



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 29. syyskuuta 2020
(OR. en)

11240/20

UD 240

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	28. syyskuuta 2020
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2020) 213 final
Asia:	KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA Toinen kaksivuotiskertomus edistymisestä unionin tulliliiton ja sen hallinnoinnin kehittämisessä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2020) 213 final.

Liite: SWD(2020) 213 final

Bryssel 28.9.2020
SWD(2020) 213 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

**Toinen kaksivuotiskertomus edistymisestä unionin tulliliiton ja sen hallinnoinnin
kehittämisessä**

Sisällys

I.	JOHDANTO.....	2
II.	TAUSTAA.....	3
III.	EDISTYMINEN ENSISIJAISILLA ALOILLA.....	6
	1) Brexitin hallinnointi.....	7
	a) Erosopimus.....	7
	b) Erosopimuksen tekemisen jälkeiset toimet	8
	c) Neuvottelut tulevasta suhteesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan	9
	2) Valvonnan tehostaminen ja petosten torjunta	9
	3) EU:n tullilainsäädännön tiukempi seuranta	10
	a) Yksinkertaistusten käytön seuranta	11
	b) Valtuutettuja talouden toimijoita (AEO) koskevan ohjelman tehostaminen	11
	c) Takuuta ja peruuttamista tai takaisinmaksua koskevien säännösten täytäntöönpanon seuranta	13
	d) EU:n tullilainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen valvonta.....	13
	4) Tulliviranomaisten toiminnan tehostaminen	13
	5) Innovaatioiden hyödyntäminen	15
	a) Keskitetty palvelupiste	15
	b) Muut innovatiiviset tekniset ratkaisut	16
	6) Sähköisten tullijärjestelmien optimointi ja käyttö	17
	a) Unionin tullikodeksin sähköiset järjestelmät	17
	b) Muita kuin unionin tullikodeksiin liittyviä sähköisiä järjestelmiä koskevat toimet	19
	c) Tullialan pitkän aikavälin tietotekniikkastrategia	20
	7) Verkkokaupan haasteisiin vastaaminen	21
	8) Tulliliiton hyödyntäminen EU:n turvallisuuden parantamiseksi.....	22
	a) Tuontivalvontajärjestelmä	22
	b) Työskentely muiden turvallisuus- ja rajavalvontaviranomaisten kanssa.....	23
	9) Kansainvälisten suhteiden syventäminen	25
IV.	PÄÄTELMÄT	28
	<i>Liite: lainsäädäntö, ohjelmat ja sähköiset järjestelmät</i>	29
	a) Tulliviranomaisten valvoma lainsäädäntö.....	29
	b) Tulliohjelmat	30
	c) Sähköiset tullijärjestelmät	31

I. JOHDANTO

Euroopan komissio esitteli vuonna 2016 antamassaan tiedonannossa EU:n tulliliiton ja sen hallinnoinnin kehittämisestä¹ tulliliittoa koskevan strategisen näkemyksen, jonka mukaan EU:n jäsenvaltiot ja komissio toimivat tiiviimmässä yhteistyössä taatakseen, että tulliliiton toiminta edistää mahdollisimman hyvin EU:n vaurautta ja turvallisuutta.

Vaikka tulliliiton täytäntöönpanosta vastaavat yksittäisten jäsenvaltioiden tullihallinnot, komissio huomautti tiedonannossaan, että kansalliset viranomaiset ovat tulliliiton luonteen vuoksi kuitenkin riippuvaisia toisistaan. Vuonna 2016 voimaan tulleen unionin tullikoodeksin muodossa oleva uusien tullisääntöjen ja -muodollisuuksien kehys voi toimia moitteettomasti vain, jos taataan tasapuoliset toimintaedellytykset siten, että kaikki tullihallinnot soveltavat sääntöjä yhdenmukaisesti, ja jos koodeksin EU:n laajuiset yhteentoimivat sähköiset järjestelmät on saatettu valmiiksi. Tulliliitto edellyttää myös tiiviimpää yhteistyötä tulliviranomaisten ja muiden EU:n rajoilla toimivien lainvalvontaviranomaisten välillä esimerkiksi siinä, että tulliasioihin liittyvät tietojärjestelmät keskustelevat keskenään. Tarvitaan myös kattavampi pitkän aikavälin strategia sähköisten tullijärjestelmien kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi, erityisesti kun otetaan huomioon järjestelmäkehittämisen korkeat kustannukset. Tiedonannossa määriteltiin toimet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja sitouduttiin toimittamaan neuvostolle ja parlamentille säännöllisesti kaksivuotiskertomus toimien edistymisestä.

Euroopan unionin neuvosto julkaisi maaliskuussa 2017 päätelmät², joissa se ilmaisi suhtautuvansa myönteisesti tiedonantoon ja pyysi raportoimaan tulliliiton toiminnasta laadittavassa kaksivuotiskertomuksessa edistymisestä mainituilla aloilla. Raportissa olisi käsiteltävä tulliyhteistyöryhmän tavoitteita, toimia ja saavutuksia, jäsenvaltioiden ja komission toimivaltuuksia sekä tarvetta saavuttaa mittakaavaetuja ja yhteistyöstä saatavia säästöjä.

Komissio pystyi ensimmäisessä kaksivuotiskertomuksessaan³ raportoimaan edistymisestä monilla aloilla, jotka liittyivät tulliliiton hallinnoinnin parantamiseen. Samalla kertomuksessa määritettiin seuraavat jatkotoimiin liittyvät ensisijaiset kysymykset:

1. brexitin hallinnointi
2. valvonnan tehostaminen ja petosten torjunta
3. EU:n tullilainsäädännön tiukempi seuranta
4. tulliviranomaisten toiminnan tehostaminen
5. innovaatioiden hyödyntäminen

¹ COM(2016) 813.

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7585-2017-REV-1/fi/pdf>

³ COM(2018) 524.

6. sähköisten tullijärjestelmien optimointi ja käyttö
7. verkkokaupan haasteisiin vastaaminen
8. tulliliiton hyödyntäminen EU:n turvallisuuden parantamiseksi
9. kansainvälisten suhteiden kehittäminen edelleen.

Neuvosto ilmaisi suhtautuvansa myönteisesti ensimmäiseen kaksivuotiskertomukseen⁴ ja pyysi komissiota raportoimaan seuraavassa kaksivuotiskertomuksessaan edistymisestä näillä ensisijaisilla aloilla sekä ottamaan jälleen asianmukaisella tavalla huomioon tulliyhteistyöryhmän tavoitteet, toimet ja saavutukset.

Tämän toisen kaksivuotiskertomuksen tavoitteena on näin ollen kuvata edellä mainituilla tulliliiton hallintoon liittyvillä ensisijaisilla aloilla saavutettua edistystä kaudella, joka ulottuu vuodesta 2018 vuoden 2020 alkuun. Tämä kertomus julkaistaan ja sitä olisi luettava yhdessä tulliliiton uudelle tasolle nostamista koskevan komission toimintasuunnitelman kanssa. Tämän vuoksi tässä kertomuksessa luodaan katse taaksepäin ja tarkastellaan vuoden 2018 puolellavälissä julkaistun edellisen kaksivuotiskertomuksen jälkeisenä aikana saavutettua edistymistä. Näihin ja muihin ensisijaisiin aloihin liittyvät tulevat toimet jätetään käsiteltäviksi toimintasuunnitelmassa.

II. TAUSTAA

EU:n tulliliitto on perustettu vuonna 1968. Se käsittää kaiken tavarakaupan, ja sen osa-alueita ovat niin tavaroiden vapaa liikkuvuus tullialueella⁵ kuin yhteinen tullitariffi ja yhteinen kauppapolitiikka suhteessa kolmansiin maihin. Tulliliiton johdosta kaikki EU:n jäsenvaltiot soveltavat EU:n ulkopuolelta tulevaan tuontiin samoja tulleja, ja EU toimii yhteisen kauppapolitiikkansa kautta yhtenäisenä kaupan osapuolena, kun laaditaan kansainvälisiä kauppasopimuksia.

Tulliliitto kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan⁶, mikä tarkoittaa, että vain EU pystyy antamaan ja hyväksymään velvoittavia säädöksiä. Yksittäisten jäsenvaltioiden kansalliset tulliviranomaiset ovat kuitenkin vastuussa tulliliiton varsinaisesta täytäntöönpanosta. Monet kantaa ottaneet tahot ovat arvostelleet havaittua tullisääntöjen epäyhtenäistä soveltamista jäsenvaltioissa ja huomauttaneet, että tämä johtaa sekä petoksiin että jäsenvaltioiden väliseen epäreiluun kilpailuun liittyviin ongelmiin.

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5650-2019-INIT/fi/pdf>

⁵ Unionin tullialue koostuu Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueista, lukuun ottamatta joitakin jäsenvaltioiden alueita, jotka on historiallisista tai maantieteellisistä syistä suljettu pois, sekä Monacon alueesta. Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n välisen erosopimuksen mukaan EU:n tullilainsäädäntöä sovelletaan Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneeseen kuningaskuntaan sekä Kanaalisaariin ja Mansaareen siirtymäkauden päättymiseen asti ja Pohjois-Irlantiin siirtymäkauden päättymisen jälkeen. Akrotiri ja Dhekelia, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan suvereniteettiin kuuluvat tukikohta-alueet Kyproksessa, kuuluvat erosopimuksen nojalla jatkossakin unionin tullialueeseen.

⁶ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artikla.

EU:n tulliviranomaisten nykyinen toimenkuva ulottuu paljon laajemmalle kuin perinteinen tehtävä, joka koskee tullimaksujen, arvonlisäveron ja valmisteveron kantamista tullialueelle saapuvista tavaroista, koska viranomaiset valvovat myös terveyttä, ympäristöä, turvallisuutta ja monia muita aloja koskevan lainsäädännön noudattamista. Tullin tehtäväkuva laajenee yleensä silloin, kun uusien poliittisten toimien täytäntöönpanoa on ryhdyttävä valvomaan EU:n rajoilla.

Tulojen periminen

- EU:n tulliviranomaiset käsittelevät eri puolilla EU:ta joka sekunti keskimäärin 27 tavaraerää tai ilmoitetulta arvoltaan keskimäärin 150 000 euron tavaraerät. Vuonna 2019 tullee kerättiin yhteensä 26,707 miljardia euroa⁷.
- Kansalliset tulliviranomaiset havaitsivat vuonna 2018 kaikkiaan 584 miljoonan euron arvosta maksamatta jääneitä tulleeja⁸, jotka palautettiin EU:n talousarvioon. Havaittu määrä oli 121 miljoonaa euroa (20,7 prosenttia) vähemmän vuonna 2019.

Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta

- Tulli takavarikoi EU:ssa vuonna 2019 kaikkiaan 400 tonnia huumausaineita. Kun 26 jäsenvaltion vuoden 2019 aikana ilmoittamia määriä verrataan vuoden 2018 määriin (472 tonnia), voidaan havaita, että takavarikoitujen huumausaineiden määrä on vähentynyt.
- Ampuma-aseiden valvonta on keskeinen osa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa EU:n strategiaa. EU:n tulliviranomaiset takavarikoivat vuonna 2019 yhteensä 3 699 ampuma-asetta, mikä on merkittävä lisäys (41 prosenttia) edelliseen vuoteen verrattuna (2 621 kappaletta).
- Tullin vuonna 2019 takavarikoimien laittomien tupakkatuotteiden ja savukkeiden kokonaismäärä oli 3,5 miljardia kappaletta, mikä on 15,3 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2018 (4,1 miljardia kappaletta). Määrä oli kuitenkin lähes yhtä suuri kuin vuonna 2017, jolloin takavarikoitiin 3,3 miljardia kappaletta.
- Käteisvarojen liikkumista valvotaan, jotta voidaan torjua lisääntyvää valtioiden rajat ylittävää rahanpesua ja EU:n kansalaisten turvallisuuden vaarantavan terrorismin rahoitusta. Tulli ilmoitti löytäneensä vuonna 2019 täytettyjen kaikkiaan 113 036 käteisrahailmoituksen joukosta lähes 13 104 virheellistä käteisrahailmoitusta (11,5 prosenttia kaikista ilmoituksista). Nämä sääntöjenvastaisuudet olivat arvoltaan 330,9 miljoonaa euroa. Kokonaisuutena tarkastellen luku on kasvanut vuodesta 2018, jolloin täytettiin 102 561 käteisrahailmoitusta, joista jäsenvaltioissa rekisteröitiin lähes 12 000 virheellistä käteisrahailmoitusta. Ne olivat arvoltaan 326 miljoonaa euroa.

Teollis- ja tekijänoikeuksien suojaaminen – väärennetyjen tuotteiden takavarikointi⁹

- Euroopan komission julkaisemat luvut osoittavat, että EU:hun tuotujen väärennetyjen tuotteiden pysäytysten määrä kasvoi vuonna 2018 pika- ja postiliikenteen pienten pakettien suuren määrän vuoksi. Takavarikoitujen lähetysten pysäyttämisluvut nousivat 57 433:sta vuonna 2017 69 354:ään vuonna 2018, vaikka pysäytettyjen tavaroiden

⁷ Lähde: Euroopan komission verotuksen ja tulliliiton pääosasto – tulliliiton suorituskyvyn arviointiverkosto.

⁸ Lähde: Euroopan komission budjettipääosasto.

⁹ Lähde: Report on the EU customs enforcement of intellectual property rights: Results at the EU border, 2018.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-ipr-report.pdf

kokonaismäärä väheni aiempiin vuosiin verrattuna. Vuonna 2018 pysäytettiin lähes 27 miljoonaa teollis- ja tekijänoikeuksia loukkaavaa esinettä, joiden arvo katukaupassa oli lähes 740 miljoonaa euroa.

- Tavaraluokista pysäytettiin eniten savukkeita, joiden osuus pysäytettyjen tavaroiden kokonaismäärästä oli 15 prosenttia. Seuraavina olivat lelut (14 prosenttia), pakkausmateriaalit (9 prosenttia), etiketit, merkit ja tarrat (9 prosenttia) ja vaatteet (8 prosenttia). Kotitalouksissa päivittäin tapahtuvaan henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettujen tuotteiden, kuten vartalonhoitotuotteiden, lääkkeiden, lelujen ja kotitalouksissa käytettävien sähkölaitteiden, osuus pysäytettyjen tuotteiden kokonaismäärästä oli lähes 37 prosenttia.

Tulliviranomaisten on aina säilytettävä asianmukainen tasapaino tehokkaan tullivalvonnan ja laillisen kaupan helpottamisen välillä, koska kauppa on välttämätöntä EU:n taloudelliselle hyvinvoinnille. EU ja sen jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet tarkistetun Kioton yleissopimuksen¹⁰, jolla edistetään kaupan helpottamista yksinkertaisilla, mutta tehokkailla kauppaa suosivilla tullimenettelyillä. Sama tavoite esitetään Maailman kauppajärjestön WTO:n kaupan helpottamista koskevassa sopimuksessa, jonka EU on myös allekirjoittanut.

