

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta sekä muutettavaksi Tullin hallinnosta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on antaa Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevaa asetusta täydentävät välttämättömät kansalliset säännökset. Esityksellä toimeenpantaisiin asetuksen ensimmäisen vaiheen raportointivelvoite. Asetuksen täytäntöönpano varsinaisen maksun keräämistä varten edellyttää myöhemmässä vaiheessa annettavaa täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Esityksen mukaan Tulli olisi asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen ja vastaisi asetuksen mukaisesta valvonnasta sekä seuraamuksien määräämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi asetuksen kansallisen toimeenpanon kehittämisestä ja seuraamisesta. Lisäksi laissa olisi tiedonsaantioikeutta sekä seuraamuksen perintää ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Tullin hallinnosta annettuun lakiin tehtäisiin Tullin uutta tehtävää koskeva tekninen muutos.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	6
3 Nykytila ja sen arviointi.....	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	14
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot.....	15
6 Lausuntopalaute.....	15
6.1 Hiilirajamekanismia yleisesti koskevat lausuntopalautteet.....	15
6.2 Hallituksen esityksen sisältöä koskevat lausuntopalautteet	16
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
7.1 Laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta ...	18
7.2 Laki Tullin hallinnosta annetun lain 2 § :n muuttamisesta	19
8 Voimaantulo	19
9 Toimeenpano ja seuranta	20
10 Suhde muihin esityksiin.....	20
10.1 Suhde talousarvioesitykseen	20
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUKSET	22
1. Laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta	22
2. Laki Tullin hallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	23
LIITE	25
RINNAKKAISTEKSTI.....	25
2. Laki Tullin hallinnosta annetun lain 2 §n muuttamisesta	25

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

EU ja sen jäsenmaat ovat sitoutuneet kunnianhimoiseen ilmastopolitiikkaan. EU:n tasolla tavoitteena on ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä.

Päästövähennystavoitteen saavuttaminen on EU:ssa jaettu päästökaupan ja taakanjakosektorin välille. Päästökauppa koskee voimassa olevan soveltamisalan mukaisesti kiinteitä laitoksia sekä EU:n sisäistä lentoliikennettä. Päästökaupan tarkoituksena on ohjata päästövähennyksiin kustannustehokkaasti. Päästökaupassa asetetaan koko järjestelmän kattava yhteinen vuosittain pienenevä päästökatto, jota vastaava määrä päästöoikeuksia lasketaan liikkeelle. Päästöoikeudet huutokaupataan EU:n laajuisilla markkinoilla, jonka myötä päästöoikeuden hinta määräytyy markkinaehtoisesti. Päästökaupassa jäsenvaltiot jakavat päästöoikeuksia maksutta tietyille teollisuuden toimialoille sekä kaukolämmön- ja jäähdytyksen tuotannolle. Taustalla on arvio, että tiettyihin päästökaupassektorin toimialoihin kohdistuu hiilivuotoriski. Hiilivuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa yritykset siirtävät tai perustavat tuotantoa Euroopan unionin ulkopuolelle välttääkseen EU:n päästökauppajärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia.

Komissio arvioi hiilivuodon riskin päästökauppadirektiivin mukaisesti. Hiilivuotoriskin merkittävyys vaikuttaa muiden ilmaisjaon laskentasaäntöjen ohella päästökaupan toimijoille myönnettävän ilmaisjaon määrään. Ilmaisjakoa myöntävät kansalliset päästökauppaviranomaiset harmonisoitujen ilmaisjakosääntöjen mukaisesti. Päästöoikeuksien ilmaisjako on toistaiseksi käytössä ollut menettely hiilivuotoriskin torjumiseksi. Päästöoikeuksien huutokauppaaminen on pääasiallinen jakomenetelmä, miten päästöoikeudet tulee järjestelmässä laskea liikkeelle.

Hiilidioksidien säätömekanismi rajalle (jäljempänä *hiilirajamekanismi*) on ilmaisjaolle vaihtoehtoinen hiilivuotoriskin torjunnan väline ja tulee asteittain korvaamaan päästöoikeuksien ilmaisjaon niiden tuotteiden tuotannolle EU-alueella, joille kolmansista maista EU-alueelle tuottaessa tullaan asettamaan maksu. Tavoitteena on, että sekä EU:ssa valmistetulle tuotteelle, että kolmannelle maasta tuodulle tuotteelle kohdistuu yhtäläinen kustannus tuotannon päästöintensiivisyyteen pohjautuen, EU:n päästöoikeuden hintaa peilaten. Ilmaisjaon asteittaisesta vähentämisestä säädetään kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja markkinava-kausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2023/959. Komissio perustelee ilmaisjaon korvaamista hiilirajamekanismilla muun muassa sillä, että päästövähennystavoitteen kiristytessä päästöoikeuksien kokonaismäärä ja maksutta jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä tulee jatkossa laskemaan huomattavasti ja on riski, ettei se enää riittävällä tasolla tarjoa suojaa hiilivuotoriskiä vastaan.

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.

Tätä varten mekanismin ohjauksessa otetaan huomioon kolmansien valtioiden tuottajien toteuttamat päästövähennykset ja hallintojen käyttöönottatut ilmastotoimet. Maailmanpankin¹ mukaan kansainvälisesti käytössä oli vuonna 2022 68 hiilen hinnoitteluvälinettä, joista 37 oli hiilidioksidiveroja ja 34 päästökauppajärjestelmiä. Yhteensä nämä kattoivat arviolta 23 prosenttia kaikista maailman kasvihuonekaasupäästöistä. Maailmanpankin mukaan hiilirajamekanismi on ollut ajuri hiilen hinnoittelun valmistelulle tai käyttöönotolle muun muassa Ukrainassa, Uruguayssa, Taiwanissa ja Kiinassa. Lisäksi esimerkiksi Brasilia, Indonesia, Turkki ja jotkin Yhdysvaltain osavaltiot valmistelevat hiilen hinnoittelun käyttöönottoa.

Hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/956 (jäljempänä *hiilirajamekanismiasetus*) toimeenpano edellyttää kansallista lainsäädäntöä kansallisista viranomaistehtävistä sekä viranomaisen toimivaltuuksista.

1.2 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). Komissio arvioi vaikutustenarviossa, että ehdotuksella on useita positiivisia vaikutuksia. Komission arvio vuonna 2021 annetussa esityksessä oli, että hiilirajamekanismi olisi tehokkaampi hiilivuodon torjuja kuin EU:n päästökaupan päästöoikeuksien ilmaisjako. Tämä johtuu osittain myös siitä, että komission arvion mukaan 55-valmiuspaketti joka tapauksessa kiristää päästöohjausta EU-alueella ja vähentää myös päästöoikeuksien ilmaisjakoa selvästi. Toisaalta komissio ei ole vaikutusarviossaan kyennyt tarkastelemaan kaikkia hiilirajamekanismin toimivuuden, ja siten vaikutusten, kannalta keskeisiä ilmiöitä, esimerkiksi kolmansien maiden tuottajien harjoittamaa resurssioptimointia ("resource shuffling"), joka voi heikentää hiilirajamekanismin tehokkuutta hiilivuodon ehkäisykeinona. Komissio arvioi hiilirajamekanismin vähentävän kasvihuonepäästöjä niin EU:ssa kuin muuallakin maailmassa. Komission esityksen mukaisten mekanismin kuuluvien sektorien osalta komissio arvioi mekanismin pienentävän päästöjä 13,8 prosenttia EU:ssa verrattuna nykyisiin toimiin ja muun maailman osalta 0,4 prosenttia hiilirajamekanismiin kuuluvien toimialojen osalta.

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 toukokuussa 2023.

Komission ehdotusta koskeva U-kirjelmäluonnos valmisteltiin valtiovarainministeriössä ja sitä käsiteltiin EU-asioiden komitean alaisten jaostojen ympäristö (EU23), maatalous- ja elintarvike (EU18), metsä (EU14), liikenne (EU22), energia- ja Euratom (EU21), budjetti (EU34) sekä verotus (EU9) laajojen kokoonpanojen yhteiskokouksessa. Hiilirajamekanismin asetusehdotuksesta annettiin eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmä U 57/2021 vp lokakuussa 2021. U-kirjelmästä suurelle valiokunnalle lausuivat maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 23/2021 vp), ta-

¹ World Bank. 2022. State and Trends of Carbon Pricing 2022. State and Trends of Carbon Pricing. Saatavilla: <http://hdl.handle.net/10986/37455>

lousvaliokunta (TaVL 49/2021 vp), puolustusvaliokunta (PuVL 9/2021 vp) ympäristövaliokunta (YmVL 30/2021 vp) ja valtiovarainvaliokunta (VaVL 12/2021 vp). Eduskunnan kanta hiilirajamekanismiesitykseen hyväksyttiin osana 55-valmiuspakettia koskevaa kantaa suuressa valiokunnassa 1.12.2021. Valtioneuvoston kantoja on neuvottelujen kuluessa tarkennettu eduskunnalle annetuilla U-jatkokirjelmillä UJ 4/2022 vp ja UJ 34/2022 vp, joista suuren valiokunnan lausunnot valmistuivat 11.3.2022 ja 7.12.2022.

