TULLI

Lausunto
29.9.2025
Dnro Tulli/2025/01851-1

Valvontaosasto
Tullivalvonta
Eetu Tulonen

Talousvaliokunta

Viite: Valtioneuvoston U-kirjelmä U 36/2025 vp

Lausunto Valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi venäläisen maakaasun tuonnin vaiheittaisesta lopettamisesta, mahdollisten energiariippuvuuksien seurannan parantamisesta ja asetuksen (EU) 2017/1938 muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Tullilta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston U-kirjelmään koskien Venäjältä peräisin olevan maakaasun ja nesteytetyn maakaasun tuonnin kieltoa. Tulli kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa seuraavaa:

Tulli kannattaa unionitasoista sääntelyä asiassa ja yhtyy valtioneuvoston kantaan asetusehdotuksen tarpeellisuudesta. Tulli kiinnittää huomiota seuraaviin asetusluonnoksen seikkoihin.

Soveltamisala
Luonnoksella tuontikielto rajautuisi yhdistetyn nimikkeistön nimikkeisiin 2711 11 00 ja 2711 21 00. Näistä putkimaakaasua on tuotu Venäjältä viimeksi toukokuussa 2022 ja nesteytettyä maakaasua heinäkuussa 2024. Asetusehdotus täydentää Venäjään kohdistuvien rajottavien toimenpiteiden voimassa olevia tuontikieltoja. Luonnos ei koske nesteytettyä propaania tai esimerkiksi propaanin ja butaanin seoksia.

Tekemällä maakaasuusta seoksen, voi tavara siirtyä koostumuksesta riippuen toiseen nimikkeeseen ja välttää luonnoksen mukaisen tuontikiellon. Asiasta on EU:n tuomioistuimen ratkaisu (C 286/15, EU:C:2016:363). Ratkaisu koski Venäjältä peräisin olevaa nestekaasua (nimike 2711 19 00), jonka tuottaja oli ilmoittanut ilman tarkkoja prosenttiosuuksia koostuvan metaanista, etaanista, etyleenistä, propaanista, propeenista, butaanista ja buteenista.

Tulli pitää tärkeänä, että käytettävät tuonnin määritelmät olisivat yhdenmukaisia unionin tullilainsäädännön asetuksen (EU) 952/2013 mukaisten tuonnin menettelyiden määritelmien kanssa rajoituksen selkeän soveltamisalan määrittelemiseksi. Määrittelyiden puute aiheuttaisi tarpeettoman riskin erilaisille tulkinnoille ja asetuksen soveltamisen eriytymiselle jäsenmaissa.

Suhde unionin tullilain alkuperäsääntelyyn
Alkuperän määrittely on keskeinen ja merkittävä osa maahantuonnin sallittavuuden ratkaisun tekemisessä. Tulli arvioi toimitetun todistusaineiston perusteella sen, tukeeko todistusaineisto sitä, että unionin tullilainsäädännön määräyksiä juuri kyseisten ainesten alkuperän määrittämisestä on noudatettu, vai tarvitaanko asiassa lisätodisteita. Alkuperän todisteiden toimittaminen ei voi poissulkea Tullin oikeutta pyytää kaikki tarvittava lisätieto, jonka se katsoo tarpeelliseksi maahantuonnin sallittavuutta arvioidessaan.

Alkuperän määrittelyyn unionin muuta kuin etuuskohtelualkuperää koskevien säännösten perusteella liittyy kuitenkin juuri näissä tuotteissa eräitä oikeudellisia puutteita, jotka korostavat näiden tuotteiden alkuperän määrittelyn tapauskohtaisuutta, joka voi hidastaa maahantuonnin sallittavuuden tai kiellon ratkaisua ja tehdä siitä vähintään haasteellista. Rajoitusten ja pakotteiden soveltamisen osalta unionissa sovelletaan yleisen alkuperän (muu kuin etuuskohteluun oikeuttava alkuperä) määräyksiä ja niin kutsuttuja tuotekohtaisia alkuperäsääntöjä, jotka määrittelevät tietyt vaatimukset, jotka valmistuksen pitää täyttää maassa, jotta tuotteen on katsottu saaneen kyseisen maan alkuperän.

Osalle tuotteista tällainen tuotekohtainen sääntö on määritetty oikeudellisesti pätevästi komission delegoidun asetuksen liitteessä 22-01 tullinimikekohtaisesti (ns. listasäännöt), mutta suurimmalle osalle tuotteita ja tuoteryhmiä oikeudellisesti pätevää tuotekohtaista sääntöä ei ole, jolloin alkuperä määritetään arvioiden valmistuksen merkittävyyttä unionin tullikoodeksin 60 artiklan 2 kohdan edellytysten mukaan, sekä arvioiden myös delegoidun asetuksen 34 artiklan riittämättömien tuotantotoimien ylitys tai ylittymättömyys.

