

## Tullikoodeksireformi

***Tässä esitetyt reformin pääkohtien tiivistelmät ja Tullin näkemykset niistä on laadittu käytössä olleen aineiston perustella ja ne kuvaavat asiantuntijoiden tämän hetken parasta käsitystä. Tullireformin kehittymistä seurataan ja arvioita tarkennetaan tarpeen mukaan. Monet oleelliset asiat ovat vielä avoimena ja täsmentyvät lainsäädäntötyön edetessä.***

### Tullireformin keskeisimmät ehdotukset:

1. EU:n tulliviranomainen (EU Customs Authority)
2. EU:n tullidatakeskus (EU Customs Data Hub, jäljempänä myös EU-Hub taikka pelkkä Hub)
3. Sähköiseen kauppaan liittyvät uudistukset.
4. Trust and Check Trader -asiakkuus
5. Siirtymäsäännökset

Reformi tulee toteutuessaan muuttamaan laajalti Tullin toimintakenttää tulevaisuudessa.

#### 1. Uusi EU:n tulliviranomainen

EU:n tulliviranomainen olisi uusi unionin toimielin, johon koottaisiin asiantuntemusta ja osaamista eri puolilta EU:ta ja joka ohjaisi, koordinoisi ja tukisi kansallisia tulliviranomaisia. EU:n tulliviranomainen perustettaisiin vuonna 2026, mutta se aloittaisi toimintansa täysimääräisesti vuoden 2028 alusta lukien.

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

EU:n tulliviranomaisella olisi myös merkittävä rooli rajoittavia toimenpiteitä ja tullionionin kriisinhallintaa koskevien ehdotuksen uuden XI luvun 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, elinten ja verkostojen, kuten Europolin, Frontexin tai Euroopan kemikaaliviraston kanssa. Se voisi myös edistää jäsenvaltioiden tullihallintojen välistä yhteistyötä sekä antaa 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.

## **Tullin kommentit**

Keskeisin ja jäsenvaltioiden kannalta merkittävin tehtävä on EU:n tullidatakeskuksen (EU-Hub) kehittäminen ja ylläpito. Toimintojen (tietotekniikka, data ja riskinhallinta) keskittäminen EU:n tulliviranomaiselle on arvioitu tuovan merkittäviä säästöjä jäsenvaltioiden tullien tietotekniikkamenoihin. Reformin esitoissa on arvioitu, että ne voisivat alkaa noin 194 miljoonasta eurosta ja nousta 15 vuoden aikana noin 2,3 miljardiin euroon vuodessa. Vastaavasti jäsenvaltioiden kansallisiin IT-menoihin tarvitaan vähemmän resursseja.

Perustettavan 275 työntekijän tullivirasto on tarkoitus sijoittaa johonkin keskeisen sijainnin ja hyvien liikenneyhteyksien johdosta saavutettavissa olevaan jäsenmaahan.

## 2. Uusi EU:n tullidatakeskus

Uudella tullikoodeksilla perustettava EU-Hub olisi nykyaikainen, unionin laajuinen keskitetty, kyberturvallinen sähköisten tullijärjestelmien ja -palvelujen kokonaisuus, joka voisi hyödyntää tekoälyä ja koneoppimista. EU:n tullidatakeskukseen integroitaisiin ja sillä korvattaisiin ajan myötä nykyinen tietotekniikkainfrastruktuuri, johon kuuluu 111 jäsenvaltioissa käytössä olevaa erillistä tietojärjestelmää. EU:n tullidatakeskus olisi tullimenettelyiden yksinkertaistamisen ja tullivalvonnan vahvistamisen keskeinen mahdollistaja.

EU-Hubin avulla uudistettaisiin tapa kerätä, käyttää ja jakaa tulliselvityksessä ja -valvonnassa tarvittavia tietoja. Tavaraita ja niiden toimitusketjuja koskevat tullitiedot pitäisi toimittaa vain EU-Hubiin. Tiedot voisi toimittaa yhden yhteisen rajapinnan kautta kytkeytymällä suoraan EU-Hubiin. Muuttumattomat perustiedot voisi toimittaa kerran, minkä jälkeen niitä voisi käyttää uudelleen myöhemmässä tuonnissa tai viennissä. Se mahdollistaisi myös samaa tavaraerää koskevien tarvittavien tietojen ilmoittamisen useammasta eri lähteestä toimitusketjun eri vaiheissa.

