

Valtiovarainvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksin ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta ja siihen liittyvistä asetus- ja direktiivimuutosehdotuksista (Unionin tullireformi) (U 27/2023 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jukka M. Kekkonen, valtiovarainministeriö
- tulliylitarkastaja Merja Hallivuori, Tulli
- johtava veroasiantuntija Mika Jokinen, Verohallinto
- veroasiantuntija Tiina Ruohola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Toni Jääskeläinen, Kaupan liitto ry
- tullausjaoston puheenjohtaja Ville Raevuori, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Keskuskauppakamari

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Kuluttajaliitto ry
- Perheyrittäjien liitto ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2023 vp

VALTIONEUVESTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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

— ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksin 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).

Ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksista ja Euroopan unionin tulliviranomaisesta uudistettaisiin unionin keskeinen tullilainsäädäntö. Ehdotus kumoaisi voimassa olevan unionin tullikoodeksin (EU) 952/2013. Uudistuspakettiin sisältyvät kaksi muuta säädösehdotusta ovat liitännäisiä unionin tullikoodeksin 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.

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.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2023 vp

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 riittävyteen 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 riskienhallinnan 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. Pällekkäistä 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 kuluvan 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.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Taustaa

Komission EU:n tullireformia koskeva ehdotus uudistaisi unionin keskeisen tullilainsäädännön. Ehdotuksen myötä perustettaisiin uusi EU:n tulliviranomainen ja uusi EU:n tullidatakeskus. Sähköisen kaupan etämyyntiin perustuvan tuonnin tulliselvitysmenettelyä yksinkertaistettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin arvonlisäverotuksen menettelyiden kanssa. Sähköisen kaupan digitaaliset alustat säädettäisiin kuluttajien sijasta tuojiksi (ns. etämyynnin oletettu tuoja), jotka olisivat vastuussa kaikista tullimuodollisuuksista ja maksuista. Talouden toimijoille perustettaisiin uusi "luotettavan ja tarkastetun toimijan" Trust and Check trader -kategoria, joka mahdollistaisi pitkälle meneviä helpotuksia tullimenettelyihin, kun toimija täyttää tiukat luotettavuuden ja läpinäkyvyyden ehdot. Lisäksi ehdotuksen myötä säädettäisiin muun muassa jäsenvaltioiden tulliviranomaisen, komission ja EU:n tulliviranomaisen keskinäisestä yhteistyöstä. Ehdotus sisältää säännökset myös rajoittavista toimenpiteistä ja kriisinhallintamekanismista sekä säännökset tullirikkomuksista ja muista kuin rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Tulliudistukseen nähden liitännäisenä komissio ehdottaa samalla muutoksia tullittomuusasetukseen ja tullitariffiasetukseen sekä arvonlisäverodirektiiviin. Komissio ehdottaa enintään 150 euron arvoisten tavaroiden tullittomuuden poistamista ja etämyynnin yksinkertaistettua tullitariffointia. Yksinkertaistetun tullitariffoinnin käyttäminen olisi vapaaehtoista.

Sähköisen kaupan alv-paketin yhteydessä vuonna 2021 käyttöön otettujen arvonlisäverotusta yksinkertaistavien menettelyjen soveltamisalaa laajennettaisiin osana tullireformia. Sähköisen kaupan alv-paketilla vuonna 2021 uudistettiin arvonlisäverotusta siten, että elinkeinonharjoittajat, jotka mahdollistavat toisen elinkeinonharjoittajan tavaroiden myynnin sähköistä rajapintaa, kuten markkinapaikkaa, alustaa, portaalaa tai vastaavaa välinettä käyttämällä, ovat mukana arvonlisäveron kantamisessa. Sähköisen rajapinnan ylläpitäjän katsotaan tietyn ehdoin ostavan tavaroiden myyjältä ja myyvän sen edelleen ostajalle. Sääntelyä 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.