Asetusluonnoksen koskemilta tuotteilta (tullinimikkeet 2711 11 00 ja 2711 21 00) puuttuu unionin tullilainsäädännöstä oikeudellisesti pätevä tuotekohtainen sääntö, jolloin tuotteen alkuperä määritetään arvioiden edellä mainittujen artikloiden sanamuotoja suhteessa tuotteesta annettuun todistusaineistoon sekä tietoihin valmistuksesta. Yleensä tämä pitää sisällään myös kuljetusreitin ja siitä annettujen tietojen arvioinnin. Euroopan komissio on kuitenkin antanut tällaisille tuotteille oikeudellisesti pätevän säännön puuttuessa nk. suositussäännöt, joita voi soveltaa, jos ne eivät ole ristiriidassa edellä mainittujen koodeksin 60 artiklan ja delegoidun asetuksen 34 artiklan vaatimusten kanssa. Komission tuotekohtaisten suositussääntöjen mukaan näihin nimikkeisiin luokiteltavien tuotteiden alkuperämaa on se maa, jossa ne on otettu luonnollisessa muodossaan talteen. Lainaus komission tuotekohtaisesta suositussäännöstä, (joka on molempien tullinimikkeiden tuotteille sama):*The origin shall be the country where the natural gas of this subheading is obtained in its natural or unprocessed state*.

Komission suositussäännön soveltaminen tuontikiellon soveltamisen arvioinnissa (edellä mainittu arvio todistusaineiston riittävyydestä suhteessa unionin alkuperän määrittelyä koskeviin määräyksiin) vaatisi asiakirjoihin perustuvaa tietoa siitä, missä tuotteiden ainesosat on otettu/kerätty luonnosta talteen (obtained in natural or unprocessed state). Tämä käytännössä vaatisi läpinäkyvyyttä ainesten toimitusketjussa aina ainesten alkulähteisiin asti tai luotettavaa selvitystä alkuperämaan ensimmäiseltä tuottajalta. Jos ainesta tuodaan esimerkiksi toisesta kolmannessa maassa, kuin Venäjältä Suomeen, voi tuojan toimittamien todistusaineistojen luotettavuuden arvioiminen olla erittäin haastavaa. Maakaasuun tai nesteytetyn maakaasun alkuperää ei ole mahdollista tarkastaa laboratorioanalyyttisin keinoin, sillä eri alkuperää olevat kaasumolekyylit eivät eroa toisistaan.

Unionin tullilainsäädäntö (komission delegoitu asetus (EU) 2015/2446, Liite 22-01 alakohta 2.4.) mahdollistaa eri alkuperää olevien ainesten yhteisvarastoinnin niin, että tällaisten ainesten ilmeisestä sekoittumisesta huolimatta eri alkuperää olevien ainesten alkuperä voi säilyä, kun ne otetaan ulos yhteisvarastosta ja kun varastosta otettu tiettyä alkuperäosuutta vastaava määrä on korkeintaan sama, kuin se mikä varastoon on laitettu. Unionin tullikoodeksin delegoidussa asetuksessa tämä on kuitenkin rajoitettu kaupallisiin tarkoituksiin.

Nesteytetyn maakaasun tuontiin on katsottu aiemmassa kansallisessa valmistelussa sisältyvän sekoittumisen riski (Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi maakaasun ja nesteytetyn maakaasun maahantuonnin väliaikaisesta kieltämisestä Venäjän federaatiosta ja Valko-Venäjältä, VN/14219/2024). Kyseinen riski voi olla haastava poissulkea, sillä tämä saattaisi edellyttää tietoa toimitusketjun ympäriltä myös muista kuin unioniin suuntautuvista kaasun toimitussopimuksista, jos näissä hyödynnetään esimerkiksi samaa varastointivälineistöä.

Tarvittavat selvitykset olisi myös voitava saada etukäteisesti, sillä putkessa omaa vauhtiaan virtaavaan kaasun osalta tuontierä ei ole esitettävissä Tullille kokonaisuudessaan. Ilman ennakollisuutta tuonnin valvonta ei olisi käytännössä mahdollista.

