TULLI

Lausunto
24.10.2024
Dnro Tulli/2024/01079-1

Ulkomaankauppa- ja verotusosasto
Asiakkuus- ja veronkantoyksikkö
Asko Sinervo

Eduskunta
Eduskunnan talousvaliokunta

HE 99/2024 vp, asiantuntijalausunto, talousvaliokunta 25.10.2024 kello 11:00

Asiantuntijalausunto talousvaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta

Päästötodistusten myynti Tullin tehtävänä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain (1288/2023, hiilirajamekanismilaki) 1 §:ä siten, että Tullin tehtäväksi lisätään hiilirajamekanismiasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/956 hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle) 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu CBAM-todistusten myynti ja takaisinosto yhteisessä kauppapaikassa.

Hiilirajamekanismiasetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on myytävä CBAM-todistuksia yhteisessä keskuskauppapaikassa kyseiseen jäsenvaltioon sijoittuneille valtuutetuille CBAM-ilmoittajille. CBAM-todistusten takaisinostosta säädetään puolestaan hiilirajamekanismiasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan, jos valtuutettu CBAM-ilmoittaja sitä pyytää, sen jäsenvaltion, johon valtuutettu CBAM-ilmoittaja on sijoittunut, on ostettava takaisin CBAM-todistukset, jotka ovat jäljellä ilmoittajan tilillä CBAM-rekisterissä sen jälkeen, kun todistukset on palautettu 22 artiklan mukaisesti.

Tulli katsoo, että myynti- ja takaisinostotehtävästä ei ole säädetty hiilirajamekanismiasetuksessa niin, että asetus osoittaisi tehtävän tietylle kansalliselle viranomaiselle. Koska Tulli vastaa hiilirajamekanismiasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tavaroita tuovien neuvonnasta niin päästöraporttien kuin valtuutusasioiden osalta, on tarkoituksenmukaista, että myös myynti- ja takaisinostotehtävä säädetään Tullille, jotta neuvonta myös näissä asioissa voidaan järjestää hallinnollisesti tehokkaasti ja jo kertynyt asiakasymmärrys voidaan hyödyntää.

Säännökset vakuuden antamisesta valtuutetun ilmoittajan aseman saamiseksi. Ehdotetussa uudessa 2 a §:ssä säädettäisiin vakuuden antamisesta sekä Tullin määräyksenantovaltuudesta. Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa säädetään valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman myöntämisessä noudatettavista menettelyistä. Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 2 kohdassa säädetään kriteerit valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman myöntämiseksi:

> a) hakemuksen jättämistä edeltävien viiden vuoden aikana hakija ei ole ollut osallisena tullilainsäädännön, verotussääntöjen, markkinoiden väärinkäyttöä koskevien sääntöjen tai tämän asetuksen ja tämän asetuksen nojalla annettujen delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten vakavassa tai toistuvassa rikkomisessa eikä hakijalla etenkään ole merkintöjä taloudelliseen toimintaansa liittyvistä vakavista rikoksista;
>
> b) hakija osoittaa taloudelliset ja toiminnalliset valmiutensa täyttää tämän asetuksen mukaiset velvoitteensa;
>
> c) hakija on sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa hakemus on jätetty; ja
>
> d) hakijalle on annettu EORI-numero asetuksen (EU) N:o 952/2013 9 artiklan mukaisesti.

Hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa säädetään, että edellä viitatun hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyjen kriteerien 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.

Niin ikään hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa säädetään, että 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. Lisäksi hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa säädetään, että vakuus on annettava unionissa toimivan rahoituslaitoksen antamana vaadittaessa maksettavana pankkitakauksena tai vastaavalla tavalla turvaavana muunlaisena vakuutena.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Tulli voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitkä vakuusmuodot Tulli hyväksyisi hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla turvaavaksi muunlaiseksi vakuudeksi. Puolestaan ehdotetun 3 momentin mukaan Tulli voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitkä unionissa toimivan rahoituslaitoksen antamat takaukset se hyväksyisi.