EU:n osuus maailmankaupasta (15,2 prosenttia) kasvoi vuonna 2018 lähes 0,25 prosenttiyksiköllä vuoteen 2017 verrattuna. *Uusimmat saatavilla olevat luvut¹¹ osoittavat, että EU27 vie tuotteita muihin maailman maihin noin 180 miljardin euron arvosta ja tuo tuotteita muista maailman maista noin 150 miljardin euron arvosta kuukausittain.* EU:n tulliviranomaisten työ määrä kasvoi muiden maailman maiden kanssa käytävän EU:n kaupan lisääntyessä, samanaikaisesti kun koko EU:n tullihenkilöstön määrä, 89 652 henkilöä, väheni hieman vuoteen 2017 verrattuna (89 771).

Kauppavirtojen hallinta EU:n rajojen yli¹²

- EU:n elinkeinonharjoittajat toimittavat nykyään sähköisesti lähes 100 prosenttia tullilmoituksista. Tullialan kansallisten tietojärjestelmien keskimääräinen saatavuus EU:ssa on 99,95 prosenttia (2019), ja se on 0,4 prosenttia suurempi kuin vuoden 2018 saatavuusaste. Tämä osoittaa, että EU:n tulliviranomaiset toimivat edelleen täysin sähköisessä ja yhteentoimivassa ympäristössä.
- Tulliselvityksen tekeminen on hyvin nopeaa. Vakiomenettelyn mukaisesti (eli ilman yksinkertaistettuja menettelyjä) tehdyt tuonnin tullilmoitukset selvitetään yleensä tunnin kuluessa (91,7 prosentissa tapauksista vuonna 2019 ja 92,2 prosentissa tapauksista vuonna 2018). Vakiomenettelyn mukaisesti toimitettujen viennin tullilmoitusten selvittäminen yhden tunnin kuluessa väheni 82 prosenttiin vuonna 2019 (oltuaan 91 prosenttia vuonna 2018).
- Vuonna 2019 myönnettiin 1 945 uutta valtuutetun talouden toimijan (AEO) lupaa, mikä tarkoittaa, että voimassa olevia AEO-lupia oli vuoden lopussa jo 18 400. Määrä on ollut

¹⁰ Maailman tullijärjestön tullimenettelyjen yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:21973A0518\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:21973A0518(01))

¹¹ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/international-trade>

¹² Lähde: Euroopan komission verotuksen ja tulliliiton pääosasto – tulliliiton suorituskyvyn arviointiverkosto.

jatkuvassa kasvussa (vuonna 2018 voimassa oli 17 135 AEO-lupaa).

- Toimitusketjuun osallistui vuonna 2019 valtuutettu talouden toimija 79 prosentissa tullille ilmoitetuista tavaroista (tuonti ja vienti yhdessä). Tämä osoittaa määrän kasvaneen kahteen edelliseen vuoteen verrattuna, jolloin osuudet olivat 75 prosenttia ja 74 prosenttia.

Tulliviranomaiset soveltavat EU:n tulliliitossa monia EU:n säädöksiä, kuten unionin tullikoodeksi, joka on ollut voimassa vuodesta 2016, passitusta koskeva yleissopimus, tuoteturvallisuutta, terveyttä ja ympäristönormeja koskeva EU:n lainsäädäntö, tullipetosten torjunnasta annettu asetus (EY) N:o 515/97 sekä tulliyhteistyösopimukset ja tullimenettelyjen ja kaupan helpottamista koskevat määräykset muiden maiden kanssa tehdyissä EU:n kauppa- ja kumppanuussopimuksissa. *Lisätietoja on liitteessä.*

Tulliviranomaiset tekevät keskenään yhteistyötä ja vaihtavat parhaita käytäntöjä yhteisten toimien, seminaarien, koulutuskurssien, hankeryhmien, työvierailujen ja rajat ylittävien toimien avulla, joita rahoitetaan EU:n kahdesta tullialan toimintaohjelmasta (Tulli 2020 ja Herkules II/III). *Lisätietoja on liitteessä.*

Tulliliitto on perustamisestaan alkaen jatkuvasti nykyaikaistanut ja digitalisoinut toimintaansa. Lukuisia sähköisiä tullijärjestelmiä on otettu käyttöön sen jälkeen, kun 1990-luvun lopussa uusi järjestelmä passitusmenettelyjen digitaalista käsittelyä varten tuli käyttöön. Tullin tietotekniikan alaan liittyvän työn keskeinen osa on joidenkin olemassa olevien sähköisten järjestelmien parantaminen ja joidenkin uusien järjestelmien kehittäminen kaikkien unionin tullikoodeksin mukaisten tullimuodollisuuksien hallinnoimiseksi. Kaikkiaan 17 parannetun tai uuden järjestelmän valmiiksi saattamisen määräaika on viimeistään vuoden 2025 lopussa. Sähköiset järjestelmät muodostuvat 14:stä Euroopan laajuisesta järjestelmästä (joissa on sekä EU:n laajuisia että kansallisia komponentteja) ja kolmesta puhtaasti kansallisesta järjestelmästä. Muilla sähköisillä järjestelmillä pyritään tukemaan tulliviranomaisia ja/tai helpottamaan tuojien ja viejien toimintaa. *Lisätietoja kaikista tässä kertomuksessa tarkoitetuista sähköisistä järjestelmistä on liitteessä.*

III. EDISTYMINEN ENSISIJAISILLA ALOILLA

Ensimmäisessä kaksivuotiskertomuksessaan komissio huomautti, että tulliliitto ei voi pysyä muuttumattomana. Markkinat, kauppa ja teknologia ovat dynaamisia, ja tulliliiton on tuettava tätä kehitystä. Tätä varten jäsenvaltioiden tullihallintojen on tehtävä muutakin kuin varmistettava tulliliiton parempi hallinnointi (esim. paremman oikeudellisen kehyksen, työmenetelmien ja tietojärjestelmien avulla): niiden on tarkasteltava uusia strategioita, lähestymistapoja ja työskentelytapoja ja otettava tässä erityisesti huomioon vähäisempien resurssien aiheuttamat paineet ja mahdollisuus tehtävien lisääntymiseen tulevaisuudessa. Tässä hengessä komissio esitti luettelon tullipolitiikan jatkuvaan kehittämiseen liittyvistä ensisijaisista kysymyksistä. Kahden viime vuoden aikana näissä kysymyksissä on edistytty seuraavassa esitetyllä tavalla.

1) Brexitin hallinnointi

a) Erosopimus

Yhdistynyt kuningaskunta antoi 29. maaliskuuta 2017 virallisen ilmoituksen aikomuksestaan erota Euroopan unionista. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan oli alkuaan tarkoitus saattaa EU:sta eroaminen päätökseen viimeistään 29. maaliskuuta 2019, mutta tätä määräaikaa jatkettiin. Tältä pohjalta Euroopan komissio toteutti vuodesta 2018 alkaen jäsenvaltioiden kanssa useita teknisiä seminaareja, arviointeja ja koordinoitaitoimia valmistautuakseen eri skenaarioihin, kuten

- sopimukseton lopputulos (Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta ilman erosopimusta)
- Yhdistyneen kuningaskunnan liittyminen yhteistä passitusmenettelyä koskevaan yleissopimukseen ja
- hallittu eroaminen erosopimuksen määräysten mukaisesti.

Komission vero- ja tulliasioiden yksiköt tarjosivat teknistä tukea Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa tehtävää erosopimusta koskevien neuvottelukierrosten aikana niiden aloittamisesta kesäkuussa 2017 alkaen.

Osapuolet pääsivät lokakuussa 2019 yhteisymmärrykseen erosopimuksen tekstistä ja antoivat EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan tulevan kumppanuuden puitteita koskevan poliittisen julistuksen. Kun Yhdistynyt kuningaskunta oli ratifioinut julistuksen, Euroopan parlamentti antoi hyväksyntänsä 29. tammikuuta 2020. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi päätöksen sopimuksen tekemisestä 30. tammikuuta 2020, mikä mahdollisti sen voimaantulon 1 helmikuuta 2020. Erosopimuksen mukaan siirtymäkausi kestää 31. joulukuuta 2020 asti, ja sitä voidaan jatkaa kerran enintään kahdella vuodella. Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 12. kesäkuuta 2020, ettei se aio hakea siirtymäkauden jatkamista.

Erosopimuksessa vahvistetaan ehdot, joita sovelletaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallittuun eroamiseen EU:sta, ja se muodostuu kahdesta pääasiakirjasta:

- a) itse erosopimus, mukaan lukien Irlantia ja Pohjois-Irlantia koskeva pöytäkirja, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan suvereniteettiin kuuluvia tukikohta-alueita Kyproksessa koskeva pöytäkirja ja Gibraltaria koskeva pöytäkirja¹³
- b) poliittinen julistus¹⁴ kehyksestä Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan tulevalle suhteelle.

¹³ https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_fi

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/files/political-declaration_fi

b) Erosopimuksen tekemisen jälkeiset toimet

Yhdistyneen kuningaskunnan eroamiseen unionista liittyen on jo tehty ja on edelleen käynnissä huomattavan paljon työtä, koska erosta seuraa tullitarkastusten ja -menettelyjen palauttaminen Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa käytävässä tavarakaupassa siirtymäkauden päätyttyä, riippumatta siitä, millaisista järjestelyistä Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n välillä sovitaan. Toimia ovat muun muassa seuraavat:

- *Yhdistyneen kuningaskunnan liittyminen yhteiseen passitusyleissopimukseen* vähentää muodollisuuksia rajoilla ja helpottaa merkittävästi tavaroiden liikkumista Yhdistyneessä kuningaskunnassa (eli niin sanotulla maasillalla Irlannin ja muun EU:n välillä);
- *sellaisten yksityiskohtaisten ohjeiden ja ilmoitusten julkaiseminen sidosryhmille*, jotka kattavat sopimukseton eron tulliin, arvonlisäveroon ja valmisteveroon liittyvät eri näkökohdat. Koska ero tapahtuu hallitusti siirtymäkauden päättyessä, sidosryhmille on laadittu ohjeita ja ilmoituksia siirtymäkauden päättymistä silmällä pitäen, mukaan lukien erosopimuksen täytäntöönpano ja erosopimuksen soveltamisalan ulkopuoliset asiat;
- *teknisten seminaarien jatkaminen EU27:n kanssa* tulleista, alkuperäsäännöistä, arvonlisäverosta ja valmisteveroista;
- *kokouksien jatkaminen niiden jäsenvaltioiden ”G5-ryhmän” kanssa*, joihin Englannin kanaalin liikenne vaikuttaa eniten (BE, DE, FR, IE ja NL);
- *tiedotuskampanja* elinkeinonharjoittajille, joilla ei ole toistaiseksi ollut kokemusta tullimenettelyistä (pääasiassa ainoastaan sisämarkkinoilla toimivat pk-yritykset): asiaa koskeva verkkosivu Europa-verkkosivustolla, sosiaalisen median kanavat, mielipidevaikuttajat ja jonkin verran printtimediaa sekä eroamista käsittelevien pienten verkko-opintomoduulien laatimisen aloittaminen;
- *säännöllinen yhteydenpito elinkeinoelämään*, pääasiassa kaupan alan yhteydenpitoryhmän kautta, jota johtaa verotuksen ja tulliliiton pääosasto ja johon kuuluu yli 30 ammattiyhdistystä;
- *tietotekniikan valmistelutoimet*, joihin sisältyy laajoja kehitys- ja testaustoimia, joita Yhdistyneen kuningaskunnan irtaantuminen Euroopan laajuisista tulli- ja veroalan tietojärjestelmistä edellyttää;
- *unionin tullikoodeksipakettiin tehtävien muutosten valmistelu* (jotta voidaan ottaa huomioon muutokset, jotka ovat välttämättömiä Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisen ja siirtymäkauden päättymisen vuoksi).

Muita parhaillaan toteutettavia toimia ovat Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten, suhteita Yhdistyneeseen kuningaskuntaan käsittelevän työryhmän, verotuksen ja tulliliiton pääosaston ja muiden komission yksiköiden kanssa järjestettävät kokoukset, joissa arvioidaan Irlantia/Pohjois-Irlantia koskevan pöytäkirjan täytäntöönpanoa kummallakin puolella. Lisäksi annetaan lisäohjeita sidosryhmille Irlantia/Pohjois-Irlantia koskevan pöytäkirjan täytäntöönpanosta, koska Pohjois-Irlannin tulliviranomaisten on sovellettava unionin tullilainsäädäntöä. Pohjois-Irlannin tullille annetaan myös pääsy unionin sähköisiin tullijärjestelmiin, jos se on ehdottoman välttämätöntä kyseisen lainsäädännön soveltamiseksi.

Tässä yhteydessä on ratkaistava useita organisatorisia ja käytännön täytäntöönpanokysymyksiä siirtymäkauden loppuun mennessä.

c) Neuvottelut tulevasta suhteesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan

EU:n neuvosto hyväksyi 25. helmikuuta 2020 Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa tehtävää kumppanuussopimusta koskevan neuvotteluvaltuutuksen, ja neuvottelut Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa aloitettiin maaliskuussa 2020.

Poliittisessa julistuksessa asetetaan tavoitteeksi pitkälle menevä kauppasuhte, jossa luodaan vapaakauppa-alue, jolla ei sovelleta tariffeja eikä kiintiöitä millään aloilla ja jota tuetaan tasapuoliset toimintaedellytykset varmistavilla säännöksillä. Tämän kauppasuhteen olisi mahdollisuuksien mukaan helpotettava osapuolten välistä kauppaa ja investointeja EU:n sisämarkkinoiden ja tulliliiton eheyttä kunnioittaen. On kuitenkin huomattava, että tulevissa suhteissa ei missään tapauksessa poisteta tarvetta noudattaa tullimuodollisuuksia EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisessä kaupassa.

Tulliyhteistyön tavoitteena on helpottaa kauppaa osapuolten oikeusjärjestystä kaikilta osin kunnioittaen ja niiden taloudellisia etuja suojaten. Tämä tarkoittaa erityisesti EU:n kohdalla unionin tullikoodexin täysimittaista soveltamista.

Poliittisessa julistuksessa ja edellä mainitussa neuvotteluvaltuudessa viitataan myös säännöksiin, jotka koskevat hallinnollista yhteistyötä tulli- ja arvonlisäveroasioissa, keskinäistä avunantoa, mukaan lukien tullien ja verojen perinnässä, sekä tietojenvaihtoa petosten ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi.

