15.11.2023

Talousvaliokunta

Lausuntopyyntönne 30.10.2023

HE 52/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta ja Tullin hallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Vastauksena lausuntopyyntöönne Tulli toteaa seuraavaa.

Yleistä hiilirajamekanismista

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/956 hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle (jäljempänä ’hiilirajamekanismiasetus’ tai ’CBAM-asetus’) on tullut voimaan 17.5.2023. Siirtymäkaudella sovellettava hiilirajamekanismiasetusta täydentävä täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/1773 (jäljempänä ’täytäntöönpanoasetus’) on tullut voimaan 16.9.2023.

Hiilivuodon ehkäisemiseksi hiilirajamekanismilla (CBAM) puututaan asetuksessa määriteltyjen tavaroiden tuotesidonnaisiin kasvihuonekaasupäästöihin tuotaessa niitä unionin tullialueelle. Hiilivuotoa ilmenee, jos ilmastopolitiikkaan liittyvien kustannusten vuoksi tiettyjen toimialojen yritykset siirtävät tuotantoaan muihin maihin tai jos kyseisistä maista tuotavilla tuotteilla korvataan vastaavia mutta vähemmän kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavia tuotteita.

Hiilirajamekanismilla luodaan taloudellisia kannustimia päästöjen vähentämiseen kolmansissa maissa toimiville toiminnanharjoittajille. Hiilirajamekanismilla on tarkoitus korvata EU:n päästökauppajärjestelmään sisältyvät hiilivuotoriskin ehkäisemiseksi perustetut mekanismit. Toistaiseksi mekanismi koskee rauta- ja terästuotteita (mm. ruuvit, mutterit ja prikat), lannoitteita, alumiinia, sementtiä, tiettyjä kemikaaleja ja sähköä, jotka tuodaan EU:n ulkopuolelta.

Hiilirajamekanismissa EU:hun CBAM-tavaraa tuovien on hankittava riittävä määrä CBAM-todistuksia, joilla kompensoidaan tavaroiden valmistuksessa syntyneitä päästöjä. CBAM-todistus on sähköisessä muodossa oleva todistus, joka vastaa yhtä hiilidioksidiekvivalenttitonnia tavaroiden tuotesidonnaisia päästöjä. Tuojien on mahdollista todentaa tuotannon alhaiset päästöt ja ilmoittaa CBAM-ilmoituksella kolmannessa maassa jo maksetusta päästömaksusta sen huomioon ottamiseksi.

Tuojat ilmoittavat tavarat Tullille maahantuonnin yhteydessä. Hiilirajamekanismissa ei kanneta maksuja tullauspäätöksellä, vaan jälkikäteen hankitaan riittävä määrä CBAM-todistuksia. Poikkeuksena ovat enintään 150 euron arvoiset lähetykset, vähäarvoinen matkustajatuonti sekä sotilaallisen toiminnan yhteydessä siirrettävät ja käytettävät tavarat. Tuonnista annetaan joka vuosi CBAM-ilmoitus, jonka avulla toimivaltainen viranomainen tarkistaa muun muassa ilmoitettujen päästöjen ja hankittujen CBAM-todistusten vastaavuuden.

Voimaantulo ja EU:n omat varat

CBAM-asetuksen säännösten soveltaminen alkaa vaiheittain. CBAM-asetuksen ns. siirtymäkausi alkoi 1.10.2023. Siirtymäkautena tavaroita tuovien tulee ainoastaan raportoida tuotesidonnaiset päästöt komission perustamaan ja ylläpitämään CBAM-siirtymärekisteriin. Tuojien on annettava ensimmäinen CBAM-raportti Q4/2023 aikaisista tuonneistaan 31.1.2024 mennessä.

Siirtymäkausi päättyy 31.12.2025. Sen jälkeen tuojien on viimeistään kunkin vuoden 31 päivänä toukokuuta, ja ensimmäisen kerran vuonna 2027 vuoden 2026 osalta, annettava edellistä kalenterivuotta koskeva CBAM-ilmoitus CBAM-rekisteriin sekä hankittava kyseistä ilmoitusta vastaava määrä CBAM-todistuksia. CBAM-ilmoituksessa on oltava kunkin tavaralajin paljous, todennetut tuotesidonnaiset kokonaispäästöt, palautettavien CBAM-todistusten lukumäärä ja jäljennökset todentamisraporteista.