Vastaavaa vakuussääntelyä sisältyy myös tullimenettelyjä koskevaan sääntelyyn. Tullikoodeksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013 unionin tullikoodeksista) edellyttää vakuuksia maahantuonnin, sisäisen jalostuksen, ulkoisen jalostuksen, varastoinnin, tietyn käyttötarkoituksen (end use) ja väliaikaisen maahantuonnin tullimenettelyissä. Vakuuksilla turvataan tullimenettelyssä syntyneen ja mahdollisesti syntyvän tullivelan maksu. Tullitoiminnan vakuustyypit ovat yksittäisvakuus ja yleisvakuus.

Tullilain (29.4.2016/304) 54 §:n 1 momentin mukaan koodeksin III osaston 2 luvussa säädetään tullivelan tai mahdollisen tullivelan maksamisesta vaadittavasta vakuudesta. Tullilain 54 §:n 2 momentissa säädetään, että Tulli voi antaa tarkemmat määräykset kansallisten verojen ja maksujen osalta vaadittavan vakuuden määrän määrittämisestä. Tullilain 54 §:n 3 momentissa puolestaan säädetään, että Tulli voi muuttaa vakuuden määrää henkilön toiminnassa tai taloudellisessa asemassa tapahtuneiden muutosten perusteella. Niin ikään Tullilain 54 §:n 4 momentissa säädetään, että Tulli voi määrätä vakuusasiakirjan laatimisesta muussa kuin asiakirjamallin muodossa sekä siitä, mitkä delegoidun asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut vakuuden muodot Tulli hyväksyy.

Tullin yhtenä tehtävänä on siten Tullin luottoasiakkaiden tai luottoasiakkaiksi hakeutuvien asiakkaiden taloudellisen riskin arviointi, luottolimiittien hallinnointi sekä luottoasiakkaiden vakuuksien määrittely ja hallinnointi. Tulli myös perii Tullin vahvistamat saatavat ensimmäisestä maksuviivästyksestä oikeudelliseen perintään. Tavoitteena on pitää verojäämät eli luottotappiot mahdollisimman pieninä. Tullilain 54 §:n valtuutussäännöksen perusteella Tulli on antanut tarkempia määräyksiä mm. vakuuden määrän määrittämisestä eräissä tapauksissa ja hyväksyttävistä vakuuden muodoista. Tulli pitää perusteltuna, että vastaavat määräyksenantovaltuudet hiilirajamekanismiasetuksen antaman liikkumavaran puitteissa säädetään myös kansalliseen hiilirajamekanismilakiin.

Valtuutushakemuksen maksuttomuudesta. Hiilirajamekanismilakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 2 b §, jonka mukaan hiilirajamekanismiasetuksen mukaiseen valtuutushakemukseen annettu päätös olisi maksuton. Tullikoodeksin 39 artiklassa säädetään valtuutetun talouden toimijan myöntämisedellytyksistä. Näitä ovat muun muassa seuraavat seikat:

a) hakijalla ei ole vakavia tai toistuvia tullilainsäädännön tai verotussääntöjen rikkomisia eikä merkintöjä hakijan taloudelliseen toimintaan liittyvistä vakavista rikoksista;

b) hakijan osoitus toimintansa ja tavaravirtojen valvonnan korkeasta tasosta kaupallisten ja tarvittaessa kuljetustietojen hallintajärjestelmän avulla, mikä mahdollistaa asianmukaiset tullitarkastukset; ja

c) vakavaraisuus, joka katsotaan toteen näytetyksi, kun hakijan taloudellinen asema on hyvä ja riittää täyttämään tämän sitoumukset asianomaisen liiketoiminnan lajin ominaisuudet asiaankuuluvasti huomioon ottaen.