Tulliyhteistyöhön voi sisältyä myös luotettavien elinkeinonharjoittajien ohjelmien tunnustaminen (”valtuutetut talouden toimijat”). Sen avulla olisi myös taattava teollis- ja tekijänoikeuksien asianmukainen valvonta rajoilla.

Alkuperäsääntöjen osalta tarkoituksena on sisällyttää sopimukseen asianmukaiset ja nykyaikaiset alkuperäsäännöt, joilla varmistetaan, että etuuskohtelua sovelletaan ainoastaan sellaisiin tuotteisiin, joille osapuolet ovat esittäneet riittäviä perusteluja, ja otetaan käyttöön todistamis- ja todentamismekanismeja, joilla taataan mainittujen alkuperäsääntöjen tehokas täytäntöönpano.

2) Valvonnan tehostaminen ja petosten torjunta

EU on toteuttanut viime vuosina lukuisia toimia tullialalla tapahtuvien petosten torjumiseksi:

– **Unionin tullikoodexi** Tullikoodexia on sovellettu vuodesta 2016, ja sen päätavoitteena on unionin varojen (omien varojen) suojan parantaminen. Sen tavoitteena on i) tarkastella unionin tullilainsäädännön aukottomuutta petosten osalta (eli tukkia aukkoja, torjua sääntöjen epä johdonmukaista tulkintaa ja soveltamista sekä antaa merkitykselliset tiedot tulliviranomaisille sähköisesti), ii) varmistaa jäsenvaltioiden tullitarkastusten yhdenmukainen

ja vakiomuotoinen soveltaminen yhteisen riskinhallintajärjestelmän ja sen sähköisen täytäntöönpanojärjestelmän avulla sekä iii) ottaa käyttöön yhteinen vakuusjärjestelmä. Näillä toimenpiteillä pyritään sekä parantamaan EU:n taloudellisten etujen suojaa ja unionin kansalaisten turvallisuutta että myös ehkäisemään kilpailun vastaista toimintaa EU:n rajanylityspaikoilla. Mahdollisesti havaittuja puutteita korjataan muuttamalla ja päivittämällä tullikoodeksia.

– **Yhteiset riskinarviointiperusteet ja taloudellisia riskejä koskevat normit** Tulliviranomaiset ovat vuodesta 2005 toteuttaneet riskinhallintaa EU:n yhteiseen riskinhallintakehykseen perustuen. Tämä kehys sisältää useita toimia, joilla tuetaan jäsenvaltioita niiden pyrkiessä puuttumaan järjestelmällisesti taloudellisiin riskeihin. Komissio hyväksyi vuonna 2018 täytäntöönpanopäätöksen yhteisten riskinarviointiperusteiden ja taloudellisia riskejä koskevien normien vahvistamisesta. Jäsenvaltiot hyväksyivät vuoden 2019 lopussa ohjeet sellaisten taloudellisten riskien arviointiperusteiden täytäntöönpanosta, joiden tavoitteena on yhteinen tulkinta päätöksestä ja sen keskeisistä osatekijöistä, jotta varmistetaan sen asianmukainen täytäntöönpano ja vältetään tulkintaerot. Ohjeet on laadittu välineeksi, jota voidaan tarkistaa säännöllisesti, jotta otetaan huomioon taloudellisten riskien jatkuva muuttuminen sekä tarve tunnistaa uudet uhat ja kehityskulut ja reagoida niihin. Komissio tukee jatkuvasti jäsenvaltioita taloudellisten riskien arviointiperusteista tehdyn päätöksen täytäntöönpanossa.

– **Sähköinen kaupankäynti** Tulli tukee myös uusia alv-sääntöjä, joita pannaan täytäntöön petosten ehkäisemiseksi ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi sähköisen kaupankäynnin alalla (arvoltaan vähäiset lähetykset). Arvonlisäveron keräämistä ja siihen liittyvää tietojenvaihtoa koskevia tullisääntöjä on hyväksytty, ja prosesseja ja tietojärjestelmiä pannaan parhailleen täytäntöön. Komissio on myös perustanut hankeryhmän, jonka tehtävänä on puuttua alihinnoitteluun, joka on erityisen vakava ongelma sähköisen kaupankäynnin yhteydessä – ks. jäljempänä sähköistä kaupankäyntiä koskeva kohta.

– **Tullimenettelyt 42 ja 63** Tulli tukee lisäksi verotukseen liittyviä toimia, joilla torjutaan petoksia. Tullimenettelyissä 42 ja 63 (CP42/63) sallitaan tavaroiden tuonti tai jälleentuonti EU:hun siten, että arvonlisävero maksetaan vasta, kun tavarat saapuvat lopulliseen määräjäsenvaltioon. Tullimenettely 42 on laillista liiketoimintaa merkittävästi yksinkertaistava menettely, mutta vakavana pelkona on, että sitä käytetään väärin, jotta voidaan välttyä arvonlisäverolta ja maksaa liian pieniä tullimaksuja. Neuvoston asetusta (EU) N:o 904/2010 muutettiin vuonna 2018 tämän ongelman ratkaisemiseksi. Muutoksilla säädettiin muun muassa tulliviranomaisten pääsystä alv-tietojen vaihtojärjestelmään arvonlisäverosta vapautettua tuontia harjoittavien maahantuojien arvonlisäverotunnisteiden tarkistamiseksi ja veroviranomaisten pääsystä sähköiseen tullivalvontajärjestelmään arvonlisäverosta vapautetun tuonnin tarkastamiseksi. Muutettu asetusta tuli voimaan vuonna 2020, ja sen on tarkoitus vaikuttaa arvonlisäverosta vapautettuun tuontiin liittyvien petosten määrään sekä arvonlisäveron että tullimaksujen (alihinnoittelu) osalta.

3) EU:n tullilainsäädännön tiukempi seuranta

Seuranta on yksi välineistä, joilla tuetaan EU:n tullilainsäädännön tehokasta ja asianmukaista täytäntöönpanoa ja tunnistetaan alat, joilla saatetaan tarvita lisätoimenpiteitä ja lainsäädännön muuttamista. Seurantatoimien avulla voidaan myös arvioida kattavammin, miten hyvin EU:n tulliliitto kokonaisuudessaan toimii. Joihinkin seurantatoimien yhteydessä havaittuihin ongelmiin voidaan puuttua paremmin lisäämällä yhteistyövälineitä, kuten valmiuksien kehittäminen, parhaiden käytäntöjen kehittäminen ja vertailuanalyysi. Jotkin ongelmat taas edellyttävät tiukempia puitteita tai välittömiä EU:n toimia.

Seurantatoimia on monenlaisia, ja ne voivat vaihdella kyselylomakkeiden lähettämisestä jäsenvaltioille parhaiden käytäntöjen määrittämiseen, vierailujen järjestämiseen ja valmiuksien kehittämiseen keskittymiseen. Tulli 2020 -ohjelman puitteissa voidaan toteuttaa yhteisiä seurantatoimia, ja ohjelma mahdollistaa osallistujamaiden, niiden tulliviranomaisten ja virkamiesten välisten yhteistyötoimien rahoittamisen.

Viime vuosina seurantatoimia on toteutettu ensisijaisesti seuraavilla aloilla, ja on todennäköistä, että seurantatoimet ulotetaan tulevaisuudessa myös muille aloille:

a) Yksinkertaistusten käytön seuranta

Komission tulliasioiden yksikössä aloitettiin marraskuussa 2019 yksinkertaistusten täytäntöönpanon ja tullilupien uudelleenarvioinnin seuranta. Näille seurantakäynneille osallistui muiden kuin tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden yksinkertaistustoimien asiantuntijoita. Yhteensä kymmenen jäsenvaltion (AT, BE, DE, DK, FR, HR, IT, LT, NL, SI) muodostavat edustavan otoksen, ja niihin on tehty tai tehdään käynti vuoden 2021 alkuun mennessä edellyttäen, että tilanne normalisoituu covid-19-pandemian jäljiltä.

Seurantatoimen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki EU:n jäsenvaltiot soveltavat unionin tullikoodeksia oikein ja yhdenmukaisesti. Komission yksiköt haluavat erityisesti arvioida, miten jäsenvaltiot soveltavat koodeksissa säädettyjä yksinkertaistuksia. Seurannassa keskityttiin ensimmäisellä kierroksella yksinkertaistettuihin ilmoituksiin ja yksinkertaistamistoiimeen, jota kutsutaan merkinnäksi ilmoittajan kirjanpidossa. Tavoitteena oli varmistaa, että käynnin kohteena olevat jäsenvaltiot olivat arvioineet asianmukaisesti uudelleen lupia käyttää yksinkertaistuksia, jotka periytyivät ajalta ennen koodeksin voimaantuloa. Lisäksi arvioitiin jäsenvaltioiden tullitarkastusten soveltamista sekä näihin tehtäviin käytettävissä olevien resurssien tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Seurannassa olisi myös otettava huomioon tullialan yksinkertaistusten ja kaupan helpottamista koskevien toimenpiteiden tehokkuus, ja tämä saattaa aikanaan johtaa lainsäädännön kehittämiseen tai yksinkertaistusten soveltamista koskevien ohjeiden selventämiseen.

Suunnitelmissa on, että seurannan tuloksista julkaistaan yleiskertomus toimen päätyttyä.

b) Valtuutettuja talouden toimijoita (AEO) koskevan ohjelman tehostaminen

Valtuutettuja talouden toimijoita (AEO) koskeva ohjelma sisällytettiin EU:n tullilainsäädäntöön vuonna 2005 osana tullikoodeksiin tehtyä turvallisuutta koskevia

muutoksia. Tavoitteena oli turvata ja helpottaa kansainvälisen kaupan toimitusketjuja maailmankaupan turvaamista ja helpottamista koskevassa Maailman tullijärjestön kehysnormistossa (”SAFE-kehys”) vahvistettujen periaatteiden mukaisesti. Niiden tarkoituksena on ehkäistä kansainvälistä terrorismia ja turvata tulojen periminen sekä samalla edistää kaupan helpottamista maailmanlaajuisesti. EU:n tullilainsäädännössä säädetyt perusteet vapaaehtoisesti täyttävät yritykset tekevät ohjelman puitteissa tiiviisti yhteistyötä tulliviranomaisten kanssa toimitusketjun turvallisuuden parantamiseksi. Vastineeksi nämä yritykset saavat lainsäädännössä säädettyjä etuja, kuten helpompi pääsy tullin yksinkertaistuksiin, fyysisten ja asiakirjoihin perustuvien tarkastusten vähentäminen ja suotuisampi kohtelu.

Viime vuosina asiaan kantaa ottaneet tahot, erityisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ovat arvostelleet EU:n AEO-ohjelmaa ja todenneet, että AEO:t eivät noudata säännöksiä ja että jäsenvaltiot eivät valvo riittävästi AEO:ita. Tilintarkastustuomioistuin kehotti erityiskertomuksessaan nro 12/2019 kiinnittämään entistä enemmän huomiota siihen, että AEO:t noudattavat arvoltaan vähäisten lähetysten tullivapautuksia erityisesti pikälähetti- ja postipalvelujen alalla¹⁵.

Tämän seurauksena komission tulliasioiden yksiköt ovat kehittäneet tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kattavan strategian ja menettelyn, joilla edistetään ohjelman yhdenmukaista ja vakaampaa täytäntöönpanoa ja vahvistetaan edelleen sen kestävyyttä. Yksityiskohtainen toimenpidekokonaisuus, johon sisältyy käyntejä kaikissa jäsenvaltioissa, AEO:iden ja jäsenvaltioiden riskinhallinta-asiantuntijoiden yhteistyön tiivistämistä koskevia mekanismeja sekä AEO:iden ja tilintarkastusasiantuntijoiden kanssa järjestettävä seurantatyöryhmä, on hyväksytty ja sen täytäntöönpano on aloitettu.

Toimien toteuttaminen aloitettiin kesäkuussa 2019, ja se jatkuu useiden vuosien ajan. Tähän mennessä on tehty tiedonhankintakäyntejä 12 jäsenvaltiossa, ja kaikissa EU:n 27 jäsenvaltiossa olisi käytävä mieluiten vuoden 2020 loppuun mennessä. Kaikki käynnit toteutettiin yhteisen ennalta sovitun asialistan pohjalta (seuranta, sisäiset tarkastukset, yhteys AEO:iden ja riskinhallinnan välillä sekä käynnit pikälähettiläisissä ja posteissa, jos ne ovat AEO:ita) vertailtavuuden mahdollistamiseksi. Käynneille osallistui komission yksikköjen lisäksi jäsenvaltioiden AEO-asiantuntijoita. Käyntien tavoitteena oli muun muassa tunnistaa hyviä käytäntöjä, joita muut jäsenvaltiot voisivat toisintaa ja siten edistää AEO-säännösten yhtenäisempää ja yhdenmukaisempaa täytäntöönpanoa EU:ssa.

Tähän mennessä tehdyt käynnit ovat osoittaneet, että on olemassa monia hyviä käytäntöjä, kuten elinkeinonharjoittajien koulutus ja heille suunnattu tiedottaminen, AEO:iden seuranta ja tietokantojen kehittäminen. Huolenaiheita olivat muun muassa AEO:iden ja tullihallintojen riskinhallinta-asiantuntijoiden välisen yhteistyön puute, seurantatoimia koskevan yhdenmukaisen lähestymistavan puute sekä se, että pikälähettiläis toiminnan harjoittajat eivät

¹⁵ Erityiskertomus nro 12/2019 – ”Sähköinen kaupankäynti: monia arvonlisäveron ja tullien kantaan liittyviä haasteita ei ole ratkaistu.”

ymmärrä vastuutaan, joka liittyy niiden asiakkaiden toimittamiin tietoihin sisältyviin sääntöjenvastaisuuksiin.

c) Takuuta ja peruuttamista tai takaisinmaksua koskevien säännösten täytäntöönpanon seuranta

Komission tulliasioiden yksiköt aloittivat heinäkuussa 2019 seurantatoimen, jossa arvioidaan takuita ja peruuttamista tai takaisinmaksua koskevien unionin tullikoodeksin säännösten täytäntöönpanoa. Seuranta toteutettiin lähettämällä kyselylomake kaikille jäsenvaltioille. Kyselylomakkeeseen saatujen vastausten analyysistä ilmenee, että suunnitteilla on muita toimia, mukaan lukien tarvittaessa seurantakäynnit.

Yleistavoitteena on saada käsitys siitä, miten kansalliset tullihallinnot ovat panneet nämä säännökset täytäntöön, päivittää voimassa olevat ohjeet soveltuvilta osin ja toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimia.

d) EU:n tullilainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen valvonta

Komission yksiköt aloittivat vuonna 2018 kaikissa jäsenvaltioissa monialaisen tutkimuksen unionin tullikoodeksin 18 ja 52 artiklan soveltamisen valvomiseksi yleispalvelun tarjoajien arvoltaan vähäisistä postilähetyksistä perimien maksujen osalta.

