**U 17/2012 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksista *(uudelleenlaadittu unionin tullikoodeksi)***

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä helmikuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksista (uudelleenlaadittu) COM(2012) 64 final sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 29 päivänä maaliskuuta 2012

Hallinto- ja kuntaministeri *Henna Virkkunen*

Ylitarkastaja Miika Suves

295943

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ** **MUISTIO** EU/2012/0678
21.3.2012

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UNIONIN TULLIKOODEKSISTA (UUDELLEENLAADITTU UNIONIN TULLIKOODEKSI)**

## 1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 20. päivänä helmikuuta 2012 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksista (uudelleenlaadittu unionin tullikoodeksi). Ehdotetulla asetuksella korvattaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 450/2008 yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi), joka tuli voimaan 24. kesäkuuta 2008, mutta jonka ns. aineellisia säännöksiä ei vielä sovelleta. Ehdotettu asetus kumoaisi uudistetun tullikoodeksin ennen kuin se tulee sovellettavaksi 24. kesäkuuta 2013. Ehdotettu uudelleenlaadittu unionin tullikoodeksi vastaisi pääasialliselta sisällöltään uudistettua tullikoodeksia tietyiltä osin päivitettynä. Uudelleenlaaditulla unionin tullikoodeksilla lykättäisiin uudistettujen säännösten soveltamisen aloittamista, tarvittaessa vuoden 2020 loppuun saakka, kunnes uudet tietojärjestelmät on saatu valmiiksi. Uudelleen laaditulla unionin tullikoodeksilla myös mukautettaisiin asetuksen valtuutussäännökset Lissabonin sopimuksen mukaisiksi ja muutettaisiin tietyt nykyiset säännökset, joiden täytäntöönpano olisi ollut epätarkoituksenmukaista.

Ehdotus lähetetään perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti eduskunnalle, koska kyseessä on Euroopan unionin toimivaltaan kuuluva asia, josta muutoin säädettäisiin pääosin lailla.

Asetusehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 33, 114 ja 207 artiklat.

## 2 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Nykyisin sovellettava yhteisön tullikoodeksi (neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92) on ollut tarkoitus korvata uudistetulla tullikoodeksilla, jonka tavoitteena on ollut mukauttaa tullilainsäädäntö sähköiseen tulli- ja kauppaympäristöön. Eduskuntaa on informoitu uudistetusta tullikoodeksista valtioneuvoston kirjelmällä U 20/2006 vp.

Uudistetun tullikoodeksin aineellisten säännösten soveltamisen on ollut tarkoitus alkaa samalla kun sen täytäntöönpanosäännökset tulevat voimaan, kuitenkin viimeistään 24. kesäkuuta 2013. Uudistetun tullikoodeksin täytäntöönpano on kuitenkin ollut riippuvainen siitä, että komissio, kansalliset tullihallinnot ja talouden toimijat yhdessä määrittelevät ja kehittävät uusia monipuolisia tietojärjestelmiä. Tämä edellyttää laajaa yhteistyötä jäsenvaltioiden, elinkeinoelämän toimijoiden ja komission välillä, ennen kaikkea merkittäviä investointeja uusiin EU:n laajuisiin tietojärjestelmiin ja tukitoimintoihin sekä huomattavia ponnisteluja liikeelämältä uusiin liiketoimintamalleihin sopeutumiseksi. On käynyt selväksi, että määräaika uudistetun tullikoodeksin aineellisten säännösten soveltamisen aloittamiselle on tältä osin ollut liian kunnianhimoinen, sillä uusia tietojärjestelmiä ei pystytä toteuttamaan ennen täytäntöönpanon määräajan päättymistä kesäkuussa 2013. Tämän takia uudistettujen säännösten soveltamisen aloittamista olisi lykättävä. Soveltamisen aloittamisen lykkäämisen lisäksi on ilmennyt tarve mukauttaa asetus Lissabonin sopimuksen vaatimusten mukaiseksi ja muuttaa eräät säännökset, joiden täytäntöönpano on osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa uudistetun tullikoodeksin taustalla olevia tavoitteita.