Vaikka nyt puheena olevan hallituksen esityksen sivulla 7 viitatut, komission lupaamat delegoidut asetukset muun muassa valtuuttamiseen liittyen eivät vielä ole tulleet, voitaneen todeta, että tullikoodeksin valtuutetun taloudentoimijan aseman myöntämisedellytykset enemmän tai vähemmän muistuttavat edellä avattuja ja hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 2 kohdassa säädettyjä kriteereitä valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman myöntämiseksi. Koska CBAM-valtuutuksen myöntämisen yhteydessä tullaan mahdollisesti arvioimaan tietyiltä osin samankaltaisia kriteereitä, joita on arvioitu tullikoodeksin mukaisten lupien myöntämisen yhteydessä, Tulli ei pidä asiakkaiden tarpeet ja asiakkuuksien hoito huomioiden tarkoituksenmukaisena, että CBAM-lupiin annettu päätös olisi maksullinen.

Tulli on niin ikään selvittänyt kyselyllä hiilirajamekanismiasetuksen tuotekatteeseen kuuluvia tavaroita tuovilta yrityksiltä näiden aikomuksia hakea CBAM-valtuutusta. Kysely lähetettiin 969:lle hiilirajamekanismiasetuksen tuotekatteeseen kuuluvia tavaroita tuoneille. Kyselyyn vastasi 168 yritystä, joista 77 % aikoi hakea CBAM-valtuutusta, noin 20 % ei vielä tiennyt aikeistaan ja 3 % ei aikonut hakea CBAM-valtuutusta. Tullin epävirallisten tilastojen mukaan CBAM-tavaroiden tuojien kumulatiivinen määrä 10/2023 alkaen ja 22.9.2024 asti on ollut 2086 yritystä ja 256 yksityishenkilöä. CBAM-valtuutuksia todennäköisesti myönnetään 2025 aikana eniten, jonka jälkeen valtuutuksien hakeminen vähenee huomattavasti (hiilirajamekanismiasetuksen tuotekatteeseen kuuluvia tavaroita ei saa tuoda ilman CBAM-valtuutusta). Siten mahdollisen maksullisuuden taloudellinen vaikutus saattaa jäädä kertaluonteiseksi, ja koska kaikki muut Tullin myöntämät luvat ovat maksuttomia, mahdollinen maksullisuus lisäisi hallinnollista taakka.

Valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot maksutta. Tiedonsaantioikeutta koskevaan nykyisen hiilirajamekanismilain 3 §:ä 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.

Tulli pitää ehdotusta tarpeellisena, sillä vastaavaa maksuttomuuden perustavaa sääntelyä on sisällytetty myös henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettuun lakiin (650/2019).

Lausuntokierroksella Tulli pyysi pohtimaan, pitäisikö tiedonsaantioikeus kohdentaa myös niihin, joilla ei ole hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia velvoitteita. Tiedonsaantioikeus olisi ollut verrattavissa tullilain 102 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään henkilön velvollisuudesta antaa hallussaan olevia, toisen tulliverotusta tai muutoksenhakua koskevaa asiaa varten tarpeellisia tietoja Tullille, sekä verotusmenettelystä annetun lain 19 §:än (11.6.2010/520), jossa puolestaan säädetään sivullisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta.

Tiedonsaantioikeuden ulottamista sivullisiin ei kuitenkaan pidetty riittävän perusteltuna huomioiden hiilirajamekanismin luonne sekä tavoite suhteessa yksityisyydensuojaan. On syytä huomioida, että kun on kyse maahantuontiin liittyvistä velvoitteista, osa toimijoista pyrkii välttämään velvoitteista aiheutuvia kustannuksia eri keinoin. Tulli katsoo, että tiedonsaantioikeuksien riittävyyttä tulisi tarkastella uudelleen, kun hiilirajamekanismilakiin säädetyn tiedonsaantioikeuden perustavan säännöksen soveltamisesta on saatu lisää kokemusta.

Asko Sinervo

Asko Sinervo
Tulliylitarkastaja

Liitteet Ei liitteitä

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta

Tiedoksi Tullin osastot