Samanlainen menettely aloitettiin vuonna 2019 koodeksin 103 artiklassa vahvistettujen tullivelan tiedoksi antamisen rajoitusten kohdalla.

Tarkoituksena on saada käsitys siitä, miten näitä koodeksin säännöksiä pannaan täytäntöön jäsenvaltioissa, ja toteuttaa tarvittaessa jatkotoimia, myös rikkomismenettelyjä.

4) Tulliviranomaisten toiminnan tehostaminen

Tulliviranomaisten toiminnan tehokkuutta on viime vuosina pyritty parantamaan Tulli 2020 -ohjelman avulla, jossa tarjotaan laaja valikoima välineitä tulliliiton asianmukaisen toiminnan ja nykyaikaistamisen tukemiseksi ja parantamiseksi.

Ohjelmalla tuetaan tulliliiton ensisijaisten tavoitteiden saavuttamista pääasiassa luomalla paperiton tulliympäristö (eli kehittämällä sähköisiä tullijärjestelmiä). Suurin osa ohjelman rahoituksesta (noin 80 prosenttia) kohdennetaan eurooppalaisten tietojärjestelmien toimintaan, ja lopulla rahoituksella katetaan tulliyhteistyön ja -koulutuksen kustannukset.

Vaikka ohjelman toimet on suunnattu pääasiassa tullihallinnoille, talouden toimijoille koituu välillistä hyötyä tehokkaampien prosessien muodossa, jotka liittyvät ohjelman toimiin, joilla varmistetaan, että kansalliset tulliviranomaiset työskentelevät ja jakavat tietoja paremmin. Välittömämpänä seurauksena talouden toimijat voivat käyttää tiettyjä tullitietojärjestelmiä osana yksinkertaistettuja ja vakiomuotoisia tullimenettelyjä sekä osallistua joihinkin yhteisiin toimiin ja verkko-opintomoduuleihin. Vaikka ohjelmassa ei suoraan osallisteta EU:n kansalaisia, siinä käsitellään heille tärkeitä turvallisuuteen ja kaupan helpottamiseen liittyviä

kysymyksiä, kuten salakuljetuksen ja petosten torjuntaa sekä kansalaisten suojelemista turvallisuushilta.

Viime vuosien keskeisiä saavutuksia

– *Tietotekniikan kehitys* Ohjelman aloittamisen jälkeen tietotekniikka on kehittynyt ja tietotekniikkaympäristöä on mukautettu unionin tullikodeksiin, minkä ansiosta eurooppalaisten tietojärjestelmien kokonaismäärä on noussut 54:ään. Nämä tapahtumat ovat olleet olennaisen tärkeitä toimivan ja nykyaikaisen tulliliiton kannalta. Tulli 2020 -ohjelmalla rahoitettiin edelleen vuoden 2019 aikana eurooppalaisiin tietojärjestelmiin liittyvien uusien hankkeiden kehittämistä tiiviissä yhteistyössä kansallisten tulliviranomaisten kanssa ja jäsenvaltioiden ja elinkeinonharjoittajien kanssa sovittujen määräaikaisten mukaisesti.

– *Yhteiset toimet* Vuonna 2019 tulliviranomaiset jatkoivat näkemysten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa ohjelman puitteissa järjestetyissä yhteisissä toimissa. Jäsenvaltioiden hallintojen kesken kehitettiin ja jaettiin työskentelykäytäntöjä, hallinnollisia menettelyjä ja ohjeita yhteisten toimien johdosta. Nämä tulokset auttavat jäsenvaltioita lisäämään tulliviranomaisten suorituskykyä, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Joitakin suosituksia esitettiin kaksikäyttötuotteista ja joitakin suosituksia tullin tunnistusteknologiasta. Aikaisempien vuosien tapaan yli 98 prosenttia näihin yhteisiin toimiin osallistuneista vastaajista ilmoitti, että toiminta oli heidän työnsä kannalta erittäin hyödyllistä tai hyödyllistä. Tavoitteena on, että toiminta koetaan myös tulevana vuosina yhtä merkitykselliseksi.

– *Asiantuntijaryhmät* ovat ohjelman välineistön entistä enemmän käytetty väline, joka tukee tehostettua operatiivista yhteistyötä joko alue- tai aihekohtaisesti. Asiantuntijaryhmien käyttöön perustuvan lähestymistavan ansiosta jäsenvaltioiden tulliasiantuntijat voivat tehdä operatiivisia kysymyksiä koskevaa syvennettyä yhteistyötä perinteistä yhteistyötä laajemmalla tavalla ja pidemmällä aikavälillä (asiantuntijaryhmien aktiivinen toiminta kestää 12–36 kuukautta). Vuoden 2019 aikana kaikki neljä olemassa olevaa tulliasiantuntijaryhmää (jotka käsittelevät EU:n itäisen ja kaakkoisen maarajan tullitoimintaa (CELBET 2), tullilaboratorioita (CLET), sitovia tariffitietoja ja tullin tietotekniikan alalla tekemää yhteistyötä (ETCIT)¹⁶) jatkoivat työtään, ja kolme näistä ryhmistä aloitti seuraavan vaiheen, joka saattaa johtaa pitkäkestoiseen operatiiviseen yhteistyöhön. Yleisesti ottaen kaikki olemassa olevat asiantuntijaryhmät osoittavat osallistujamaiden osallistumisen ja sitoutumisen lisääntyneen ja tuottavat konkreettisia tuloksia ja tuotoksia. Niissä kehitetään myös työskentelymenetelmiä, jotka hyödyttävät koko EU:ta.

– *Verkko-opinnot* Tulli 2020 -ohjelmalla rahoitetaan myös verkko-opintojen kehittämistä yhteisen edun mukaisista aiheista yhteistyössä tullihallintojen ja elinkeinonharjoittajien edustajien kanssa. Aikaisempien vuosien tapaan komission yksiköt jatkoivat vuonna 2019 erityisesti unionin tullikodeksin täytäntöönpanon tukemista opintomoduuleissaan. Vuoden 2019 loppuun mennessä EU:n verkko-opintokokonaisuuteen sisältyi kaikkiaan yli

¹⁶ Uusia lähestymistapoja tullin tietojärjestelmien kehittämiseksi ja käyttämiseksi käsittelevä asiantuntijaryhmä.

30 tullialan verkko-opintokurssia. Vuoden 2019 lopussa koko EU:n verkko-opintokokonaisuus siirrettiin sisällöltään päivitettyyn ja teknisesti innovoituun muotoon (joka mahdollistaa myös käytön mobiililaitteissa).

– *Osaamisperusteinen henkilöstön kehittäminen ja koulutus* Tulli 2020 -ohjelmassa jatkettiin vuosina 2018 ja 2019 järjestettyjen yhteisten ja/tai maakohtaisten täytäntöönpanokoulutusten avulla kansallisten tulliviranomaisten tukemista osaamisperusteisen henkilöstön kehittämisen ja koulutuksen kansallisessa täytäntöönpanossa ja/tai käyttöönotossa EU:n tullialan osaamiskehykseen¹⁷ perustuen. Lisäksi Euroopan komissio perusti vuonna 2019 tullialan tutkimusohjelmille myönnettävän palkinnon, joka myönnettiin seitsemälle korkeakoululle niiden MA- tai BA-tason tulliohjelmien johdosta ja jossa tunnustettiin niiden johtava asema tullin suorituskyvyn ja ammattimaisuuden parantamisessa. Kuten vuonna 2018, koko vuoden 2019 aikana edistettiin maiden välistä asiantuntemuksen jakamista ja kehittämistä esimerkiksi yhteisten opintotilaisuuksien muodossa. Vuonna 2019 testattiin myös innovatiivisia yhteisiä tietämyksen kehittämistä ja/tai jakamista koskevia muotoja, kuten EU:n koulutusalan verkkoseminaarit, sähköiset kirjat ja nano-oppiminen. Niiden pohjalta parannetaan EU:n jäsenettyä tullialan koulutusyhteistyötä tulevina vuosina. Vuonna 2019 myönnettiin erityistä EU:n koulutustukea valmisteltaessa Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista EU:sta, esimerkiksi kehittämällä kansallisille viranomaisille suunnattuja nopeutettua täydennyskoulutukseen ja työhön perehdyttämiseen ("onboarding")¹⁸ tarkoitettuja tullialan koulutusohjelmia.

5) Innovaatioiden hyödyntäminen

Komission yksiköt ovat jatkaneet yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa useilla aloilla innovoinnin ja uuden teknologian käyttöön ottamiseksi, jotta tullia autetaan hoitamaan tehtävänsä helpottaen samalla kaupankäyntiä. Seuraavat toimet ovat tässä yhteydessä erityisen merkittäviä:

a) Keskitetty palvelupiste

Komissio on viime vuosina työskennellyt tiiviisti sellaisten keskitettyä palvelupistettä koskevien aloitteiden kehittämiseksi, joilla voidaan hyödyntää kaikkia tullin ja muiden viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviä mahdollisuuksia.

Keskitetty palvelupiste antaisi talouden toimijoille mahdollisuuden täyttää kaikki tuontiin liittyvät sääntelyvaatimukset toimittamalla tiedot vakimuotoisesti useille vastaanottajille keskitetyn asiointipisteen kautta. Kuten edellä todettiin, vaikka tullin valvoo tullilainsäädännön noudattamisen lisäksi yli 60 muun EU:n säädöksen noudattamista EU:n rajoilla, tulliselvitysmenettelyssä talouden toimijoiden on täytettävä muut kuin tulliin liittyvät mahdollisuudet erillisesti ja joissakin tapauksissa paperilla.

¹⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/eu-customs-competency-framework_en

¹⁸ Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamisen valmistelun yhteydessä onboarding-termiä käytetään tarkoittamaan kohdennettua rekrytointia.

EU:n tullialan keskitetyn palvelupisteen ympäristön luomisen monimutkaisuus johtui erityisesti siitä, että toimeen osallistui huomattava määrä viranomaisia, ja niiden menettelyjen ja tietojärjestelmien moninaisuudesta EU:n jäsenvaltioissa.

Työhön sisältyi kaksi osa-aluetta:

- Keskitetyn sähköisen järjestelmän kehittäminen siten, että komission tulliasioden yksiköt tekevät tiivistä yhteistyötä muiden asiaan liittyvien komission yksiköiden kanssa (maatalous, ilmastonmuutos, ympäristö, työpaikat ja kasvu, sisäasiat, kalastus, kauppa ja terveys). Vuonna 2014 luotiin kokeilujärjestelmä eli EU:n keskitetyn asiointipisteen todistustenvaihtojärjestelmä, joka mahdollistaa terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskevien todistusten automaattisen todentamisen ja jonka puitteissa toteutettiin alkuaan vapaaehtoisesti osallistuneiden viiden jäsenvaltion välinen todistusten vaihto. Hanketta laajennettiin vuoden 2017 alussa uusien todistusten kattamiseksi ja järjestelmän yleisen toiminnan parantamiseksi. Lisäksi hankkeen osallistujamäärää laajennettiin, ja vuoden 2018 lopussa siihen osallistui yhdeksän jäsenvaltiota. Vuoden 2020 loppuun mennessä alustan on tarkoitus tukea kahdeksaa todistusta.
- EU:n tullialan keskitetyn palvelupisteen ympäristön sääntelemistä koskeva lainsäädäntöehdotus on valmisteilla. Lokakuussa 2018 pidetyssä julkisessa kuulemisessa saatiin 382 vastausta talouden toimijoilta, viranomaisilta, tutkijayhteisöiltä ja muiden organisaatioiden edustajilta 25 jäsenvaltiosta. Yli 80 prosenttia vastaajista oli ollut suoraan osallisena tullitoimintaan, ja heiltä saatiin siten arvokasta liiketoimintatietoa EU:n tullialan keskitetyn palvelupisteen ympäristön tuottamasta havaitusta hyödyistä, minkä lisäksi voitiin määrittää lisätoimenpiteitä kaupan helpottamisen edistämiseksi. Vaikutustenarviointia ja lakipakettiluonnosta edistettiin vuonna 2019.

b) Muut innovatiiviset tekniset ratkaisut

- *Tietojen analysointi*

Komissio on kahden viime vuoden aikana kehittänyt tietojen analysointimenetelmiä ja -välineitä käytettävissä olevien tullitietojen täysimääräiseksi hyödyntämiseksi ja siten tulliliiton vahvistamiseksi. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan parlamentti ovat antaneet suosituksia tällä alalla.

Pääasiallinen käytettävissä oleva tietolähde on valvontajärjestelmä, jolla seurataan tiettyjen tavaroiden tuontia ja vientiä unionin sisämarkkinoilla. Valvontajärjestelmällä valvotaan kaikkia tuontitavaroita ja 1. huhtikuuta 2020 alkaen kaikkia vientitavaroita. Valvontatiedot poimitaan jäsenvaltioiden tulli-ilmoitusten käsittelyjärjestelmien hallinnoimista tuonti- ja vientitulli-ilmoituksista. Valvontatietokanta sisältää tällä hetkellä yli 2,6 miljardia vakioilmoitusta ja on siten merkittävä tietolähde analysointitarkoituksia varten.

Samalla kun komissio on kehittänyt uusia analyttisiä tietoteknisiä välineitä, se on parantanut valmiuksiaan laatia tapauskohtaisia analyyskejä valvontatiedoista, jotta voidaan valvoa tullilainsäädännön ja tullialaan liittyvän lainsäädännön noudattamista, tukea toimintapolitiikan kehittämistä ja tarjota tietoja kaupasta monille komission käyttäjille.

Komission yksiköt toteuttivat vuonna 2019 yhteistä analyysivalmiutta koskevan kokeiluhankkeen, jossa osoitettiin, että on tärkeää analysoida kauppaa riskialueiden havaitsemisen tehostamiseksi. Komission yksiköt ovat nyt luomassa data-analyysivälineitä, jotka suorittavat samanaikaisesti kaikki tiedot ja lukuisia parametreja kattavan automatisoidun analyysin. Lisäksi on luotu perusta välineille, joilla valvotaan ennakoivasti, että tullil ilmoitukset ovat tullilainsäädännön mukaisia, ja varmistetaan siten unionin tariffin yhdenmukainen täytäntöönpano.

