Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi laki Euroopan unionin hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanosta. Ehdotetulla lailla annettaisiin Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevaa asetusta täydentävät välttämättömät kansalliset säännökset, jotka koskevat asetuksen täytäntöönpanoa varsinaisen maksun keräämistä varten.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin Tullin tehtäväksi CBAM-todistusten myynti Euroopan unionin yhteisellä kauppapaikalla. Ehdotuksessa säädettäisiin vakuuden antamisesta valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman saamiseksi sekä Tullin mahdollisuudesta antaa tarkempia määräyksiä hyväksytyistä vakuusmuodoista ja perusteista jolloin vakuuden ei enää katsota turvaavan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia. Ehdotuksen säädettäisiin valtuutushakemusta koskevan päätöksen maksuttomuudesta. Lisäksi laissa säädettäisiin seuraamusmaksusta sekä tiedonsaantioikeutta ehdotetaan muutettavaksi siten, että Tulli saisi välttämättömät tiedot maksutta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

—————

Sisällys

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc167284380)

[PERUSTELUT 3](#_Toc167284381)

[1 Asian tausta ja valmistelu 3](#_Toc167284382)

[1.1 Tausta 3](#_Toc167284383)

[1.2 Valmistelu 4](#_Toc167284384)

[2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö 5](#_Toc167284385)

[3 Nykytila ja sen arviointi 8](#_Toc167284386)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 9](#_Toc167284387)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 10](#_Toc167284388)

[4.2 Pääasialliset vaikutukset 10](#_Toc167284389)

[5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 12](#_Toc167284390)

[5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 12](#_Toc167284391)

[5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot 12](#_Toc167284392)

[6 Lausuntopalaute 12](#_Toc167284393)

[7 Säännöskohtaiset perustelut 12](#_Toc167284394)

[8 Voimaantulo 13](#_Toc167284395)

[9 Toimeenpano ja seuranta 13](#_Toc167284396)

[10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 13](#_Toc167284397)

[Valitse kohde. 14](#_Toc167284398)

[[Kirjoita säädöksen nimi tähän] 14](#_Toc167284399)

[Valitse kohde. 15](#_Toc167284400)

[Valitse kohde. 15](#_Toc167284401)

[[Kopioi säädöksen nimi tähän] 15](#_Toc167284402)

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu
   1. Tausta

EU ja sen jäsenmaat ovat sitoutuneet kunnianhimoiseen ilmastopolitiikkaan. EU:n tasolla tavoitteena on ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä ja EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, joka sisältää useita lainsäädäntöesityksiä. Hiilidioksidipäästöjen säätömekanismi rajalle (jäljempänä *hiilirajamekanismi*) on yksi 55-valmiuspaketin lainsäädäntöesityksistä ja se astui voimaan 16.5.2023.

Hiilirajamekanismi on ilmaisjakoa korvaava hiilivuotoriskin torjunnan väline ja tulee asteittain korvaamaan päästökaupassa päästöoikeuksien ilmaisjaon niiden tuotteiden tuotannolle EU-alueella, joille kolmansista maista EU-alueelle tuotaessa tullaan asettamaan velvoite hankimaan tuotteen päästöjä vastaavan määrän CBAM-todistuksia. CBAM-todistus hankintaan yhteiseltä kauppapaikalta ja sen hinta määräytyy päästökaupan päästöoikeuden hinnan mukaisesti. Tavoitteena on, että sekä EU:ssa valmistetulle tuotteelle, että kolmannesta maasta tuodulle tuotteelle kohdistuu yhtäläinen kustannus tuotannon päästöintensiivisyyteen pohjautuen, EU:n päästöoikeuden hintaa peilaten. Hiilirajamekanismilla pyritään vihreän kehityksen ohjelman (KOM (2019), 640 lopullinen) mukaan myös siihen, että EU-tuontituotteiden hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin niiden hiilisisältöä, ja kannustetaan ulkomaisia valmistajia ja EU-alueen tuojia vähentämään päästöjään.

Hiilirajamekanismin toteutetaan EU:ssa kaksivaiheisesti: ensi vaiheessa raportointivelvoitteena ja toisessa vaiheessa todistusten hankkimisvelvoitteen käynnistyessä, niin että tuontiin kohdistuva kustannus pohjautuu tuotannon päästöintensiivisyyteen. Hiilirajamekanismin raportointivaihe käynnistyi 1.10.2023 ja päättyy 31.12.2025, niin että toinen vaihe ja varsinaisen todistusten ostaminen alkaa asteittain 1.1.2026.

Raportointivelvoitetta koskevan vaiheen toteuttamiseksi ennen varsinaisen hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen maksun keräämistä hiilirajamekanismiasetus on edellyttänyt kansallista asetusta täydentävää lainsäädäntöä. Siirtymäkautta koskevista kansallisen toimeenpanon edellytyksistä on Suomessa säädetty laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta (1288/2023), jäljempänä *hiilirajamekanismilaki*. Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen tehtävien osalta asiaa koskevat muutokset on tehty lakiin Tullin hallinnosta. Sekä laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta 1288/2023 että Tullin hallintoa koskevan lain muutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2024. Kyseisen hallituksen esityksen HE 52/2023 perusteluosiossa on avattu hiilirajamekanismin taustaa tarkemmin. Varsinaista hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen maksun keräämistä koskeva kausi käynnistyy 1.1.2026 edellyttäen tiettyjä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön koskien toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä.

* 1. Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista KOM (2021) 564 lopullinen. Ehdotukseen hiilirajamekanismiasetuksesta liittyi myös komission vaikutustenarviointi (SWD(2021) 643 final) sekä tiivistelmä vaikutustenarvioinnista (SWD(2021) 644 final).

Komission hiilirajamekanismia koskevan ehdotuksen käsittely aloitettiin syyskuussa 2021 erityisessä ad hoc -työryhmässä talous- ja rahoitusasioiden neuvoston alaisuudessa. Euroopan unionin neuvosto ja parlamentti saavuttivat alustavan sovun hiilirajamekanismiasetuksesta joulukuussa 2022 ja asetus astui voimaan 16.5.2023.

Hiilirajamekanismin asetusehdotuksesta annettiin eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmä U 57/2021 vp lokakuussa 2021 ja valtioneuvoston kantoja on neuvottelujen kuluessa tarkennettu eduskunnalle annetuilla U-jatkokirjelmillä UJ 4/2022 vp ja UJ 34/2022 vp. U-kirjelmissä sekä hiilirajamekanismin toimeenpanoa koskevassa hallituksen esityksen HE 52/2023 sivuilla 4-8 on kuvattu Suomen kantoja EU-säädökseen tarkemmin.

Raportointikauden seuraamuksista on 17.8.2023 annettu komission täytäntöönpanosasetus COM (2023) 5512 final. Komissio tulee antamaan kesällä 2024 hiilirajamekanisminasetuksen 17(10) artiklan nojalla täytäntöönpanoasetusehdotuksen, jossa tullaan ennakkotietojen mukaan säätämään valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman myöntämisen kriteereistä sekä aseman myöntämiseen vaadittavasta vakuudesta tiettyjen ehtojen täyttyessä, jäljempänä *täytäntöönpanoasetus*.