EU-Hub keräisi, käsitelisi, yhdistäisi ja tallettaisi kaikki asiaankuuluvat tarvittavat tiedot. Tullidatakeskus tekisi unionintasoista riskianalyysiä käsittelemällä ja yhdistelemällä talletettuja tietoja. Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset hyödyntäisivät EU-Hubin käsittelemiä ja analysoimia tietoja tavaroiden tulliselvityksessä ja -tarkastuksissa.

Henkilöiden, komission, tulliviranomaisten, EU:n tulliviranomaisen tai muiden viranomaisten toimet EU-Hubin kautta ovat edelleen kyseisten henkilöiden, komission, tulliviranomaisten, EU:n tulliviranomaisten tai muiden viranomaisten toteuttamia (tai näiden nimissä toteutettuja) toimia, vaikka ne olisi EU-Hubissa tehtyinä automatisoitu.

EU-Hub helpottaisi ja parantaisi tiedonvaihtoa merkittävästi nykytilaan verrattuna. Tietojen laadun parantamiseksi ja tull- ja sisämarkkinavalvonnan tehostamiseksi Hub voisi vaihtaa tietoja muiden viranomaisten, tietojärjestelmien, tietoympäristöjen ja alustojen kanssa. EU:n tulliviranomaisen lisäksi kansallisilla viranomaisilla sekä komissiolle, Euroopan petostentorjuntavirastolla (OLAF), Euroopan syyttäjänvirastolla (EPPO) ja tietyin edellytyksin Europolilla ja Euroopan raja- ja merivartiostolla (Frontex) olisi pääsy EU:n tullidatakeskukseen.

Muutos parantaisi myös tietojenvaihtoa eri toimijoiden kuten komission sekä jäsenvaltioiden tullin ja muiden viranomaisten välillä. Myös EU-tason riskien priorisointia olisi mahdollista tehostaa.

### **Tullin kommentit**

EU-Hub toteuttaisi muiden tehtäviensä lisäksi erityisesti niin sanotun yhden luukun periaatetta, jolloin toimija antaisi vain kertaalleen saman yhteyspisteen kautta kaiken tullidatansa EU-Hubin kautta. Lisäksi jatkossa tarve jäsenmaiden tullien kansallisten tullaustietojärjestelmiensä rakentamiseen vähenee, kun voidaan käyttää yhteistä keskitettyä tullijärjestelmää. Kuitenkin tiettyjä kansallisia tullitoimintaa tukevia tietojärjestelmiä tarvitaan jatkossakin.

EU-Hub merkitsee siis yhtä keskitettyä EU:n tullitietokantaa ja ilmoitusten antopistettä, johon tuojat, viejät ja logistiikan toimijat kukin voivat jättää tulliselvityksessä tarvittavia tietoja. Tulliselvitysilmoituksia ei siis annettaisi enää jäsenvaltioiden järjestelmiin, vaan suoraan Hubiin. Tiettyyn tulliselvitysvaiheeseen tarvittavat ilmoitustiedot eivät myöskään tulisi kokonaisuudessaan yhdeltä vastuuilmoittajalta, kuten nykyisin, vaan samaan tuonti- tai vientitapahtumaan liittyvät kauppatapahtuma- ja logistiikkatiedot tulisivat Hubiin eri lähteistä muodostaen Hubissa tietojoukon, jolla tavaraan liittyvä riskianalyysi ja menettelyyn asettaminen voidaan toteuttaa. Hubin luominen hyödyttää erityisesti kaupan ja logistiikan toimijoita, koska tietovaatimukset ja tiedon antoon ja käsittelyyn liittyvät toimintamallit vähenevät tältä osin 27:stä yhteen eikä samaa tietoa tarvitsisi antaa uudelleen, jos se on jo kertaalleen Hubiin toimitettu. Tieto olisi myös nykyistä luotettavampaa, koska sen antaisi suoraan se toimija, jolla alkuperäinen tieto on hallussaan.