- Lohkoketju

Komission vero- ja tulliasioiden yksiköt jatkoivat vuonna 2018 tutkimuksiaan sen selvittämiseksi, onko lohkoketjuteknologiaa mahdollista käyttää sähköistä tullia ja verotusta koskevien toimintapolitiikkojen yhteydessä. Ne muun muassa järjestivät toukokuussa 2018 Maltassa Tulli 2020 -ohjelmalla rahoitetun työryhmän kokouksen, jossa jäsenvaltioiden tullijä ja veroyhteisöt olivat edustettuina ja jossa ne jakoivat näkemyksensä tästä teknologiasta ja sitä koskevat suunnitelmat. Työryhmän kokous oli menestyksellinen ja siellä todettiin, että lohkoketju ei ole mikään patenttiratkaisu vaan viranomaisten kannattaa tutkia sitä helpottaakseen tavoitteidensa saavuttamista ja tukeakseen yhteistyötä talouden toimijoiden kanssa. Komission yksiköt tutkivat edelleen, olisiko lohkoketju sisällytettävä uusien toimintapolitiikkojen ja Euroopan laajuisten järjestelmien suunnitteluun. Tärkeänä perusteena on sen testaaminen, onko sen käyttöönotto ja toiminta realistista kaikissa jäsenvaltioissa. Vasta tämän varmistuttua mahdollisuuksia ja todellisia hankkeita voidaan panna kohtuudella täytäntöön yhteistyössä kaikkien sidosryhmien kanssa.

6) Sähköisten tullijärjestelmien optimointi ja käyttö

a) Unionin tullikoodexin sähköiset järjestelmät

Merkittävä osa sähköisten tullijärjestelmien optimoinnin alalla viime vuosina tehtyä työtä on ollut niiden 17 sähköisen järjestelmän valmistuminen, joita on parannettava tai otettava käyttöön unionin tullikoodexin puitteissa. Tähän työhön on sisällynyt useita osatekijöitä, kuten

– Järjestelmien kehittämisen suunnittelu

Unionin tullikoodexin puitteissa komission on esitettävä työohjelmassa koodexissa säädettyjen sähköisten järjestelmien kehittämisen ja käyttöönoton suunnittelu. Komissio hyväksyi joulukuussa 2019 työohjelman tarkistetun version¹⁹. Tarkistus oli yhtenevä vuoden 2019 alussa toteutetun koodexin tarkistuksen kanssa²⁰, ja tarkoituksena oli, että koodexin sähköisten järjestelmien valmistumiselle jäisi enemmän aikaa. Oli osoittautunut useista syistä mahdottomaksi saattaa kaikki 17 järjestelmää valmiiksi aiemmin asetettuun määräaikaan eli vuoteen 2020 mennessä, joten koodexin tarkistamisen yhteydessä joidenkin

¹⁹ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/2151, annettu 13. joulukuuta 2019.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/632 (EUVL L 111, 25.4.2019, s. 54).

järjestelmien valmistumisen määräaika pidennettiin tosiasiallisesti vuoteen 2025. Tämän vuoksi jäsenvaltioita tiiviisti kuullen laaditussa tarkistetussa työohjelmassa esitetään suunnitelmat järjestelmien eri osatekijöiden ja vaiheiden saattamiseksi valmiiksi vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteena on käytännöllinen ja realistinen aikataulu, jossa otetaan huomioon erityisesti järjestelmien väliset yhteydet ja riippuvuudet sekä jäsenvaltioiden sisäiset resurssirajoitukset.

– Unionin tullikodeksissa säädettyjen sähköisten järjestelmien kehittäminen

Komissio ja jäsenvaltiot ovat jatkaneet tiivistä työtä varmistaakseen kaikkien unionin tullikodeksin 17 sähköisen järjestelmän käyttöönoton tarkistetun työohjelman aikataulun mukaisesti.

Komissio hyväksyi joulukuussa 2019 edistymistä sähköisten järjestelmien kehittämisessä koskevan ensimmäisen vuosikertomuksensa²¹ sen jälkeen, kun kodeksi tuli voimaan 1. toukokuuta 2016. Kertomuksessa todettiin yhteenvetona, että vaikka sähköisten järjestelmien täysimääräisen käyttöönoton varmistaminen asiaankuuluviin määräaikoihin mennessä tuottaa haasteita sekä komissiolle että jäsenvaltioille, konkreettista edistystä on tapahtunut. Nyt on otettu käyttöön kuusi keskitettyä järjestelmää, ja kaksi muuta järjestelmää saadaan valmiiksi 31. joulukuuta 2020 mennessä. Näin ollen vuoden 2020 loppuun mennessä on toiminnassa kahdeksan neljästätoista Euroopan laajuudesta järjestelmästä. Jäljellä olevat kuusi Euroopan laajuista hanketta, joista kolme sisältää tärkeitä komponentteja, jotka jäsenvaltioiden on saatettava päätökseen, ovat saavuttamassa asetetut määräajat aikataulun mukaisesti. Jäsenvaltioiden on määrä saattaa kolmen kansallisen järjestelmänsä parannustoimi päätökseen vuoteen 2022 mennessä. Tämä ei koske kansallisten erityismenettelyjen järjestelmän vientiosaa, joka liittyy läheisesti Euroopan laajuiseen automaattiseen vientijärjestelmään ja joka olisi sen vuoksi otettava käyttöön samanaikaisesti viimeksi mainitun järjestelmän kanssa.

Lyhyesti sanottuna järjestelmät, jotka on tarkoitus saada valmiiksi vuosina 2020–2025, ovat suurimmaksi osaksi aikataulussa työohjelmassa määritettyjen hankesuunnitelmien mukaisesti. On kuitenkin viivästymisriskejä ja monimutkaisiin siirtymiin liittyviä riskejä, jotka johtuvat tarvittavien taloudellisten resurssien saatavuutta (erityisesti kun otetaan huomioon seuraavan monivuotisen rahoituskehysten käytettävissä oleva talousarvio), asiantuntemusta ja sitoumuksia EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla koskevista rajoituksista. Riskit lisääntyvät kansallisten ja Euroopan laajuisten komponenttien välisten keskinäisten riippuvuuksien monimutkaisuuden ja asianosaisten sidosryhmien suuren määrän vuoksi.

Täysimääräinen hyödyntäminen tietojen analysointitarkoituksiin on kuitenkin mahdollista vasta, kun jäsenvaltiot ovat saattaneet parannettujen tuonti- ja vientijärjestelmiensä käyttöönoton valmiiksi, jolloin ne pystyvät tarjoamaan 41 dataelementtiä nykyisten 16F-dataelementtien sijaan, mukaan lukien erityisesti talouden toimijoita koskevat lisätiedot.

²¹ COM(2019) 629 final. Komission on edellä mainitun vuonna 2019 toteutetun kodeksin tarkistuksen mukaisesti laadittava vuosittain kertomus järjestelmien käyttöönoton edistymisestä.

Tietojen analysointityön kannalta erityisen tärkeitä ovat sähköiset *Surveillance 3-* ja *Import Control 2 (ICS2)* -järjestelmät. EU:n tason kauppätietoja (tuonti ja vienti), joita jäsenvaltioiden tulliviranomaiset toimittavat päivittäin, hyödyntävä tietojen analysointi- ja raportointialusta *Surveillance 3* otettiin menestyksellisesti käyttöön lokakuussa 2018. Parhaillaan toteutetaan kahta tietojen analysointihanketta: kauppavirta-analyysi, jossa seurataan kauppavirtoja ja niiden muutoksia, ja luotettavuustarkastukset ilmoituksiin merkittyihin virheellisiin arvoihin puuttumiseksi. Täysimääräinen hyödyntäminen tietojen analysointitarkoituksiin on kuitenkin mahdollista vasta, kun jäsenvaltiot ovat saattaneet parannettujen tuonti- ja vientijärjestelmiensä käyttöönoton valmiiksi, jolloin ne pystyvät tarjoamaan 41 dataelementtiä nykyisten 16 dataelementin sijaan, mukaan lukien erityisesti talouden toimijoita koskevat lisätiedot. *ICS2:n* osalta, jossa kerätään ennakkoon sähköistä tietoa kaikista tavaroista ja siirroista ennen niiden saapumista unionin tullialueelle, komission yksiköt saattoivat valmiiksi valmistelutyön, joka koskee turvallisuusanalyysivalmiuksia. Tämä on tarkoitus esittää jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä (lisätietoja *ICS2:sta* annetaan jäljempänä kohdassa 8 (”Tulliliiton hyödyntäminen EU:n turvallisuuden parantamiseksi”).

b) Muita kuin unionin tullikoodeksiin liittyviä sähköisiä järjestelmiä koskevat toimet

Seuraavat muista valmistuneista tai parhaillaan toteutettavista tietotekniikkahankkeista ovat erityisen huomionarvoisia:

- *Tariffiin luokittelua tukevat tietojärjestelmät*

Kun tavarat ilmoitetaan tullille Euroopan unionissa, ne on luokiteltava yhdistetyn nimikkeistön (CN) tai jonkin muun nimikkeistön perusteella, joka perustuu täysin tai osittain yhdistettyyn nimikkeistöön. Tuonti- ja vientitavaroita koskevissa ilmoituksissa mainittu CN-alanimike määrittää, mitä tulleja sovelletaan tai mitä tullien ulkopuolisia toimenpiteitä sovelletaan ja miten tavaroita käsitellään tilastointiin tai muuhun Euroopan unionin toimintapolitiikkaan liittyvissä tarkoituksissa. Uusi luokittelua koskeva tietojärjestelmä (CLASS), joka on ollut käytössä 1. heinäkuuta 2019 alkaen, muodostaa yhtenäisen alustan, jossa kaikki luokitteluun liittyvät tiedot ovat saatavilla maahantuojien auttamiseksi. Näihin kuuluvat seuraavat:

- tullikoodeksikomitean päätelmät
- luokittelua koskevat asetukset
- Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset
- yhdistetty nimikkeistö (CN) ja yhdistetyn nimikkeistön selittävät huomautukset
- Taric-tiedot.

CLASS-tietojärjestelmän avulla edistetään tavaroiden asianmukaista luokittelua ja siten tullien asianmukaista kantamista.

- *COPIS (väärennösten ja piratismien vastainen tietojärjestelmä)*

Työtä jatkettiin COPIS-järjestelmän parantamiseksi, järjestelmän, jonka avulla oikeudenhaltijat voivat pyytää tullin väliintuloa toimien toteuttamiseksi teollis- ja tekijänoikeuksia loukkaavia tavaroita vastaan. Kahden viime vuoden aikana toteutettuihin toimiin sisältyi työ, jonka tarkoituksena oli antaa talouden toimijoille mahdollisuus toimittaa hakemus sähköisesti Euroopan unionin teollisoikeuksien viraston valvontatietokannan kautta. Analyysin jälkeen on aloitettu työ EU:n teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan elinkeinonharjoittajien portaalin kehittämiseksi, jotta helpotetaan kaikkien hakemusten toimittamista ja hallintaa.

- *Tullialan riskienhallintajärjestelmä 2 (CRMS 2)*

CRMS2-hankkeen tavoitteena on uudistaa vuonna 2005 luotua CRMS-järjestelmää hoidettavien eri toimintojen selkeyden lisäämiseksi. Komission yksiköt kehittävät sitä jäsenvaltioiden hyväksymien toimintamallia koskevan asiakirjan (2016) ja kehittämisasiakirjan (2018) pohjalta. Alku- ja valmisteluvaihe on saatu päätökseen, ja nyt ollaan rakentamisvaiheessa.

- *Tulliliiton suorituskykyä koskeva väline – hallinnon tietojärjestelmä*

Tulliliiton suorituskykyä koskevan välineen avulla arvioidaan nykyään järjestelmällisesti jäsenvaltioiden tulliviranomaisten suorituskykyä strategisten ja toimintapoliittisten tavoitteiden perusteella. Luomalla tullitietojen keruuta, käsittelyä, validointia ja raportointia koskeva tietojärjestelmä tuettaisiin EU:n tulliliiton toiminnan parantamista, koska siten voitaisiin arvioida tullitoimien ja -operaatioiden vaikuttavuutta, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Tällaisen järjestelmän kehittämistyö aloitettiin vuonna 2018 komission yksiköissä, ja sitä jatketaan edelleen.

- *Turvalliset ja varmat kauppareitit*

Turvalliset ja varmat kauppareitit -hanke on useiden EU:n jäsenvaltioiden sekä Kiinan ja Hongkongin tullin välinen kokeiluhanke, jonka tavoitteena on vahvistaa kaikkien toimitusketjun vaiheiden turvallisuutta ja helpottaa kauppaa osallistuvien talouden toimijoiden kannalta asianomaisten maiden välisten meri-, lento- ja rautatieliikennereittien välityksellä. Työtä on jatkettu erityisesti laatimalla toimintamallia koskeva asiakirja ja kehittämisasiakirja, jotka sisältävät ulkoiseen ja EU:n sisäiseen tietojenvaihtoon liittyvien liiketoimintaprosessien malleja meriliikenteen automaattista tietojenvaihtoa varten. Kokeiluhankkeen aseman ylittäminen edellyttäisi erityistä oikeusperustaa ja tietojenvaihdon automatisointia.

c) Tullialan pitkän aikavälin tietotekniikkastrategia

Komissio ja jäsenvaltiot ovat yhtä mieltä tavoitteesta toteuttaa tullialan tietotekniikkahankkeita tehokkaasti ja jäsenvaltioiden talousarvioiden painopisteiden mukaisesti. Tätä varten toteutetaan aktiivisia toimenpiteitä, jotta vältetään sidosryhmien päällekkäiset toimet sähköisten tullijärjestelmien kehittämisessä. Nykyisiin järjestelmiin tehtävien parannusten laajuus ja unionin tullikoodeksin täytäntöön panemiseksi tarvittavien uusien tietojärjestelmien luominen vahvistavat komission ja jäsenvaltioiden tarvetta kohdentaa resursseja kustannustehokkaasti.

Komissio laati heinäkuussa 2017 annettujen neuvoston päätelmien²² johdosta huhtikuussa 2018 syventävän kertomuksen tullialan pitkän aikavälin tietotekniikkastrategiasta²³. Kertomuksessa vastataan neuvoston pyyntöön harkita pysyvän rakenteen käyttämistä tullin tietotekniikkahankkeiden hallinnoinnissa ja painotetaan uudelleen nykyistä painopistettä, jonka mukaan on jatkettava koodeksin täytäntöönpanoa ja tehostettava toimia jäsenvaltioiden ja EU:n komission välisen tiiviimmän yhteistyön avulla.

EU:n neuvosto hyväksyi vuonna 2018 komission kertomuksen perusteella uusia päätelmiä²⁴, joissa kehoitettiin komissiota ja jäsenvaltioita tutkimaan yhteistyössä asianomaisten sidosryhmien kanssa tullin tulevien tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöä koskevia uusia lähestymistapoja. Tämän seurauksena komissio perusti vuonna 2018 tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttämistä koskevia uusia lähestymistapoja käsittelevän asiantuntijaryhmän, johon osallistui 13 jäsenvaltiota²⁵ ja jota Viro johti. Asiantuntijaryhmän päätavoitteena on tutkia, miten tullin tietojärjestelmiä voitaisiin kehittää ja käyttää tulevaisuudessa, erityisesti analysoimalla uusien lähestymistapojen kustannus-hyötysuhdetta, tarkastelemalla kokeiluhankkeita, laatimalla suuntaviivoja sovellettavan lainsäädännön ja hallinnon parantamiseksi sekä esittämällä tulevien aloitteiden hankintaan ja rahoitukseen liittyviä suosituksia. Asiantuntijaryhmä aloitti toimintansa lokakuussa 2018, jolloin siihen osallistui yli 25 asiantuntijaa, ja työ jatkuu edelleen.