Komission ehdotuksen mukaan arvonlisäverotuksen tuontijärjestelmää voitaisiin jatkossa soveltaa maahantuotavien tavaroiden etämyyntiin riippumatta lähetykseen sisältyvien tavaroiden arvosta. Tuontijärjestelmä mahdollistaa arvonlisäveron ilmoittamisen ja maksamisen yhden yhteyspisteen kautta siten, että verovelvollisen ei tarvitse alv-rekisteröityä kaikissa EU-maissa, joissa se suorittaa tavaroiden etämyyntiä kuluttajille. Tuontijärjestelmää käytettäessä tavaroiden 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 tavaroiden arvosta. Tuonnin erityisjärjestely mahdollistaa sen, että tavaroiden vastaanottajan puolesta tavarat tulliviranomiselle esittävä taho, kuten kuljetusliike, voisi ilmoittaa ja maksaa arvonlisäverot vastaanottajan puolesta yksinkertaistetun menettelyn mukaisesti.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2023 vp

Uudistus toteutettaisiin vaiheittain, pääosin seuraavien 5—15 vuoden aikana. Esimerkiksi ehdotettu uusi EU:n tulliviranomainen perustettaisiin vuonna 2026 ja se aloittaisi toimintansa täysimääräisesti vuoden 2028 alusta. EU:n tullidatakeskus otettaisiin vaiheittain käyttöön vuosien 2028 ja 2038 välisenä aikana. Sähköisen tavarakaupan etämyyntiin sovellettava kevennetty tullausmenettely sekä yksinkertaistettujen arvonlisäverotusmenettelyiden käyttöalan laajentuminen otettaisiin käyttöön vuoden 2028 maaliskuun alusta lukien.

Valiokunta on keskittynyt lausunnossaan lähinnä taloudellisten ja verotuksellisten vaikutusten arviointiin.

Taloudellisista vaikutuksista

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

Ehdotetut muutokset lisäisivät komission arvion mukaan jäsenvaltioiden arvonlisäverotuottoja ja tehostaisivat arvonlisäveron kantoa, kun arvonlisäverovelvoitteita entistä enemmän keskitettäisiin verovelvoitteensa pääosin asianmukaisesti hoitaville suurille verovelvollisille.

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.

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 kulut. EU:n tulliviranomaisen perustamiseen tuosta summasta kuluisi noin 230 miljoonaa euroa ja EU:n tullidatakeskuksen perustamiseen 559 miljoonaa euroa. Muu osa kuluisi unionin 'datatilan' (data space) ylläpitoon. EU:n tulliviranomainen 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.

Vasta vuosien kuluttua sovellettavaksi tulevan uudistuksen tarkempia kustannusvaikutuksia Suomen Tullille on vielä vaikea arvioida. U-kirjelmän mukaan ehdotuksella ei olisi vaikutusta voimassa olevan koodeksin perusteella tehtävään laajaan tullitietojärjestelmien uudistuksen sisältöön, aikatauluun eikä rahoitukseen. Tämän, vuoden 2025 loppuun mennessä toteutettavan tulliselvityksen tietojärjestelmien uudistamiseen Tulli on arvioinut tarvittavan yhteensä noin 130 miljoonaa euroa Tullin toimintamenojen ulkopuolista lisärahoitusta. Nyt ehdotetun tulliuudistuksen vaikutus Tullin tietojärjestelmäkustannuksiin riippuu paljon siitä, missä tahdissa olemassa olevat eri järjestelmät integroitaisiin EU:n tullidatakeskukseen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa Tulli on pitänyt muun muassa tärkeänä, että tulliviranomaisten kansallisia tarpeita koskevat riskienhallinnan ja riskianalyyssikyvykkyudet säilytetään.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2023 vp

U-kirjelmässä on arvioitu, että uudella tullikoodeksilla saattaa olla ajan myötä vaikutusta jäsenvaltioiden tullinkantopalkkioiden jakautumiseen. Suomen Tulli keräsi kantopalkkioita vuonna 2022 yhteensä 74,4 miljoonaa euroa. Ehdotetun muutoksen mahdollista vaikutusta Suomen tullikantopalkkioon ei ole mahdollista vielä arvioida.