Asetuksella kumottaisiin sen voimaantulopäivästä alkaen uudelleenlaadinnan kohteena oleva asetus (EY) N:o 450/2008 (uudistettu tullikoodeksi) ja asetuksen soveltamispäivästä alkaen neuvoston asetukset (ETY) N: 2913/92 (yhteisön tullikoodeksi), (ETY) N:o 3925/91 (neuvoston asetus yhteisön sisäisen lentomatkan suorittavien henkilöiden käsimatkatavaroihin ja kirjattuihin matkatavaroihin sekä yhteisön sisäisen merimatkan suorittavien henkilöiden matkatavaroihin kohdistuvien tarkastusten ja muodollisuuksien lak-

kauttamisesta) ja (EY) N:o 1207/2001 (neuvoston asetus Euroopan yhteisön ja tiettyjen maiden välistä etuuskohteluun oikeutettua kauppaa koskevissa säännöksissä vahvistetusta menettelystä EUR.1-tavaratodistusten antamisen, kauppalaskuilmoitusten ja EUR.2-lomakkeiden laatimisen ja tiettyjen valtuutetun viejän lupien antamisen helpottamiseksi).

## 3 Säädösehdotuksen pääasiallinen sisältö

Uudistettujen säännösten soveltamisen aloittamisen lykkääminen

Ehdotuksen mukaan uudelleenlaadittu unionin tullikoodeksi tulisi voimaan 20 päivän kuluttua sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Kaikkia valtuutussäännöksiä alettaisiin soveltaa asetuksen voimaantulopäivästä alkaen, sekä maksuja ja kustannuksia koskevaa 46 artiklaa, jolla korvattaisiin kyseisestä päivämäärästä alkaen asetuksen (EY) N:o 450/2008 30 artikla, jota on sovellettu 1. tammikuuta 2011 alkaen. Kaikkia muita säännöksiä sovellettaisiin uudelleenlaaditun unionin tullikoodeksin voimaantulon jälkeistä kahdeksattatoista kuukautta seuraavan kuukauden ensimmäisestä päivästä alkaen.

Ehdotuksessa katsotaan, että tämän aikataulun pitäisi antaa komissiolle riittävästi aikaa hyväksyä vaadittavat delegoidut ja täytäntöönpanosäädökset sekä toteuttaa muut kuin lainsäädännölliset valmistelut - ohjeet, koulutukset ja tiedotteet - yhteistyössä jäsenvaltioiden ja kaupan alan edustajien kanssa kokonaan uuden lainsäädäntöpaketin soveltamiseksi.

Kaikkien sähköisten järjestelmien kehittäminen tällä aikataululla ei kuitenkaan olisi mahdollista, joten sellaisten asetuksen säännösten soveltaminen, jotka ovat riippuvaisia uusista tietojärjestelmistä, voitaisiin ehdotuksen mukaan keskeyttää väliaikaisesti toimivaltasäännöksillä. Komissio voisi hyväksyä delegoituja säädöksiä siirtymätoimenpiteistä, jos tarvittavat sähköiset järjestelmät eivät olisi käytettävissä silloin kun niitä koskevien säännösten soveltamisen pitäisi alkaa. Tällaisten siirtymäkausien ja -toimenpiteiden olisi kuitenkin päätyttävä viimeistään 31. joulukuuta 2020, johon mennessä myös asetuksen tietotekniset osuudet olisi viimeistään pantava kokonaisuudessaan täytäntöön.

Säädös- ja täytäntöönpanovallan siirto

Ehdotetulla asetuksella mukautettaisiin uudistetun tullikoodeksin valtuutussäännökset Lissabonin sopimuksen määräysten mukaisiksi valtuutuksiksi antaa joko delegoituja säädöksiä (SEUT 290 mukainen säädösvallan siirto) tai täytäntöönpanosäädöksiä (SEUT 291 mukainen täytäntöönpanovallan siirto).