Hallituksen esityksen valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä Tullin kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti tammikuussa 2023 hiilirajamekanismin kansallista toimeenpanoa koskevan työryhmän. Työryhmään osallistuvat työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, Tulli, Energiavirasto, Energiateollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Suomen huolinta- ja logistiikkaliitto ry, Suomen Yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari sekä Teknisen kaupan liitto. Esitysluonnos tehtiin virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Tullin kanssa.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella X.6.2024-X.7.2024. Lausuntoja pyydettiin seuraavilta tahoilta: Ahvenanmaan maakunnan hallinto, Akava, Bioenergia ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Elintarviketeollisuusliitto ETL ry, Elkomit ry, Energiateollisuus ry, Energiavirasto, Helsingin hallinto-oikeus, Ilmastopaneeli, Kaupan liitto, Kemianteollisuus ry, Keskuskauppakamari, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kuluttajaliitto, Maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Metsäteollisuus ry, Muoti- ja urheilukauppa ry, Oikeusministeriö, Palta ry, Rakennusteollisuus RT, Satamaoperaattorit ry, SLC, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund r.f., Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen huolinta- ja logistiikkaliitto, Suomen kuljetus ja logistiikka SKAL ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen osto- ja logistiikkayhdistys LOGY ry, Suomen Sähkönkäyttäjät Elfi ry, Suomen Teknisten Toimihenkilöiden Keskusliitto STTK, Suomen varustamot, Suomen ympäristökeskus SYKE, Suomen Yrittäjät ry, Teknisen kaupan liitto, Teknologiateollisuus ry, Tulli, TUKES, Tuomioistuinvirasto, Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry, Ulkoministeriö, Valtiovarainministeriö, Verohallinto, Ympäristöministeriö ja Ålands Näringsliv.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM038:00/2024>.

1. EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Hiilirajamekanismi on uusi EU-politiikan instrumentti, jonka avulla tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetetaan saman suuruinen maksu, kuin joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästökaupan toimeenpanon seurauksena. Hiilirajamekanismi otetaan käyttöön tietyillä sektoreilla hiilivuotona tunnetun ilmiön ehkäisemiseksi, sillä kansainväliset erot ilmastotoimissa jatkuvat samalla, kun EU nostaa omien ilmastotoimiensa kunnianhimoa. Hiilivuodolla tarkoitetaan päästöintensiivisen tuotannon siirtymistä matalamman ilmastosääntelyn kolmansiin valtioihin ja globaalien kasvihuonekaasupäästöjen kasvua sen seurauksena. Mekanismi otetaan käyttöön tarkemmin määritetyissä tuotteissa, jotka koskevat rautaa ja terästä, alumiinia, sementtiä ja lannoitteita ja vetyä sekä tuontisähköä.

Hiilirajamekanismi pannaan toimeen EU:n päästökaupasta erillisenä, mutta sitä peilaavana CBAM-todistusten hankintaan perustuvana järjestelmänä. Järjestelmässä tuontia harjoittavat yritykset ja yksityishenkilöt velvoitetaan ilmoittamaan tuontinsa sekä raportoimaan niistä aiheutuneet päästöt komission hallinnoimaan CBAM-rekisteriin ja hankkimaan päästöjä vastaavan määrän todistuksia. Mekanismi on suunniteltu niin, että se osaltaan edesauttaa selkeän ja vakaan sääntely-ympäristön muodostumista ja siten ylläpitää edellytyksiä päästöjä vähentävien investointien toteuttamiselle EU-alueen yrityksissä sekä kolmansissa maissa. Vaikka mekanismi alkuvaiheessa kohdentuu rajattuun joukkoon päästöintensiivisiä tuotteita, se on suunniteltu niin, että sitä on mahdollista laajentaa myöhemmin muille sektoreille.

Mekanismi otetaan käyttöön kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa 1.10.2023 alkaen 31.12.2025 saakka tuontituotteiden tuojilla on velvollisuus vain raportoida tiedot tuotteen päästösisällöstä sekä suorien että epäsuorien päästöjen osalta. Siirtymäkautena hiilirajamekanismiasetuksen mukaisiin tuojan velvoitteisiin kuuluvat asetuksen 33, 34 ja 35 artiklassa säädetyt raportointivelvoitteet. 35 artiklassa säädetään maahantuojille velvollisuus antaa komissiolle vuosineljänneksittäin raportti, joka sisältää tiedot vuosineljänneksen aikana tuoduista tavaroista. Asetus velvoittaa maahantuojat hankkimaan raportointiin tarvittavat tiedot hiilirajamekanismin alaisen tuotteen tuottajalta. Siirtymäkaudella kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät rajoittuvat erityisesti raportointivelvoitteen noudattamisen seurantaan ja laiminlyöntien sanktiointiin. Suomessa kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi on nimetty Tulli.

Siirtymäkauden jälkeen neljännesvuosittaisesta raportoinnista luovutaan ja siirrytään vuosittaiseen raportointiin sekä CBAM-maksun asteittaiseen keräämiseen. Täten raportointia koskevat siirtymäkauden viranomaistehtävät lakkaavat ja viranomaiselle tulee uusia tehtäviä, jotka ovat siirtymäajan tehtäviä laajempia. Maahantuojan tulee jatkossa vuosittain toimittaa CBAM-rekisteriin edellisenä vuonna tuotujen CBAM-tavaroiden tuotesidonnaisia päästöjä vastaava määrä CBAM-todistuksia. Jos maahantuoja laiminlyö velvoitteensa, on maahantuoja velvollinen maksamaan seuraamusmaksun. Hiilirajamekanismiasetuksen mukainen seuraamus vastaa suuruudeltaan EU:n päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) 16 artiklan 3 kohdassa säädettyä liikapäästömaksua. Vuodesta 2026 alkaen kansallisen viranomaisen tehtävänä on niin ikään huomauttaa maahantuojaa, jos maahantuoja ei ole ostanut vähintään 80 % hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia todistuksia kvartaalin aikaisista tuonneistaan.

Vuodesta 2025 alkaen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on myöntää ja hallinnoida hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia valtuutuksia. Kukin maahantuoja tai maahantuojaa edustava välillinen edustaja tarvitsee 1.1.2026 alkaen valtuutuksen CBAM:n alaisten tuotteiden tuonnille EU:hun. Valtuutusta voi hakea 1.1.2025 alkaen.

