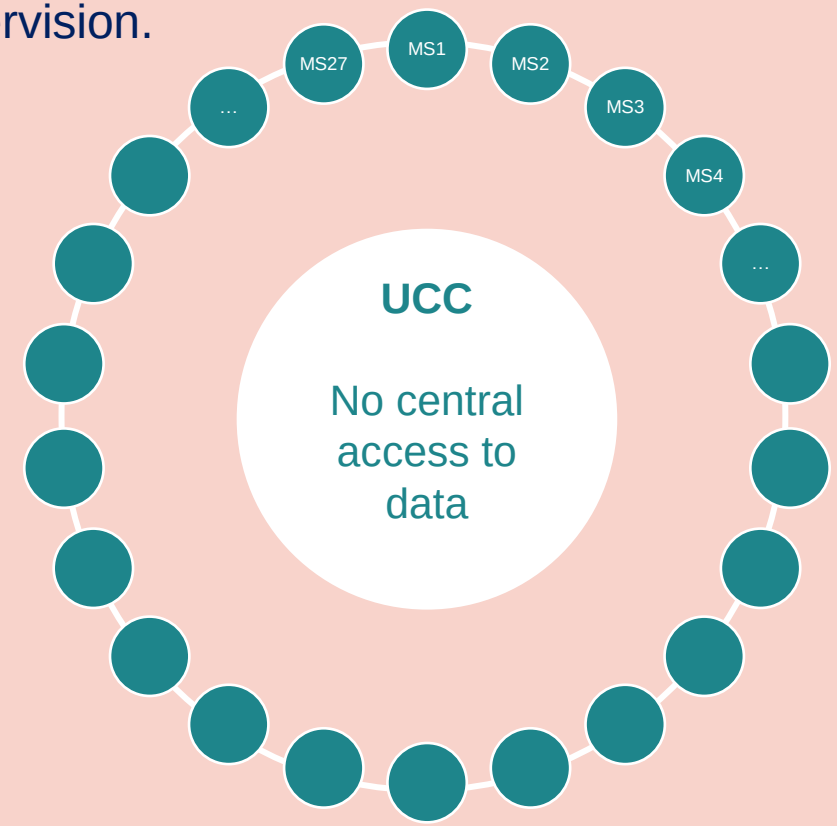
- Unionin laajuinen sähköisten tullijärjestelmien ja -palvelujen keskitetty kokonaisuus, johon integroidaan ja jolla ajan myötä korvataan nykyinen tullitoiminnan tietotekniikkainfrastruktuuri.
- Tavaroita ja niiden toimitusketjuja koskevat tullitiedot tarvitsisi toimittaa vain EU:n tullidatakeskukseen. Sitä voisi käyttää suoraan yhden yhteisen rajapinnan kautta. Korvaisi nykyiset vakiomuotoiset tulli-ilmoitukset.
- Kerää, käsittelee, yhdistää ja tallentaa kaikki asiaankuuluvat tiedot. Tietojen laadun parantamiseksi keskus voisi vaihtaa tietoja muiden viranomaisten sekä muiden tietojärjestelmien, tietoympäristöjen ja alustojen kanssa. Voi hyödyntää tekoälyä ja koneoppimista.
- Tekee unionintasoisen riskianalyysin.
- Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset tekisivät edelleen tavaroiden tulliselvitykseen ja –tarkastukseen liittyvät päätökset.

EU Customs Data Hub

Today:

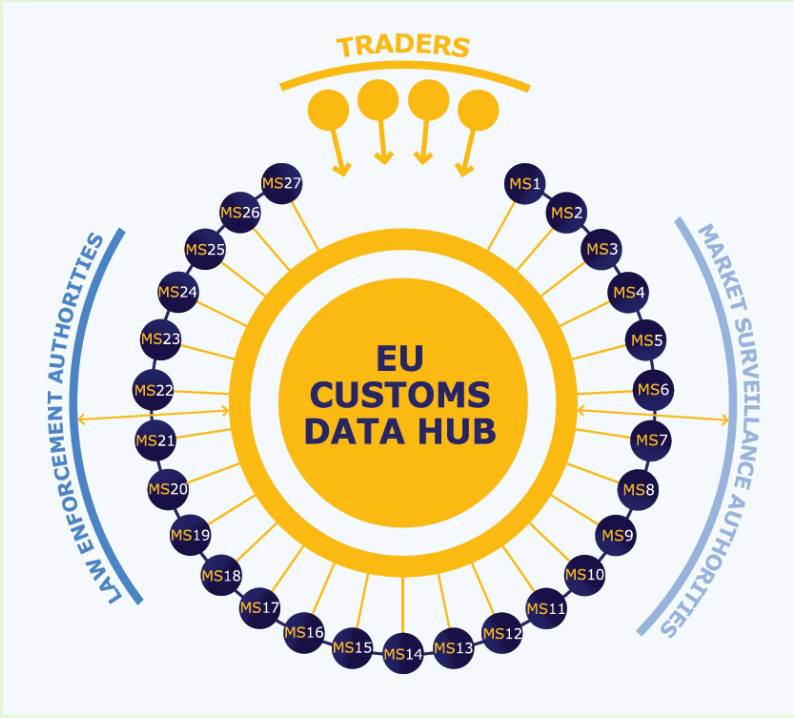
111 separate IT systems across **27** Member States.