Selkeimmät reformisäädöksissä ja reformin esitöissä määritetyt Hubin toiminnallisuudet liittyvät EU-tasoiseen riskianalyysitehtävään. Uudistuksessa ei ole kuitenkaan tarkoitus poistaa jäsenmaiden mahdollisuutta kansallisten riskianalyysien toimeenpanoon.

Yhteisön jäsenmaiden tulleilla, samoin kuin määrätyillä muillakin jäsenmaiden viranomaisilla, on suunniteltu olevan pääsy Hubiin toimitetun ja sinne tallennetun tietojoukon hyväksikäyttöön omissa järjestelmissään, mm. kansallisten rajoitusten täytäntöönpanon vuoksi sekä tavaran tullimenettelyyn asettamiseksi, milloin tämä tapahtuisi kansallisten järjestelmien kautta. Jäsenmaat voivat suoraan hyödyntää Hubissa olevia tietoja sinne rakennettavan kaikkien jäsenmaiden kielillä toimivan käyttöliittymän kautta, taikka imuroimalla ko. tietoja käytettäväksi omissa kansallisissa järjestelmissään. Silloinkin kun tullauspäätökset tehtäisiin Hubiin ohjelmoiduilla laskentamoottoreilla, niin oletettavasti tullivelan laskutustiedot saataisiin rajapinnan kautta jäsenvaltioiden omiin reskontrajärjestelmiin ja kansalliseen maksujen seurantaan.

Vielä ei ole tietoa, kuinka paljon - jos lainkaan - Hubiin voidaan rakentaa myös pelkästään eri jäsenvaltioiden kansallisia tarpeita palvelevia sovelluksia vai jäävätkö nämä toiminallisuudet toteutettaviksi kansallisissa järjestelmissä. Tarkoitus kuitenkin lienee, että EU-tasoiset tulliselvitysmoottorit tullin- ja veronlaskentamoduuleineen tulevat olemaan sisäänrakennettuina Hubin päätoiminallisuuksiin. Suomen tullin kannalta tämä tarkoittaisi, että enää ei välttämättä tarvittaisi omia tullin ilmoitusten käsittelyjärjestelmiä eikä tietokantoja.

Reformiehdotuksesta ei selviä, miten kommunikaatio Hubin ja asiakkaan välillä on suunniteltu toteutettavaksi. Hubissa tehtäviä päätöksiä pidetään jäsenvaltioiden päätöksinä, mutta tiedossa ei vielä ole, miten esimerkiksi päätökset toimitetaan asiakkaalle.

### 3. Uusi sähköisen kaupan etämyyntiä koskeva yksinkertaistus

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

Uudessa unionin tullikoodeksissa säädettäisiin sähköisen kaupan digitaaliset alustat eli käytännössä verkkomyyjät kuluttajien sijasta tuojiksi (ns. etämyynnin oletettu tuoja), jotka olisivat vastuussa kaikista tullimuodollisuuksista ja maksuista. Ne kantaisivat tullit myyntihetkellä ja maksaisivat ne asianomaisille jäsenvaltioille samalla tavoin kuin ne jo tekevät arvonlisäveron osalta. Menettelyn käyttäminen edellyttäisi EU:n tullidatakeskuksen käyttämistä. 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 erimääristä kiinteää tullia. Yleisen tullitariffin mukaan tullittomat tavarat säilyisivät edelleen tullittomina. Tämän yksinkertaistetun tullinmäärittämismenetelmän käyttäminen olisi kuitenkin vapaaehtoista. Sähköiseen kauppaan liittyvien väärinkäytösten torjumiseksi neuvoston tullittomuusasetuksessa säädetty enintään 150 euron arvoisten tavaroiden erityinen tullittomuus myös poistettaisiin eli kaikista tavaroista kannettaisiin myös mahantuonnin tullimaksut.

### **Tullin kommentit**

Oletettu tuoja -konseptin käyttö edellyttää sitä, että toimija on myös ns. IOSS-toimija eli toimija, joka tällaisessa roolissa on rekisteröitynyt yhteisöön ja sitoutunut kantamaan yhteisössä kannettavan alv:n verkkokaupan ostajalta ostotapahtuman yhteydessä. Reformi tuo asiakkaille mahdollisuuden maksaa alv:n lisäksi myös yhteisön maahantuontitulli jo ostotapahtuman yhteydessä.

Vaikka nykyisin sovellettavassa IOSS -menettelyssä yhteisöön rekisteröitynyt verkkokaupan toimija antaa ALV ilmoitukset, ja maksaa menettelyssä myytyjen tavaroiden yhteisössä kannettavan ALV:n kausittain rekisteröitymispaikkansa viranomaisille, on ko. tavarasta vielä annettava nimenomainen tullililmoitus Tullille yhteisöön saavuttaessa. Uudistuksessa ehdotetussa menettelyssä tavaratn tilaaja ei ole enää tekemisissä maahantuontiin liittyvän tullililmoitusprosessin kanssa, vaan menettelyn käyttäjäksi rekisteröitynyt verkkokaupan toimija hoitaa tuon vaiheen Hubin kautta itsenäisesti ja tavaratn ostanut tilaaja saa tavaratn haltuunsa vapaassa liikkeessä. Oletettavasti tällainen oletettu tuoja vastaa maahantuontiverotn ja maksujen lisäksi myös tuotatn tavaratn turvallisuudesta.

Reformin ehdottatn yksinkertaistusten hyväksikäyttö on verkkokaupan toimijoille vapaaehtoista. Jos verkkokaupan toimija ei halua rekisteröityä IOSS-toimijaksi (ja oletetuksi tuojaksi), tämän verkkokaupassa myymistä tavaroista on, tavaratn yhteisöön saavuttua, annettava tavanomaiseen tapaan tullililmoitus tavaratn tulliselvittämiseksi ja maahantuontiverotuksen toimittamiseksi. Saadakseen tavaratn haltuunsa ostajan vielä maksettava tullauksessa määrätty maahantuontiverotn, sillä verotn maksaminen on vapaaseen liikkeeseen luovutuksen edellytys. Näissä tapauksissa tavaratn kulku kuljetusliikkeeltä ostajan hallintaan on luonnollisesti huomattavasti hitaampaa kuin sovellettaessa edellä mainittua yksinkertaistusta.

Uudistuksella on selkeyttävää vaikutus eri toimijoiden rooleihin ja vastuisiin. Tuojan vastuu säädetään verkkokaupassa myyjälle tai verkkokaupan palveluntarjoajalle joka on normaalissa tapauksessa se taho, joka on suoraan tai välillisesti yhteydessä kuljettajaan, joka puolestaan toimii usein asiamiehenä tulliselvityksessä. Tällöin vastuullisen tuojan ja asiamiehenä toimivan ilmoituksen antajan valtuuttaminen sujuu ilman tulkinnanvaraisuuksia.

#### 4. Uusi Trust and Check –asiakaskategoria

Talouden toimijoille perustettaisiin uusi Trust and Check trader -asiakaskategoria, joka mahdollistaisi pitkälle meneviä helpotuksia tullimenettelyihin, jos toimija täyttää tiukat luotettavuuden ja läpinäkyvyyden ehdot.

Tällaiset toimijat voivat esim. tuoda tavaroita yhteisöön tai asettaa tavaroita passitusmenettelyyn ilman sellaista tulli-ilmoittamiseen liittyvää toimenpidettä, joka edellyttää Tullin nimenomaista osallistumista ja toimenpiteen hyväksymistä. Tiedot toimitusketjuista, joiden ei odoteta muuttuvan lyhyellä aikavälillä, voidaan toimittaa vain kerran ja käyttää uudelleen myöhempään tuontiin tai vientiin.

Tullikoodexin ehdotuksen mukaisesti Trust and Check valtuutta voivat hakea vain tuojat ja viejät. Huolitsijat ja tulliedustajat voivat hakea valtuutta vain sillä ehdolla, että ottavat vastuulleen täydet tuojan tai viejän velvollisuudet.

##### **Tullin kommentit**

Trust and Check Trader-toimija tulee korvaamaan nykyisen tulliyksinkertaistuksiin liittyvän valtuutetun talouden toimijan valtuuden, AEOC (Authorised Economic Operator, Customs). Tästä huolimatta toinen valtuutetun talouden toimijan valtuus, joka liittyy vaarattomuuteen ja turvallisuuteen, AEOS, (Authorised Economic Operator, Security) jää edelleen voimaan.

Trust and Check-toimijan vaatimustaso tulee kasvamaan huomattavasti nykyisiin AEO-kriteereihin verrattuna. Toimijan pitää mm. mahdollistaa tulliviranomaisille pääsy suoraan heidän tietojärjestelmiin sekä turvallisuuden varmistamiseksi tulee lisävaatimuksia. Toimija saa kuitenkin huomattavia etuja; tämä voi esimerkiksi itse valvoa tavaroidensa vaatimustenmukaisuutta, luovuttaa tavarat vapaaseen liikkeeseen, laskea tullit ja maksaa ne määräajoin jättämättä erillistä tulli-ilmoitusta jokaisesta lähetyksestä. Luopuminen velvoitteesta antaa tullille transaktiokohtaisia ilmoituksia vähentää merkittävästi toimijoiden tulliselvityksestä johtuvaa hallinnollista taakkaa.

Muutos tulee käytännössä edellyttämään Tullilta nykyisten AEO-toimijoiden valtuutusten uudelleenarvioinnin vuosina 2032-2036. Lisäksi komissio tulee edellyttämään jäsenmaiden tulleilta reaaliaikaisempaa ja syvällisempää toimijoiden valvontaa.

Suunnitellut menettelyt antavat luvanhaltijoille mahdollisuuden toteuttaa tulliselvitykseen liittyviä toimenpiteitä aiempaa itsenäisemmin.

#### 5. Uusien ilmoitus ja käsittelyprosessien vaiheittainen käyttöönotto

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 ja sen käyttö tulisi pakolliseksi kaikille toimijoille vuoden 2038 alusta lukien, jolloin viimeistään nykyisen lain mukaisten ilmoitusmenettelyiden käyttäminen päättyisi. Komissio voisi päättää, että EU:n tulliviranomainen hallinnoisi ja ylläpitäisi EU:n tullidatakeskusta. Sähköisen tavarakaupan etämyyntiin sovellettava kevennetty tullausmenettely tulisi sovellettavaksi vuoden 2028 maaliskuun alusta lukien.

##### **Tullin kommentit**

Vaikka Hubin laajempi asiakaskäyttö alkaisi vasta seuraavalla vuosikymmenellä, niin jäsenmaille suoraan annettavien tulli-ilmoitusten määrä vähenisi merkittävästi jo vuoden 2028 alusta, kun verkkokaupan ilmoitusprosessit siirtyisivät Hubissa käsiteltäviksi. Vielä on vaikea arvioida, miten paljon Suomeen annettavien ilmoitusten volyymit vähenevät vuoden 2032 alusta, kun Hub avataan muiden asiakkaiden tulli-ilmoitusliikenteelle. Voidaan kuitenkin arvioida, että toimijat, jotka ovat investoineet merkittävästi jäsenvaltioiden kansallisten vaatimusten mukaisiin ilmoitusmenettelyihin, eivät ole ensimmäisessä aallossa uudistamassa ilmoitusjärjestelmiään ja prosessejaan Hubin ilmoitusmenettelyn vaatimusten mukaiseksi. Toisaalta luotetut ja valvotut toimijat saavat säästöjä siitä, että tulli-ilmoituksia ei tarvitse tehdä joka transaktiosta ja maksettavien tullimaksujen oikea määrä tulee varmistaa viimeistään vasta niiden maksuhetkellä oletettavasti vain kerran kuukaudessa. Tämä saattaa kannustaa hakemaan luotetun ja valvotun asemaa jo vuosina 2032-2038. Pienet maahantuojaat ottavat todennäköisesti Hubin laajemmin käyttöön vasta silloin, kun sen käyttö muuttuu pakolliseksi tai siirtyvät käyttämään huolintaliikettä. Pienet huolintaliikkeet saattavat käyttää datahubia ilman luotetun ja valvotun asemaa, jolloin tiedot annetaan nykyiseen tapaan datahubiin kansallisen tullausjärjestelmän sijaan. Jäsenmaiden kansallisia IT -järjestelmiä, sellaisina kuin ne ovat nyt ja nykyisen eTulli-kehityskaaren päättyessä 2025, on ylläpidettävä joka tapauksessa vuoteen 2038 saakka. Sen jälkeen tarvittavien kansallisten järjestelmien laajuudesta ei tässä vaiheessa ole esitettävissä arviota.