Valtuutushakemuksessa hakijan tulee ilmoittaa tiettyjä hiilirajamekanimiasetuksessa määriteltyjä tietoja. Hakijalta vaaditaan nimi, osoite ja yhteystiedot, EORI-numero sekä tieto siitä, mitä taloudellista toimintaa hakija EU:ssa pääosin harjoittaa. Lisäksi hakijan tulee toimittaa veroviranomaisen antama vahvistus siitä, että hakijaa ei koske maksamaton kansallisen verovelan perintämääräys ja hakijan on niin ikään annettava kunnian ja omantunnon kautta vakuutus siitä, etteivät sitä koske muun muassa tullilainsäädännön tai verosääntöjen rikkomukset. Lisäksi hakijan tulee toimittaa tiedot taloudellisista ja toiminnallisista valmiuksistaan, joihin viranomainen voi tarvittaessa pyytää lisäselvityksiä. Lisäksi hakija on arvioitava kuinka paljon tavaraa se EU:hun tuo hakemuksen jättämisvuonna sekä sitä seuraavana vuonna. Tavaran määrän lisäksi myös tavaran rahallinen arvo tulee arvioida. Jos valtuutusta hakee välillinen edustaja, edustajan tulee hakemuksessa myös kertoa, mitä tahoa hän edustaa.

Toimivaltainen kansallinen viranomainen myötää hakemuksesta valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman edellyttäen, että tietyt asetuksessa määritellyt kriteerit täyttävät. Kriteerien mukaan hakija ei ole ollut osallisena tullilainsäädännön, verotussääntöjen, markkinoiden väärinkäyttöä koskevien sääntöjen tai tämän asetuksen nojalla annettujen delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten vakavassa tai toistuvassa rikkomisessa eikä hakijalla etenkään ole merkintöjä taloudelliseen toimintaansa liittyvistä vakavista rikoksista.

Mikäli hakija ei ole ollut olemassa hakemuksen jättämisvuotta edeltävien kahden kokonaisen tilikauden ajan, toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava hakijalta vakuuden asettamista riittävän taloudellisen ja operatiivisen kyvykkyyden täyttämiseksi. Näin ollen, jos asetuksen alaisia tuotteita EU:hun tuova yritys on perustettu vuonna 2023 tai myöhemmin, ja se hakee valtuutusta vuonna 2025, maahantuojan on toimitettava kansalliselle viranomaiselle vakuus.

Artiklan 17 mukainen vakuus olisi pankkitakauksena tai vastaavalla tavalla turvaava muunlaisena vakuus. Artiklan 17(10) mukaisella täytäntöönpanoasetuksella komissio tulee tämän hetken tietojen mukaan määrittelemään, että muunlaisiin vastaavalla tavalla turvaaviin vakuusmuotoihin luetaan sellaiset vakuudet, jotka kussakin EU-jäsenvaltiossa kansallisen lainsäädännön mukaan ovat hyväksyttyjä. Komissiolta saadun tiedon mukaan kansallisille viranomaisille tullaan jättämään mahdollisuus määrätä mitkä muunlaiset vakuudet pankkitakauksen lisäksi voidaan hyväksyä CBAM-vakuudeksi.

Kansallinen viranomainen on peruttava valtuutus, jos maahantuoja toistuvasti tai vakavasti rikkoo CBAM-todistusten palautusvelvoitetta, ei täytä CBAM-ilmoittajalle asetettuja kriteerejä tai vakuusvaatimuksia tai ei huomautuksista huolimatta varmista, että sen tilillä on riittävä määrä CBAM-todistuksia.

Lisäksi kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle tulee tehtäväksi valvoa ja estää hiilirajamekanismiasetuksen mukaisten velvoitteiden kiertäminen sekä ilmoittaa havainnoistaan komissiolle. Kansallisen viranomainen voi myös käsitellä komission riskianalyysin esiin nostamat havainnot.

Hiilirajamekanismiasetuksen mukaisten vuosi-ilmoitusten jälkitarkastukset komission ilmoittamien havaintojen perusteella tulevat niin ikään kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi. Mikäli vuosi-ilmoituksissa on epäselvyyksiä, kansallinen viranomainen voi tehdä maahantuojaan kohdistuvan yritystarkastuksen. Viime kädessä kansallinen viranomainen laatii hallinnollisen päätöksen, jossa maahantuoja velvoitetaan ostamaan lisää hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia todistuksia. Jos kansallinen toimivaltainen viranomainen havaitsee hiilirajamekanismiasetuksen mukaisissa ilmoituksissa tahallista virheellisen tiedon toimittamista, se vastaa myös näiden tapausten saattamisesta tutkintaan ja käsittelyyn.

Komissio perustaa hiilirajamekanismiasetuksen mukaisten todistusten myynnin, takaisinoston ja mitätöinnin järjestämiseen yhteisen kauppapaikan, joka toteutetaan komission ja jäsenvaltioiden yhteishankintana. Jäsenvaltioiden tehtäväksi tulee vuodesta 2026 alkaen CBAM-todistusten myynti ja takaisinosto tämän EU:n yhteisen keskitetyn kauppapaikan kautta CBAM-velvollisille toimijoille.

CBAM-todistusten myynnistä saatujen tulojen osalta tulee huomioida, että komission 20.6.2023 antamissa omia varoja koskevissa päivitetyissä ehdotuksissa hiilirajamekanismi olisi yksi uusista EU:n omista varoista. Komissio on ehdottanut, että 75 prosenttia jäsenvaltion CBAM-todistusten myynnistä saamista tuloista siirrettäisiin unionin budjettiin ja 25 prosenttia jäisi jäsenvaltioille kantopalkkioina. Neuvottelut uusien omien varojen osalta ovat vielä kaukana yksimielisyyttä vaativasta päätöksestä. Mikäli yksimielisyyteen kuitenkin päästäisiin, otettaisiin uudet omat varat käyttöön todennäköisimmin aikaisintaan 1.1.2028, jolloin komission esityksen mukaan jäsenmaat siirtäisivät vuonna 2026 keräämistään CBAM-tuloista sovitun osuuden EU-budjettiin vuoden 2028 aikana.

Mikäli ehdotus omista varoista hyväksytään, tulee kansallisen toimivaltaisen viranomaisen vastattavaksi myös komission ja tilintarkastustuomioistuimen tekemiä tarkastuksia, joissa käsitellään esimerkiksi kolmannessa maassa sijaitsevan tuotantolaitoksen päästölaskelmia ja niiden yhteensopivuutta kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tekemään hallinnolliseen päätökseen, mahdolliseen yritystarkastukseen ja oikaisupäätökseen.

Hiilirajamekanismiasetus osoittaa lisäksi suoraan tulliviranomaisille tehtäviä. Näihin tehtäviin kuuluvat etenkin tiedonvälittämiseen komissiolle liittyvät tehtävät sekä velvoite tiedottaa maahantuojia CBAM-velvoitteista. Tulliviranomaisten tehtävänä on myös tehdä tavarantarkastuksia näytteenottoineen.

Hiilirajamekanismiasetuksen mukaan vuodesta 2026 alkaen akkreditoitujen todentajien tulee todentaa asetuksen piiriin kuuluvien tuotteiden tuotesidonnaiset päästöt. Täten asetus osoittaa suoria tehtäviä myös kansalliselle akkreditointielimelle, joka Suomessa on Finas. Näihin tehtäviin kuuluu todentajien akkreditointi hiilirajamekanismiin liittyviin todentamistehtäviin. Kansallisen akkreditointielimen tulee arvioida, onko akkreditointia hakevalla todentajalla valmiudet hiilirajamekanismiin liittyviin akkreditointitehtäviin.