Suomi piti neuvotteluissa erittäin tärkeänä asetusehdotuksessa hiilirajamekanismille asetettuja tavoitteita tehostaa hiilivuodon ehkäisyä ja edistää hiilen hinnoittelun yleistymistä sekä ilmastotoimien vahvistumista kolmansissa valtioissa. Suomi piti perusteltuna komission ehdottamaa mekanismien vaiheittaista käyttöönottoa ja kannatti sitä, että mekanismi kohdennetaan ensi vaiheessa päästöjä aiheuttaviin yksinkertaisiin tuontituotteisiin. Täten Suomi kannatti komission ehdottamaa soveltamisalaa, joka kattoi raudan ja teräksen, alumiinin, sementin ja lannoitteiden tuotannon sekä tuontisähkön. Suomi katsoi neuvotteluissa, että rajattu soveltamisala mahdollistaa mekanismin vaikutusten ja toimivuuden arvioinnin ennen sen laajentamista monimutkaisempiin tuotteisiin. Neuvotteluissa Suomi kuitenkin kompromissina hyväksyi komission esitystä laajemman soveltamisen koskemaan myös muun muassa teräksen ja sementin tuotannossa käytettäviä eräitä tuotantopanoksia sekä vetyä.

Suomelle tärkeä periaate oli ilmaisjaon korvautuminen hiilirajamekanismin mukaisella maksulla saman tahtisesti ja WTO-yhteensopivalla tavalla. Suomi piti esillä myös tarvetta turvata eurooppalaisen teollisuuden kilpailukyky ja vakaa sääntely-ympäristö riittävän pitkällä siirtymäajalla. Ilmaisjaosta luopumisen siirtymäaikaa koskevat neuvottelut käytiin osana päästökauppadirektiivin uudistusta koskevia neuvotteluja, joista niin ikään löytyi sopu joulukuussa 2022. Päästökauppadirektiivin neuvotteluissa sovittu yhdeksän vuoden pituinen siirtymäaika ilmaisjaosta luopumiselle vuosina 2026–2034 oli Suomelle hyväksyttävissä.

Suomi piti kannatettavana, että hiilirajamekanismin hallinto järjestetään tehokkaasti edistäen hiilirajamekanismin yhdenmukaista toimeenpanoa EU:ssa. Komission esittämä hajautettu vastuu kansallisille viranomaisille oli sekä tarvittavan rahoituksen, resurssien että tiedonkulun kannalta epäedullinen ja Suomi piti hyvänä neuvotteluissa kehitettyä mallia, jossa EU-tasolla komissio otti osan hiilirajamekanismin hallinnon tehtävistä vastuulleen. Suomi piti hyvänä, että jokaisessa jäsenmaassa nimetty toimivaltainen kansallinen viranomainen vastaa niistä tehtävistä, jotka on tehokasta hoitaa kansallisesti. Suomi myös katsoi, että komission ehdottama hiilirajamekanismin käynnistyminen 1.1.2023 oli liian tiukka aikataulu laadukkaan toimeenpanon varmistamiseksi ja piti hyvänä, että toimeenpano olisi aloitettu vuodesta 2024 alkaen. Suomi kuitenkin hyväksyi toimeenpanon aloituksen 1.10.2023. Hiilirajamekanismiasetus julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 16.5.2023.

Hiilirajamekanisminasetuksen 35 (7) artiklan nojalla annetussa komission täytäntöönpanoasetusehdotuksessa säädetään siirtymäkaudelle säädetyistä raportointivelvoitteista ja raportoinnin laiminlyönnin seuraamuksista, jäljempänä *täytäntöönpanoasetus*. Täytäntöönpanoasetus julkaistiin 13.6.2023, jonka jälkeen asetusluonnos oli julkisessa kuulemisessa 13.6.–11.7.2023. Komissio toimitti saamansa palautteen pohjalta asetusehdotuksesta uuden luonnoksen 5.7.2023. Asetusluonnoksesta äänestettiin CBAM-komitean kokouksessa 13.7.2023.

Täytäntöönpanoasetusehdotuksesta annettiin valtioneuvoston E-kirje 5.7.2023 koskien valtioneuvoston kantaa ja asian käsittelyaikataulua. E-kirje valmisteltiin perustuen 5.7.2023 julkaisuun komission ehdotukseen. Suomi piti kannatettavana komission ehdotusta täytäntöönpanoasetukseksi koskien siirtymäkaudelle säädetyistä raportointivelvoitteista. Suomi piti tärkeänä, että hiilirajamekanismin siirtymäkaudelle asetettavat raportointisäännöt saadaan ajoissa voimaan.

Täytäntöönpanoasetus julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 15.9.2023.

Hallituksen esityksen valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti tammikuussa 2023 hiilirajamekanismin kansallista toimeenpanoa koskevan työryhmän. Työryhmään osallistuivat 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 sekä Keskuskauppakamari. Esitysluonnos tehtiin virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Tullin kanssa. Esitystä on käsitelty hiilirajamekanismin kansallista toimeenpanoa koskevassa työryhmässä.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 13.4.–26.5.2023. 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 luonnon-suojeluliitto ry, Suomen osto- ja logistiikkayhdistys LOGY ry, Suomen Sähkökäyttäjät Elfi ry, Suomen Teknisten Toimihenkilöiden Keskusliitto STTK, Suomen varustamot, Suomen ympäristökeskus SYKE, Suomen Yrittäjät ry, Teknisen kaupan liitto, Teknologiateollisuus ry, Tulli, Tuomioistuinvirasto, Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry, Ulkoministeriö, Valtiovarainministeriö, Ympäristöministeriö ja Ålands Näringsliv.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://tem.fi/hankehaku> tunnuksella [TEM004:00/2023](https://tem.fi/hankehaku).

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Hiilirajamekanismi on uudenlainen 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 päästökauppajärjestelmästä erillisenä, mutta sitä peilaavana päästöoikeustodistusten kauppaan perustuvana järjestelmänä. Järjestelmässä tuontia harjoittavat yritykset ja yksityishenkilöt veloitetaan ilmoittamaan tuontinsa ja niistä aiheutuneet päästöt mekanismia hallinnoivalle toimivaltaiselle viranomaiselle 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.

Hiilivuotoriskin ehkäisemiseksi päästökaupasta suoraan aiheutuvia kustannuksia korvataan EU-tasolla harmonisoitujen ilmaisjakosääntöjen mukaisesti erikseen määritellyille päästökauppaan kuuluville toimialoille myöntämällä niille päästöoikeuksia maksutta. Hiilirajamekanismi tulee korvaamaan nykyisen hiilivuodon ehkäisyyn tähtäävän päästöoikeuksien ilmaisjaon niillä sektoreilla, joilla mekanismi otetaan käyttöön, niiden tuotteiden osalta, jotka tuotuna EU:hun kuluvat mekanismin soveltamisalan piiriin.

Lähtökohtaisesti päästöoikeuksien ilmaisjaon etuna on se, että se suojaa sekä EU:hun että EU:n ulkopuolelle suuntautuvaa tuotantoa toisin kuin hiilirajamekanismi, joka suojaa vain EU:hun suuntautuvaa tuotantoa. Ilmaisjako ei kuitenkaan kata kaikkia tuotteiden tuotannosta syntyviä päästöjä ja niistä aiheutuvia kustannuksia ja lisäksi myönnettävät ilmaisjakomäärät tulevat tulevaisuudessa edelleen vähenemään, kun päästöoikeuksien määrä kokonaisuudessa vähenee EU:n kiristyvän päästötavoitteen myötä. Hiilirajamekanismin etuna ilmaisjakoon onkin, että sen tarjoama suoja hiilivuotoriskiä vastaan ei heikkene päästötavoitteen kiristymisen myötä. Komissio on korostanut, että sen mielestä pitkällä aikavälillä hiilirajamekanismi on ilmaisjakoa yhteensopivampi hiilivuodon ehkäisykeino EU:n kireämpien ilmastotavoitteiden kanssa. Toisin kuin ilmaisjako, hiilirajamekanismi ei ole osa päästökauppaa, vaan vain täydentää sitä, ja siksi kiristyvät päästötavoitteet eivät suoraan vaikuta hiilirajamekanismin toimivuuteen.

Mekanismi otetaan käyttöön kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa 1.10.2023 alkaen 31.12.2025 saakka tuontituotteiden tuojilla on velvollisuus vain raportoida tiedot tuotteen päästötosisällöstä sekä suorien että epäsuorien päästöjen osalta. Toisessa vaiheessa vuodesta 2026 lukien alkaa itse hiilirajamekanismin mukaisen maksun kerääminen kuitenkin niin, että hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia valtuutuksia on mahdollista myöntää jo vuodesta 2025 alkaen. Vuosi 2026 on myös ensimmäinen vuosi, jolloin päästöoikeuksien ilmaisjaon päästökattavuutta supistetaan ja hiilirajamekanismin päästökattavuutta laajennetaan asteittain samassa aikataulussa. Päästöoikeuksien ilmaisjaon osuus supistuu aluksi hitaasti ja laajenee vuosittain niin, että vuoden 2034 alussa hiilirajamekanismin päästökattavuus olisi täysimääräinen. Vuosi 2033 on näin ollen viimeinen vuosi, jolloin mekanismin piirissä oleville tuotteille jaetaan ilmaisjakoa.