Viranomaiselle säädettävä tehtävä
Luonnoksella jäsenmaiden tulliviranomaiset vastaisivat lain toimeenpanosta, ellei asiasta erikseen säädetä. Tulli valvoo tavaraan kohdistuvia tuonti- ja vientirajoituksia sekä kieltoja pääsääntöisesti muiden viranomaisten lukuun näiden antamien lausuntojen, päätösten tai todistusten perusteella. Tulli pitää myönteisenä ehdotukselle kirjattua kansallista liikkumavaraa rajoitusta toimeenpanevan viranomaisen määrittelyssä. Ehdotettu malli, jossa säädöksellä ei erikseen säädetä toimivaltaisesta viranomaisesta ja tulliviranomaisen tehtävistä, poikkeaa kuitenkin muusta viimeaikaisesta EU:n tuontia ja vientiä rajoittavasta sääntelystä.

Tulli tekee jo nykyisellään asiakirjatarkastuksia, mutta ehdotetun tuontikiellon mahdollisen kiertämisen valvonta vaatisi erityistä kompetenssia arvioida kaasualan sopimusteen sisällön uskottavuutta alan omien käytänteiden näkökulmasta. Pelkkä muodollisten vaatimusten arviointi kaasusopimuksilta ei riitä, sillä ehdotettuun rajoitukseen voi sisältyä asiakirjojen väärentämisriski toimitusketjun eri vaiheissa.

Mahdolliset vaikutukset toimivaltaan ja -valtuuksiin
Jos tulliviranomaiselle säädetään todistusten tai asiakirjojen tarkastuksia tai näihin liittyviä aikarajoja, tulisi kiinnittää huomiota, etteivät ne tarpeetta rajaa mahdollisuutta pyytää lisäselvityksiä, tehdä tarkastuksia ja tarvittaessa pidättää tavara. Tulli pitää myönteisenä, että asiaa on huomioitu luonnoksen artiklassa 7 viranomaiselle toimitettavien sopimustietojen minimivaatimuksina. Asetuksessa tai sen kansallisessa toimeenpanossa on myös syytä huolehtia viranomaisen oikeudesta saada valvonnan suorittamiseen tarvittavat tiedot maksutta.

Tulli pitää tärkeänä, että eri viranomaisten vastuut ja velvollisuudet on selkeästi määritelty ja kiinnittää huomiota artiklan 9 jäsentymättömiin valvontatehtäviin kansallisen viranomaisen, EU:n energiaviranomaisen ACERin sekä Euroopan komission välillä. Jäsenmaiden tulliviranomaiset eivät ole yhtenäinen joukko toimijoita, vaan toimivalta hallinnollisissa-, esitutkinta- ja tiedustelutehtävissä vaihtelee huomattavasti maittain.

Seuraamussääntely
Luonnoksella ei ole seuraamussääntelyä. Tuonnin estäminen itsessään on seuraamus, mutta jo asetuksella ei suoraan aseta tuojalle velvoitteita varmistua alkuperän hyväksyttävyydestä, voi tuontikiellon yhdenmukainen toimeenpano EU-tasolla heikentyä.

Resurssivaikutukset
Merkittävin resurssivaikutus tulisi aiheutumaan velvollisuudesta arvioida muualta kuin Venäjältä peräisin olevan nesteytetyn maakaasun sopimuksia rajoituksen kiertämisen estämiseksi. EU:n ulkopuolelta tuodaan nesteytettyä maakaasua Suomeen säännöllisesti ja tuonti-ilmoituksia voidaan antaa useita kymmeniä kuukaudessa. Mikäli sopimusasiakirjat tulisi tuontieräkohtaisesti tarkastaa, aiheutuisi tästä merkittävää lisätyötä. Jos eräkohtaista hyväksyntää ei kuitenkaan edellytettäisi Norjasta ja Yhdysvalloista peräisin olevalta nesteytetyltä maakaasulta, vaan käytettäisiin esimerkiksi pakotteissa hyödynnettyä kumppanimaiden listausta, jäisi vaikutus nykytilanteen valossa vähäiseksi.

Viranomaisella tulisi kuitenkin olla valmiudet viipymättä arvioida ja tehdä päätöksiä tuonnin hyväksyttävyydestä. Tuonnin hyväksyttävien edellytysten selvittäminen ja kaasualan toimintaa koskevan kompetenssin hankkiminen ratkaisujen antamiseksi tulisi vaatimaan Tullilta toimenpiteitä, jotka todennäköisesti heikentäisivät ainakin väliaikaisesti edellytyksiä hoitaa samanaikaisesti kaikkia muita sille jo säädettyjä tehtäviä.

TULLI

Allekirjoitus ja liitteet

Eetu Tulonen
Tulliylitarkastaja

TULONEN EETU 913289472

Allekirjoittaja TULONEN EETU 913289472
DN: cn=TULONEN EETU 913289472, o=Tulli, email=eetu.tulonen@tulli.fi
Päivämäärä: 2025.09.29 13:21:50 +03'00'

Jakelu Talousvaliokunta