Hiilirajamekanismiasetus antaa komissiolle valtuudet yhteensä kuuteentoista täytäntöönpano – ja delegoidun säädöksen valmisteluun. Säädökset koskevat muun muassa hiilirajamekanismin alaisen tuotteen päästölaskentamenetelmiä, viranomaistehtäviä sekä hiilen hinnoittelua kolmansissa maissa.

Varsinaisen CBAM-todistusten ostovelvoitteen alkuun liittyen komissio on antamassa vuonna 2024 useita täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä. Komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen CBAM-ilmoittajan valtuuttamiseen ja valtuuttamisen ehtoihin liittyen, jotka tarvitaan voimaan vuoden 2024 aikana jotta valtuutusten myöntäminen 1.1.2025 voi alkaa. Niin ikään komission mukaan se tulee vuonna 2024 antamaan delegoidun asetuksen sekä täytäntöönpanoasetuksen todentajien akkreditointiin ja todentamistoimintaan liittyen sekä delegoidun asetuksen liittyen CBAM-todistusten myyntiin ja ostamiseen. Lisäksi vuonna 2024 komissio todennäköisesti tulee valmistelemaan täytäntöönpanosäädökset liittyen päästöjen todentamiseen sekä CBAM-rekisteriin.

1. Nykytila ja sen arviointi

Hiilirajamekanismia täydentävää kansallista lainsäädäntöä on annettu tammikuussa 2024 voimaantulleessa hiilirajamekanismilaissa. Hiilirajamekanismilaissa säädetään Tullin tehtävästä CBAM-viranomaisena ja Tullin toimivaltuuksista sekä raportointikauden seuraamuksesta.

Tulli on toiminut toimivaltaisena kansallisena hiilirajamekanismiasetuksen mukaisena viranomaisena 1.1.2024 alkaen. Tullin tehtävät ovat keskittyneet etenkin siirtymäajan velvoitteisiin ja niin ikään varautumiseen laajempiin viranomaistehtäviin, kun itse CBAM-todistusten ostaminen ja myynti käynnistyy vuonna 2026.

Hiilirajamekanismin mukainen raportointivelvoite on käynnistynyt 1.10.2023 alkaen ja sen mukaan suomalaisten maahantuojien tai välillisen edustajan on tullut toimittaa komissiolle CBAM-raportti neljännesvuosittain. Ensimmäinen raportointikausi koski vuoden 2023 päästöjä ajalta 1.10.-31.12.20233. ja raportin määräaika on ollut 31.1.2024. Suomalaisista CBAM-velvollisista ensimmäisen raportin oli toukokuuhun 2024 mennessä toimittanut noin 50 prosenttia ja toiselta raportointikaudelta 1.1.2024-31.3.2024 raportin on toimittanut 43 prosenttia suomalaisista maahantuojista. Raportointikauden toimeenpanossa on ollut haasteita komission hallinnoiman siirtymäajan järjestelmän teknisessä toteutuksessa, sillä tammi-helmikuussa 2024 osalla maahantuojista oli ongelmia järjestelmään pääsyn kanssa.

Raportointivelvoitteen alun jälkeen toukokuuhun 2024 mennessä noin 1700 yritystä on tuonut CBAM:n piirissä olevia tavaroita Suomeen. Näistä valtaosa toi maahan teräs- ja rautatuotteita, jotka olivat myös tilastoarvossa merkittävin CBAM:n velvoitteita koskeva tavaraluokka. Kokonaisuudessaan CBAM-tavaroiden tuonti koski noin 5 prosenttia Suomen suuntautuvasta kokonaistuonnin arvosta kyseisenä ajanjaksona.

Raportointivaiheen alussa komissio on sallinut maahantuojille oletusarvojen käyttämisen tuontituotteiden päästösisällön arvioinnissa. Täten lähes kaikki CBAM-raportin toimittaneet toimijat ovat nojanneet komission määrittämiin tuotekohtaisiin oletusarvoihin raporteissaan. Tästä syystä tietoja tuonnin todellista päästöistä komissiolla ja kansallisilla viranomaisilla ei tällä hetkellä ole käytettävissä. Oletusarvojen perusteella voidaan kuitenkin määrittää, kuinka merkittävät päästöt suuruusluokaltaan CBAM-tuotteiden tuonnilla maahantuojilta saatujen tietojen mukaan on. Tämän hetken tietojen perusteella 80 prosenttia raportin toimittaneista maahantuojista on raportoinut alle 10 hiilidioksiditonnin päästöt tuonnilleen ja noin 91 prosenttia on raportoinut alle 100 hiilidioksiditonnin päästöt. Täten suurin osa raportointivelvoitteen täyttäneistä tuojista on päästöissä mitattuna tuonut CBAM-tavaroita vain maltillisesti.

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
   1. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanoa koskevat välttämättömät kansalliset säännökset varsinaisen asetuksen mukaisten CBAM-todistusten keräämistä varten.

Ehdotetussa laissa ehdotetaan Tullin tehtäväksi hiilirajamekanismiasetuksen toimivaltaisen viranomaisen tehtävän lisäksi CBAM-todistusten myynti ja takaisinosto Euroopan unionin yhteisellä kauppapaikalla. Ehdotuksessa säädettäisiin vakuuden antamisesta valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman saamiseksi sekä Tullin mahdollisuudesta antaa tarkempia määräyksiä hyväksytyistä vakuusmuodoista ja perusteista jolloin vakuuden ei enää katsota turvaavan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin seuraamusmaksusta varsinaista CBAM-todistusten palauttamista koskevaa kautta varten. Seuraamusmaksun voisi määrätä, mikäli laiminlyö velvoitetta palauttaa CBAM-todistuksia tai jos tuo tavaroita unionin tullialueelle ilman valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemaa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin valtuutushakemusta koskevan päätöksen maksuttomuudesta. Lisäksi tiedonsaantioikeutta ehdotetaan muutettavaksi siten, että Tulli saisi välttämättömät tiedot maksutta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

* 1. Pääasialliset vaikutukset

Hiilirajamekanismin vaikutuksia yleisesti on kuvattu eduskunnalle toimitetussa U-kirjeessä U 57/2021 sekä U-jatkokirjelmissä UJ 4/2022 vp ja UJ 34/2022 vp. Kansallisia vaikutuksia on niin ikään tarkemmin kuvattu hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanosta ja Tullin hallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamiseksi sivuilla 10-14. Lisäksi hallituksen esityksessä on kuvattu vaikutukset julkiseen talouteen Tullin lisäresurssitarpeiden johdosta. Tällä hallituksen esityksellä ei ole uusia resurssivaikutuksia, sillä Tulli toimii hiilirajamekanismiasetuksen mukaisena kansallisena toimivaltaisena viranomaisena.