Hiilirajamekanismin käytännön toiminnan järjestäminen on jaettu EU-tason ja jäsenvaltioiden välillä. Mekanismin hallinnalle ei ensi vaiheessa perusteta erillistä EU-tason viranomaista, vaan komissio ottaa EU-tason tehtävät hoitaakseen. Jäsenmaat nimeävät kukin toimivaltaisen kansallisen viranomaisen vastaamaan mekanismin toimintaan liittyvistä kansalliselle tasolle valtuutetuista tehtävistä. Komission tehtävänä on muun muassa ylläpitää keskitettyä rekisteriä hiilirajamekanismiasetuksen mukaisille ilmoituksille. Tällä tavoin saavutetaan tehokkuushyötyjä, jotka syntyvät keskitetyn rekisterin ympärille rakentuvista toimintatavoista. Kansallisten viranomaisten vastuulla on muun muassa yrityksille ja yksityishenkilöille suuntautuva tiedotustoiminta ja neuvonta, sanktioiden määrääminen sekä ilmoittajien valtuuttaminen.

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.

Komissio toimittaa määräajoin toimivaltaisille viranomaisille luettelon niistä unioniin sijoittautuneista maahantuojista tai välillisistä tulliedustajista, joiden osalta komissiolla on syytä uskoa, että raportointivelvoitetta ei ole noudatettu. Toimivaltaisen viranomaisen on harkintansa mukaan aloitettava oikaisumenettely ja ilmoitettava raportin oikaisemiseen tarvittavat lisätiedot. Asianomaisen maahantuojan tai välillisen tulliedustajan on toimitettava oikaistu raportti asianomaiselle toimivaltaiselle viranomaiselle ja komissiolle. Jos tarvittavia toimenpiteitä raportin oikaisemiseksi ei ole tehty, tai jos raporttia ei ole annettu, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on määrättävä maahantuojalle tai välilliselle tulliedustajalle tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava seuraamus. Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen on hoidettava määrättävien seuraamusten oikaisuvaatimusten käsittely.

Siirtymäkauden jälkeen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on myöntää ja hallinnoida tavaroiden tuontiin liittyviä valtuutuksia. Lisäksi tehtäviin kuuluu hiilirajamekanismiasetuksen mukaisten todistusten myynnin, takaisinoston ja mitätöinnin järjestäminen mukaan lukien näihin liittyvä asiakaspalvelu ja neuvonta. Sikäli kuin luvanhaltija ei täytä hiilirajamekanismiasetuksen asettamaa, riittävän taloudellisen ja operatiivisen kyvykkyyden vaatimusta, kansallisen viranomaisen on myös otettava vastaan ja hallinnoitava vakuuksia. Kansallisen viranomaisen tehtävänä on niin ikään huomauttaa maahantuojaa ja tarvittaessa sanktoida hiilirajamekanismiasetuksessa tarkoitetulla tavalla, jos maahantuoja ei ole ostanut vähintään 80 % hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia todistuksia kvartaalin aikaisista tuonneistaan. Mikäli todistuksia ei ole ostettu riittävästi sanktioinnin jälkeenkään, kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on ryhtyä valtuutetun hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen ilmoittajan luvan keskeyttämis- tai kumoamistoimenpiteisiin.

Lisäksi kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle tulee tehtäväksi valvoa ja estää hiilirajamekanismiasetuksesta seuraavien velvoitteiden kiertäminen sekä ilmoittaa havainnoistaan komissiolle. Kansallisen viranomaisen tehtävänä on 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 rikosprosessiin.

Hiilirajamekanismista kerättäviä tuloja on ehdotettu uudeksi EU:n oma varaksi. Mikäli ehdotus 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 oikaisu päätökseen.

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

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. Ensimmäinen annettu täytäntöönpanoasetus koskee siirtymäkauden raportointivelvoitteita ja raportointivelvoitteiden laiminlyöntiä koskevia seuraamuksia. Täytäntöönpanoasetuksen mukaan toimivaltainen viranomainen voi määrätä seuraamuksen, jos ilmoittaja ei ole ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin noudattaakseen CBAM-raportin toimittamista koskevaa velvoitetta tai, jos ilmoittaja ei ole ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin puutteellisen CBAM-raportin korjaamiseksi täytäntöönpanosäädöksen velvoitteiden mukaisesti. Asetuksen mukaan seuraamus olisi 10–50 euroa ehdottaa kutakin ilmoittamatta jätettyä päästötonnia kohti. Seuraamusta määräteessä toimivaltaisen viranomaisen tulee muun muassa huomioida raportoimatta jätettyjen tietojen ja tavaroiden määrä, raportoivan ilmoittajan valmius noudattaa pyyntöjä saada tietoja, toiminnan tahallisuus ja tehty yhteistyön raso rikkomisen lopettamiseksi.

3 Nykytila ja sen arviointi

Hiilirajamekanismiasetus on suoraan velvoittavaa lainsäädäntöä jäsenmaissa eikä lähtökohtaisesti edellytä erillistä lainsäädäntöä asetuksen velvoitteiden toimeenpanemiseksi jäsenmaissa. Siirtymävaiheen toteuttamiseksi ennen varsinaisen hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen maksun keräämistä hiilirajamekanismiasetus edellyttää kuitenkin muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön kansallisen viranomaisen nimeämisen osalta sekä tämän toimivaltuuksiensaättämiseksi. Kansallisen viranomaisen tehtävinä olisi asetuksen mukainen valvonta sekä laiminlyöntien kohdalla seuraamusten määrääminen. Varsinaisen hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen maksun käyttöönotto vuonna 2026 edellyttää myöhemmässä vaiheessa annettavaa täydentävää kansallista lainsäädäntöä ja johtaa lisäksi muihin kansallisiin lainsäädäntötarpeisiin ennen vuotta 2026..

Hiilirajamekanismin ollessa uusi instrumentti, jäsenvaltioiden tulee asetuksen artiklan 11 mukaisesti nimetä ja ilmoittaa komissiolle toimivaltainen kansallinen viranomainen, jonka vastuulla ovat kansalliselle viranomaiselle määritellyt tehtävät. Esityksellä ehdotetaan Suomessa kansalliseksi viranomaiseksi Tullia.

Tällä hetkellä Tullin tehtävänä on huolehtia tulliselvityksestä ja –verotuksesta, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoimenpiteistä ja sen mukaan kuin erikseen säädetään toimittaa valmisteverotusta, arvonnalisäverotusta ja muuta verotusta, suorittaa verovalvontaa ja tullirikosten esitutkintaa.

Lisäksi Tulli huolehtii ulkomaankaupan tilastoinnista, muusta toimialaansa liittyvästä tilastoinnista ja tehtävissään tarvitsemistaan laboratoriotutkimuksista. Tullilla on myös muita sille erikseen säädettäviä ja määrättäviä varsinkin tuotteiden lainmukaisuuden valvontaa koskevia tehtäviä.

Nykyisissäkin tehtävissään Tulli määrää hallinnollisia seuraamuksia, kuten tullinkorotuksia ja virhemaksuja tullilain (304/2016) nojalla. Näitä määrätään muun muassa vaadittavien ilmoitusten laiminlyönneistä ja vaillinaisina tai virheellisinä antamisista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanoa koskevat välttämättömät kansalliset säännökset. Hiilirajamekanismiasetuksen täytäntöönpano edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään kansallisesta toimivaltaisesta viranomaisesta sekä viranomaisen toimivaltuuksista.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin Tullin tehtäväksi hiilirajamekanismiasetuksen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Kansallinen toimivaltainen viranomainen vastaisi hiilirajamekanismiasetuksen mukaisesta tuontituotteiden valvonnasta sekä raportoinnin laiminlyönnin seuraamuksien määrittämisestä Raportointivaiheen seuraamisen suuruudesta sekä määrämisen perusteista on säädetty komission täytäntöönpanoasetuksessa. Toimivaltaisen viranomaisten vastuulla on lisäksi yrityksille ja yksityisille henkilöille suuntautuva tiedotustoiminta ja neuvonta sekä ilmoittajien valtuuttaminen. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi hiilirajamekanismiasetuksen kansallisen toimeenpanon kehittämisestä ja seuraamisesta.

Tullin hallinnosta annetun lain muutos koskisi uuden tehtävän säätämistä Tullille.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

4.2 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.

Vaikutukset kansantalouteen

Komission arvion mukaan hiilirajamekanismin taloudelliset kokonaisvaikutukset koko EU:lle olisivat rajallisia. Pääsyy maltillisille arvioille on se, että hiilirajamekanismia koskevat toimialat muodostavat lopulta suhteellisen pienen osan koko EU:n taloudesta. Komissio arvioi, että ehdotettu mekanismi supistaisi EU:n BKT:tä -0,22 prosenttia ja kulutusta -0,56 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, kun vaikutuksia verrataan vertailuskenaarioon, jossa EU:n ilmastotoimien tasoa nostetaan ja hiilivuotoa ehkäistään nykyisin toimin eli pääosin päästöoikeuksien ilmaisjalla. Toisaalta mekanismi komission arvion mukaan kasvattaisi työllisyyttä 0,3 prosentilla samassa aikaikkunassa, koska mekanismi vähentää riskiä hiilivuodolle eli hiili-intensiivisen tuotannon siirtymistä EU:n ulkopuolelle. Tietyillä jatkojalostussektoreilla mekanismin vaikutus työllisyyteen olisi komission arvion mukaan kuitenkin lievästi negatiivinen. Negatiiviset vaikutukset talouteen tulevat niin vienti- kuin tuontituotteita välituotteina käyttävien tuotteiden kallistumisesta

Historiallisesti Suomeen on tuotu hiilirajamekanismin piiriin tulevia tuotteita erityisesti Venäjältä. Tilanne on kuitenkin Venäjän hyökkäyssodan ja pakotteiden seurauksena viime vuosina muuttunut ja Venäjän tuonnin osuus on pienentynyt. Vuonna 2019 Venäjän tuonnin osuus kaikkien mekanismin piiriin tulevien tuotteiden osalta oli 58 prosenttia kun vuonna 2022 osuus oli pienentynyt 41 prosenttiin johtuen etenkin sähkön tuonnin päättymisestä. Venäjän tuonnin roolin voidaan ennakoida edelleen supistuvan. Täten hiilirajamekanismi koskee tämän hetken tuontiosuuksien valossa etenkin tuontia Kiinasta, Turkista ja Vietnamista. Vuonna 2022 Kiinan tuonnin osuus kaikkien mekanismin piirissä olevien tuotteiden tuonnin arvosta oli 15 prosenttia (260 milj. euroa) ja Turkin osuus 11 prosenttia (180 milj. euroa). Muita keskeisiä mekanismin

piiriin tulevia tuontimaita vuonna 2022 oli Vietnam 6 prosentin osuudella (101 milj. euroa), Iso-Britannia 4 prosentin osuudella (74 milj. euroa) ja Intia 4 prosentin osuudella (68 milj. euroa). Mekanismin alaisista tuotteista Suomeen tuotiin vuonna 2022 hiilirajamekanismin piirissä olevista kolmansista maista eniten terästeollisuuden tuotteita (60 prosenttia), sähköä (24 prosenttia), lannoitteita (21 prosenttia) ja alumiinia (13 prosenttia). Sähkön tuonti Venäjältä loppui 14.5.2022 mutta sen suhteellinen osuus tilastoissa on kuitenkin suhteellisen korostunut johtuen alkuvuoden 2022 korkeista sähkönhinnoista. Mekanismin hintoihin ja kilpailukykyyn heijastuvia vaikutuksia etenkin niillä sektoreilla, jotka käyttävät mekanismin soveltamisalaan kuuluvia tuotteita muun muassa välituotteina. Historiallisesti Suomeen on tuotu hiilirajamekanismin piiriin tulevia tuotteita erityisesti Venäjältä. Tilanne on kuitenkin Venäjän hyökkäyssodan ja pakotteiden seurauksena viime vuosina muuttunut ja Venäjän tuonnin osuus on pienentynyt.

Komissio on arvioinut hiilirajamekanismin tuonti- ja vientivaikutuksia erilaisia toimeenpanovaihtoehtoja tarkastellessa heinäkuussa 2021. Komission toteaa tekemässään vaikutusarvioinnissa, että hiilirajamekanismi vähentäisi EU:hun kohdistuvaa tuontia mekanismin kuuluvilla sektoreilla 11,9 prosenttia vuoteen 2030 mennessä perusuraskenaarioon verrattuna. Jos ilmaisjakoa jatkettaisiin mekanismin piiriin kuuluvilla sektoreilla hiilirajamekanismin sijasta olettaen FitFor55-paketin mukaiset ilmastotavoitteet komissio arvioi, että EU:hun kohdistuva kasvaisi 1,6 prosenttia vuoteen 2030 mennessä perusuraan verrattuna. Arvion mukaan suurimmat tuontia alentavat vaikutukset kohdistuisivat lannoitteisiin ja sementtiin. Vaikutusarvioinnin mukaan hiilirajamekanismilla olisi EU:n vientiin alentavasti, joka johtunee ensisijaisesti päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisesta. Komission arvion mukana vienti EU:n vienti supistuisi 6,8 prosenttia vuoteen 2030 mennessä perusuraan verrattuna. Arviot vienti- ja tuontivaikutuksista on tehty EU-tasolla, joten arviot voivat poiketa kansallisesti. Tämän lisäksi vaikutusarviointi on tehty ennen Venäjän hyökkäyssotaa, ja näin ollen tosiallisia ja ajankohtaisia kansallisia arvioita on vaikea määrittellä huomioiden Venäjän korostunut asema mekanismin piiriin kuuluvien hyödykkeiden kauppakumppanina.

Vaikutukset yrityksiin

Tällä hetkellä Suomessa toimii yhdeksän laitosta, jotka ovat sekä ilmaisjaon että hiilirajamekanismin piirissä. Laitokset toimivat lannoite-, rauta ja teräs- tai sementtisektoreilla sekä vedyn tuotannossa. Energiaviraston tietojen mukaan vuoden 2022 ilmaisjako kattoi lannoitesektorilla noin 354 prosenttia, rauta ja teräs -sektorilla noin 95 prosenttia ja sementtisektorilla noin 89 prosenttia. Vedyn osalta kattavuus oli 98 prosenttia päästöistä. On huomattavaa, että yksittäisten laitosten päästöintensivisyys vaihtelee ja näin myös ilmaisjaon kattavuus suhteessa toteutuneisiin päästöihin vaihtelee laitoksittain. Keskimäärin ilmaisjaon päästökattavuus ja kustannus-suoja ei ole täydellinen ja tiukempien päästökauppasektorin päästötavoitteiden ja ilmaisjakoon kohdistuvien sääntömuutosten myötä ilmaisjako tulee supistumaan entisestään. Jos ilmaisjaossa käytetyt vertailukertoimet pienentyvät samaa historiallista vauhtia kuin tähän mennessä, vuoteen 2030 mennessä lannoitesektorin ilmaisjaon määrä laskee 36 prosenttiin, rauta ja teräs -sektorin 90 prosenttiin ja sementtisektorin 81 prosenttiin vuoden 2019 päästöistä. Ilmaisjaon supistuminen kasvattaa hiilivuotoriskiä, mikäli laitoksen päästöintensivisyys ei muutu.

Ilmaisjaossa myönnettävien päästöoikeuksien määrään vaikuttaa keskeisesti, miten alttiiksi hiilivuotoriskille toimiala on hiilivuotoriskiä käsittelevässä EU-säädöksessä (EU) 2019/708 määriteltä sekä laskennassa sovellettava vertailuarvo. Vertailuarvoihin pohjautuva laskenta tarkoittaa, että saastuttavammalla teknologialla tuotettu tuote saa tuotannolleen ilmaisjakoa sen verran, kun puhtaamman tuotannon päästöt per tuotettu tonni ovat. Näin mekanismi kannustaa vähäpäästöisten tuotantomuotojen käyttöönottoon. Hiilirajamekanismin kohdalla haasteena hiilivuoto-

tosuojan täsmälliselle kohdentumiselle on epäselvyys laitoskohtaisen päästökauppadatan ja hiilirajamekanismissa käytettävän tuotekohtaisen tuontidatan vertautuvuudesta. Kolmannessa maassa tuotetun tuontituotteen todellisen päästösijallön määrittely on epävarmempaa kuin ilmaisjaossa hyödynnetty laitoksen tuotantoprosessin päästöjen arviointi. Tämän takia asetus sisältää oletusarvojen määrätymisperusteita, joita voidaan soveltaa, mikäli tuoja ei ilmoita tietoja tuotantonsa todellisista päästöistä.

Mekanismiehdotus kasvattaisi EU:ssa yritysten hallinnollisia kustannuksia. Yrityksille mekanismi kasvattaa hallinnollista taakkaa raportointivelvoitteen ja hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen ilmoituksen toimittamiseen liittyvien velvoitteiden myötä. Komission vaikutusarvioinnissa todetaan myös, että pienille ja keskisuurille yrityksille kohdistuisi suhteellisesti korkeammat hallinnolliset kustannukset. Raportointivelvoitteen ollessa voimassa hiilirajamekanismin piiriin kuuluvien tavaroiden maahantuojalle voi etenkin olla haaste saada tarvittavat päästötiedot kolmansissa maissa sijaitsevilta tavaroiden tuottajilta. Asetus ei määrä velvoitetta EU:n ulkopuolisille tuottajille, vaan maahantuojien tulee hankkia raportointiin tarvittavat tiedot esimerkiksi viemällä ostosopimuksiin velvoitteet siitä, mitä päästötietoja maahantuojat tavaravalmistajalta tarvitsee. Hiilirajamekanismin käyttöönotto voisi myös kasvattaa yritysten kustannuksia epäsuorasti välituotteiden mahdollisen hinnan nousun myötä. On myös mahdollista, että hiilirajamekanismin käyttöönotolla olisi vaikutuksia kauppavirtojen uudelleen suuntautumiseen ja maahantuonnin keskittymiseen. EU-tasolla mekanismista koituu komissiolle kustannuksia niiden tehtävien osalta, jotka tulevat komission vastuulle.

Vaikutukset julkiseen talouteen EU-tasolla

Komissio arvioi, että maksutulon vuotuinen kertymä nousisi noin 2,1 miljardiin euroon vuonna 2030, joten EU:n koko budjettitalouden näkökulmasta kyse olisi verrattain pienestä lisätulokertymästä vuonna 2030. Mekanismista ei kertyisi maksutuloja sen käyttöönoton ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2023–2025, vaan tuloja kertyisi vasta käyttöönoton toisessa vaiheessa vuodesta 2026 alkaen. Käyttöönoton toisessa vaiheessa vuosina 2026–2035 hiilirajamekanismin kerryttämien maksutulojen odotetaan komission vaikutusarvion mukaan kasvavan vuosittain rajamekanismin laajetessa komission ehdotuksen mukaisesti asteittain samaa tahtia päästöoikeuksien ilmaisjaon supistamisen kanssa. Toisaalta kertyvän maksutulon määrään tulee vaikuttamaan myös se, kuinka laajasti kolmannet maat ottavat käyttöön hiilen hinnoittelua tavalla, jolla ne eivät kuuluisi mekanismin piiriin tai jonka perusteella EU-tuotajat voisivat pyytää vähennystä päästömaksuna annettavien todistusten määrästä.

Maksutulon lisäksi hiilirajamekanismi vaikuttaa myös liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrään. Ilmaisjaon vähentyessä asteittain, jakamatta jääneet päästöoikeudet tullaan laskemaan liikkeelle huutokauppaamalla ja tästä osuudesta saadut tulot siirtyvät innovaatorahastolle. Täten hiilirajamekanismin käyttöönotto kasvattaa innovaatorahaston kokoa, mikä osaltaan tukee erittäin innovatiivisten puhtaiden teknologioiden ja merkittäviä päästöjä vähentävien ratkaisujen tuomista markkinoille. Hiilirajamekanismin vaikutukseen innovaatorahaston kokoon liittyy epävarmuuksia. Alustavan arvion mukaan päästöoikeuden hinnan ollessa 100 euroa hiilidioksiditonnilta innovaatorahaston koko kasvaisi noin 16,2 miljardilla eurolla vuoteen 2030 saakka.

Vaikutukset julkiseen talouteen Suomessa

Hallituksen esityksen vaikutukset julkiseen talouteen rajautuvat kansallisten viranomaisten tehtävien hoitamisesta koskeviin vaikutuksiin. Vaikutukset koskisivat erityisesti Tullin toimintaa, jolle hiilirajamekanismin myötä siirtyvät uudet tehtävät merkitsisivät resurssivaikutuksia.

Ensimmäisessä lisätalousarviossa vuodelle 2023 Tulli on arvioinut, että vuonna 2023 toiminnan käynnistäminen aiheuttaa tarpeen kahdeksan henkilön rekrytoinnille. Lisäksi kustannuksia aiheutuu muun muassa henkilöstön koulutuksesta sekä ICT-järjestelmiin liittyvistä kuluista.

Täydentävässä kehusehdotuksessaan vuosille 2024–2027 Tulli on arvioinut vuosien 2024–2027 lisämenojaan. Arvioon liittyy epävarmuuksia ja täydentävää kehusehdotusta tarkennetaan, kun hiilirajamekanismin käynnistämisen ja soveltamisen edellyttämät ratkaisut tarkentuvat jatkossa. Epävarmuudet liittyvät erityisesti ICT-kustannuksiin (markkinapaikan yhteishankinta, toteutus-tapa ja lopullinen kustannus) ja todelliseen lisätyömäärään esimerkiksi valvonnassa, analyysissä, tarkastuksessa ja tutkinnassa. Suurin yksittäinen epävarmuustekijä on se, miten komissio pystyy vastaamaan sille jäävistä tehtävistä aiheutuneisiin haasteisiin.

Tarvittavan lisähenkilöstön määräksi vuosina 2024–2027 Tulli arvioi yhteensä 71 henkilöä vuonna 2023 rekrytoitaviksi ehdotettujen kahdeksan henkilön lisäksi. Näistä vuonna 2024 aloit-taisi kahdeksan henkilöä, vuonna 2025 33 henkilöä, vuonna 2026 10 henkilöä ja vuonna 2027 20 henkilöä. Tulli suorittaa erillisen tarveanalyysin siirtymäkauden ja ensimmäisen operatiivisen vuoden kokemusten perusteella, huomioiden mahdolliset EU:ssa tehtävät päätökset meka-nismin soveltamisalan laajentamisesta.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 on Tullille osoitettu 1,872 milj. euroa / vuosi hiilirajamekanismin toimeenpanoon. Arvioihin kuitenkin sisältyy edelleen merkittäviä epävarmuuksia ja arviot tarkentuvat valmistelun edetessä. Virastojen mahdolliset lisämäärära-hat käsitellään JTS- ja TAE- prosessien yhteydessä ja Valtiovarainministeriön näkemyksen mu-kaan ne tulisi hoitaa joko hallinnonalalla uudelleenkohdennuksin tai muulla tavoin valtionta-louden kehityksen puitteissa.

ICT-menojen osalta kustannuksia aiheutuisi sekä tietojärjestelmien hankkimisesta, että nykyis-ten järjestelmien ja rajapintojen päivittämisestä. Merkittävimmät menoerät toteutuisivat vuonna 2025, jolloin tapahtuisi todistusten myyntialustan yhteishankinta EU:ssa ja todistusten myynti-tulojen vastaanoton toteutus kansallisesti. Kummastakin näistä aiheutuu seuraavina vuosina myös ylläpitomenoja. Muita summaltaan merkittäviä muutostöitä olisivat rajapintojen muutos-työt ja EU:n tulliselvitysjärjestelmän toteuttaminen hiilirajamekanismin rekisterin rajapintaan.

Asetuksesta suoraan tulliviranomaisille tulevien velvoitteiden osalta hiilirajamekanismin toi-meenpano voi edellyttää Tullilta laiteinvestointeja. Niiden osalta Tullilaboratorion tarvitseman mittalaitteen hankinta on vielä epävarma, sen todellinen tarve selviää vasta, kun analytiikkaa koskevat vaatimukset ovat tiedossa.

Energiavirasto toimii kansallisena päästökauppaviranomaisena ja vastaa päästöoikeuksien il-maisjakoon liittyvistä viranomaistehtävistä. Ilmaisjakoon liittyviä viranomaistehtäviä on il-maisjakohakemusten, vuosittain toimitettavien tuotantotasoraporttien ja ilmaisjakomäärien muutosten vastaanottaminen, käsittely ja hyväksyntä. Virasto vastaa siitä, että kyseiset tiedot hyväksytään EU:n komissiossa ja vastaa päästöoikeuksien jakamisesta toiminnanharjoittajien tileille Unionin rekisterissä. Energiavirasto myös vastaanottaa, käsittelee ja hyväksyy laitosten tarkkailumenetelmäsuunnitelmat, joiden pohjalta toiminnanharjoittajien tulee ylläpitää seuran-taa ilmaisjaon laskentaan vaikuttavista tiedoista. Energiavirastolle toimitettavien ilmaisjaon las-kentaan liittyvien tietojen ja tarkkailtavien tietolähteiden tulee olla kolmantena osapuolena toi-mivien todentajien hyväksymiä. Energiavirasto vastaa todentajien hyväksynnästä ja valvon-nasta.

Hiilirajamekanismin käyttöönotto vaikuttaa myönnettäviin ilmaisjakomääriin vuodesta 2026 alkaen. Käytännössä viraston työmäärä kasvaa vuosina 2024–2034 ja palautuu takaisin nykytilaan, kun ilmaisjako hiilirajamekanismiasetuksen mukaisten tuotteiden osalta on laskenut nol- laan.

Erityisesti vuosina 2024 ja 2025 toimeenpanon valmistelu virastossa sekä viraston osaamisen hyödyntäminen kansallisessa toimeenpanossa edellyttää lisäresursseja. Ilmaisjaon laskenta- säännöt on harmonisoitu EU-tasolla, joita myös viraston tulee noudattaa. Hiilirajamekanismin seurauksena myönnettävän ilmaisjakomäärän väheneminen ei vähennä ilmaisjakoon oikeutet- tujen laitosten lukumäärää vaan muuttaa laskentakaavaa, jolla myönnettävä määrä määritetään. Hiilirajamekanismi ei siten vähennä Energiaviraston ilmaisjakoon liittyviä viranomaistehtäviä.

Hiilirajamekanismin yksityiskohtaisemmat laskentasäännöt tulevat saatujen tietojen mukaan heijastelemaan päästöoikeuksien ilmaisjakoa. Tämän johdosta arvioidaan, että Energiaviraston osaamista ja ohjeistusta mekanismin yksityiskohtaisempien sääntöjen kansallisessa toimeenpa- nossa tullaan tarvitsemaan.

Energiavirasto arvioi, että vuosina 2024–2026 tarvittavien lisäresurssien määrä hiilirajameka- nismien toimeenpanon valmisteluun virastossa on 2htv vuosittain. Vuodesta 2027 eteenpäin li- säresurssitarve on 1 htv vuoteen 2034 asti. Energiavirasto arvioi, että sille ei aiheudu ICT-jär- jestelmäkustannuksia hiilirajamekanismin toimeenpanoon liittyen. Tehtävä ei edellytä määrä- rahalisäystä.

Ilmastovaikutukset

Yksi hiilirajamekanismin keskeisiä ympäristövaikutuksia on sen vaikutus teollisuuden hiilivuoto- toriskiin EU:ssa. Hiilirajamekanismi korvaa nykyisen hiilivuotoriskin ehkäisyyn tähtäävän päästöoikeuksien ilmaisjaon niillä sektoreilla, joilla mekanismi otetaan käyttöön, niiden tuotteiden osalta, jotka tuotaina EU:hun kuuluisivat mekanismin soveltamisalan piiriin. Hiilirajame- kanismiin verrattuna ilmaisjako on koeteltu keino torjua hiilivuotoriskiä. Ilmaisjaon osalta ky- symys onkin ennen kaikkea siitä, miten sen supistuminen tulevaisuudessa vaikuttaa sen tarjoa- maan suojaan hiilivuotoa vastaan.

Hiilirajamekanismin etuna on se, että se asettaa saman maksun EU:n ulkopuoliselle tuotannolle kuin minkä päästökauppa asettaa EU:ssa tapahtuvalle tuotannolle. Komissio arvioi hiilirajame- kanismin vähentävän kasvihuonekaasupäästöjä niin EU:ssa kuin muuallakin maailmassa. Ko- mission esityksen mukaisten mekanismiin kuuluvien sektorien osalta komissio arvioi mekanis- min pienentävän päästöjä 13,8 prosenttia EU:ssa verrattuna nykyisiin toimiin ja muun maailman osalta 0,4 prosenttia hiilirajamekanismiin kuuluvien toimialojen osalta. Hiilirajamekanismin tarjoama hiilivuotosuoja riippuu keskeisesti siitä, miten suuri osuus EU:n tai Suomen tuotan- nosta suuntautuu EU:n sisämarkkinoille ja siitä miten hyvin raportoidut päästöt vastaavat tuo- tannon todellisia päästöjä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hiilirajamekanismiasetus on suoraan velvoittavaa EU-lainsäädäntöä jäsenmaissa, jolloin kan- sallisen viranomaisen velvoitteiden hoitamisen osalta asetus ei anna harkinnan varaa. Tulli vas- taa Suomessa tulliselvityksestä ja -verotuksesta, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroi- den ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä

muista tullitoimenpiteistä. Hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen luvan myöntämiskriteerit noudattelevat EU:n tullilainsäädäntöä, joten Tulli soveltaa hiilirajamekanismissa käyttöönotettavia kriteerejä jo nyt perinteiseen Tullitoimintaan liittyvien lupien yhteydessä. Täten kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävä on tarkoituksenmukaista osoittaa Tullille eikä perustaa esimerkiksi uutta viranomaista tehtävän hoitoa varten.

Hiilirajamekanismin mukaisen raportin ja vuodesta 2026 alkaen ilmoituksen käsittely ja oikeellisuuden tarkistaminen edellyttävät asiantuntemusta muun muassa tuotesidonnaisten päästöjen arvioinnista. Suomessa kansallisesti ei ole osoitettavissa lupia ja valvontaa käsittelevää viranomaista, jolla olisi valmiina asiantuntemusta hiilirajamekanismin alaisten tuotteiden tuotesidonnaisista päästöistä. Kansallisen valmistelun aikana on arvioitu, että tämän osaamisen keskittäminen Tullille hiilirajamekanismin tehokkaan kansallisen toimeenpanon näkökulmasta on perusteltua.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Asetus edellyttää jäsenmailta kansallisen toimivaltaisen viranomaisten nimeämistä. Asetuksen toimeenpano on monessa jäsenmaassa alkuvaiheessa ja siten kattavaa tietoa muiden maiden suunnitelmista ei ole saatavilla. Alustavien tietojen mukaan muutama jäsenmaa on nimeämässä Tullin kansalliseksi viranomaiseksi. Osa maista sen sijaan ehdottavat tehtävää ympäristöviranomaiselle ja toiset valtiovarainministeriölle, päästökauppaviranomaiselle tai ministeriöiden väliselle komitealle.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnokseen pyydettiin lausuntoja 13.4–26.5.2023 Lausuntopalvelu.fi –sivuston kautta. Lausuntoja saatiin yhteensä 22 kappaletta. Lausunnon jättivät valtionvarainministeriö, oikeusministeriö, Tulli, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Tuomioistuinvirasto, Suomen ilmastopaneeli, Suomen Sähkökäyttäjät ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry, Kaupan liitto ry, Ålands landskapsregering, Teknisen Kaupan Liitto ry, Akava ry, Suomen Yrittäjät ry, STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, ELKOMIT ry, Metsäteollisuus ry, Keskuskauppakamari, Kemiateollisuus ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry ja Energiateollisuus ry.

Lausunnoissa tuotiin esiin joitain huomioita hallituksen esityksessä ehdotettuihin viranomaisvastuisiin sekä toimivaltuuksiin. Näiden huomioiden lisäksi lausuntojen pääpaino oli hiilirajamekanismin käyttöönottoa sekä hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanoa EU:ssa koskevissa näkemyksissä. Lausuntopalautteessa käydään ensin läpi lausunnoissa esitetyt huomiot hiilirajamekanismiasetuksesta ja sen toimeenpanosta EU:ssa ja sen jälkeen varsinaiset huomiot hallituksen esityksen sisältöön.

6.1 Hiilirajamekanismia yleisesti koskevat lausuntopalautteet

Lausunnoissa tuotiin esille, että hiilirajamekanismin toimeenpano tulee olla yhteensopiva WTO:n sääntöjen ja muiden kansainvälisten kauppasopimusten kanssa, jotta mahdollisten kauppapoliittisten vastatoimien riski minimoituu ja vapaakaupan toimivuus taataan.

Hiilirajamekanismin ja sitä myötä ilmaisjaosta luopumisen vaikutukset korostuivat lausunnoissa. Niissä nousi esiin huoli EU:n ulkopuolelle suuntautuvien tuotteiden viennin ja kilpailukyvyyn heikentymisestä päästöoikeuksien ilmaisjaosta luovuttaessa ja siten riski eurooppalaisen tuotannon siirtymisestä unionin ulkopuolelle edistäen hiilivuotoa. Toisaalta osassa lausunnoissa

nähtiin hiilirajamekanismin edistävän EU:ssa toimivien toimijoiden kilpailukykyä ja tasapuo-
listavan kansainvälistä kilpailua, erityisesti kauppaa käytäessä unionin sisällä.

Keskuskauppakamari ry toi myös esiin, että käyttöönoton toisessa vaiheessa vuodesta 2026
eteenpäin raportoinnin kiertämiseen liittyvät taloudelliset intressit ja tämän aiheuttamat kilpai-
luvääristymät voivat vahvistua. Suomen yrittäjät ry alleviivasi yksinyrittäjien ja pienten yrityk-
sen mahdollisesti heikentyvää kannattavuutta ja kilpailukykyä mekanismin käyttöönoton toi-
sessa vaiheessa. ELKOMIT ry kommentoi hiilirajamekanismin heikentävän unionin sisällä tuo-
tettujen käyttävän teollisuuden lopputuotteiden kilpailevan tuontituotteiden kanssa, joiden pa-
nostuotteista ei vastaavaa hiilirajamekanismin mukaista maksua olisi maksettu.

Lausuntopalautteissa korostui hiilivuodon tehokas ehkäisy kolmansiin maihin kohdistuvalle
viennille. Lausunnoissa nähtiin tärkeäksi suojata vientiä ja edistää toimia hiilivuodon estä-
miseksi. Kemianteollisuus ry:n lausunnon mukaan hiilirajamekanismi ei suojaisi vientiä ilmais-
jaosta luovuttaessa vaan heikentäisi EU:n ulkopuolisen viennin tilannetta kilpailukykyyn ja hii-
livuodon näkökulmasta. Metsäteollisuus ry myös huomauttaa, että ennen siirtymäkauden päät-
tymistä komission laatimassa raportissa, jossa arvioidaan mahdollisuutta laajentaa mekanismin
soveltamisalaa, ei voitaisi vielä havaita hiilivuotoa, sillä ilmaisjaon alasajo alkaisi vasta 2026
alkaen.

Lausunnoissa kommentoitiin hiilirajamekanismin soveltamisalan laajentamista toteamalla, että
laajentamisen tulisi perustua asetuksen mukaiseen komission raporttiin ja kattavaan vaikutusar-
viointiin. Vaikutusarvioinnissa tulisi lausuntojen mukaan kiinnittää erityishuomiota hiilivuodon
ehkäisemiseksi EU:sta kolmansiin maihin. Ilmastopaneeli totesi, että mekanismin laajentami-
nen on kannatettavaa, sillä EU:ssa tuotettujen vähähiilisten tuotteiden kannattavuus kohenisi ja
kolmansia maita kannustettaisiin päästövähennystoimiin.

Suurella osalla lausuntoja huomautettiin hiilirajamekanismin nopeasta toimeenpanon aikatau-
lusta ja muistutettiin maahantuojaan kohdistuvista haasteista raportoinnin käynnistyessä jo loka-
kuussa 2023 sekä rajallisista mahdollisuuksista hankkia raportoinnin edellyttämiä tietoja. Lau-
sunnoissa huomautettiin, että raportoinnin piiriin kuuluvia tuotteita on voitu hankkia jo ennen
tietoa raportointivelvoitteesta ja näin ollen hankintasopimuksiin ei välttämättä ole sisällytetty
vaatimusta päästöjen raportoinnista. Lisäksi lausunnoissa huomautetaan, että osa komission
sääöksistä ja ohjeistuksista puuttuu lausunnonantamisen ajankohtana. Lausuntopalautteissa
painotettiin sujuvaa ja hallinnollista taakkaa vähentävää toimeenpanoa ja toisaalta joustavuutta
raportointivaiheen käynnistyessä sekä maahantuojaan kohdistuvia seuraamuksia määrittäessä.

Hiilirajamekanismia yleisesti koskevat huomiot eivät suoraan edellytä muutoksia tähän esityk-
seen, sillä esitys käsittelee ainoastaan kansallisen viranomaisen nimeämistä ja siirtymävaiheen
viranomaistehtäviä, tiedonsaantioikeutta, virhemaksua ja muutoksenhakua. Hiilirajamekanis-
miasetus on suoraan velvoittavaa lainsäädäntöä jäsenmaissa.

6.2 Hallituksen esityksen sisältöä koskevat lausuntopalautteet

Valtionvarainministeriö tuo esiin lausunnossaan, että kansallisiin viranomaisiin kohdistuvia
vaikutuksia ja Tullin edellyttämien lisämäärärahojen käsittelyä tulisi täydentää. Esitykseen on
tehty muutoksia lausuntojen perusteella huomioiden lisäksi Tullin kasvavat resurssitarpeet ja
lisämäärärahojen käsittely. Lisäksi osassa lausunnoista tuotiin esiin hiilirajamekanismiasetuk-
sen yritysvaikutusten täydentämisen tarpeellisuus sekä hiilirajamekanismin vaikutus tuontiin ja
vientiin. Palautteissa nähtiin, että maahantuojaan kohdistuisi merkittävä hallinnollinen taakka
raportointivelvoitteen myötä. Lisäksi hiilirajamekanismin vaikutuksista kilpailuun, välituottei-

den hinnan nousuun ja kauppavirtoihin koettiin tärkeäksi täydentää. Huoli ilmaisjaon luopumisen vaikutuksista mekanismin alaisille toimialoille ja unionin ulkopuoliselle viennille korostui. MTK myös huomautti lannoitteiden tuontiin kohdistuvista vaikutuksista ja viranomaisten tarvitsemasta ohjeistuksesta maakohtaisten polkumyynitullien ja perinteisten tullien huomioimisesta hiilirajamekanismin toimeenpanossa. Lausuntojen perusteella on jokseenkin päivitetty vaikutusarvioita huomioiden hallituksen esityksen varsinainen sisältö, joka koskee viranomaistehävän määräämistä ja siihen liittyvien toimivaltuuksien säätämistä.

Tullin esittämistä toimivaltaiseksi viranomaiseksi kannatettiin useassa lausunnossa, jonka lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön rooli hiilirajamekanismin toimeenpanon ohjauksessa ja kehittämisessä nähtiin tarkoituksenmukaisena. Erityishuomiota lausunnoissa sai Tullin riittävä resurssointi ja asianmukainen koulutus hiilirajamekanismin toimeenpanoon. Lisäksi osassa lausunnonantajista piti tärkeänä, että viranomaisen resurssimäärät vastaavat annettavia lisätehtäviä. Lausunnoissa tuotiin esiin tarve varmentaa Tullin arvioima henkilöstön lisätarve (79 HTV) kolmannen osapuolen toimesta yliesurssoinnin välttämiseksi.

Valvovan viranomaisen tiedonsaantioikeuden osalta Tulli ehdotti lausunnossaan välttämättömyyden sijaan oikeutta saada tarpeelliset tiedot, jolloin tiedonsaanti ulottuisi myös muihin viranomaisiin ja tahoihin. Oikeusministeriö huomautti, että tiedonsaantioikeus on muotoiltu verrattain väljästi, vaikka se onkin sidottu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti tietojen välttämättömyyteen valvonnan suorittamiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulisi arvioida riittäisikö säännöksessä salassapidon murtaminen ainoastaan liikesalaisuuksien osalta ja nimenomaisen toteamuksen siitä, että tiedot on oikeus saada pyynnön perusteella, jotta olisi selvää, että velvoitteiden kohteena olevien tahojen ei tarvitse luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ei ole nähty tarpeelliseksi muuttaa tiedonsaantioikeutta koskevaa muotoilua.

Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa esitettiin kansallisesti säädettyä virhemaksua. Esityksessä ehdotettiin virhemaksua, joka olisi vähintään 50 ja enintään 10 000 euroa. Ehdotettu maksun määrä perustuisi valvovan viranomaisen kokonaisarviointiin. Virhemaksun määrää arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn moitittavuus, toistuvuus ja menettelyllä tavoiteltu hyöty sekä tekijän taloudellinen asema. Ehdotuksen mukaan virhemaksu jätettäisiin määräämättä, jos laiminlyönti olisi kokonaisuudessaan vähäinen taikka virhemaksun määräämistä voitaisiin pitää kohtuuttomana.

Lausuntopalautteessa hallituksen esitysluonnoksessa esitetyn virhemaksun osalta lausunnoissa peräänkuulutettiin joustavuutta ja laajaa harkintavaltaa erityisesti raportointivaiheen alkuvaiheessa. Lausunnoissa tätä perusteltiin täytäntöönpanon tiukalla aikataululla ja osin puuttuvalla komission ohjeistuksella. Lisäksi lausunnoissa painottui yhdenmukaiset seuraamuskäytännöt EU:n laajuisesti saman tyyppisissä rikkeissä. Virhemaksun määräytymisen kriteereitä tulisi lausuntojen perusteella määritellä tarkemmin. Lisämäärittelyjä kaivattiin myös termeille ”vakiintunut maahantuoja” ja ”taloudellinen asema”. Suomen Yrittäjät huomauttavat, että seuraamusmaksujen tulisi olla oikeudenmukaisia ja kannustavia. Heidän mukaansa jo pelkkä uhka suurista huolimattomuuden tai tietämättömyyden takia määrättävistä virhemaksuista voisi johtaa pienten yritysten vetäytymiseen markkinoilta, mikä heikentäisi kilpailua mekanismin soveltamisalalla. Oikeusministeriö ja Tulli kiinnitti huomiota kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta säännökseen missä tuomion myötä samassa asiassa annettu virhemaksu tulisi poistaa ja ehdottivat säännöksen poistamista.

Lausuntokierroksen jälkeen komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen, jossa määrätään seuraamuksen suuruudesta ja määräytymisperusteista. Esitystä on lausuntokierroksen jälkeen muutettu huomioimaan täytäntöönpanoasetuksessa määrätty seuraus, joka ei mahdollista kansallista

harkintaa seuraamuksen suhteen. Hallituksen esityksestä on poistettu virhemaksua koskeva säännös siinä muodossa, kun se oli lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa ja lisätty informatiivinen viittaus täytäntöönpanoasetukseen. Säännöksessä säilyi ennallaan virhemaksun perintää koskeva momentti.

Muutoksenhausta oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että oikaisuvaatimusta koskien ei ole syytä toistaa yleislain säännösten sisältöä ja pyysi viittaamaan hallintolakiin. Oikeusministeriön ehdottamat täsmennykset on huomioitu jatkokäsittelyssä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta

1 §. *Lain soveltamisala.* Ehdotetun 1 §:n mukaan lakia sovellettaisiin hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanoon.

2 §. *Viranomaisten tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisten tehtävistä. Ehdotetun 2 § 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi hiilirajamekanismiasetuksen kansallisen toimeenpanon ohjaamisesta ja kehittämisestä. Ehdotettu tehtävä on uusi ja perustuu hiilirajamekanismin käyttöönottoon sekä yhteensovittamiseen nykyisten hiilivuotoa torjuvien mekanismien kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Tullin tehtävästä. Hiilirajamekanismiasetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä toimivaltainen viranomainen hoitamaan hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia tehtäviä ja velvollisuuksia ja ilmoitettava tästä komissiolle. Tulli toimisi hiilirajamekanismiasetuksen mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on valvoa hiilirajamekanismin velvoitteiden toteutumista. Hiilirajamekanismin käynnistyessä valvontatehtävässä kyse on raportoinnin valvonnasta. Toimivaltaisen viranomaisen vastuulla on muun muassa yrityksille ja yksityisille henkilöille suunnautuva tiedotustoiminta ja neuvonta, täytäntöönpanoasetukseen perustuvien sanktioiden määrittäminen sekä valtuutettujen ilmoittajien auktorisointi.

3 §. *Tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta. Ehdotetun 3 § 1 momentin mukaan Tullilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joita hiilirajamekanismiasetuksen mukaiset velvoitteet koskevat.

Hiilirajamekanismiasetuksen mukaan sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on muun muassa valvoa ensimmäisessä vaiheessa hiilirajamekanismin mukaista raportointia ja toisessa vaiheessa palautettujen todistusten vastaavuutta päästöihin. Mikäli toimivaltainen viranomainen toteaa, että raportti on puutteellinen tai sitä ei ole annettu tai vuodesta 2026 alkaen, että palautettavien todistusten ilmoitettu lukumäärä on virheellinen, sen on määritettävä niiden todistusten lukumäärä, jotka olisi pitänyt palauttaa, komissiolta saamiaan alustavia tietoja hyödyntäen. Toimivaltaisen viranomaisen on annettava todistusten lukumäärän määrittämistä koskeva päätöksensä tiedoksi hiilirajamekanismin alaisten tavaroiden tuojalle tai välilliselle edustajalle ja pyydyttävä tätä palauttamaan puuttuva lukumäärä kuukauden kuluessa. Toimivaltaisen viranomaisen päätöksessä on esitettävä päätöksen perustelut.

Koska maahantuoja tai välillisen edustajan on ilmoitettava tavarantoimittajan tuotesidonnaiset päästöt hiilirajamekanismiasetuksen liitteissä ja tulevaisuudessa täytäntöönpanosäädöksissä määritellyllä tavalla, näiden tietojen jälkitarkastus edellyttää tietoa esimerkiksi päästöjen laskemisesta käyt-

tyistä tiedoista. Nämä tiedot voivat olla liikesalaisuuksina salassa pidettäviä. Esimerkiksi kolmannessa maassa sijaitsevan tuotantolaitoksen tuotantoprosessin tarkempi kuvaus voi olla liikesalaisuuksina salassa pidettävää tietoa. Tiedoissa saattaa olla mukana myös muuta yksityiskohtaista tietoa tavaroiden tuotantoprosessista ja alihankkijoista, jotka voivat niin ikään olla julkisuuslain nojalla liikesalaisuuksina salassa pidettäviä.

Hiilirajamekanismiasetuksen mukaan jäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on myös velvollisuus ilmoittaa komissiolle havaitsemistaan asetuksen säännösten kiertämisyrityksistä. Näissä ilmoituksissa on esitettävä syyt, joihin se perustuu, ja siinä on oltava asiaankuuluvat tiedot ja tilastot, jotka tukevat väitettä asetuksen kiertämisestä. Komissio käynnistää tutkimuksen väitetystä kiertämisestä, jos se on saanut asiasta ilmoituksen edellyttäen, että ilmoitus täyttää vaatimukset ja tutkimus on tarpeen. Toimivaltaiset viranomaiset ja tulliviranomaiset voivat avustaa komissiota tutkimuksen tekemisessä. Kiertämisen havaitseminen ja niistä ilmoittaminen edellyttää myös tietoja, jotka voivat olla liikesalaisuuksina salassa pidettäviä.

4 §. Virhemaksu. Pykälässä säädettäisiin virhemaksusta. Pykälän 1 momentin nojalla Tulli voisi määrätä virhemaksun sille, joka ei noudata hiilirajamekanismiasetuksessa säädettyä raportointivelvoitetta. Virhemaksusta säädettäisiin komission täytäntöönpanoasetuksessa ((EU) 2023/956). Hiilirajamekanismiasetuksen 35 artiklan 5 kohdan mukaisesti jäsenmaan toimivaltaisen viranomaisen tulee määrätä maahantuojalle tai välilliselle tulliedustajalle tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava seuraamus, jos maahantuojalla tai välillisellä tulliedustajalla ei ole tehnyt tarvittavia toimia hiilirajamekanismia koskevan raportin korjaamiseksi tai ei ole noudattanut velvoitetta raportin antamisesta. Virhemaksun määräämisen perusteista sekä suuruuden määrittelystä säädetään komission täytäntöönpanoasetuksessa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan virhemaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle, ja se olisi täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös siitä on tullut lainvoimaiseksi. Virhemaksun perintään sovellettaisiin mitä tullilaissa (304/2016) on säädetty tullivelan perinnästä.

5 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimuksesta. Tullin päätökseen saisi hakea oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädettäisiin hallintolaissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen. Muutoksenhakuun tuomioistuimessa sovellettaisiin tullilain säännöksiä valituksesta hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tullilaissa muutoksenhaku on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden tekemään päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

6 §. Voimaantulo. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

7.2 Laki Tullin hallinnosta annetun lain 2 § :n muuttamisesta

2 §. Tehtävät. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin Tullin uutena tehtävänä hiilirajamekanismiasetuksen toimivaltaisen viranomaisen tehtävä. Ehdotettu muutos on luonteeltaan informatiivinen. Muutosta pidetään sääntelyä selkeyttävänä, koska kyseessä on laaja uusi tehtävä Tullille.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2024.

9 Toimeenpano ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti tammikuussa 2023 hiilirajamekanismin kansallista toimeenpanoa koskevan työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä on seurata asetuksen toimeenpanoa kansallisesti. Työryhmään osallistuivat 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 sekä Keskuskauppakamari. Esitysluonnos tehtiin virkautyönä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Tämän esityksen lisäksi varsinaisen hiilirajamekanismin mukaisen maksun käyttöönotto vuonna 2026 johtaa todennäköisesti muihin kansallisiin lainsäädäntötarpeisiin ennen vuotta 2026. Tämän esityksen vaikutuksia tullaan seuraamaan tulevassa kansallisessa lainsäädäntötyössä.

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.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Suhde talousarvioesitykseen

Hallituksen esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Hiilirajamekanismiasetuksen velvoitteet koskevat niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitä. Kansallisen täydentävän sääntelyn tarkoituksena on määrätä asetuksen mukainen toimivaltaisen viranomaisen tehtävä sekä viranomaisen toimivaltuudet. Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi säännöksiä, joilla on liityntä perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin erityisesti 10 §:n yksityiselämän suojaan ja 21 §:n oikeusturvaan.

Ehdotetun lain 3 §:n mukaan Tullilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joita hiilirajamekanismiasetuksen mukaiset velvoitteet koskevat.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyä viranomaisten tietojen saamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskien perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, mikäli tietosisältöjä ei ole tyhjentävästi luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 46/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen tehtävää hoitaessaan syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita salassapidon avulla suojataan. Mitä kattavammin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyk-

siin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. (PeVL 12/2014 vp ja PeVL 62/2010 vp). Ehdotetun lain 3 §:ssä tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömiin tietoihin hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanon varmistamiseksi. Ehdotetut säännökset tietojensaantioikeudesta eivät siten olisi ristiriidassa perustuslaissa säädetyn yksityiselämän suojan kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Koska hiilidioksidipäästöjen säätömekanismien perustamisesta rajalle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2023/956 on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/956, jäljempänä *hiilirajamekanismi-asetus*, toimeenpanosta.

2 §

Viranomaisten tehtävät

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

Tulli on hiilirajamekanismiasetuksen 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen.

3 §

Tiedonsaantioikeus

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

4 §

Virhemaksu

Tulli voi määrätä virhemaksun sille, joka ei noudata hiilirajamekanismiasetuksen 35 artiklassa säädettyä raportointivelvoitetta. Rajalle perustettua hiilidioksidipäästöjen säätömekanismia koskeviin siirtymäkauden raportointivelvoitteisiin liittyvistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/956 soveltamissäännöistä annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2023/1773 säädetään virhemaksun määräämisestä.

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

5 §

Muutoksenhaku

Tullin päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen sovelletaan tullilakia.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

Tullin hallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Tullin hallinnosta annetun lain (960/2012) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1193/2016, seuraavasti:

2 §

Tehtävät

Tullin tehtävänä on huolehtia tulliselvityksestä ja -verotuksesta, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoimenpiteistä ja sen mukaan kuin erikseen säädetään toimittaa valmisteverotusta, arvonlisäverotusta ja muuta verotusta, suorittaa verovalvontaa ja tullirikosten esitutkintaa. Tullin tehtävänä on myös hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2023/956 tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tehtävät.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9.10.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

2.

Laki

Tullin hallinnosta annetun lain 2 §n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Tullin hallinnosta annetun lain (960/2012) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on
laissa 1193/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Tehtävät

Tehtävät

Tullin tehtävänä on huolehtia tulliselvityk-
sestä ja -verotuksesta, maahan tuotavien ja
maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanlii-
kenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämi-
sestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoi-
menpiteistä ja sen mukaan kuin erikseen sää-
detään toimittaa valmisteverotusta, arvonli-
säverotusta ja muuta verotusta, suorittaa vero-
valvontaa ja tullirikosten esitutkintaa.

Tullin tehtävänä on huolehtia tulliselvityk-
sestä ja -verotuksesta, maahan tuotavien ja
maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanlii-
kenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämi-
sestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoi-
menpiteistä ja sen mukaan kuin erikseen sää-
detään toimittaa valmisteverotusta, arvonli-
säverotusta ja muuta verotusta, suorittaa vero-
valvontaa ja tullirikosten esitutkintaa. *Tullin
tehtävänä on myös hiilidioksidipäästöjen sää-
tömekanismin perustamisesta rajalle an-
netussa Euroopan parlamentin ja neuvoston ase-
tuksessa (EU) 2023/956 tarkoitetun toimival-
taisen viranomaisen tehtävät.*

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20____.