7) Verkkokaupan haasteisiin vastaaminen

Verkkokaupan tulliviranomaisille asettamat haasteet ovat nyt jo hyvin tiedossa. EU:hun tuotujen arvoltaan vähäisten tavaroiden määrä kasvaa vuosittain 10–15 prosenttia. Tulliviranomaisten ensisijaisena tehtävänä on toteuttaa tehokkaita valvontatoimenpiteitä petosten torjumiseksi, mutta ne myös keräävät sovellettavia tulleeja kyseisistä tuoduista tavaroista. Lisäksi niiden on samanaikaisesti tuettava ja helpotettava tämäntyyppisen kaupankäynnin kehittymistä, koska se tuo suurta hyötyä yrityksille ja kansalaisille.

– ***Sähköisen kaupankäynnin alv-säännöksiä koskeva paketti*** Komission yksiköt valmistelevat aikataulun mukaisesti sähköisen kaupankäynnin alv-säännöksiä koskevan paketin täytäntöönpanoa²⁶. Komission ehdotukset sähköisen kaupankäynnin alv-säännöksiä

²² Neuvoston kokouksen tulokset, neuvoston 3 572. kokous, talous- ja rahoitusasiat, Bryssel 11. heinäkuuta 2017. Ehdotus neuvoston päätelmiksi toimista tullin tietotekniikkajärjestelmien kehittämiseksi, 13543/17, Bryssel 24. lokakuuta 2017.

²³ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle tullialan tietotekniikkastrategiasta, COM(2018) 178 final – 11. huhtikuuta 2018.

²⁴ Neuvoston päätelmät 2018/C 4/02, 6. tammikuuta 2018.

²⁵ Alankomaat, Belgia, Italia, Kypros, Liettua, Malta, Portugali, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovakia ja Tšekki.

²⁶ Neuvoston direktiivi (EU) 2017/2455 direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta, neuvoston asetus (EU) 2017/2454 asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta, neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/2459 täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta.

koskevan paketin soveltamisen lykkäämisestä kuudella kuukaudella 1. heinäkuuta 2021 asti hyväksyttiin 24. kesäkuuta 2020 annetussa neuvoston yhteisessä kannassa.

Tullipuolella otetaan käyttöön tehokas ja johdonmukainen EU:n sääntelykehys, jolla varmistetaan arvonlisäveron ja tullien kantaminen jäsenvaltioiden ja EU:n talousarvioita varten. Unionin tullikoodexin puitteisiin tehtävistä tarvittavista mukautuksista, myös niistä, jotka toimivat tietotekniikan kehittämisen perustana, keskusteltiin syventävästi asianomaisten sidosryhmien kanssa vuosina 2018 ja 2019, ja ne olisi kaikki tarkoitus hyväksyä vuoden 2020 loppuun mennessä.

Asianomaiset tietotekniset toiminnot jaettiin kuuteen toimintamalliin. Yksityiskohtainen suunnittelu sisällytettiin tietotekniikan yleissuunnitelmaan toukokuussa 2018.

Tiivis yhteistyö jäsenvaltioiden tulli- ja verohallintojen välillä on avain menestykseen. Elinkeinoelämä panostaa merkittävästi alv-säännöksiä koskevan paketin täytäntöönpanon valmisteluun. Asianomaisia sidosryhmiä kuultiin oikeudellisista luonnoksista, ja ne osallistuvat myös parhaillaan käytäviin teknisiin keskusteluihin perusteluista ja ohjeasiakirjoista sekä arvonlisäveron että tullin osalta.

– **Postipalvelut** Komissio ja jäsenvaltiot ovat lisäksi tehneet tiivistä yhteistyötä EU:n posti- ja pikälähettilätoiminnan harjoittajien kanssa sen varmistamiseksi, että ne antavat vuodesta 2021 alkaen vähimmäismäärän ennakkolastitietoja lentoteitse posti- ja pikälähettyksillä kuljetetuista tavaroista ennen niiden lastaamista. Tämä on mahdollista toteuttaa, kun tuontivalvontajärjestelmä 2:n (ICS2) ensimmäinen julkaisu on otettu käyttöön 15. maaliskuuta 2021 alkaen (ks. jäljempänä).

8) Tulliliiton hyödyntäminen EU:n turvallisuuden parantamiseksi

a) Tuontivalvontajärjestelmä

– **Lentorahdinturvallisuus** ICS2 on laaja-alainen järjestelmä, jolla tuetaan saapumista edeltävää turvallisuutta ja vaarattomuutta koskevaa tullialan ohjelmaa. Järjestelmällä tarjotaan uusi alusta kaikkia tavaroita ja lähettyksiä koskevien sähköisten ennakkotietojen keräämiseksi ennen niiden saapumista unionin tullialueelle ja eri kaupan lähteistä. Komission yksiköt saattoivat lähes valmiiksi ICS2:n kahden keskeisen komponentin (elinkeinonharjoittajien yhteinen käyttöliittymä ja yhteinen tietorekisteri) luomisen vuoden 2019 loppuun mennessä, ja kehitys- ja testaustyötä tehdään parhaillaan, jotta järjestelmän ensimmäinen pikalento- ja postilähettyksiä koskeva julkaisu saataisiin käyttöön 15. maaliskuuta 2021.

Ensimmäisen julkaisun käyttöönottoon liittyen komissio on viime vuosina sopinut jäsenvaltioiden tulliviranomaisten kanssa ja tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden sisäisestä turvallisuudesta ja siviili-ilmailun turvaamisesta vastaavien viranomaisten kanssa yhteisistä riskinarviointiperusteista ja -normeista, jotka liittyvät lentorahdin lastausta edeltävää turvallisuutta koskevaan riskianalyysiin. Komission täytäntöönpanopäätös, jossa vahvistetaan

nämä perusteet, joiden tueksi laaditaan yhteiset toimintaohjeet, on valmisteltu hyväksyttäväksi vuoden 2020 jälkimmäisen puolikkaan aikana.

– ***Lainsäädäntömuutokset*** Komissio ja jäsenvaltiot edistyivät myös ICS2:een liittyvien muutosten laatimisessa, joita vaaditaan säädöksiin, joiden oikeusperustana on unionin tullikoodeksi. Säännöksistä suurin osa koskee uusia lastitietojen ennakoilmoitusvaatimuksia. Lisäksi komissio ja jäsenvaltiot edistivät muutettuja yhteistoiminnallisia riskianalyysijä ja ICS2-järjestelmää sekä asiaan liittyviä täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä, jotka on tarkoitus hyväksyä vuoden 2020 aikana.

– ***Tietojen laadun ja määrän parantaminen*** Samanaikaisesti tehtiin käytännön työtä ja saavutettiin edistystä uusien, laajamittaisten ja entistä laadukkaampien tietovirtojen käyttöön ottamiseksi ICS2:n julkaisussa 2, jolloin kaikista lentoliikenteessä kuljetettavista tavaroista kerätään kaikki saapumista edeltävät tiedot.

– ***Tietojen analysointivalmiudet*** Julkaisun 2 työstämisen yhteydessä kehitettiin myös ICS2:n turvallisuusanalytiikkaominaisuuksia, jotka jäsenvaltioiden on hyväksyttävä vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä. Jos ICS2:n turvallisuusanalytiikkaominaisuuksista saavutetaan yhteisymmärrys, ne antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden analysoida yhteistyössä EU:n tasolla ennakkoon kerättyjen rahtitietojen laajamittaisia virtoja ja siten tuottaa operatiivisia turvallisuusuhkia koskevia reaaliaikaisia signaaleja silloin, kun tavarat ovat edelleen toimitusketjussa (kaikissa liikennemuodoissa eli lento-, meri-, maantie- ja rautatieliikenteessä). Koska analytiikkaominaisuudet integroidaan ICS2:n viestintään liittyvään työnkulkuun ja tullin riskiperusteisiin valvontatoimiin ulkorajoilla (signaalit lähetetään jäsenvaltioille samanaikaisesti sen ilmoituksen kanssa, jota ne koskevat), riskianalyysin ja -valvonnan tulokset otetaan järjestelmällisesti huomioon kussakin tapauksessa, jotta tulliasiantuntijat voivat arvioida ja jatkuvasti parantaa toimien kohdentamista. Tämän valmiuden myötä autetaan myös komissiota osallistumaan toimivaltansa ja yhteisen riskienhallintakehyksen puitteissa sellaisten yhteisten ensisijaisten hankkeiden käyttöönottoon, kuten yhteisiin ensisijaisiin valvontakohteisiin liittyvät toimet, kriisinhallinta ja tullipolitiikan arvioinnin tukeminen. Kokeiluhanketta pannaan parhailleen täytäntöön jäsenvaltioiden kanssa, ja samanaikaisesti toteutetaan valmistelutoimia jäsenvaltioiden asiantuntijoiden operatiivisen asiantuntijaryhmän perustamiseksi valmiuksien kehittämistä ja hyödyntämistä varten.

b) Työskentely muiden turvallisuus- ja rajavalvontaviranomaisten kanssa

– ***Tulliyhteistyötä rajavartioiden kanssa koskevat ohjeet*** Komission yksiköt antoivat joulukuussa 2018 uusia ohjeita tulli- ja rajavartiolaitosten välisen yhteistyön kehittämiseksi edelleen. Ohjeilla pyritään vahvistamaan yhteistyön merkitystä ja strategista ulottuvuutta, saavuttamaan innovatiivisia ja kestäviä ratkaisuja kattavaa rajavalvontaa varten ja varmistamaan, että tiivistä yhteistyötä tehdään kaikilla tasoilla molemmissa viranomaisissa. Nämä alat ovat kattavia, ja niihin sisältyvät synkronoidut tarkastukset ja yhteiset operaatiot, infrastruktuurin ja hankintojen yhteinen suunnittelu, laitteiden käyttö, koulutus, tietojenvaihto, riskianalyysi ja tutkimukset.

– **Tulliyhteistyön ja järjestelmien yhteentoimivuuden parantaminen turvallisuus- ja rajavalvontaviranomaisten kanssa** EU:ssa otettiin vuonna 2019 käyttöön uusia sääntöjä, jotka koskevat EU:n laaja-alaisen oikeus- ja sisäasioita koskevien tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Turvallisuuden, rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen hallinnan tietojärjestelmiä koskevaa yhteentoimivuuskehystä²⁷ kehitetään parhaillaan. Lisäksi komission koolle kutsuma turvallisuutta, rajavalvontaa ja tulliasioita käsittelevä asiantuntijaryhmä sai valmiiksi alustavan arvioinnin turvallisuus- ja rajavalvontajärjestelmien yhteentoimivuudesta tullijärjestelmien kanssa turvallisuuden ja turvallisuusriskien arvioinnin alalla ja esitteli havaintonsa neuvoston sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyväälle komitealle (COSI) helmikuussa 2019. Arviointikertomuksessa suositettiin laatimaan toteutettavuustutkimus, jossa tarkastellaan syventävästi Schengenin tietojärjestelmän (SIS), Europolin tietojen ja tullin tuontivalvontajärjestelmän 2 (ICS2) välisiä yhteyksiä. Siinä havaittiin myös mahdollisia toiminnallisia, teknisiä ja oikeudellisia esteitä, ongelmia ja rajoituksia, joita on aiheellista tarkastella tutkimuksessa.

Kertomuksessa suositettiin myös, että muiden mahdollisesti merkityksellisten tullijärjestelmien yhteentoimivuutta SIS-järjestelmän ja Europolin tietojen kanssa arvioidaan myöhemmin erillisessä hankkeessa. Tässä yhteydessä todettiin, että ICS2-tietojen yhteentoimivuus PNR-, Eurodac-, VIS-, EES- ja ETIAS-tietojen kanssa on hyvin rajallista. Kertomuksessa suositettiin myös, että samanaikaisesti olisi käytävä toimintapolitiikkaa koskevaa keskustelua edellytyksistä, joiden vallitessa muille lainvalvontaviranomaisille voitaisiin myöntää pääsy ICS2-tietoihin tutkimustarkoituksia varten ja asianmukaisesti perustellulta tapauskohtaiselta pohjalta.

– **Turvallisuusunioni:** vuoden 2018 alussa EU:n turvallisuusunionia koskevassa syväluotaavassa toimessa keskityttiin tullin rooliin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja korostettiin tarvetta tunnustaa tulli tasa-arvoiseksi kumppaniksi, jonka on voitava tehdä aktiivista yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa.

– **EU SOCTA:** EU:n vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan uhkakuva-arvion (EU SOCTA) neuvoa-antavan ryhmän jäsenenä komission yksiköt edistävät aktiivisesti tullin parempaa integroimista EU:n vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaan uhkakuva-arvioon. Tämä on ensimmäinen vaihe järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa / EMPACT-foorumia (Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi) koskevassa EU:n toimintapoliittisessa syklissä.

Yhteistyö Europolin kanssa: komissio lähetti toukokuussa 2018 kirjeen niille jäsenvaltioille, joilla ei vielä ole yhteyshenkilöä Europolissa tai joilla ei ole pääsyä suojatun tiedonvaihdon verkkosovellukseen (SIENA). Kirjeessä kiinnitettiin huomiota tarpeeseen hyödyntää

²⁷ Schengenin tietojärjestelmä (SIS), Europolin tietojärjestelmä (EIS), rajanylitystietojärjestelmä (EES), viisumitietojärjestelmä (VIS), Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS), Eurodac-järjestelmä sormenjälkien vertailua varten, kolmansien maiden kansalaisia koskeva eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä (ECRIS-TCN).

tulliviranomaisten, poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten tiivistä yhteistyötä koskevaa mahdollisuutta.

9) Kansainvälisten suhteiden syventäminen

Komissio vastaa tulliasioita koskevien kansainvälisten sopimusten neuvottelusta ja täytäntöönpanon varmistamisesta riippumatta siitä, ovatko ne erillisiä sopimuksia, kuten tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevat sopimukset, vai laajempia sopimuksia, jotka sisältävät tulliin liittyviä osia, kuten vapaakauppasopimukset, joita nimitetään toisinaan talouskumppanuussopimuksiksi. Komissio jatkoi tiivistä työtä tällä alalla vuosina 2018 ja 2019. Yleisenä tavoitteena on helpottaa laillista kauppaa ja varmistaa samalla tehokas ja vaikuttava valvonta laittoman kaupan ja petosten torjumiseksi.