1.1.2026 lukien unionin tullialueelle saa tuoda CBAM-asetuksessa tarkoitettuja tavaroita ainoastaan valtuutettu CBAM-ilmoittaja. Näiden tavaroiden tuonti muuttuu siten luvanvaraiseksi. Valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemaa voi CBAM-asetuksen siirtymäsäännösten nojalla hakea 31. joulukuuta 2024 lukien. Valtuutuksen myöntää sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, johon hakija on sijoittautunut.

Hiilirajamekanismista kertyviä tuloja on ehdotettu uudeksi EU:n oma varaksi. Suomen osuus hiilirajamekanismin tuloista olisi karkeasti arvioiden keskimäärin vuosittain noin 40-50 miljoonaa euroa, joka johtuu suurimmaksi osaksi sähkösektorin mukaan ottamisesta. Ilman sähkösektoria Suomen osuus olisi reilu 10 miljoonaa euroa ajanjaksolla 2026–2030 (U 22/2022 *vp*).

Komissio soveltaa nykyisistä omista varoista tuttua tarkastusprosessia myös CBAM omaan varaan jäsenvaltion Komissiolle ilmoittaman ja myöhemmin maksaman oman varan määrän oikeellisuuden varmistamiseksi. CBAM-todistuksia palautetaan ensimmäisen kerran vuonna 2027. Jäsenvaltio lähettää vuonna n+1 selvityksensä myönnettyjen sertifikaattien mukaisesta tulosta vuotena n. Komissio lähettää jäsenvaltioille selvityksen mukaisen maksupyynnön vuonna n+2.

Vaikutukset toimivaltaiseen viranomaiseen ja tuojiin

Tullia esitetään CBAM-asetuksessa tarkoitetuksi kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudet ovat uusi, resursointia vaativa tehtäväkokonaisuus Tullille. Siirtymäkaudella 1.10.2023-31.12.2025 kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vastuulla on muun muassa yrityksille ja yksityishenkilöille suuntautuva tiedottaminen ja neuvonta, CBAM-raportilla annettavien tietojen tarkistaminen, seuraamusmaksujen määrääminen, oikaisuvaatimusten käsittely sekä lupaprosessin järjestäminen.

Lupaprosessiin liittyy myös lupalausuntovelvoite, jossa tutkitaan, onko valtuutetun CBAM-ilmoittajan lupaa hakevalla aikaisempia tulli- tai verolainsäädännön taikka markkinoiden väärinkäyttöä koskevien sääntöjen rikkomisia taustallaan. Lausuttava aika on CBAM-asetuksessa viisi vuotta, ja se poikkeaa tullilainsäädännössä normaalisti sovellettavasta kolmesta vuodesta, samoin kuin markkinoiden väärinkäyttöä koskevien rikkomusten selvittäminen. CBAM-asetusta sovelletaan myös yksityishenkilöihin, joka tuo omat haasteensa muun muassa resurssisuunnitteluun.

Siirtymäkauden jälkeen toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä ovat asiakasneuvonta, tiedottaminen, CBAM-todistusten myyntiin ja ostoon liittyvä asiakaspalvelu, lupien ja vakuuksien hallinnointi sekä tuojien ohjaaminen ja mahdollinen sanktiointi, mikäli nämä eivät ole hankkineet riittävästi CBAM-todistuksia. Niin ikään tehtäviin kuuluvat CBAM-ilmoitusten vuositarkastukset yritystarkastuksineen, mahdollisten väärinkäytöstapausten rikostutkinta, tavarantarkastukset ja näytteenotot, omien varojen hallinnointi, edellä mainitut lupalausunnot sekä riskianalyysi ja rikostiedustelutehtävät.