Hiilirajamekanismiasetuksen vaikutukset yrityksiin

Hiilirajamekanismiasetuksen mukaan CBAM-tavaroiden tuonti EU-alueelle tulee luvanvaraiseksi 1.1.2026 alkaen. Jos toimivaltainen viranomainen toteaa, että kriteerit luvan myöntämiseen eivät täyty, CBAM-ilmoittajan asemaa ei myönnetä. Tässä esityksessä ei säädetä luvan myöntämisen kriteereistä, vaan kriteerit määritetään hiilirajamekanismiasetuksessa ja sen nojalla annetussa alemman asteisessa EU-lainsäädännössä.

Luvan epäämisellä voi olla vaikutuksia niihin yrityksiin, jotka ovat tuoneet tai haluavat tuoda CBAM-tavaroita Suomeen. Luvanvaraisuus voi vähentää CBAM-tuotteiden tuontia Suomeen kolmansista maista, jos CBAM-valtuutuksen hakijoiden joukossa on yrityksiä, jotka eivät täytä kriteerejä. Näin voi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa yritys on toistuvasti ja vakavasti rikkonut CBAM:n siirtymäajan velvoitetta toimittaa CBAM-tuontia koskeva raportti neljännesvuosittain 1.10.2023 alkaen. Tämän hetken tiedon mukaan ensimmäisen raportointikauden raportin on toimittanut noin 50 prosenttia CBAM-velvollisista. Jos tuonti kolmansista maista vähenee, tuonti voi mahdollisesti painottua vahvemmin EU:n sisämarkkinoille.

Vuodesta 2026 alkaen akkreditoitujen todentajien tulee lähtökohtaisesti todentaa asetuksen piiriin kuuluvien tuotteiden tuotesidonnaiset päästöt. Tiettyjä poikkeuksia todentamisvelvoitteiseen on, joita komissio täsmentää tulevassa asiaa käsittelevässä täytäntöönpanosäädöksessä. Todentajien asemaan hiilirajamekanismissa liittyy tiettyjä epävarmuuksia, jotka voivat koskettaa CBAM-tavaroita maahantuovia yrityksiä. Tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, onko suomalaisilla todentajilla halukkuutta tarjota hiilirajamekanismin todentamistehtäviin liittyviä palveluita. Maahantuoja voi kuitenkin käyttää todentajana suomalaisten toimijoiden lisäksi myös muualla EU:ssa sijaitsevia todentaja, jotka on akkreditoitu CBAM-todentajan tehtäviin.

Todentajan käyttämisellä on yrityksille kustannusvaikutus. Hiilirajamekanismi on uusi toiminto, jolloin todentajapalvelujen hinnoittelusta ei ole Suomessa ja EU:ssa tämän palvelun osalta tietoa. Todentamiskustannuksiin tulee vaikuttamaan myös se, missä tilanteissa todentajalla on velvollisuus käydä kolmannessa maassa sijaitsevassa laitoksessa, jossa kyseessä olevia CBAM-tavaroita tuotetaan. Näitä kriteerejä komissio tulee täsmentämään vuoden 2024 loppupuolella annettavassa täytäntöönpanosäädöksessä.

1. Muut toteuttamisvaihtoehdot
   1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hiilirajamekanismiasetus on suoraan velvoittavaa EU-lainsäädäntöä jäsenmaissa, jolloin kansallisen viranomaisen velvoitteiden hoitamisen osalta asetus ei anna harkinnan varaa.

Tulli on vuodesta 2024 lukien vastannut hiilirajamekanismin kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä. Hiilirajamekanismiasetuksen mukaisesti jäsenmaa vastaa CBAM-todistuksien myynnistä yhteisessä keskuskauppapaikassa. CBAM-todistusten myynnin ja takaisinoston voisi hoitaa myös muu viranomainen kuin Tulli. Lähtökohtaisesti on kuitenkin katsottu hallinnollisesti tehokkaaksi ratkaisuksi keskittää hiilirajamekanismiasetuksen tehtävät yhdelle viranomaisen.

* 1. Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Hiilirajamekanismi edellyttää jäsenvaltioita nimeämään toimivaltaisen kansallisen viranomaisen hiilirajamekanismin viranomaistehtäviin. Komissio pyysi jäsenvaltiota nimeämään toimivaltaiset viranomaiset vuonna 2023 ja julkaisi maaliskuussa 2024 listan EU-maiden nimeämistä viranomaisista.

Hiilirajamekanismin viranomaistehtävien resurssitarve vaihtelee jäsenvaltioittain etenkin riippuen siitä, kuinka suurta CBAM-tuotteiden tuonti kuhunkin jäsenvaltioon on. Esimerkiksi Alankomaihin kohdistuu merkittävää CBAM-tuotteiden tuontia etenkin maan suurien satamien kautta. Alankomaat arvioi, että CBAM-velvollisia yrityksiä ja yksityisiä toimijoita tulee olemaan noin 8000-10000. Vähäisemmät resurssivaikutukset kohdistuvat etenkin pieniin saarivaltioihin. Suomi on CBAM-velvollisten määrässä lähellä keskiarvoa ja Tulli arvioi Suomessa CBAM-velvollisten määrän olevan noin 1000-1500 yritystä ja yksityistä toimijaa.

Jäsenvaltiot ovat nimenneet eri viranomaistoimijoita hiilirajamekanismin tehtäviin. Useassa jäsenmaassa (Saksa, Hollanti, Tanska, Itävalta, Puola) tehtäviä hoitaa päästökauppaviranomainen ja osassa jäsenmaita tehtäviin on nimetty ympäristöviranomainen (Ruotsi, Luxembourg, Irlanti, Belgia, Viro, Bulgaria, Liettua). Suomen lisäksi Kroatia on nimennyt Tullin toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Osa jäsenvaltioista on ilmoittanut kansallisen viranomaisen tehtävät ministeriötasolla, jolloin tarkemmasta työnjaosta ei ole tietoa. Latviassa, Romaniassa ja Sloveniassa viranomaistehtävät ovat vastuutettu valtiovarainministeriön hallinnonalalle, jolloin on mahdollista että myös näissä maissa tulliviranomainen on kansallisen viranomaisen tehtävissä mukana. Eroja jäsenvaltioiden välillä voi selittää kansallisten hallintojen erilainen rakenne sekä hiilirajamekanismin tehtävien moninaisuus.

Vuotta 2025 ja 2026 koskevien tehtävien toimeenpano on monessa jäsenmaassa alkuvaiheessa. Siten tietoa muiden maiden suunnitelmista ei ole.

1. Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnokseen pyydettiin lausuntoja XXXXX Lausuntopalvelu.fi –sivuston kautta. Lausuntoja saatiin yhteensä XX kappaletta. Lausunnon jättivät XXX.

1. Säännöskohtaiset perustelut

**1 a §.** *Määritelmät.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin lain soveltamisen kannalta keskeiset käsitteet. Ehdotetun pykälän 1 kohdan mukaan valtuutetulla CBAM-ilmoittajalla tarkoitettaisiin hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan mukaisesti valtuutettua luonnollista tai oikeushenkilöä.