– **Passitus** Komission yksiköt osallistuivat EU:n puolesta työhön, joka liittyi lokakuussa 2019 Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissiossa (UNECE) hyväksyttyyn eTIRInternational-passitusmenettelyn oikeudelliseen kehykseen ²⁸, vuosikymmenen kestäneiden valmistelutöiden ja haastavien kansainvälisten neuvottelujen jälkeen. Työllä tasoitetaan oikeudellista tietä sähköiselle TIR-passitusmenettelylle ja saatetaan TIR-yleissopimus vastaamaan liiketoiminnan tarpeita ja EU:n tullipolitiikkaa. Se on tarkoitus hyväksyä virallisesti vuoden 2020 alussa.

– **Turvallisuuteen liittyviä tullitoimenpiteitä koskevat sopimukset Norjan ja Sveitsin kanssa** Näiden sopimusten muuttamista koskevat keskustelut aloitettiin vuonna 2019 sen varmistamiseksi, että ulkorajoilla toteutettavat turvallisuustoimet vastaavat unionin tullikoodeksin mukaista vahvistettua riskinhallintakehystä, ja muutosten olisi tultava voimaan, kun ICS2 otetaan käyttöön maaliskuussa 2021.

– **Etuuskohteluun oikeuttavia Paneurooppa–Välimeri-alkuperäsääntöjä koskeva yleissopimus (PEM-yleissopimus)** Vuonna 2019 hyväksyttiin tarkistettut alkuperäsäännöt PEM-yleissopimuksen sopimuspuolten kanssa vuosien ajan käytyjen neuvottelujen jälkeen. Neuvosto teki päätöksen alueellisella yleissopimuksella perustetussa sekakomiteassa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta, ja hyväksyi uudet säännöt. Alueellisen yleissopimuksen tarkistetuissa alkuperäsäännöissä määrätään nykyaikaisista ja kauppaa suosivista säännöistä, joilla mahdollistetaan entistä laajemmat ja paremmat mahdollisuudet alueelliseen yhdentymiseen EU:n rajojen ulkopuolella, mikä helpottaa kauppavirtoja ja toimitusketjuja ja hyödyttää samalla EU:n yrityksiä ja kuluttajia. Tarkistettujen sääntöjen soveltaminen aloitetaan siihen halukkaiden sopimuspuolten välillä siirtymäkauden aikana. Paneurooppa–Välimeri-alkuperäsäännöillä hallinnoidaan nykyään noin 60:tä prosenttia EU:n etuuskohtelukaupasta.

– **Euro–Välimeri-assosiaatiosopimusten kauppaa ja tullia koskevien lukujen täytäntöönpano** Komission yksiköt osallistuivat myös Euro–Välimeri-assosiaatiosopimusten kauppaa ja tullia koskevien lukujen täytäntöönpanoon kumppaniensa (Algeria, Egypti,

²⁸ <https://www.unece.org/trans/bcf/etir/welcome.html>

Jordania, Libanon, Marokko, Palestiina ja Tunisia) kanssa ja osallistuivat aktiivisesti asianomaisten alakomiteoiden säännöllisiin kokouksiin.

– **EU:n ja Marokon välinen sopimus** Tämä sopimus, jolla muutetaan EU:n ja Marokon välisen assosiaatiosopimuksen pöytäkirjoja N:o 1 ja 4, tuli voimaan 19. heinäkuuta 2019, ja siinä laajennetaan Marokosta peräisin oleville tuotteille myönnettyjä tullietuuksia koskemaan myös Länsi-Saharasta peräisin olevia tuotteita. Neuvosto hyväksyi vuonna 2020 toimeksiannon yksityiskohtaisista säännöistä tietojen vaihtamiseksi Marokon kanssa, jotta voidaan arvioida edellä mainitun sopimuksen vaikutuksia.

– **Länsi-Balkanin maiden kanssa tehtyjen vakautus- ja assosiaatiosopimusten täytäntöönpano:** tuki laajentumiseen osallistuville ehdokasmaille. Kahdenvälisen vapaakauppasopimusten lisäksi myös vakautus- ja assosiaatiosopimuksissa ennakoidaan tiivistä alueellista ja kahdenvälistä yhteistyötä. Käytettäviin välineisiin kuuluvat kyseisten maiden yhteistyö Keski-Euroopan vapaakauppasopimuksen kanssa, osallistuminen Tulli 2020 -ohjelmaan ja maiden avustaminen tullin nykyaikaistamisessa. Montenegro ja Serbia toteuttavat toimia saavuttaakseen luvun 29 mukaiset vertailuarvot. Tullisäännöstö esiteltiin Albanialle ja Pohjois-Makedonialle ennen tänä vuonna tehtyä päätöstä liittymisneuvottelujen aloittamisesta. Komissio antoi lausuntonsa Bosnia ja Hertsegovinan jäsenyyshakemuksesta vuonna 2019 ja teki samana vuonna ensimmäisen tullivalvontamatkan Pristinaan.

– **EU:n ja Turkin välinen tulliliitto** Neuvoston kanta tulliliiton mahdolliseen nykyaikaistamiseen on pysynyt muuttumattomana, mikä tarkoittaa, että sopimuksen mahdollisessa tarkistamisessa ei ole edistytty. Komission yksiköt seuraavat tiiviisti Turkin määrittämiä lisätulleja ja pyyntöä toimittaa täydentäviä alkuperäselvityksiä, mikä on edelleen yksi tärkeimmistä huolenaiheista EU:n ja Turkin välisen tulliliiton asianmukaisessa täytäntöönpanossa.

– **EU – Andorra, San Marino ja Monaco** EU neuvottelee parhaillaan neuvoston toimeksiannon perusteella assosiaatiosopimuksesta Andorran ruhtinaskunnan, Monacon ruhtinaskunnan ja San Marinon tasavallan kanssa ja tarjoaa niille sellaista pääsyä EU:n sisämarkkinoille, joka on verrattavissa EU:n ulkopuolisille Euroopan talousalueen jäsenille myönnettyyn pääsyyn. Maaliskuussa 2015 aloitetuissa neuvotteluissa on katettu kaikki tekniset luvut, jotka liittyvät neljään sisämarkkinoiden perusvapauteen. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja tulliasioita koskevat neuvottelut ovat edistyneet merkittävästi viime vuosina, ja niitä jatketaan vuosina 2020–2021.

– **Itäinen kumppanuus** Komission yksiköt osallistuivat aktiivisesti pitkälle menevien ja laaja-alaisen vapaakauppasopimusten vero- ja tulliasioita koskevien lukujen täytäntöönpanoon Georgian, Moldovan ja Ukrainan kanssa. Komission yksiköt perustivat tulliasioiden alakomiteita ja osallistuivat veroasioiden alakomiteoihin sekä antoivat selkeitä ohjeita kumppaneiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi EU:n lainsäädännön kanssa. Tulliasioita koskevista luvuista sovittiin ja ne saatettiin päätökseen Uzbekistanin ja Azerbaidžanin kanssa parhaillaan käytävien tehostettua kumppanuus- ja yhteistyösopimusta koskevien neuvottelujen yhteydessä. Vuonna 2019 neuvosto antoi komissiolle toimeksi aloittaa

neuvottelut tulliyhteistyötä ja keskinäistä hallinnollista apua koskevasta sopimuksesta Valko-Venäjän kanssa.

Maailman tullijärjestö EU (komissio) ja jäsenvaltiot osallistuivat aktiivisesti Maailman tullijärjestössä (WCO) käytyihin keskusteluihin, joissa edistettiin unionin tullikoodexin normeja ja muita tulliin liittyviä EU:n toimintapolitiikkoja. Tämä koski erityisesti tarkistetun Kioton yleissopimuksen kattavaa muuttamista, rajat ylittävää kauppaa koskevien normien kehystä sekä digitaalisia tullimenettelyjä ja data-analytiikkaa. Niillä oli myös merkittävä rooli työskentelyelimissä, kuten WCO:n maailmankaupan turvaamista ja helpottamista koskevan kehyksen yhteydessä ja harmonoidun järjestelmän komiteassa.

EU:n vapaakauppasopimukset Työtä jatkettiin vuosina 2018 ja 2019, jotta varmistettiin EU:n kansainvälisten sopimusten tullialaan liittyviä näkökohtia koskevat asianmukaiset neuvottelu- ja täytäntöönpanotoimet. EU:n ja Japanin välinen talouskumppanuussopimus tuli voimaan 1. helmikuuta 2019 ja EU:n ja Singaporen välinen vapaakauppasopimus 21. marraskuuta 2019. Vietnamin kanssa allekirjoitettiin vapaakauppasopimus 30. kesäkuuta 2019. Kesäkuussa 2019 saavutettiin myös poliittinen sopimus kauppasopimuksesta Mercosur-maiden (Argentiina, Brasilia, Paraguay ja Uruguay) kanssa. EU saattoi päätökseen neuvottelut, joissa käsiteltiin alkuperäsääntöjä koskevia pöytäkirjoja ensivaiheen talouskumppanuussopimuksina Ghanan ja Norsunluurannikon kanssa. Se saattoi myös päätökseen neuvottelut, joissa käsiteltiin teknisiä muutoksia EU:n ja Itä- ja Etelä-Afrikan valtioiden sekä EU:n ja Tyynenmeren valtioiden välisten väliaikaisten talouskumppanuussopimusten alkuperäsääntöjä koskevaan pöytäkirjaan. Vapaakauppasopimusneuvottelut Australian, Chilen, Indonesian ja Uuden-Seelannin kanssa jatkuivat. EU:n ja Itä- ja Etelä-Afrikan valtioiden välisen väliaikaisen talouskumppanuussopimuksen nykyaikaistaminen aloitettiin vuonna 2019.

Täytäntöönpanon osalta ratkaistiin Japanin kanssa tehdyn talouskumppanuussopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät alkuvaiheen ongelmat, jotka uhkasivat tullietuuksien asianmukaista soveltamista. Korean kanssa käydyt keskustelut alkuperäsääntöjen todentamismenettelyjä koskevasta yhteisymmärryksestä saatettiin päätökseen, ja yhteisymmärryksestä sovitaan virallisesti vuonna 2020. Brysselissä 22. kesäkuuta 2018 pidetty EU:n ja Kanadan yhteisen tulliyhteistyösekakomitean myönteisissä merkeissä sujunut 4. kokous oli todiste 21. syyskuuta 2017 aloitetusta työstä, jolla varmistetaan Kanadan kanssa tehdyn sopimuksen sujuva täytäntöönpano. Tämän jälkeen keskusteluissa edistettiin kohti EU:n ja Kanadan valtuutettuja talouden toimijoita (AEO) koskevien ohjelmien vastavuoroista tunnustamista. Lisäksi muiden vapaakauppasopimusten ja tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevien sopimusten osalta järjestettiin tulliyhteistyösekakomiteoiden kokouksia näiden sopimusten tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Näitä kokouksia olivat muun muassa Kiinan (teollis- ja tekijänoikeudet, petosten torjunta ja toimitusketjun turvallisuus), Hongkongin (teollis- ja tekijänoikeudet), Keski-Amerikan sekä Kolumbian, Perun ja Ecuadorin kanssa järjestetyt kokoukset. Kiinan tapauksessa komissio on aloittanut arvioinnin EU:n ja Kiinan tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevasta nykyisestä sopimuksesta.

– ***Seurantatoimet*** Komission yksiköt jatkoivat etuuskohteluun oikeuttavia kauppajärjestelyjä

koskevien alkuperäsääntöjen ja -menettelyjen täytäntöönpanon seuranta, jotta voidaan suojella EU:n taloudellisia etuja ja varmistaa kaupan oikeudenmukaisuus EU:n ja etuuskohteluun oikeuttavista kauppajärjestelyistä hyötyvien kolmansien maiden välillä. Etuuskohtelualkuperäsääntöjen noudattamisen valvonta vahvistaa myös unionin uskottavuutta vapaakauppasopimuksista neuvoteltaessa.

– ***Rekisteröidyn viejän*** järjestelmä Järjestelmän käyttöönottoa jatkettiin, ja yhä useammat edunsaajat hyötyivät komission tarjoamasta erityiskoulutuksesta.

– ***Sitovat tullausarvoa koskevat tiedot*** Prosessia, jossa tarkastellaan tullausarvon määrittämiseen liittyviä sitovia tietoja koskevien päätösten tekemistä unionissa, jatkettiin WTO:n tullausarvoa ja kaupan helpottamista koskevien sopimusten määräysten ja joidenkin EU:n tekemien vapaakauppasopimusten pohjalta. Sitovilla tullausarvoa koskevilla tiedoilla voi olla merkittävä rooli kansainvälisen kaupan helpottamisessa, tavaroiden arvon ennakoitavuuden lisäämisessä elinkeinonharjoittajien kannalta ja tulliviranomaisten auttamisessa niiden tehokkaan valvonnan varmistamista koskevassa tehtävässä.

IV. PÄÄTELMÄT

Tämän kertomuksen myötä komission yksiköt ovat täyttäneet pyynnön, jonka neuvosto esitti 25. tammikuuta 2019 antamissaan päätelmissä ensimmäisestä kaksivuotiskertomuksesta ja joka koskee tulliliiton hallintoon liittyvän yhdeksän ensisijaisen alan tapahtumien kuvaamista toisessa kaksivuotiskertomuksessa.

Liite: lainsäädäntö, ohjelmat ja sähköiset järjestelmät

a) Tulliviranomaisten valvoma lainsäädäntö

1) EU:n tullikoodeksi sekä sen delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset²⁹, joita on sovellettu vuodesta 2016 alkaen, muodostavat tärkeimmän tulli-ilmoituksia, -menettelyjä ja -muodollisuuksia koskevan puitelainsäädännön tullunionissa. Tarkistetun Kioton yleissopimuksen mukaisesti koodeksissa otetaan käyttöön sääntöjä, joilla pyritään lisäämään oikeusvarmuutta ja edistämään kaupan helpottamista sekä parantamaan EU:n ja jäsenvaltioiden taloudellisten ja rahoituksellisten etujen sekä EU:n kansalaisten turvallisuuden suojelua. Tavoitteena on erityisesti paperiton ja täysin automatisoitu tulliliitto, johon sisältyy uusia ja parannettuja, toisiinsa liittyviä sähköisiä järjestelmiä kaikkien tullimuodollisuuksien täyttämistä varten. Unionin tullikoodeksi sekä sen delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset toimivat jo tehokkaasti, ja kaikki sen tuottama hyöty on saatavilla vuoden 2025 jälkeen, jolloin siihen liittyvät 17 sähköistä järjestelmää otetaan käyttöön. Komissio käy säännöllisesti keskusteluja jäsenvaltioiden ja elinkeinoelämän järjestöjen kanssa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi, ja tämän seurauksena lainsäädäntöpakettiin on hyväksytty useita tarkistuksia.