Tuojien velvollisuutena siirtymäkaudella on CBAM-asetuksessa säädetty raportointi. Tuojien on annettava CBAM-rekisterin kautta vuosineljänneksittäin CBAM-raportti edellisen vuosineljänneksen aikaisista tuonneistaan. CBAM-raportin on sisällettävä tiedot tavaralajin kokonaispaljoudesta, tosiasialliset tuotesidonnaiset kokonaispäästöt, epäsuorat kokonaispäästöt sekä hiilen hinta, joka alkuperämaassa on maksettu tavaroiden tuotesidonnaisista päästöistä.

Siirtymäkaudella tuojiin kohdistuu CBAM-raportoinnin myötä hallinnollista taakkaa. Kunkin tavaroita kalenterivuoden tietyn vuosineljänneksen aikana tuoneen on annettava CBAM-rekisterin kautta viimeistään kuukauden kuluttua kunkin vuosineljänneksen päättymisestä kyseistä vuosineljännestä koskeva CBAM-raportti. Sen on sisällettävä muun muassa CBAM-asetuksen mukaisesti lasketut tuotesidonnaiset kokonaispäästöt. Päästölaskennassa tarvittavien tietojen hankkiminen kolmansissa maissa sijaitsevista tuotantolaitoksista on tuojan vastuulla.

Siirtymäkauden jälkeen CBAM-asetuksessa tarkoitettuja tavaroita saa tuoda ainoastaan valtuutettu CBAM-ilmoittaja. Jäsenvaltioon sijoittautuneiden tuojien on ennen tavaroiden tuontia haettava kyseistä valtuutusta. Lisäksi tuojien on annettava vuosittain edellistä kalenterivuotta koskeva CBAM-ilmoitus viimeistään kunkin vuoden 31. päivänä toukokuuta mennessä, ja varmistettava, että ovat ne ovat hankkineet CBAM-asetuksessa vaaditun määrän CBAM-todistuksia.

Siirtymäkaudella määrättävistä seuraamusmaksuista

Lausuntopalautteissa huomautettiin hiilirajamekanismin nopeasta toimeenpanon aikataulusta ja muistutettiin tuojiin kohdistuvista haasteista raportoinnin käynnistyessä jo lokakuussa 2023 sekä rajallisista mahdollisuuksista hankkia raportoinnin edellyttämiä tietoja. Lausuntopalautteissa painotettiin sujuvaa ja hallinnollista taakkaa vähentävää toimeenpanoa ja toisaalta joustavuutta raportointivaiheen käynnistyessä sekä tuojiin kohdistuvia seuraamuksia määritettäessä.

Siirtymäkautena sovellettavassa täytäntöönpanoasetuksen 16 artiklassa säädetään tarkemmin seuraamusmaksuista. Toimivaltaisten viranomaisten on seuraamusmaksua määrittäessään otettava huomioon muun muassa raportoivan ilmoittajan tahallinen tai huolimaton käyttäytyminen, raportoivan ilmoittajan aiempi raportointivelvollisuuksien noudattaminen sekä se, onko raportoiva ilmoittaja toteuttanut vapaaehtoisesti toimenpiteitä varmistaakseen, ettei vastaavia rikkomuksia enää aiheudu.

Nykyisellään Tullin tehtävänä on huolehtia tulliselvityksestä ja –verotuksesta, tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoimenpiteistä ja erikseen säädetysti toimittaa valmisteverotusta, arvonlisäverotusta ja muuta verotusta, suorittaa verovalvontaa ja tullirikosten esitutkintaa. Lisäksi Tulli huolehtii ulkomaankaupan tilastoinnista, muusta toimialaansa liittyvästä tilastoinnista ja tehtävissään tarvitsemistaan laboratoriotutkimuksista.

Nykyisissä tehtävissään Tulli määrää erilaisia hallinnollisia seuraamuksia, kuten tullinkorotuksia ja virhemaksuja tullilain (304/2016) nojalla. Seuraamusmaksuja määrätään muun muassa vaadittavien ilmoitusten laiminlyönneistä ja vaillinaisina taikka virheellisinä antamisista. Näiden virhemaksujen määrääminen perustuu tullilain mukaisesti kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon mm. menettelyn moitittavuus, toistuvuus ja tekijän taloudellinen asema.