Komissiolle siirrettäisiin SEUT 290 artiklan mukainen valta muuttaa tai täydentää muita kuin asetuksen keskeisiä osia. Komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä ehdotetun asetuksen 243 artiklassa säädetyin edellytyksin. Artiklassa lueteltaisiin 49 asetusehdotuksen artiklaa, joissa tarkoitetuissa asioissa komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä asetuksen voimaantulopäivästä alkaen. Euroopan parlamentilla ja neuvostolla olisi mahdollisuus milloin tahansa peruuttaa näiden artikloiden perusteella tapahtuva säädösvallan siirto ja säädösvallan siirron perusteella annettu delegoitu säädös tulisi voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei olisi määräajan kuluessa vastustanut sitä. Lisäksi komission tulisi, heti delegoidun säädöksen annettuaan, antaa se tiedoksi yhtäaikaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Asetusehdotuksen johdanto-osan mukaan komission tulisi delegoituja säädöksiä valmistellessaan toteuttaa asianmukaiset kuulemiset myös asiantuntijatasolla.

SEUT 291 artiklan mukaista täytäntöönpanovallan siirtoa koskevissa valtuutussäännöksissä valinta neuvoa-antavan menettelyn ja tarkastusmenettelyn välillä on ehdotuksen mukaan tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 (komitologia-asetus) mukaisesti. Täytäntöönpanosäädöksiä olisi ehdotetun asetuksen nojalla lisäksi mahdollista antaa tietyissä tapauksissa komitologia-asetuksessa tarkoitetussa kiireellisessä menettelyssä.

Ehdotuksen mukaan SEUT 291 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanovalta siirrettäisiin komissiolle seuraavien asioiden osalta: sähköisten järjestelmien käyttöä ja käyttöönottoa

koskevan työohjelman laatiminen kuuden kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta; päätökset, joiden nojalla yksi tai useampi jäsenvaltio voi käyttää muita tietojen vaihtoja tallennusmenetelmiä kuin sähköisiä tietojenkäsittelymenetelmiä; päätökset, joilla jäsenvaltiot valtuutetaan testaamaan tullilainsäädännön soveltamista koskevia yksinkertaistuksia sähköistä tietojenkäsittelymenetelmää käyttäen; päätökset, joilla jäsenvaltiot pyydetään tekemään, peruuttamaan pysyvästi tai väliaikaisesti taikka kumoamaan jokin päätös tai muuttamaan sitä; yhteiset riskien arviointiperusteet ja –mallit, valvontatoimenpiteet ja tarkastusten yhteiset painopistealueet; tariffikiintiöiden ja –kattojen hallinnointi sekä tavaroiden luovutusta vapaaseen liikkeeseen tai niiden vientiä koskevan valvonnan hallinnointi; tavaroiden luokittelu tariffiin; väliaikainen poikkeus etuuskohteluun oikeuttavaa alkuperää koskevista säännöistä sellaisten tavaroiden osalta, joihin sovelletaan unionin yksipuolisesti antamia etuuskohtelutoimenpiteitä; tavaroiden alkuperän määrittäminen; yleisvakuuden väliaikainen käyttökielto; tulliviranomaisten keskinäinen avunanto tullivelkatapauksissa; tuonti- tai vientitullin määrän palauttaminen tai peruuttaminen; tullitoimipaikkojen viralliset aukioloajat; sellaisten tavaroiden alanimikkeiden määrittäminen, joihin sovelletaan korkeinta mahdollista tuonti- tai vientiverokantaa, lähetyksen koostuessa eri alanimikkeisiin kuuluvista tavaroista; tulli-ilmoituksen tarkastaminen.