2) EU:n tulliliittoon liittyy passitusjärjestelyjä sekä tullialueella että monien kolmansien maiden kanssa. Passitus on menettely, joka mahdollistaa tuonnin yhteydessä sovellettavien tullien, verojen ja kauppapolitiikkaan liittyvien toimenpiteiden väliaikaisen keskeyttämisen, jolloin tulliselvitykseen liittyvät muodollisuudet voidaan hoitaa määräpaikassa eikä tullialueelle saavuttaessa. EU:n jäsenvaltioiden välistä passitusmenettelyä sovelletaan myös Andorraan ja San Marinoon. Neljän EFTA-maan (Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi), Serbian, Pohjois-Makedonian tasavallan ja Turkin kanssa on toteutettu passitusjärjestelyjä vuonna 1987 tehdyn yhteistä passitusmenettelyä koskevan yleissopimuksen mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna³⁰. Yhteisen passitusmenettelyn käyttö Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa varmistettiin, kun Yhdistynyt kuningaskunta talletti liittymiskirjansa yleissopimukseen 30. tammikuuta 2019. EU on myös toteuttanut passitusjärjestelyjä niiden lähes 60 maan kanssa, jotka ovat allekirjoittaneet vuoden 1975 kauttakulkuyleissopimuksen (TIR- eli ”Transports Internationaux Routiers” -yleissopimus)³¹.

²⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-legislation_en

³⁰ Yhteistä passitusta käsittelevän EU:n ja EFTAn sekakomitean päätös N:o 1/2016, tehty 28 päivänä huhtikuuta 2016, 20 päivänä toukokuuta 1987 tehdyn yhteistä passitusmenettelyä koskevan yleissopimuksen muuttamisesta [2016/858].

³¹ <http://www.unece.org/tir/system/history/tir-history.html>

3) Väliaikainen maahantuonti EU:n tullialueelle on sallittua niistä noin 70 maasta peräisin olevien tavaroiden osalta, jotka ovat allekirjoittaneet vuonna 1990 tehdyn Maailman tullijärjestön (WCO) Istanbulin yleissopimuksen väliaikaisesta maahantuonnista³².

4) Tullien, arvonlisäveron ja valmisteveron kantamisen lisäksi laajaa tehtävien kirjoa hoitavat tulliviranomaiset valvovat EU:n rajoilla yli 60:n EU:n säädöksen täytäntöönpanoa kansalaisten, ympäristön ja sisämarkkinoiden eheyden suojelemiseksi. Näitä ovat esimerkiksi eläinlääkintä-, terveys-, kasvinsuojelu-, maatalous- ja ympäristösäännökset sekä tuotteiden turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta koskeva lainsäädäntö.

5) Asetus (EY) N:o 515/97 on tärkein oikeudellinen väline, jolla torjutaan tullipetoksia jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon avulla. EU:n jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa toteutetaan myös unionin tullikoodeksissa säädetyn riskeihin liittyviä tietoja koskevan tullialan riskienhallintajärjestelmän puitteissa.

6) Tulliviranomaiset vaihtavat tietoja muiden maiden kanssa varmistaakseen, että tullimääräyksiä noudatetaan ja että tulot peritään kokonaisuudessaan muiden maiden kanssa toteutettujen EU:n tulliyhteistyöjärjestelyjen puitteissa.

b) Tulliohjelmat

Tulliviranomaiset tekevät keskenään yhteistyötä ja vaihtavat parhaita käytäntöjä käyttäen EU:n tullialan toimintaohjelmien välineitä, menetelmiä ja rahoitusta. Yhteistyötä tehdään yhteisten toimien välityksellä sekä kehittämällä tietoteknisiä ja inhimillisiä valmiuksia.

Kaksi EU:n toimintaohjelmaa, joilla rahoitetaan tulliviranomaisten välistä yhteistyötä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi, ovat Tulli 2020 ja Herkules II ja III, eri näkökulmien, välineiden ja talousarvioiden avulla.

Tulli 2020 -ohjelmalla pyritään tukemaan tulliliiton toimintaa ja nykyaikaistamista sisämarkkinoiden lujittamiseksi osallistujamaiden välisen yhteistyön avulla. Yli [85 prosenttia] sen talousarviosta (522 miljoonaa euroa käypinä hintoina) osoitetaan sähköisille tullijärjestelmille, siten, että katetaan näiden järjestelmien EU:hun liittyvien osien kehittäminen, toiminta ja ylläpito. Loppuosa talousarviosta on tarkoitettu yhteistyöhön perustuvia lähestymistapoja varten eli yhteisille toimille (kuten hankeryhmät ja asiantuntijaryhmät) ja koulutustoimille (kuten koulutuskurssit ja inhimillisen osaamisen kehittäminen).

Euroopan petostentorjuntaviraston hallinnoimalla Herkules-ohjelmalla suojataan EU:n taloudellisia etuja tukemalla toimia, joilla torjutaan EU:n talousarvioon vaikuttavia sääntöjenvastaisuuksia, petoksia ja korruptiota.

³²<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?redirect=true&treatyId=533>

Näiden ohjelmien uusimista vuoden 2020 jälkeen koskevat ehdotukset on sisällytetty monivuotiseen rahoituskehykseen, joka on tarkoitus hyväksyä vuoden 2020 lopussa. Tulevalla tulliohjelmalla pyritään varmistamaan sähköisten tullijärjestelmien kehittäminen ja tehostamaan operatiivista yhteistyötä aihekohtaisesti tai maantieteellisesti.

c) Sähköiset tullijärjestelmät

Tulliliitto on toteuttanut useita digitaalisia nykyaikaistamistoimia perustamisestaan alkaen. 1990-luvun lopulla saavutettiin merkittävä läpimurto, kun otettiin käyttöön uusi passitusmenettelyjen digitaalinen käsittelyjärjestelmä, joka perustui ensimmäiseen EU:n laajuiseen sähköisten viestien vaihtojärjestelmään. Sen jälkeenkin on luotu monia sähköisiä tullijärjestelmiä. Nykyään lähes 100 prosenttia tulli-ilmoituksista käsitellään digitaalisesti.

Tullin tietotekniikan alaan liittyvän työn keskeinen osa on joidenkin olemassa olevien sähköisten järjestelmien parantaminen ja joidenkin uusien järjestelmien kehittäminen kaikkien unionin tullikoodeksin mukaisten tullimuodollisuuksien hallinnoimiseksi. Kaikkiaan 17 parannetun tai uuden järjestelmän valmiiksi saattamisen määräaika on viimeistään vuoden 2025 lopussa. Sähköiset järjestelmät muodostuvat seuraavista 14:stä Euroopan laajuisesta järjestelmästä (joissa on sekä EU:n laajuisia että kansallisia komponentteja) ja kolmesta puhtaasti kansallisesta järjestelmästä:

Euroopan laajuiset järjestelmät

1. *Tullipäätökset*: Hankkeen tavoitteena on yhdenmukaistaa tullipäätöstä koskevaan hakemukseen, päätöksentekoon ja päätöksenteon hallintaan liittyviä prosesseja koko EU:ssa.
2. *Sitova tariffitieto (STT)*: STT-tietokannassa julkaistaan kaikki päätökset, joilla talouden toimijalle annetaan tietoa tavarankoodista, jota tulliviranomainen soveltaa tavaroihin, joita talouden toimijat haluavat tuoda tai viedä. Hankkeen tavoitteena on parantaa Euroopan laajuista sitovaa tariffijärjestelmää unionin tullikoodeksin ja sen säännösten mukaisesti (esim. voimassaoloajan muutokset). Hanke liittyy läheisesti jäljempänä kuvattuun Surveillance 3 -järjestelmään.
3. *Valtuutettuja talouden toimijoita (AEO) koskevan järjestelmän parantaminen*: Hankkeen tavoitteena on parantaa AEO-hakemuksiin ja -lupiin liittyviä liiketoimintaprosesseja siten, että niissä otetaan huomioon koodeksin säännösten muutokset.
4. *Automaattinen vientijärjestelmä (AES)*: Tällä hankkeella pannaan täytäntöön vientiä ja poistamista koskevat koodeksin vaatimukset, ja siihen sisältyy kaksi osatekijää, Euroopan laajuinen (AES) ja kansallinen (kansallisten vientijärjestelmien parantaminen) osatekijä.
5. *Uuden tietokoneavusteisen passitusjärjestelmän (NCTS) parantaminen*: Tämän Euroopan laajuisen hankkeen tavoitteena on parantaa nykyistä järjestelmää, jolla automatisoidaan TIR-menettelyn piiriin kuuluvien kuljetusten passitusmenettelyjä ja valvontaa EU:ssa.

6. *Rekisteröidyn viejän järjestelmä (REX)*: REX-hankkeen tavoitteena on panna täytäntöön järjestelmä, joka tarjoaa ajantasaista ja kattavaa tietoa EU:n ulkopuolisiin maihin sijoittautuneista rekisteröidyistä viejistä, jotka vievät tavaroita EU:hun etuuskohtelukauppaa koskevien menettelyjen mukaisesti.
7. *Talouden toimijoiden rekisteröintiä ja tunnistamista koskeva alijärjestelmä 2 (EORI2)*: Hankkeen tavoitteena on parantaa nykyistä Euroopan laajuista EORI-järjestelmää, jolla rekisteröidään ja tunnistetaan EU:n ja kolmansien maiden talouden toimijat.
8. *Vakuuksien hallinta (GUM)*: Tämän hankkeen tavoitteena on varmistaa erityyppisten vakuuksien toimiva ja tehokas hallinnointi. Hankkeeseen sisältyy sekä Euroopan laajuinen että kansallinen osatekijä.
9. *Vakioitu tietojenvaihto (INF) erityismenettelyjä varten*: Tämän hankkeen tavoitteena on kehittää uusi Euroopan laajuinen hallinnollisen yhteistyön järjestelmä ja vakioitu tietojenvaihto tulliviranomaisten välillä eri jäsenvaltioissa.
10. *Surveillance 3*: Hankkeen tavoitteena on parantaa Surveillance 2+ -järjestelmää, jotta mahdollistetaan ilmoitusten nykyisten ja tulevien dataelementtien data-analyysi ja niistä raportointi tulliriskiä koskevan analyysin parantamiseksi, petosten torjumiseksi, toimintapolitiikan suunnittelemiseksi, markkina-analyysien laatimiseksi, jälkitarkastuksien suorittamiseksi sekä tilastointitarkoituksia varten.
11. *Tuontivalvontajärjestelmän parantaminen (ICS2) toimitusketjun turvallisuuden vahvistamiseksi tullialueelle saavuttaessa*: Hankkeen tavoitteena on luoda uusi Euroopan laajuinen järjestelmä, joka korvaa nykyisen tuontivalvontajärjestelmän. Pää tavoitteena on vahvistaa toimitusketjun turvallisuutta optimoimalla seikkaperäisten rahtitietojen vaihto ja puuttumalla turvallisuusprosessien ja/tai -tietojen laadun heikkouksiin riskianalyysin parantamiseksi.
12. *Keskitetty tulliselvitys tuonnissa (CCI)*: Hankkeen tavoitteena on luoda Euroopan laajuinen järjestelmä, jotta elinkeinonharjoittajat voivat keskittää tuontia koskevan tulli-ilmoituksensa jättämisen yhteen tullihallintoon, kun taas tavarat esitetään fyysisesti toisessa jäsenvaltiossa tai toisissa jäsenvaltioissa.
13. *Unioniaseman selvitys (PoUS)*: Hankkeen tarkoituksena on luoda uusi Euroopan laajuinen järjestelmä unioniaseman selvitykseen liittyvien sähköisten asiakirjojen tallennusta, hallinnoimista ja hakua varten.
14. *Yhtenäinen käyttäjähallinnan ja digitaalisen allekirjoituksen järjestelmä – YKH&DA-järjestelmä (elinkeinonharjoittajien suora pääsy EIS-järjestelmään)*: YKH&DA-järjestelmää koskevan hankkeen tavoitteena on panna täytäntöön järjestelmä, joka tarjoaa elinkeinonharjoittajille suoran ja yhdenmukaisen pääsyn uusiin EU:n laajuisiin palveluihin, kuten keskitettyihin palveluihin.

Kansalliset järjestelmät

15. *Kansallisten tuontijärjestelmien parantaminen*: Hankkeen tavoitteena on panna täytäntöön kaikki kansalliseen tuontialaan liittyvät koodeksin vaatimukset. Se kattaa kansalliset tulli-ilmoitusten käsittelyjärjestelmät sekä muut niihin liittyvät järjestelmät.

16. *Saapumistiedonanto, esittämistiedonanto ja väliaikainen varastointi*: Hankkeen tarkoituksena on määrittää kuljetusvälineen saapumistiedonantoa, tavaroiden esittämistä ja väliaikaisen varastoinnin ilmoitusta koskevat prosessit ja tukea niiden yhdenmukaistamista kaikissa jäsenvaltioissa.
17. *Eritymismenettelyt*: Hankkeen tavoitteena on nopeuttaa, helpottaa ja yhdenmukaistaa erityismenettelyjä kaikkialla unionissa tarjoamalla yhteisiä liiketoimintaprosessien malleja.

Seuraavat tässä asiakirjassa mainitut järjestelmät sisältyvät tulliviranomaisten tukemiseen ja/tai tuojien ja viejien toiminnan helpottamiseen tarkoitettujen muiden sähköisten tullijärjestelmien pitkään luetteloon:

Taric (Euroopan unionin yhtenäistetty tullitariffi): Tämä on monikielinen tietokanta, joka sisältää kaikki EU:n tulli-, kaupp- ja maatalouslainsäädäntöön liittyvät toimenpiteet.

COPIS (väärennösten ja piratismiin vastainen tietojärjestelmä): Tämän tarkoituksena on parantaa teollis- ja tekijänoikeuksien suojaa kohentamalla oikeudenhaltijoiden ja jäsenvaltioiden tullihallintojen sekä jäsenvaltioiden kaikkien tullitoimipaikkojen välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa.

Petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS): Tämän suojatun järjestelmän avulla jäsenvaltiot voivat vaihtaa tullilainsäädännön rikkomiseen liittyviä tietoja keskenään ja komission kanssa.

Sähköinen riskienhallintajärjestelmä: Tullialan sähköinen riskienhallintajärjestelmä (CRMS) tukee riskiä koskevien tietojen reaaliaikaista sähköistä vaihtoa jäsenvaltioiden välillä sekä komission ja jäsenvaltioiden välillä ja yhdistää toisiinsa 841 tullitoimipaikkaa, mukaan lukien kaikki kansainväliset satamat ja lentoasemat, suurimmat rajatarkastusasemat ja kaikki kansalliset riskianalyysikeskukset.