Ehdotetun pykälän 2 kohdan mukaan CBAM-todistuksella tarkoitettaisiin hiilirajamekanismiasetuksen 3 artiklan 24 kohdassa tarkoitettua sähköisessä muodossa olevaa todistusta, joka vastaa yhtä hiilidioksidiekvivalenttitonnia tavaroiden tuotesidonnaisia päästöjä;

Ehdotetun pykälän 3 kohdan mukaan yhteisellä keskuskauppapaikalla tarkoitettaisiin CBAM-todistusten myyntiä ja takaisinostoa varten perustettavaa yhteistä keskuskauppapaikkaa.

**2 §.** *Viranomaisten tehtävät*. Pykälää ehdotetaan muutettavan siten, että Tullin tehtäväksi lisättäisiin hiilirajamekanismiasetuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta CBAM-todistuksien myynti yhteisessä keskuskauppapaikassa. Hiilirajamekansimiasetuksen mukaan jäsenmaiden tulee vastata CBAM-todistusten myynnistä yhteisessä keskuskauppapaikassa eikä tehtävää ole suoraan asetuksen perusteella osoitettu toimivaltaiselle viranomaiselle tai Tullille. Tullin hoitaessa kaikki muut asetuksen mukaiset tehtävät on tarkoituksenmukaista keskittää myös CBAM-todistusten myynti Tullin tehtäväksi.

**2 a §.** *Vakuuden vaatiminen.* Ehdotetussa uudessa 2 a §:ssä säädettäisiin vakuuden vaatimisesta sekä Tullin määräyksenantovaltuudesta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa säädetään vakuuden antamisesta valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman saamiseksi. Ehdotettu momentti on luonteeltaan informatiivinen. Hiilirajamekanisminasetuksen 17 artiklassa säädetään valtuutetun CBAM-ilmoittajan valtuuttamisen kriteereistä. Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman saamiseksi hakijan tulee osoittaa taloudelliset ja toiminnalliset valmiutensa täyttää hiilirajamekanismiasetuksen mukaiset velvoitteensa. Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa puolestaan säädetään, että 17 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun kriteerin täyttämiseksi toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava vakuuden antamista, jos hakija ei ole ollut olemassa 5 artiklan 1 kohdan mukaisen hakemuksen jättämisvuotta edeltävien kahden kokonaisen tilikauden ajan.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Tulli voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitkä vakuusmuodot Tulli hyväksyisi hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla vastaavalla tavalla turvaaviksi muunlaisiksi vakuuksiksi. Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdan toinen alakohta jättää kansallisesti harkittavaksi, mikä katsotaan pankkitakausta vastaavalla tavalla turvaavaksi muunlaiseksi vakuudeksi. Tullin määräyksenantovaltuus olisi rajattu koskemaan hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen vakuuden vaatimista niissä tilanteissa, joissa valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemaa hakeva toimija ei ole ollut olemassa vähintään kahta tilikautta. Asetuksen sanamuoto itsessään rajaa Tullin toimivaltaa, ja kysymys hyväksyttävistä vakuuden muodoista kuuluu myös veronkantoviranomaisena toimivan Tullin harkintavallan piiriin, minkä vuoksi Tullin valtuuttaminen määräämään asiasta olisi perusteltua. Tullin määräyksenantovaltuus kohdistuu vain hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa tarkoitettuihin vakuuksiin, ja se on luonteeltaan teknistä. Määräysten antaminen edellyttää erityistä asiantuntemusta. Tulli on tullilain nojalla antanut muun muassa määräyksen 19/2016, jonka mukaan Tulli hyväksyy unionin tullikoodeksin delegoidun asetuksen (EU) 2015/2448 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista vakuusmuodoista kiinteistökiinnityksen ja pantin antamisen.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Tulli voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, minkä unionissa toimivan rahoituslaitoksen antamat takaukset se hyväksyisi. Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaan vakuus annetaan unionissa toimivan rahoituslaitoksen antamana vaadittaessa maksettavana pankkitakauksena tai vastaavalla tavalla turvaavana muunlaisena vakuutena. Kyseinen hiilirajamekanismiasetuksen artikla yhtäältä edellyttää, että vakuuden on antanut unionissa toimiva rahoituslaitos. Toisaalta hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 6 kohdan mukaan jos toimivaltainen viranomainen toteaa, että annettu vakuus ei turvaa tai ei enää riitä turvaamaan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia tai toiminnallisia valmiuksia noudattaa tämän asetuksen mukaisia velvoitteitaan, sen on vaadittava valtuutettua CBAM-ilmoittajaa valitsemaan, antaako se lisävakuuden vai korvaako se alkuperäisen vakuuden uudella 5 kohdan mukaisesti. Hiilirajamekanismiasetus lähtee siitä, että takaus on lähtökohtaisesti hyväksyttävä, jos se on unionissa toimivan rahoituslaitoksen antama. Toisaalta hiilirajamekanismiasetuksessa säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen on seurattava sitä, onko annettu vakuus (vaadittaessa maksettava pankkitakaus tai vastaavalla tavalla turvaava muunlainen vakuus) riittävä turvaamaan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia tai toiminnallisia valmiuksia noudattaa hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia velvoitteita. Pankkitakauksen turvaavuuteen vaikuttaa olennaisesti sen antaneen rahoituslaitoksen taloudellinen tilanne. Hyväksyttävän rahoituslaitoksen taloudellisesta tilanteesta saadaan tietoa ensisijaisesti virallisten reittaustietojen kautta.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan Tulli voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, millä perustein Tulli ei katsoisi vakuuden enää turvaavan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia noudattaa hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia velvoitteitaan. Hiilirajamekanismin asetuksen 17 artiklan 6 kohdan mukaan, jos toimivaltainen viranomainen toteaa, että annettu vakuus ei turvaa tai ei enää riitä turvaamaan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia tai toiminnallisia valmiuksia noudattaa tämän asetuksen mukaisia velvoitteitaan, sen on vaadittava valtuutettua CBAM-ilmoittajan valitsemaan, antaako se lisävakuuden vai korvaako se alkuperäisen vakuuden uudella 5 kohdan mukaisesti. Hiilirajamekanismiasetuksen 5 artiklan 2 alakohdan mukaan toimivaltainen viranomainen vahvistaa tällaisen vakuuden määrän, joka saadaan määrittämällä se lukumäärä CBAM-todistuksia, joka valtuutetun CBAM-ilmoittajan kuuluisi 5 artiklan 5 kohdan g alakohdan mukaisesti ilmoitetun tavaroiden tuonnin perusteella palauttaa 22 artiklan mukaisesti, ja laskemalla yhteen kyseisten todistusten arvo. Valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemaa hakiessaan toimijan on arvioitava unionin alueelle tuotavien tavaroiden arvioitu rahallinen määrä ja tavaralajeittain sinä kalenterivuonna, jonka aikana hakemus jätetään, ja sitä seuraavana kalenterivuonna. CBAM-tavaroiden tuonnin arvo voi muuttua esimerkiksi silloin, kun yrityksen CBAM-tavaroiden maahantuontitoiminta laajenee. Tällöin arvioon perustunut vakuuden määrä ei mahdollisesti enää riittävällä tavalla turvaa tai enää riitä turvaamaan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia noudattaa asetuksen mukaisia velvoitteita. Tällainen velvoite on esimerkiksi velvollisuus hankkia hiilirajamekanismiasetuksen edellyttämä määrä CBAM-todistuksia.