Neuvoa-antavaa menettelyä olisi noudatettava annettaessa: päätökset, joilla jäsenvaltiot valtuutetaan testaamaan tullilainsäädännön soveltamista koskevia yksinkertaistuksia sähköistä tietojenkäsittelymenetelmää käyttäen, ottaen huomioon, etteivät tällaiset päätökset vaikuta kaikkiin jäsenvaltioihin; päätökset, joilla jäsenvaltioita pyydetään tekemään, peruuttamaan pysyvästi tai väliaikaisesti taikka kumoamaan jokin päätös tai muuttamaan sitä ottaen huomioon, että tällaiset päätökset vaikuttavat ainoastaan yhteen jäsenvaltioon ja että niillä pyritään varmistamaan tullilainsäädännön noudattaminen; päätökset tuonti- tai vientitullin määrän palauttamisesta tai peruuttamisesta ottaen huomioon, että tällaiset päätökset vaikuttavat suoraan kyseisen palautuksen tai peruutuksen hakijaan.

Kiireellistä menettelyä komission olisi mahdollista käyttää annettaessa seuraavat täytäntöönpanosäännökset: päätökset, joilla jäsenvaltioita pyydetään tekemään, peruuttamaan pysyvästi tai väliaikaisesti taikka kumoamaan jokin päätös tai muuttamaan sitä; yhteiset riskien arviointiperusteet ja arviointimallit, valvontatoimenpiteet ja tarkastusten yhteiset painopistealueet; tavaroiden luokittelu tariffiin; tavaroiden alkuperän määrittäminen; yleisvakuuden väliaikainen käyttökielto; tuonti- tai vientitullin määrän palauttaminen tai peruuttaminen.

Eräiden uudistetun tullikoodeksin aineellisten säännösten muuttaminen

Ehdotettu uudelleenlaadittu unionin tullikoodeksi vastaisi pääasialliselta sisällöltään uudistettua tullikoodeksia, jonka aineellisia säännöksiä muutettaisiin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä. Uudistetun tullikoodeksin täytäntöönpanosäännösten valmistelun yhteydessä on käynyt ilmi, että tiettyjen säännösten täytäntöönpano olisi epätarkoituksenmukaista, koska uudistetut säännökset ja tullimenettelyjen tosiasiallinen toiminta eivät vastaa toisiaan (esim. tavaroiden väliaikainen varastointi ja ilmoittajan kirjanpitoon tehtävällä merkinnällä annettava tulli-ilmoitus). Näiltä osin uudistetun tullikoodeksin säännökset mukautettaisiin ehdotuksella vastaamaan tullimenettelyiden tosiasiallista toimintaa. Tullilainsäädäntöön sekä muuhun asiaan liittyvään EU-lainsäädäntöön on myös tullut muutoksia sen jälkeen, kun uudistettu tullikoodeksi on tullut voimaan 24. kesäkuuta 2008 (esim. liikenteen turvatoimet), minkä vuoksi sääntelyyn tehtäisiin oikeudellisesta kehityksestä aiheutuvat päivitykset. Tämän lisäksi ehdotuksella korjattaisiin uudistetun tullikoodeksin säännöksissä havaitut kirjoitus- sekä muut selkeät virheet, esim. väärät säännösviittaukset, epäjohdonmukaisesti käytetyt termit, tiettyjen säännösten väärä sijainti, Lissabonin sopimuksesta aiheutuvat toimitukselliset muutokset (ilmaisu ”yhteisö” muutetaan ”unioniksi”) jne. Sisällölliset korjaukset olisi kuitenkin tarkoitus rajoittaa ainoastaan niihin, jotka ovat ehdottoman vält-

tämättömiä tullilainsäädännön ja liiketoimintaprosessien välisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

## 4 Säädösehdotuksen vaikutukset

Uudistettujen säännösten soveltamisen aloittamisen lykkääminen

Uudistettujen säännösten soveltamisen aloittamisen lykkäämisellä mahdollistettaisiin tarvittavien uusien tietojärjestelmien järkevä, tehokas ja taloudellinen toteuttaminen. Tämä olisi sekä hallinnon että asiakkaiden etujen mukaista. Uudistettujen säännösten soveltamisen aloittamisen lykkääminen edellyttää, että uudistettu tullikoodeksi kumotaan ehdotetulla asetuksella ennen sen sovellettavaksi tuloa 24.6.2013.