Tuotteet, tuojat ja Tullin kustannukset

CBAM-asetusta sovelletaan sen liitteessä I lueteltuihin kolmannen maan alkuperätavaroihin, kun kyseisiä tavaroita tai niistä sisäisessä jalostusmenettelyssä saatuja tuotteita tuodaan unionin tullialueelle. Tavarat jaotellaan kyseisessä liitteessä tuoteryhmiin, joita ovat sementti, sähkö, lannoitteet, rauta ja teräs, alumiini ja kemikaalit. Kemikaalien ryhmään lukeutuu toistaiseksi vain vety.

Potentiaalisesti CBAM-asetuksen velvoitteet koskevat lukuisia yrityksiä ja yksityishenkilöitä. Rauta ja teräs –ryhmän tuotteita toi vuoden 2022 aikana yhteensä 2472 yritystä ja 897 yksityishenkilöä. Alumiini –ryhmän tuotteita toi vuoden 2022 aikana yhteensä 965 yritystä ja 180 yksityishenkilöä. Lannoitteet –ryhmän tuotteita toi vuoden 2022 aikana yhteensä 35 yritystä ja 9 yksityishenkilöä. Sementti –ryhmän tuotteita toi vuoden 2022 aikana 24 yritystä.

Rauta- ja teräs –ryhmän tuotteiden tuonnin tilastoarvo vuoden 2022 osalta oli 1002 miljoonaa euroa. Vastaavasti alumiini –ryhmän tilastoarvo oli 132 miljoonaa euroa, lannoitteet –ryhmän tilastoarvo oli 111 miljoonaa euroa ja sementti –ryhmän tilastoarvo 3 miljoonaa euroa.

Lisätalousarvioehdotuksessa vuodelle 2023 Tulli on arvioinut toiminnan käynnistämisen kustannuksia vuodesta 2023 alkaen. Merkittävin kustannuserä on rekrytoitavan henkilöstön palkkausmenot. Arvion mukaan eri tehtäviin vuoteen 2027 mennessä tarvittaisiin mahdollisesti 79 henkilöä. Etenkin toiminnan käynnistämisvaiheessa tarvitaan henkilöstön intensiivistä kouluttamista.

Muita menoja ovat tietojärjestelmiin liittyvät muutokset ja vuosittainen ylläpito, joissa on vielä merkittävää epävarmuutta, kuten laitteiden ja välineiden hankinta ml. mahdollisesti Tullilaboratorion tarvitsema noin puolen miljoonan euron mittalaite, mahdolliset toimitilamenot ja muut henkilösidonnaiset menot. Tietojärjestelmäkustannusten osalta resurssiarviota vaikeuttavat nopea toimeenpanon aikataulu (kehittäminen aloitettava mahdollisesti jo siirtymäkaudella) ja esim. järjestelmäarkkitehtuuria koskevien suunnitelmien epäselvyys muun muassa riskienhallinta-järjestelmien osalta. Vastaavasti CBAM-asetuksen edellyttämien yritystarkastusten menestyksellinen hoitaminen edellyttänee tietojärjestelmien kehittämistä.

Tulli esitti lisätalousarvioehdotuksessaan vuodelle 2023, että Tullin toimintamomentille 28.10.02 lisätään yhteensä 803 000 euroa hiilirajamekanismin käynnistämistoimiin vuodelle 2023.

Sähkön luonteesta johtuen resurssiarvio pysyy pitkälti samana, vaikka sähköä ei enää tuoda CBAM-asetuksen soveltamisalaan kuuluvista kolmansista maista. Sähkölle ei ensinnäkään tehdä fyysisiä tarkastuksia, vaan niitä tehdään kaikille muille CBAM-asetuksen tuotekatteeseen kuuluville tavaroille. Lisäksi sähkön tuojia on vähän

verrattuna muiden CBAM-tuotteiden tuojien määrään. Sähkön tuojien vähäisen määrän johdosta myös lupia on vähemmän myönnettävänä ja hallinnoitavana. CBAM-asetuksen liitteen III mukaisesti asetusta ei sovelleta tavaroihin, joiden alkuperä on Islanti, Liechtenstein, Norja tai Sveitsi.