**2 b §.** *Valtuutushakemusta koskevan päätöksen maksuttomuus.* Ehdotetussa uudessa 2 b §:ssä säädettäisiin valtuutushakemuksen maksuttomuudesta. Ehdotetun pykälän mukaanhiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa tarkoitetun CBAM-ilmoittajan valtuutushakemusta koskeva päätös olisi maksuton.

**3 §.** *Tiedonsaantioikeus.*Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin mahdollisuus saada välttämättömät tiedot maksutta. Ehdotetun pykälän mukaan Tullilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joita hiilirajamekanismiasetuksen mukaiset velvoitteet koskevat.

**4 a §.** *Seuraamusmaksu.*Ehdotetussa uudessa 4 a §:ssä säädettäisiin varsinaisen CBAM-todistusten palauttamista koskevan ajanjakson seuraamuksista. Seuraamukset perustuvat hiilirajamekanismiasetuksen edellyttämään seuraamukseen.Ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaanTulli voisi määrätä seuraamusmaksun sille, joka ei noudata hiilirajamekanismiasetuksen 22 artiklassa säädettyä velvoitetta palauttaa CBAM-todistuksia. Ehdotetun pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan Tulli voisi määrätä seuraamusmaksun sille, joka tuo tavaroita unionin tullialueelle ilman hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa tarkoitettua valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemaa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklassa säädetään seuraamusmaksun määräämisestä. Hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklan mukaan valtuutettu CBAM-ilmoittaja, joka ei ole viimeistään kunkin vuoden 31 päivänä toukokuuta palauttanut edellisenä kalenterivuonna tuotujen tavaroiden tuotesidonnaisia päästöjä vastaavaa lukumäärää CBAM-todistuksia, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun. Tällaisen seuraamusmaksun on oltava sama kuin direktiivin 2003/87/EY 16 artiklan 3 kohdassa säädetty liikapäästömaksu, sellaisena kuin sitä sovelletaan tavaroiden tuontivuonna, korotettuna mainitun direktiivin 16 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Hiilirajamekanismiasetuksen mukainen seuraamusmaksu vastaa päästökauppadirektiivin liikapäästösakkoa. Liikapäästösakko on 100 euroa palauttamatta jätettyä päästöoikeutta kohden ja se on korotettu vuodesta 2013 alkaen Euroopan kuluttajahintaindeksin mukaisesti. Hiilirajamekanismiasetuksen mukaisesti seuraamusmaksun maksaminen ei vapauta valtuutettua CBAM-ilmoittajaa velvoitteesta palauttaa kulloisenkin vuoden puuttuva lukumäärä CBAM-todistuksia. Hiilirajamekanismiasetuksen mukaan seuraamusmaksu määrätään myös jos muu henkilö kuin valtuutettu CBAM-ilmoittaja tuo tavaroita unionin tullialueelle noudattamatta hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia velvoitteita. Edellä mainitussa tilanteessa seuraamusmaksun on oltava tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava, ja ottaen huomioon erityisesti noudattamatta jättämisen kesto, vakavuus, laajuus, tahallisuus ja toistuvuus sekä asianomaisen henkilön yhteistyöhalukkuus toimivaltaisen viranomaisen kanssa, sen on oltava määrältään kolmesta viiteen kertaa suurempi kuin CBAM-todistusten palauttamisen laiminlyöntiä koskeva seuraamusmaksu, sellaisena kuin sitä sovelletaan tavaroiden tuontivuonna, kunkin sellaisen CBAM-todistuksen osalta, jota henkilö ei ole palauttanut.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan seuraamusmaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle, ja se olisi täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös siitä on tullut lainvoimaiseksi. Seuraamusmaksun perintään sovelletaan, mitä tullilaissa (304/2016) säädetään tullivelan perinnästä.

1. Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

1. Toimeenpano ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti tammikuussa 2023 hiilirajamekanismin kansallista toimeenpanoa koskevan työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä on seurata asetuksen toimeenpanoa kansallisesti. Työryhmään osallistuvat työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, Tulli, Energiavirasto, Energiateollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Suomen huolinta- ja logistiikkaliitto ry, Suomen Yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari ja Teknisen kaupan liitto. Työryhmä seuraa hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanoa ja vaihtaa tietoa viranomaisten ja sidosryhmien kesken.

Hiilirajamekanismin artikla 30 velvoittaa komissiota seuraamaan asetuksen vaikutuksia ja toimivuutta. Komissio tulee artiklan 30 mukaan seuraamaan hiilirajamekanismiasetuksen vaikutuksia muun muassa hiilivuotoon ja kansainvälisten ilmastotoimien kehitykseen sekä arvioimaan mahdollisuuksia mekanismin laajentamiselle uusiin tuotteisiin ja teollisuuden sektoreihin sekä arvioimaan mekanismin hallinnon järjestämistä ja kustannuksia.

Hiilirajamekanismiasetus tullaan todennäköisesti uudistamaan joko vuoden 2025 lopussa tai vuonna 2026. Lisäksi komissiolta saadun tiedon mukaan komissio suunnittelee asetuksen teknistä avaamista jo aiemmin. Mahdollisen teknisen avaamisen sisällöstä ei ole tietoa.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi laki Euroopan unionin hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanosta. Ehdotetulla lailla annettaisiin Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevaa asetusta täydentävät välttämättömät kansalliset säännökset, jotka koskevat asetuksen täytäntöönpanoa varsinaisen maksun keräämistä varten. Hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia CBAM-todistuksia aletaan keräämään vuodesta 2026 alkaen, jolloin asetuksen piiriin kuuluvien tuotteiden maahantuonti edellyttäisi Tullin myöntämän valtuutuksen. Valtuutuksen myöntämisen ehtona on tietyissä tapauksissa kansalliselle viranomaiselle toimitettava vakuus. Ehdotuksen mukaan Tulli voisi määräyksellä antaa tarkemmat edellytykset hyväksyttävälle vakuudelle. Esityksessä ehdotetaan lisäksi hiilirajamekanismiasetukseen perustuvaa seuraamusta sekä valtuutushakemuksen maksuttomuutta.

Hallituksen esitykseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti ja 18 §:ssä säädetty elinkeinon vapaus. Ehdotukseen sisältyy määräyksenantovaltuuksia, joten esitystä on käsiteltävä myös perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Lisäksi ehdotuksessa ehdotetaan hiilirajamekanismiin perustuvaa seuraamusmaksua sekä säädettäisiin valtuutushakemusta koskevan päätöksen maksuttomuudesta, joiden osalta tulee arvioida perustuslain 2 §:n 3 momentissa asetettuja vaatimuksia julkisen vallan käytölle ja 81 §:n 2 momentin mukaisia edellytyksiä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Hiilirajamekanismiasetuksen edellyttämä valtuutus edellytyksenä maahantuonnille on rinnastettavissa elinkeinovapauden rajoittamiseen luvanvaraisuudella. Valtuutuksen myöntämisestä ja edellytyksistä säädetään hiilirajamekanismiasetuksessa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Hiilirajamekanimiasetuksen tarkoituksena on edistää 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta ympäristöstä asettamalla tuontituotteille päästökaupassa päästöoikeutta vastaava maksu. Maksun myötä luovutaan päästökaupan ilmaisjaosta sekä kannustetaan kolmansia maita ottamaan käyttöön päästökauppaa vastaavia päästövähennyskeinoja.