Säädös- ja täytäntöönpanovallan siirto

Asetusehdotuksen valtuutussäännösten jako säädösvallan siirron tai täytäntöönpanovallan siirron mahdollistaviin artikloihin vaikuttaisi menettelyyn, jonka mukaisesti komissio voisi antaa tietyistä asioista säädöksiä. Menettelyyn vaikuttaisi myös se, valtuuttaisiko asetusehdotus antamaan täytäntöönpanosäädökset neuvoa-antavassa menettelyssä, tarkastelumenettelyssä vai kiireellisessä menettelyssä.

Säädösvallan siirrossa jäsenvaltioilla ei olisi muodollista roolia niin sanotussa komiteamenettelyssä. Asetuksen johdanto-osaan olisi kuitenkin kirjattu nimenomaisesti, että komissio delegoituja säädöksiä valmistellessaan toteuttaa asianmukaiset kuulemiset myös asiantuntijatasolla. On epäselvää mitä tämä käytännössä tarkoittaisi jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan komissiota avustavan tullikoodeksikomitean ja sen alaisten jaostojen roolin kannalta delegoituja säädöksiä annettaessa. Toisaalta Euroopan parlamentilla ja neuvostolla olisi mahdollisuus peruuttaa säädösvallan siirto ja säädösvallan siirron perusteella annettu delegoitu säädös tulisi voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei olisi määräajan kuluessa vastustanut sitä.

Täytäntöönpanovallan siirron perusteella annettavia säädöksiä käsiteltäisiin tullikoodeksikomiteassa siten kuin ehdotetun asetuksen valtuutussäännöksessä ja komitologia-asetuksessa säädetään. Niiltä osin kuin sovellettaisiin neuvoa-antavaa menettelyä, komitean lausunto ei olisi sitova, toisin kuin tarkastelumenettelyn kohdalla, jossa komitean lausunto sitoo komissiota. Sellaisissa asioissa, joissa käytettäisiin kiireellistä menettelyä, komissio voisi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksen saattamatta sitä ennalta komitean käsiteltäväksi.

Eräiden uudistetun tullikoodeksin aineellisten säännösten muuttaminen

Ehdotuksella ei muutettaisi uudistetun tullikoodeksin tavoitteita ja päämääriä. Kieliopilliset ja terminologiset korjaukset, asetuksen sopeuttaminen aihealueen lainsäädännön kehitykseen sekä liiketoimintaprosesseihin liittyvät sisällölliset muutokset on tarkoitus tehdä niin, että varsinaista asiasisältöä muutetaan vain niiltä osin kuin se on ehdottoman välttämätöntä liiketoimintaprosessien ja säädösten yhteensovittamiseksi. Ehdotetut muutokset olisivat perusteltuja teknisistä ja menettelyyn liittyvistä syistä, eikä niillä ehdotuksen mukaan olisi merkittävää vaikutusta käytäntöön.

## 5 Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaalle on Suomen liittyessä EU:hun neuvoteltu erityisasema, jonka perusteella Ahvenanmaa kuuluu EU:n tullialueeseen mutta ei sen veroalueeseen. Ahvenanmaan ja EU:n veroalueen väliseen tavaraliikenteeseen on nykyisin mahdollista soveltaa yksinkertaistettuja menettelyjä. Uudistetun tullikoodeksin 1 artiklan 3 kohta sisältää myös mahdollisuuden yksinkertaistettujen menettelyjen soveltamiseen sanotun tavaraliikenteen osalta. Yksinkertaistettujen menettelyjen tarkemmasta sisällöstä on ollut tarkoitus säätää tarkemmin uudistetun tullikoodeksin soveltamisasetuksella.