No central database, **no** common supply chain supervision.



Reform:

Central Customs Data Hub – **full supervision** on what comes in and goes out.



European Commission

3. Sähköisen kaupan etämyyntiä koskeva yksinkertaistus

- Erityinen yksinkertaistettu tulliselvitysmenettely, joka pyritty yhdenmukaistamaan sähköisen kaupankäynnin yksinkertaistettujen alv-menettelyiden kanssa.
- Tuojina kuluttajien sijasta sähköisen kaupan digitaaliset alustat (ns. oletettu tuoja). Vastuussa tavaroiden säännöstenmukaisuudesta, kaikista tullimuodollisuuksista ja maksuista. Kantavat tullit tavaroiden myyntihetkellä ja maksavat ne asianomaisille jäsenvaltioille samalla tavoin kuin ne jo tekevät arvonlisäveron osalta.
- Enintään 150 euron arvoisten tavaroiden erityinen tullittomuus poistetaan.
- Yksinkertaistettu menetelmä tavaroihin sovellettavien tuontitullien laskemiseksi. Tavaroille viisi eri ’koria’, joihin kuhunkin sovelletaan erimääräistä kiinteää tullia. Yleisen tullitariffin mukaan tullittomat tavarat säilyisivät edelleen tullittomina. Käyttäminen vapaaehtoista.
- Edellyttää EU:n tullidatakeskuksen käyttämistä.

4. Trust and Check traders (luotetut ja valvotut toimijat)

- Uusi kumppanuus-järjestelmä Tullin ja talouden toimijoiden välillä (tuoja/viejä).
- Mahdollistaisi toimijalle pitkälle meneviä helpotuksia tullimenettelyihin, kunhan tämä täyttää tiukat tullikoodeksissa säädetyt luotettavuuden ja läpinäkyvyyden ehdot.
- Luotettu ja valvottu toimija voisi hyötyä esimerkiksi seuraavista helpotuksista:
  - asiointi vain sijoittumistoimipaikansa tullihallinnon kanssa siitä riippumatta missä jäsenvaltiossa tavaran tuonti/vienti tapahtuu
  - tavaroita ei tarvitsisi passittaa unionissa.
  - voisi tulliviranomaisen puolesta itse tarkastaa ja/tai luovuttaa tavaroita menettelyyn.
  - voisi määrittää tullivelan jaksoittain ja saada sille pidemmän maksuajan.

5. Rajoittavat toimenpiteet ja kriisinhallintamekanismi

- Uutta sääntelyä tullitoiminnan yhdenmukaistamiseksi kriisitilanteissa.
- EU:n tulliviranomainen seuraisi unionin asettamien rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) täytäntöönpanoa ja voisi antaa tulliviranomaisille ohjeita täytäntöönpanon tehostamiseksi ja rajoitusten kiertämisen torjumiseksi.
- EU:n tulliviranomainen kehittäisi ja valmistelisi erilaisia kriisiskenaarioita varten käytännön toimenpiteitä ja järjestelyjä, jotka otettaisiin käyttöön komission päätöksellä kriisitilanteessa.
- Kriisitilanteessa EU:n tulliviranomainen perustaisi kriisivalmiusyksikön, joka varmistaa ja koordinoi unionin kriisitoimien täytäntöönpanoa.

6. Tulliyhteistyö

- Yhteinen puitteisto kansallisesti, unionin tasolla ja kolmansien maiden kanssa tehtävälle tulliyhteistyölle.
- Selvennettäisiin yhteistyön tapoja ja sisältöä (erit. tiedonvaihtoa), toimivaltuuksia sekä kansainvälisen tulliyhteistyön oikeusperustaa.
- Esim. kymmenkohtainen luettelo toimenpiteistä, joita tulliviranomainen voi tehdä muun kuin unionin tullilainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Lisäksi komissio ylläpitää luetteloa kaikista unionisäädöksistä, joissa tulliviranomaisella asetettaisiin tavaroiden valvontatehtäviä.

7. Säännökset tullirikkomuksista ja -seuraamuksista

- Vähimmäissäännökset tullirikkomuksista ja niiden hallinnollisista seuraamuksista huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisemmin.
- Luetellaan teot ja laiminlyönnit, joita olisi pidettävä tullirikkomuksina sekä seuraamusten lajia ja määrää koskevat vähimmäissäännökset. Ei estä jäsenvaltioita sanktioimasta tullirikkomuksia laajemmin tai ankarammin.
- Säädettäisiin myös yhteiset periaatteet tullirikkomuksena pidettävän teon tai laiminlyönnin arvioinnista (tahallisuus/ilmeinen huolimattomuus) sekä lieventävistä ja raskauttavista olosuhteista.

Reform pillars

Simpler Customs Union

Reinforcing objectives

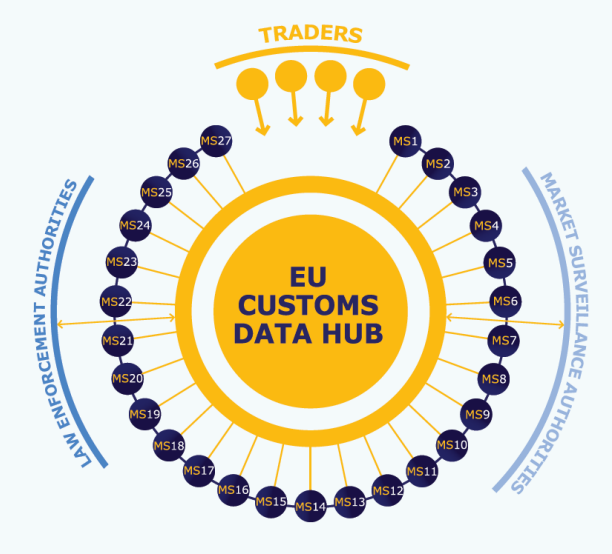
Stronger Customs Union

Reduced compliance costs through simpler procedures

Tailor-made **e-commerce** regime

Better protection of Single Market due to **EU risk management**

Create a **true Customs UNION** – acting as one across the external border



Key enablers



European Commission

Ehdotuksen vaikutuksista ja voimaantulosta

Ehdotusten vaikutuksista

- Vaikutukset lainsäädäntöön
  - Heijastuu tullilakiin ja arvonlisäverolainsäädäntöön
- Hallinnollisen taakan väheneminen komission mukaan
  - *Talouden toimijat*: säästöjä yht. 27 mrd euroa ensimmäisen 15 vuoden aikana;
  - *Jäsenvaltiot*: säästöjä yht. 22 mrd euroa ensimmäisen 15 vuoden aikana;
- Muut taloudelliset vaikutukset komission mukaan
  - *Tullitulojen lisääntyminen: uudistus tehostaisi maksamattomien tullien kantamista ja tullipetoksiin puuttumista; ehdotettu tullittomuuden poistaminen lisäisi tullituloja arvioilta 1 mrd euroa vuodessa.*
  - *Unionirahoituksen tarve n. 1,9 mrd euroa (nyk. MFF-rahoituskauden 2021-27 jälkeen)*
  - *Jäsenvaltioille ja talouden toimijoille kuluja* tietojärjestelmiensä ja toimintojensa sopeuttamisesta
- Muut vaikutukset komission mukaan
  - Lisääntynyt turvallisuus, sisämarkkinoiden tasapuolisuus ja parempi kilpailukyky, ympäristövaikutuksia
- Kansallisia vaikutuksia on vaikea vielä arvioida

Customs Reform – Overall timeline

2023

- **Customs reform proposal**
- *Upon adoption immediate application of many provisions and preparatory actions for launch of Customs Authority and Data Hub*

2028

- **EU Customs Authority** assumes its tasks, notably EU risk management
- Tailor-made **customs e-commerce regime** starts applying
- **EU Customs Data Hub** starts limited to e-commerce

2032

- **“Trust & Check traders”** (representing around 80% of trade) start using the EU Customs Data Hub
- Other traders may also start using the Data Hub on a voluntary basis