Eräitä näkökohtia

Valiokunta pitää ehdotettua tulliliiton kokonaisuudistusta ja tullitoiminnan ajantasaistamista yleisesti ottaen kannatettavana ja yhtyy valtioneuvoston kantaan. Komission ehdotusten tavoitteena on nykyaikaistaa tulliliitto ja tehdä siitä tehokkaampi. Hyvin toimivalla EU:n tullialueella voidaan nähdä myös geopoliittista merkitystä. EU:n vahvuus globaalissa kilpailussa on muun muassa hyvin toimivat sisämarkkinat.

Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa unionin tullireformia pidettiin yleisesti kannatettavana, mutta nostettiin kuitenkin esille eräitä seikkoja, joihin tulisi kiinnittää huomiota asian jatkokäsittelyssä.

Kuulemisissa pidettiin tärkeänä sitä, että tullireformissa tavoitellaan tullimenettelyiden yksinkertaistamista ja hallinnollisen taakan keventämistä ja korostettiin tältä osin myös yritysten näkökulmaa. Uuden "luotettavan ja tarkastetun toimijan" (Trust and Check -trader) järjestelmän osalta nostettiin esille hyötyjen ja kustannusten tasapaino yritysten näkökulmasta, jottei malli jää käytännön tasolla puhtaasti teoreettiseksi vaihtoehdoksi yrityksille. Kuulemisissa esitettiin myös erinäisiä huolia muun muassa yritysten velvoitteiden lisääntymisestä, henkilötietojen ja salaisten tietojen suojasta, oikeussuojasta, tulliviranomaiselle annettavien tietojen määrän kasvusta sekä EU:n uuden tulliviranomaisen julkaisuista ja muista palveluista perittävien maksujen päättymisestä yritysten maksettaviksi. EU:n tullidatakeskuksen edellyttämän tiedonvälitystavan osalta nostettiin esille taloudellisten toimijoiden intressit päätettäessä tiedonvälityksen siirtymäaikaisten pituuksia. Lisäksi on tuotu esille tarve arvioida ja selvittää tarkemmin väliaikaisen varastoinnin määräajan lyhentämiseen liittyviä kysymyksiä, vaikka määräajan muutoksen lähtökohtia on sinänsä pidetty hyväksyttävänä.

Valiokunnan käsityksen mukaan asiantuntijakuulemisissa esitettyjä näkemyksiä voidaan ottaa unionin tullireformiehdotuksen jatkokäsittelyn yhteydessä asianmukaisesti huomioon U-kirjelmässä esitettyjen valtioneuvoston kantojen puitteissa. Valtioneuvoston kannan mukaisesti myös valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tullireformissa tavoitellaan myös tullimenettelyiden yksinkertaistamista ja hallinnollisen taakan keventämistä. Vaikka yritysten hallinnollisen taakan keventäminen ja tullimenettelyiden yksinkertaistaminen on tärkeää, on tullitoiminnan luonteeseen liittyen kuitenkin myös riittävä valvonta tärkeää. Olennaista on löytää sopiva tasapaino eri toimijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien välillä.

Kuulemisissa tullittomuuden kynnsarvon 150 euroa poistoa kannatettiin ja viitattiin tältä osin muun muassa kilpailuneutraliteetin parantumiseen. Samoin etämyynnin yksinkertaistuksia pidettiin hyvänä. Kynnsarvon poiston yhdessä kaavaillun etämyynnin yksinkertaistusten kanssa nähtiin myös pienentävän hallinnollista taakkaa.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2023 vp

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on lausunnossaan nostanut esille verorajamenettelyiden sujuvuuden turvaamisen. Myös valiokunta pitää tärkeänä, että myös uusi tullikoodeksi turvaa Ahvenanmaan verorajamenettelyiden sujuvuuden ja viittaa tältä osin valtioneuvoston kantaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Saara Hyrkkö vihr
jäsen Otto Andersson r
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Timo Vornanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tarja Järvinen