Nyt ehdotettu asetus uudelleenlaadituksi tullikoodeksiksi sisältäisi samankaltaisen yksinkertaistetut menettelyt mahdollistavan säännöksen (1 artiklan 3 kohta) kuin uudistettu tullikoodeksi. Komissiolle siirrettäisiin asetusehdotuksen 2 artiklalla valta antaa delegoituja säädöksiä tulli-ilmoituksista, tullioikeudellista asemaa koskevista todisteista ja unionin sisäisen passitusmenettelyn käytöstä unionitavaroiden kaupassa Ahvenanmaan kaltaisten alueiden ja EU:n veroalueen välillä. Asetusehdotuksen johdanto-osaan sisältyisi lisäksi yksinkertaistettuja menettelyjä koskeva maininta, joka olisi samankaltainen kuin uudistetun tullikoodeksin johdanto-osassa oleva asiaa koskeva maininta.

## 6 Ehdotuksen käsittely

Kansallinen käsittely

Muistioluonnos asetusehdotuksesta on ollut kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa 5-tullitekniset kysymykset 13.3.2012-21.3.2012.

Käsittely EU:ssa

Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston tulliliittotyöryhmässä. Komissio on antanut neuvoston tulliliittotyöryhmälle yleisesittelyn ehdotuksesta ja jäsenvaltiot ovat esittäneet yleisiä kommentteja. Ehdotuksen yksityiskohtaista käsittelyä neuvoston tulliliittotyöryhmässä ei ole vielä aloitettu.

## 7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että uudistettujen säännösten soveltamisen aloittamista lykätään. Uudistetussa tullikoodeksissa asetettu takaraja 24. kesäkuuta 2013 asetuksen aineellisten säännösten soveltamisen aloittamiselle on osoittautunut liian tiukaksi siltä osin, että soveltamisen aloittamiseksi välttämättömien tietojärjestelmien toteuttaminen olisi haasteellista tässä aikataulussa myös Suomessa.

Valtioneuvosto katsoo, että siirrettäessä asetuksella komissiolle toimivaltaa antaa säädöksiä, tulisi noudattaa niitä menettelyjä ja ehtoja, jotka säädös- ja täytäntöönpanovallan siirrolle on EU-lainsäädännössä asetettu. Tehtäessä valinta säädösvallan siirron ja täytäntöönpanovallan siirron välillä, olisi pyrittävä johdonmukaisuuteen niin, että sama menettely valitaan toisiaan vastaavissa tilanteissa. Lisäksi asetuksen valtuutussäännöksissä tulisi kiinnittää huomiota riittävään täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että uudistetun tullikoodeksin soveltamissäännösten laatimisen yhteydessä havaitut selkeät virheet korjataan ja että säännöksiin tehdään oikeudellisesta kehityksestä johtuvat tarvittavat päivitykset sekä muut teknisluonteiset korjaukset. Liiketoimintaprosessien mallintamisen yhteydessä havaitut epäjohdonmukaisuudet lainsäädännön ja liiketoimintaprosessien välillä tulee korjata, mutta tästä syystä tehtävät muutokset pitäisi komission ehdotuksen mukaisesti rajoittaa vain ehdottoman välttämättömiin. Sellaisten kysymysten avaamista uudelleen keskusteluun, joista ei uudistetun tullikoodeksin laatimisen yhteydessä päästy jäsenmaiden kesken yksimielisyyteen, tulisi välttää tässä yhteydessä.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo olevan tärkeää, että yksinkertaistettuja tullimenettelyjä koskevilla säännöksillä turvataan Ahvenanmaan verorajamenettelyn sujuvuus.