2038

- Use of EU Customs Data Hub will be mandatory for all traders

European Commission

Ehdotusten käsittelystä

- Komissio esitteli tullireformiehdotuksensa neuvoston korkea tason tullityöryhmälle kesäkuussa ja ECOFIN-neuvostolle heinäkuussa 2023. Sen jälkeen komissio on jatkanut tullireformin esittelyä neuvoston tulliliittotyöryhmässä.
- Tullireformiehdotuksen ns. ensimmäisen teknisen lukemisen on tarkoitus alkaa tullikoodeksiehdotuksesta neuvoston tulliliittotyöryhmässä lokakuussa 2023.
- Arvonlisäverodirektiivin muutos tullaan käsittelemään neuvoston arvonlisäverotyöryhmässä.
- Muiden jäsenvaltioiden kannat eivät ole vielä tiedossa.
- Valtioneuvoston U-kirjelmä (U 27/2023 vp.) on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Ennen kirjelmän antamista sitä käsiteltiin kesäkuussa EU5-tullitekniset kysymykset valmistelujaostossa ja veroasioiden EU9-valmistelujaoston kirjallisessa menettelyssä sekä heinäkuussa EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä.

Ehdotusten päätöksentekomenettelystä

- Ehdotus uuden tullikoodeksin ja EU:n tulliviranomaisen perustamiseksi käsitellään EP:ssä ja neuvostossa tavanomaisessa päätöksentekomenettelyssä (neuvostossa määräenemmistöpäätös).
  - EP:ssä IMCO-valiokunta vastaa ehdotuksen käsittelystä. Mietinnön esittelijää ei ole nimetty.
- Ehdotus tullittomuusasetuksen ja tullitariffiasetuksen muuttamiseksi hyväksytään neuvostossa määräenemmistöllä.
- Ehdotus arvonlisäverodirektiivin muuttamiseksi hyväksytään neuvostossa yksimielisesti.

Valtioneuvoston kanta

- **Suomi suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti tulliliiton kokonaisuudistukseen**.
- **Poimintoja valtioneuvoston kannasta**:
  - Kannatamme EU:n tulliviranomaisen ja EU:n tullidatakeskuksen perustamista.
    - Ne tukisivat ja tehostaisivat kansallisen tulliviranomaisen toimintaan. Ehdotetun keskittämisen nähdään tuovan lisäarvoa mm. riskinhallinnan ja tietojärjestelmäkustannusten osalta.
    - On tärkeää, että EU:n tulliviranomaisen ja tullidatakeskuksen tehtävät ja toiminta säädetään selkeästi ja tarkkarajaisesti ja että kansalliselle tulliviranomaiselle jää tarvittava operatiivinen toimivalta ja kyvykkyys.
    - Tullidatakeskuksen käyttöönoton vaiheistamisessa on tärkeää huomioida voimassa olevan tullikoodeksin nojalla vuoden 2025 loppuun mennessä käyttöönotettavien tietojärjestelmien elinkaarien hyödyntäminen sekä tarvittavan kansallisen sopeuttamistyön minimoiminen.
  - Tullitoimintaa uudistettaessa on toimijoiden oikeusturvan kannalta tärkeää huolehtia, että niiden oikeudet ja velvollisuudet säädetään selkeästi ja että riittävä tietosuoja voidaan taata.
  - Ehdotettuun tullikoodeksiin sisältyy nykyistä vastaava valtuutus komissiolle säätää verorajaliikenteessä sovellettavista tullisäännöksistä ja yksinkertaistuksista. On tärkeää huolehtia siitä, että myös uusi tullikoodeksi turvaa Ahvenanmaan verorajamenettelyiden sujuvuuden.

- Ehdotetun tullirikkomuksia ja niistä määrättäviä muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman selkeää ja täsmällistä sekä yhteen sovitettavaa Suomen seuraamusjärjestelmän kanssa.
- Valtioneuvosto pitää hyvänä, ettei uudistus edellyttäisi voimassa olevan unionin monivuotisen rahoituskehyksen (MFF) aikana lisärahoitusta ja että uudistusta voitaisiin toteuttaa nykyisen MFF:n puitteissa. Uudistuksen rahoituksesta kuluvan monivuotisen rahoituskauden (2021–2027) jälkeen tulee sopia tulevan monivuotisen rahoituskehyksen valmistelun yhteydessä erikseen.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

JUKKA M. KEKKONEN
Vero-osasto/ Tulliyksikkö
jukka.kekkonen@gov.fi
p. 0295 530 269