Hiilirajamekanimisasetuksen mukaisesti vakuutta tulee edellyttää, mikäli hakija ei ole ollut olemassa hakemuksen jättämisvuotta edeltävien kahden kokonaisen tilikauden ajan, riittävän taloudellisen ja operatiivisen kyvykkyyden turvaamiseksi, toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on vaatia hakijalta vakuuden antamista. Näin ollen, jos asetuksen alaisia tuotteita EU:hun tuova yritys on perustettu vuonna 2023 tai myöhemmin, ja se hakee valtuutusta vuonna 2025, maahantuojan on toimitettava kansalliselle viranomaiselle vakuus. Esityksessä ehdotetaan määräyksenantovaltuutuksia Tullille. Ehdotuksen mukaan määräyksenantovaltuutus koskisi tarkempia edellytyksiä hiilirajamekanismiasetuksen artiklan 17 mukaisen vakuuden antamiseksi. Tullilla olisi mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä vakuuksista jotka se hyväksyy hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla vastaavalla tavalla turvaaviksi muunlaisiksi vakuuksiksi sekä minkä unionissa toimivan rahoituslaitoksen antamat takaukset se hyväksyisi. Lisäksi Tulli voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, millä perustein Tulli ei katsoisi vakuuden enää turvaavan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia noudattaa hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia velvoitteitaan. Tullin määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin perustuslain 80 §:n 1 momentissa mainittu asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksella tai määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. [PeVL 10/2014 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/PeVL+10/2014), s. 3/I, [PeVL 58/2010 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/PeVL+58/2010), s. 3/I ja [PeVL 44/2010 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/PeVL+44/2010), s. 4/II). Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin määräyksenantovaltuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. [PeVL 34/2012 vp](https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/PeVL+34/2012), s. 3/I).  Tullilakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 10/2016 vp, s. 4/II) perustuslakivaliokunta katsoi, että määräyksenantovallan kohdistuessa lähinnä erilaisiin menettelyvaatimuksiin ja ollessaan sisällöltään teknisiä sekä edellyttäessään erityistä asiantuntemusta ja kohteena olevan toiminnan tuntemusta voitiin katsoa perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisten syiden täyttyvän, joiden vuoksi muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia oikeussääntöjä. Varsinaisista vakuutta koskevista lain alaan kuuluvista vaatimuksista säädetään hiilirajamekanismiasetuksessa. Ehdotuksen mukainen määräyksenantovaltuutus kohdistuu vakuuden antamista koskeviin menettelyvaatimuksiin ja siten täyttävän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset sekä erityisen syyn vaatimuksen.

Esityksessä ehdotetaan, että valtuutushakemusta koskeva päätös olisi maksuton. Valtion suoritteiden maksullisuudesta ja maksujen suuruudesta säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Esityksessä poikettaisiin edellä mainitusta yleislaista, siten että valtuutushakemusta koskeva päätös olisi maksuton. Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 81 §:n 2 momentin näkökulmasta. Sen mukaan valtion viranomaisten, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta (HE 1/1998 vp, s. 135/I). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvausta tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Esityksessä ehdotetaan valtuutusta koskevan päätöksen maksuttomuutta ja siten arvioidaan ehdotetun säännöksen olevan perustuslain kannalta ongelmaton.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hiilirajamekanimiasetuksen mukaisten CBAM-todistusten palauttamista jättämistä koskeva seuraamus, sekä seuraamuksesta jos tuo ilman valtuutusta asetuksen piirissä olevia tuotteita maahan. Ehdotuksen mukaan edellä mainituissa tilanteissa määrättäisiin hiilirajamekanimiasetuksen 26 artiklassa säädetty seuraamus. Seuraamuksen määräytyminen perustuu EU-sääntelyyn eikä jätä kansalliselle sääntelylle liikkumavaraa. Ehdotuksessa on huomioitu oikeusturva muutoksenhaun säätämisen myötä.

to Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

imenpiteen kohteena olevan oikeusturvaan.

*Ponsi*

Koska …. asetuksessa on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäviksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

**Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään lakiin Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta (1288/2023) uusi 1 a §, 2 a §, 2 b § ja 4 a § sekä muutetaan 2 ja 3 § seuraavasti:

1 a §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

*valtuutetulla CBAM-ilmoittajalla* hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan mukaisesti valtuutettua luonnollista tai oikeushenkilöä;

*CBAM-todistuksella* hiilirajamekanismiasetuksen 3 artiklan 24 kohdassa tarkoitettuasähköisessä muodossa olevaa todistusta, joka vastaa yhtä hiilidioksidiekvivalenttitonnia tavaroiden tuotesidonnaisia päästöjä;

*yhteisellä keskuskauppapaikalla* CBAM-todistusten myyntiä ja takaisinostoa varten perustettavaa yhteistä keskuskauppapaikkaa.

2 §

Viranomaisten tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa hiilirajamekanismiasetuksen kansallisen toimeenpanon ohjauksesta ja kehittämisestä.

Tulli on hiilirajamekanismiasetuksen 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen ja vastaa hiilirajamekanismiasetuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta CBAM-todistuksien myynnistä yhteisessä keskuskauppapaikassa.

2 a §

Vakuuden vaatiminen

Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa säädetään vakuuden antamisesta valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman saamiseksi.

Tulli voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitkä vakuusmuodot Tulli hyväksyy hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla vastaavalla tavalla turvaaviksi muunlaisiksi vakuuksiksi.

Tulli voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, minkä unionissa toimivan rahoituslaitoksen antamat takaukset se hyväksyy.

Tulli voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, millä perustein Tulli ei katso vakuuden enää turvaavan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia noudattaa hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia velvoitteitaan.

2 b §

Valtuutushakemusta koskevan päätöksen maksuttomuus

Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa tarkoitetun CBAM-ilmoittajan valtuutushakemusta koskeva päätös on maksuton.

3 §

Tiedonsaantioikeus

Tullilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joita hiilirajamekanismiasetuksen mukaiset velvoitteet koskevat.

4 a §

Seuraamusmaksu

Tulli voi määrätä seuraamusmaksun sille, joka;

1. ei noudata hiilirajamekanismiasetuksen 22 artiklassa säädettyä velvoitetta palauttaa CBAM-todistuksia;
2. joka tuo tavaroita unionin tullialueelle ilman hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa tarkoitettua valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemaa.

Hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklassa säädetään seuraamusmaksun määräämisestä.

Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle, ja se on täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös siitä on tullut lainvoimaiseksi. Seuraamusmaksun perintään sovelletaan, mitä tullilaissa (304/2016) säädetään tullivelan perinnästä.

———

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

—————

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi