

HE 37/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain 1 a ja 4 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on antaa hiilirajamekanismia koskevan Euroopan unionin asetuksen muuttamisesta johtuvat kansalliset säännökset.

Esityksen mukaan toimivaltainen kansallinen viranomainen voisi alentaa asetuksen seuraamusmaksua koskevassa säännöksessä tarkoitettua, esimerkiksi päästötodistuksien palauttamatta jättämisestä määrättävää seuraamusmaksua tietyissä tapauksissa. Lisäksi lakiin lisättäisiin soveltamisen kannalta tarpeelliset määritelmät.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	4
3 Nykytila ja sen arviointi	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	10
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	10
6 Lausuntopalaute	10
7 Säännöskohtaiset perustelut	11
8 Voimaantulo	13
9 Toimeenpano ja seuranta	13
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	13
LAKIEHDOTUS	15
Laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain 1 a ja 4 a §:n muuttamisesta	15
LIITE	17
RINNAKKAISTEKSTI	17
Laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain 1 a ja 4 a §:n muuttamisesta	17

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Tiedonannossaan ”EU:n pitkän aikavälin kilpailukyky vuoden 2030 jälkeen” (COM(2023) 168 final) komissio korosti sellaisen sääntelyjärjestelmän tärkeyttä, jolla varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen mahdollisimman vähin kustannuksin. Niin ikään Mario Draghin kilpailukykyraportti kiinnitti huomiota siihen, että nykyiset säännökset ovat omiaan rasittamaan suhteettomasti etenkin pk-yrityksiä. Sen vuoksi komissio on sitoutunut järjestämään ja yksinkertaistamaan EU-lainsäädännön sisältämiä raportointivaatimuksia.

EU-valtiopäämiesten Budapestin julistuksessa (11/2024) pyydettiin komissiota tuomaan esityksiä sääntelyn keventämisestä. Tähän vastauksena komissio tähtää vuoden 2025 työohjelmassaan siihen, että ennen sen toimikauden loppua vuonna 2029 hallinnollista rasitetta saadaan vähennettyä yleisesti 25 prosenttia ja pienten ja keskisuurten yritysten osalta 35 prosenttia. Ehdotus on ensimmäinen osa sääntelyn keventämiseen tähtävien lainsäädäntöehdotusten sarjaa.

Yritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi komissio julkisti 26.2.2025 kolme ehdotusta (Omnibus I -ehdotukset). Direktiivi- ja asetusehdotusten tavoitteena on tehdä kestävyysraportoinnista helpommin lähestyttävää ja tehokkaampaa sekä yksinkertaistaa yritys vastuudirektiivin huolellisuusvelvoitteita vastuullisten liiketoimintakäytäntöjen tueksi.

Omnibus I -ehdotuksilla myös yksinkertaistetaan ja tehostetaan hiilirajamekanismia.

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu

Komission Omnibus I -ehdotukset sisälsivät kolme direktiivi- ja asetusehdotusta yritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi:

- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2006/43/EY, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 ja (EU) 2024/1760 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietyistä yritysten kestävyysraportointia ja huolellisuusvelvoitetta koskevista vaatimuksista (COM(2025) 81 final). Ehdotukseen sisältyi erillinen näihin säädöksiin liittyvä soveltamisen lykkäämistä koskeva ns. Stop-the-Clock -direktiiviehdotus (COM(2025) 80 final);
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EU) 2023/956 muuttamisesta rajalle perustetun hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin yksinkertaistamisen ja vahvistamisen osalta (COM(2025) 87 final).

Kiireellisen käsittelyaikataulun johdosta ns. Stop-the-Clock -direktiiviehdotuksesta (COM(2025) 80 final) laadittiin erillinen E-kirje eduskunnalle (E 22/2025 vp). Suuri valiokunta on 11.4.2025 yhtynyt valtioneuvoston kantaan. Asiasta on viipymättä lähetetty myös perustuslain 96 §:n mukainen samansisältöinen U-kirje (U 10/2025 vp).

Komission ehdotusten sisältö oli rajattu, joten asian EU-käsittely oli ripeää. Esimerkiksi hiilirajamekanismin osalta nopeaa käsittelyä edesauttoi se, että hiilirajamekanismin alaisten tuotteiden tuonnista EU-alueelle tulee luvanvaraista 1.1.2026 ja komission ehdottama kynnysarvon muutos vaikuttaa merkittävästi siihen, kuka tarvitsee valtuutuksen CBAM-tuonnille.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsittelystä vastasi asetuksen COM (2025) 87 final osalta ENVI, mielipidevaliokuntina toimivat INTA ja ITRE. Neuvoston yleisnäkemyks saavutettiin 27.5.2025 ja neuvosto hyväksyi Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannan 29.9.2025.

Hiilirajamekanismiasetusta, sen taustoja, toimintaperiaatetta ja vaikutuksia on käsitelty valtioneuvoston kirjelmässä U 57/2021 vp, UJ 4/2022 vp ja UJ 34/2022 vp.

Omnibus-ehdotuksen käsittelystä on tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä U 13/2025 vp. Lisäksi 4.11.2025 on eduskunnalle toimitettu E-kirje (E 92/2025 vp) tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiaa koskevasta täytäntöönpanoasetuksesta

Hallituksen esityksen valmistelu

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

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 18.12.2025–13.2.2026 lausuntopalvelussa. 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, Kemiateollisuus 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, Perheyriyten liitto, Rakennusteollisuus RT, Satamaoperaattorit ry, SLC, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund r.f., Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen huolinta- ja logistiikkaliitto, Suomen kuljetus ja logistiikka SKAL ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen osto- ja logistiikkayhdistys LOGY ry, Suomen Sähkökäyttäjät Elfi ry, Suomen Teknisten Toimihenkilöiden Keskusliitto STTK, Suomen varustamot, Suomen ympäristökeskus SYKE, Suomen Yrittäjät ry, Teknisen kaupan liitto, Teknologiateollisuus ry, Tulli, TUKES, , Tuote- ja palvelukaupan yhdistys Etu ry, Ulkoministeriö, Valtiovarainministeriö, Verohallinto, Ympäristöministeriö ja Ålands Näringsliv.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM086:00/2025>.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2025/2083 asetuksen (EU) 2023/956 muuttamisesta rajalle perustetun hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin yksinkertaistamisen ja vahvistamisen osalta taustalla on komission hiilirajamekanismia koskeva ehdotus (COM(2025 87 final), jolla hiilirajamekanismiasetusta muutettiin rajatuilta osin. Kuten edellä on todettu,

muutosten tavoitteena on hiilirajamekanismin toimeenpanon yksinkertaistaminen ja tehostaminen.

Osa hiilirajamekanismiasetuksen yksinkertaistamiseen ja tehostamiseen tähtäävistä muutoksista toteutetaan hiilirajamekanismiasetuksen ((EU) 956/2023) muutoksin, ja osa tekemällä muutoksia hiilirajamekanismiasetuksen nojalla annettuihin täytäntöönpanoasetuksiin. Hiilirajamekanismiasetuksen nojalla annettuja täytäntöönpanoasetuksia ovat täytäntöönpanoasetus valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemasta (EU) 2025/486, täytäntöönpanoasetus soveltamissäännöistä CBAM-rekisterin osalta (EU) 2024/3210, täytäntöönpanoasetus CBAM-tavaroiden tuonnista jäsenvaltion mannerjalustalle tai talousvyöhykkeelle (EU) 2025/2210. Lisäksi täytäntöönpanoasetuksia on annettu päästöjen todentamisesta, tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiasta, CBAM-todistuksen hinnasta ja tulliviranomaisten tiedonvaihdosta. Laskentametodologiaa koskevasta täytäntöönpanoasetuksesta on annettu oma E-kirjeensä (E 92/2025 vp).

Hiilirajamekanismiasetuksen mukaiseen alkuperäiseen mekanismin vaiheittaiseen käyttöönoton aikatauluun ei asetus 2025/2083 tuo muutoksia. Myöskään mekanismin soveltamisalaan ei tule muutoksia yhtä toimeenpanoa selkiyttävää rajattua muutosta lukuun ottamatta.

Asetuksen 2025/2083 tuomat keskeiset muutokset liittyvät CBAM-tuonnin kynnysarvoon, jota sovelletaan tuonnin CBAM-velvollisuuden määrittämisessä sekä CBAM-todistusten myynnin ja takaisinoston järjestämiseen ja alkamisajankohtaan. Niin ikään asetus tuo muutoksia liittyen kolmansien maiden tuontiin sovellettavaan päästölaskentaan sekä kolmansissa maissa maksettujen päästömaksujen huomioon ottamiseen mekanismin puitteissa. Näiden lisäksi muutoksia tulee tuotesidonnaisten päästöjen laskentaan ja hallinnon järjestämiseen etenkin CBAM-tuonnin lupaprosessin osalta.

CBAM-tuonnin kynnysarvon muuttaminen. Asetuksen 2025/2083 myötä otetaan käyttöön uusi kumulatiivinen tuonnin massa perustuva kynnysarvo, joka on 50 tonnia maahantuoja kohti vuodessa. Uusi kynnysarvo korvaa entisen lähetysnäkökohdan 150 euron suuruisen kynnysarvon raudan ja teräksen, alumiinin, sementin sekä lannoitteiden osalta. CBAM-tavaroiden tuonnin jäädessä tämän kynnysarvon alle, tuonnin ei katsota kuuluvan CBAM-velvollisuuden piiriin. Uuden kynnysarvon käyttöönoton myötä pieniä lähetysnäkökohdat tuovat CBAM-maahantuojat, eli pääasiassa pienet ja keskisuuret yritykset ja yksityishenkilöt, vapautuisivat CBAM-velvoitteista. Kynnysarvoa ei sovelleta tuontisähköön ja vetyyn, joiden tuonti on CBAM:n velvoitteiden piirissä ilman erillistä kynnysarvoa. Komissio tarkastelisi vuosittain kuinka suuren osan CBAM-tuonnin päästöistä kynnysarvo kattaa ja vaikuttaako kynnysarvo mekanismin kierron yrityksiin. Komissio voi delegoidulla asetuksella tarvittaessa muuttaa kynnysarvoa.

Laskennalliset oletusarvot EU:n ulkopuolella maksetulle hiilen hinnalle ja tuotesidonnaisten päästöjen laskeminen. Hiilidioksidipäästöjen tehokas hinnoittelu hillitsee kasvihuonekaasupäästöjä asettamalla päästöille maksun ja kannustamalla päästöjen vähentämiseen. Asetuksen 2025/2083 myötä EU:n ulkopuolella maksetun päästömaksun perusteella myönnettävän CBAM-maksun alennuksen laskentaa yksinkertaistetaan. Maahantuoja voi hakea alennusta CBAM-maksuun lähtömaassa tosiasiallisesti maksetun päästömaksun perusteella.

Nyt tehty, hiilirajamekanismin yksinkertaistamiseen tähtäävät muutokset tuovat tämän tosiasiallisesti maksetun päästömaksun rinnalle vaihtoehdoksi vuodesta 2027 alkaen laskennallisen päästömaksun, jonka suuruus määritetään komission määrittämien hiilen hintaa

EU:n ulkopuolella kuvaavien laskennallisten oletusarvojen perusteella. Laskennalliset oletusarvot perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan tietoon ja EU:n ulkopuolisten maiden antamiin tietoihin. Lisäksi sallitaan alennuksen hakeminen CBAM-maksuun lähtömaan lisäksi myös muussa EU:n ulkopuolisessa maassa maksetusta hiilen hinnasta. Muutoksille on komission mukaan tarve, koska CBAM-maahantuojilla on ollut vaikeuksia raportoida tietoja tuomistaan tuotteista EU:n ulkopuolella maksetuista tosiasiallisista päästömaksuista, joita ilman alennuksen hakeminen ei asetuksen mukaan ole mahdollista.

Niin ikään hiilirajamekanismin yksinkertaistamiseen tähtäävillä muutoksilla muokataan tapaa, jolla tuotesidonnaisia päästöjä kuvaavat oletusarvot määritellään tilanteessa, jossa viejämäata koskevia luotettavia tietoja ei voida soveltaa. Aikaisemmin oletusarvot perustuivat keskimääräiseen päästöintensiteettiin tietyssä osuudessa kyseisen tavaralajin osalta heikoimmin suoriutuvista, EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvista laitoksista (CBAM-asetuksen mukaan laitosten osuus tullaan määrittämään myöhemmin annettavissa täytäntöönpanosäädöksissä). Asetusmuutosten myötä EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvien laitosten tietojen hyödyntämisestä luovutaan ja siirrytään käyttämään niiden kymmenen päästöintensiivisimmän EU:n ulkopuolisen viejämäan dataa, joiden kohdalla luotettavaa dataa on saatavilla. Komission mukaan muutos tukisi hiilirajamekanismin ympäristötavoitteita, sillä tuotesidonnaisia päästöjä kuvaavat oletusarvot olisivat korkeampia, jolloin myös taloudellinen kannustin ilmoittaa todelliset tuotesidonnaiset päästöt olisi voimakkaampi.

Yksinkertaistamiseen ja tehostamiseen tähtäävillä muutoksilla myös yksinkertaistetaan tiettyjä tuotesidonnaisten päästöjen laskennan sääntöjä. Päästölaskennan piiristä poistetaan tiettyjä teräksen ja alumiinin valmistukseen liittyviä viimeistelyn prosesseja. Komission mukaan näillä prosesseilla on vain marginaalinen vaikutus tuotannon kokonaispäästöihin. Komissio perustelee muutosta sillä, että tällaisten prosessien päästöt eivät ole myöskään EU:n päästökaupan piirissä ja hiilirajamekanismin tulee myös tässä suhteessa peilata päästökaupan laskentasääntöjä. Lisäksi EU:ssa tuotettujen CBAM-tuotteiden tuotantopanosten (prekursorien) päästöjä ei enää tarvitse ilmoittaa CBAM-tuotteen päästölaskentaa varten. Muutos vähentää hallinnollista taakkaa, mutta ei vaikuta mekanismin päästökatteeseen.

Hiilirajamekanismissä asetukseen asetuksella 2025/2083 tehtävät muutokset myös selventävät sitä, että vaatimus akkreditoitun todentajan käyttämiseen koskisi vain tosiasiallisten päästöjen raportointia. Aikaisemman CBAM-asetuksen mukaan valtuutetun CBAM-ilmoittajan on varmistettava, että akkreditoitu todentaja todentaa CBAM-tuonnin tuotesidonnaiset kokonaispäästöt. Asetus ei täten ota kantaa siihen, onko todentamisvelvoitteessa eroa sen osalta, raportoi valtuutettu CBAM-ilmoittaja tosialliset päästöt vai päästöt oletusarvojen perusteella. Akkreditoitun todentajan käyttöä ei näin ollen vaadittaisi silloin, kun valtuutettu ilmoittaja raportoi päästöt oletusarvoilla.

CBAM-todistusten myynti ja takaisinosto. CBAM-asetuksen mukaan maahantuojan on hankittava maksullisia CBAM-todistuksia tuontia vastaavan päästösisällön mukaan. Todistukset ostetaan komission keskuskauppapaikassa ja ne rekisteröidään automaattisesti CBAM-tilille, jonka komissio perustaa jokaiselle valtuutetulle CBAM-ilmoittajalle. CBAM-todistusten myynnin ja takaisinostojen ensimmäistä mahdollista ajankohtaa asetuksen 2025/2083 myötä lykätään tammikuun 2026 alusta helmikuun 2027 alkuun. Vaikka CBAM-todistusten myynnin alkamisajankohta viivästyy, CBAM-todistusten hankintavelvoitteeseen ja täten mekanismin kunnianhimon tasoon, ei ehdoteta muutoksia. Vuoden 2026 tuonnin päästöjen kattamiseksi maahantuojat velvoitetaan ostamaan 1.2.2027 lukien CBAM-todistuksia hinnalla, joka vastaa sen vuosineljänneksen keskimääräistä EU:n päästöoikeuden hintaa, jona tuonti vuonna 2026 tapahtui. Vuonna 2027 tapahtuvasta tuonnista alkaen CBAM-todistusten ostoihin

kohdistuu ostohetken perusteella määräytyvä EU:n päästöoikeuden viikkokohtainen hinta, kuten alkuperäisessä asetuksessa säädetään.

Yksinkertaistamiseen tähtäävillä muutoksilla muutetaan myös velvoitetta huolehtia siitä, että maahantuojan CBAM-rekisteritilillä on tuontivuoden aikana vähintään tietty minimimäärä CBAM-todistuksia, joilla tuonnin päästöjä katettaisiin tuontivuoden päätyttyä todistusten luovutusten yhteydessä. Tätä neljännesvuosikohtaisesti laskettavaa minimimäärää alennetaan 80 prosentista 50 prosenttiin tuontivuoden kunkin vuosineljänneksen loppuun asti kertyneen kumulatiivisen tuonnin päästöistä. Lisäksi maahantuojien mahdollisuutta pyytää viranomaiselta CBAM-todistusten takaisinostoa laajennetaan. Aikaisemmin CBAM-velvollisen oli mahdollista pyytää toimivaltaista viranomaista ostamaan takaisin enintään yhden kolmasosan todistuksista valtuutetun CBAM-ilmoittajan edellisenä kalenterivuonna ostamien CBAM-todistusten kokonaislukumäärästä. Muutosten myötä takaisinostovelvoitteen piiriin tulisivat kalenterivuoden ne todistukset, jotka valtuutettu ilmoittaja on tarvinnut täyttääkseen velvoitteen siitä, että CBAM-tilillä tulisi olla 50 prosenttia kunkin vuosineljänneksen loppuun asti kertyneen kumulatiivisen tuonnin päästöistä.

Soveltamisala. Yksinkertaistamiseen tähtäävän asetuksen myötä hiilirajamekanismin soveltamisalasta poistettaisiin kaoliinipitoiset ei-kalsinoidut savet. Komission mukaan muutosta perustelee se, että kaoliinipitoiset kalsinoidut savet ovat tuotteita, joihin kohdistuu hiilivuodon riski, kun taas kaoliinipitoiset ei-kalsinoidut savet eivät ole. Komission mukaan kalsinoituja kaoliinipitoisia savia voi tietyissä tapauksissa käyttää klinkkerin korvaamiseen sementin tuotannossa, kun taas ei-kalsinoidut kaoliinipitoiset savet ovat keramiikkateollisuuden yksi päämateriaaleista. Keramiikka taas ei ole hiilirajamekanismin piirissä oleva sektori, joten muutos on perusteltu myös tästä näkökulmasta.

Valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman myöntäminen. Asetuksen 2025/2083 myötä myös viranomaisen CBAM-lupaprosessi kevenee tietyiltä osin. CBAM-tuotteiden tuonnista on tulossa luvanvaraista 1.1.2026. Maahantuoja hakee valtuutetun CBAM-ilmoittajan lupaa toimivaltaiselta kansalliselta viranomaiselta. Aikaisemmin hiilirajamekanismiasetuksen mukaan ennen kuin toimivaltainen viranomainen myöntää valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman, sen oli suoritettava valtuutushakemuksesta konsultaatiomenettely, jossa se tiedustelee komissiolta ja muiden EU-maiden toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta, onko niillä huomioita siihen, täyttääkö hakija CBAM-luvan myöntämisen kriteerit. Yksinkertaistamiseen tähtäävien asetusmuutoksen myötä konsultaatioprosessista tulee vapaaehtoinen. Myös luvan kumoamisen osalta konsultaatioprosessi olisi jatkossa vapaaehtoinen, riippumatta siitä pyytäkö hakija itse luvan kumoamista vai katsooko viranomainen, että lupa tulisi kumota.

3 Nykytila ja sen arviointi

Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain 4 a §:ssä säädetään seuraamusmaksuista, joita Tulli voi määrätä sille, joka 1) ei noudata hiilirajamekanismiasetuksen 22 artiklassa säädettyä velvoitetta palauttaa CBAM-todistuksia; 2) tuo tavaroita unionin tullialueelle ilman hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklassa tarkoitettua valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemaa.

Voimassa olevan lain taustalla on hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklan 1 kohta, jonka mukaan valtuutettu CBAM-ilmoittaja, joka ei ole viimeistään kunkin vuoden 31 päivänä toukokuuta palauttanut edellisenä kalenterivuonna tuotujen tavaroiden tuotesidonnaisia päästöjä vastaavaa lukumäärää CBAM-todistuksia, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun. Tällaisen seuraamusmaksun on oltava sama kuin direktiivin 2003/87/EY 16 artiklan 3 kohdassa säädetty liikapäästösakko, sellaisena kuin sitä sovelletaan tavaroiden

tuontivuonna, korotettuna mainitun direktiivin 16 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Tällaista seuraamusta sovelletaan kunkin sellaisen CBAM-todistuksen osalta, jota valtuutettu CBAM-ilmoittaja ei ole palauttanut.

Hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että jos muu henkilö kuin valtuutettu CBAM-ilmoittaja tuo tavaroita unionin tullialueelle noudattamatta tämän asetuksen mukaisia velvoitteita, kyseinen henkilö on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun. Tällaisen seuraamusmaksun on oltava tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava, ja ottaen huomioon erityisesti noudattamatta jättämisen kesto, vakavuus, laajuus, tahallisuus ja toistuvuus sekä asianomaisen henkilön yhteistyöhalukkuus toimivaltaisen viranomaisen kanssa, sen on oltava määrältään kolmesta viiteen kertaa suurempi kuin 1 kohdassa tarkoitettu seuraamusmaksu, sellaisena kuin sitä sovelletaan tavaroiden tuontivuonna, kunkin sellaisen CBAM-todistuksen osalta, jota henkilö ei ole palauttanut.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen hiilirajamekanismiasetuksen muuttamisesta (EU) 2025/2083 sisältyy hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklaan tehtäviä muutoksia, jotka mahdollistavat seuraamusmaksujen alentamisen ensinnäkin silloin, kun valtuutettu CBAM-ilmoittaja ei palauta oikeaa lukumäärää CBAM-todistuksia kolmannen osapuolen, toisin sanoen toiminnanharjoittajan, todentajan tai 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun hiilen hinta-asiakirjat sertifioivan riippumattoman henkilön antamien virheellisten tietojen vuoksi. Toimivaltainen viranomainen voisi alentaa seuraamusmaksua lisäksi silloin, jos tuoja ylittää yhtenäisen massaperusteisen kynnysarvon enintään 10 prosentilla kyseisestä kynnysarvosta, tai hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 7 a kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Seuraamusmaksujoustot edellyttävät Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain muuttamista, sillä viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Näin ollen mahdollisuus alentaa seuraamusmaksua on tuotava kansalliseen lakiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanoa koskevat kansalliset välttämättömät säännökset, jotta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus hiilirajamekanismiasetuksen muuttamisesta (EU) 2025/2083 mahdollistamat seuraamusmaksujoustot ovat kansallisesti säädetty ja toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä.

Ehdotetussa laissa säädetään kansallisesti tilanteista, joissa kansallinen toimivaltainen viranomainen Tulli voi alentaa seuraamusmaksua. Lisäksi säädetään seuraamusmaksun alentamista harkittaessa huomioon otettavista seikoista. Niin ikään lakiin lisätään seuraamusmaksun alentamista koskevan sääntelyn soveltamisessa tarpeelliset määritelmät.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ns. Omnibus-ehdotuksen yhteydessä asetusmuutosten vaikutuksia ei ole tarkasteltu niinkään seuraamusmaksujen määräämisen tulevien joustojen osalta. Komission ehdotuksen liitteessä olevassa asiakirjassa (SWD(2025) 58 final) arvioidaan, että CBAM-tuonnin kynnysarvon muutoksella hiilirajamekanismin velvoitteet poistuisivat EU-tasolla noin 182 000 maahantuojalta (90 prosenttia maahantuojista), joista suurin osa on pk-yrityksiä. Niin ikään

arvioidaan, että muutoksen jälkeen hiilirajamekanismin soveltamisalaan kuuluvista päästöistä katettaisiin edelleen yli 99 prosenttia, sillä selvä valtaosa hiilirajamekanismin alaisesta tuonnista EU-alueelle on komission mukaan harvalukuisten suuria määriä CBAM-tuotteita tuovien tuojien käsissä.

Komission Omnibus-ehdotuksen liitteenä olevassa asiakirjassa arvioidaan niin ikään, että uusi CBAM-tuonnin kynnyksarvo vähentäisi hiilirajamekanismiin liittyviä hallinnollisia kustannuksia EU-alueella noin 1 210 milj. euroa vuodessa. Tästä kustannusten kevenemisestä CBAM-maahantuojien osuus olisi 1 123 milj. euroa ja viranomaisten 87 milj. euroa. CBAM-päästömaksutuloja uuden kynnyksen asettaminen vähentäisi noin 21 milj. euroa. Tämä vastaisi noin 1 prosenttia arvioiduista vuotuisista CBAM-tuloista EU-alueella (2,1 mrd. euroa).

Lisäksi Omnibus-ehdotukseen perustuvilla asetusmuutoksilla arvioidaan olevan myös muita hallinnollista taakkaa keventäviä vaikutuksia. Komission ehdotus siitä, että EU:ssa tuotettujen CBAM-tuotteiden tuotantopanosten päästöjä ei enää tarvitse ilmoittaa CBAM-tuotteen päästölaskentaa varten, vähentää CBAM-velvollisten maahantuojien sekä kolmansien maiden laitosten raportointivelvoitteita. Muutoksen seurauksena maahantuojien datankeruuvetoitteet tuotantopanosten tietojen osalta vähenisivät.

Uusi CBAM-tuonnin kynnyksarvo poistaa Suomessa Tullin arvion mukaan CBAM-velvoitteet 92 prosentilta nykyisistä CBAM-velvollisista kuitenkin niin, että 99 prosenttia CBAM-tuonnin päästösisällöstä pysyisi mekanismin piirissä.

CBAM-tuonnin kynnyksarvon muutos poistaa pieniä määriä vuodessa tuovat maahantuojat hiilirajamekanismin velvoitteiden piiristä, jolloin hiilirajamekanismin aiheuttama hallinnollinen taakka näille toimijoille poistuu. Mekanismin piiriin jäävien maahantuojien hallinnollinen taakka ei kynnyksarvon muutoksella vähene, vaan voi joltain osin kasvaa. Uuden paljouteen perustuvan 50 tonnin kynnyksarvon myötä, CBAM-tuonnin 150 euron kynnyksarvo poistuu. Täten kynnyksarvon muutoksen jälkeen mekanismin piirissä olevat maahantuojat ovat velvoitettuja raportoimaan myös kaiken alle 150 euron arvoisen CBAM-maahantuonnin, jos tuonti ylittää tuonnin määrään perustuvan 50 tonnin kynnyksarvon. Lisäksi uuden kynnyksarvon myötä sellaisen maahantuojan, joka tuo CBAM-tuotteita maahan vain satunnaisesti, tulee seurata, ylittääkö sen CBAM-tuonti uuden vuosittaisen kynnyksarvon, jolloin mekanismista seuraava hallinnollinen taakka ei täysin poistu, vaikka maahantuojan tuonti lopulta jäisikin kynnyksen alle.

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

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus hiilirajamekanismiasetuksen muuttamisesta (EU) 2025/2083 tuo seuraamusmaksun määräämiseen joustoa, joka on perusteltua siirtymäkautena toiminnanharjoittajien kokemien käytännön haasteiden näkökulmasta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta ja Tullin hallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 52/2023 vp, s. 12) on katsottu, että hiilirajamekanismin piiriin kuuluvien tavaroiden maahantuojalle voi etenkin olla haaste saada tarvittavat päästötiedot kolmansissa maissa sijaitsevilta tavaroiden tuottajilta.

Mikäli näistä haasteista huolimatta sanktioidaan kaavamaisesti, voi tilanne muodostua toimijoiden näkökulmasta kohtuuttomaksi.

Yritysten hallinnollisen taakan keventämisen yksinkertaistamalla ja tehostamalla hiilirajamekanismia ovat myös kansalliset toimijat kokeneet tarpeelliseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa selvityksessä (Afry, 2025) on tarkasteltu hallinnollista taakkaa, jonka hiilirajamekanismissä asetusten vaatima päästöraportointi aiheuttaa. Haastateltujen yritysten mukaan luotettavien päästötietojen kerääminen CBAM-tuotteiden toimittajilta vaatii usein yritykseltä tiivistä vuoropuhelua tavarantoimittajien kanssa ja koulutuksia päästöraportointiin liittyvän kokemuksen ja yhtenäisten käytänteiden puutteiden vuoksi. Mikäli päästötietoja kyetään keräämään, liittyy tietojen oikeellisuuteen silti merkittäviä epävarmuuksia. Yritysten näkemyksissä korostuu huoli virheistä ja mahdollisista sanktioista, sillä vastuu päästötietojen oikeellisuudesta säilyy silti CBAM-tuotteiden maahantuojalla. Nyt lakiin ehdotettavien seuraamusmaksujoukkojen vaikutuksen CBAM-tuotteita tuoviin yrityksiin voi katsoa olevan suopea, sillä edellä esiintuodusti päästötietojen saaminen kolmansien maiden tuotantolaitoksista voi olla kokeneellekin toimijalle varsin haastavaa. Mikäli tällöin sanktioitaisiin kaavamaisesti eikä mahdollisuutta alentaa seuraamusmaksua olisi, voisi seuraamusmaksun määrääminen perusteiltaan muodostua ankaraksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2025/2083 asetuksen 2023/956 muuttamisesta rajalle perustetun hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin yksinkertaistamisen ja vahvistamisen osalta on suoraan velvoittavaa EU-lainsäädäntöä jäsenmaissa, jolloin kansallisen viranomaisen velvoitteiden hoitamisen osalta asetus ei anna harkinnan varaa. Esillä ei ole ollut muita toteuttamisvaihtoehtoja, vaan Tulli kansallisena toimivaltaisena viranomaisena määrää seuraamusmaksut.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Pohjoismaiden ministerineuvosto on tilannut selvityksen, joka pyrkii kartoittamaan ja analysoimaan, miten CBAM:n laajentaminen voisi vaikuttaa pohjoismaihin, vihreään siirtymään ja kulutukseen perustuvien päästöjen määrään. Keskeisiä tarkastelun kohteita selvityksessä ovat epäsuorien päästöjen sisällyttäminen mekanismin piiriin, mahdollinen laajentaminen uusiin toimialoihin, vaikutukset pohjoismaisen teollisuuden kilpailukykyyn sekä vihreä siirtymä. Lisäksi selvityksessä tarkastellaan hallinnollisia vaatimuksia tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi sekä sitä, miten hiilirajamekanismi on toimeenpantu pohjoismaissa.

Vaikka toimeenpanon haasteet selvityksen mukaan ovat samankaltaisia kaikissa Pohjoismaissa, teollisuuden edustajat toivat haastatteluissa esiin eroja muun muassa siinä, miten kansalliset viranomaiset järjestivät tukensa ja hoitivat toimeenpanoa hiilirajamekanismin alkuvaiheissa. Suomen Tullin tukea pidettiin Suomessa erityisen tärkeänä, sillä se tarjosi apua asetuksen toimeenpanon haastavissa alkuvaiheissa. Ruotsin viranomaiset, erityisesti ympäristönsuojeluvirasto, kuvattiin hyvin organisoiduiksi ja reagoiviksi: se tarjosi neuvontapalveluja ja selkeitä tiedotuskanavia. Tanskassa yritykset kokivat haasteelliseksi sen, että asetuksen toimeenpano ja vastuu on hajautettu eri viranomaisten kesken, esimerkiksi yhteyshenkilöiden löytäminen koettiin haasteelliseksi ja vastausajat neuvontapyyntöihin katsottiin pitkiksi. Teollisuuden edustajat kuitenkin korostivat Tanskan viranomaisten aktiivista osallistumista alan webinaareihin ja toimivaa yhteistyötä.

6 Lausuntopalaute

Asiasta lausunnon antoi yhteensä 22 tahoa julkisorganisaatioista, yhdistyksistä ja järjestöistä. Viranomaisista lausunnon antoi Tulli. Oikeusistuimista lausunnon antoi Helsingin hallinto-oikeus. Järjestöistä ja liitoista lausunnon antoivat Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Elintarviketeollisuusliitto ry, Energiateollisuus, Kaupan liitto ry, Logistiikkayritysten Liitto ry, Metsäteollisuus ry, Rakennustuoteteollisuus RTT ry, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto SHHL ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Sähkökäyttäjät ry, Suomen Yrittäjät, STTK ry, Suomen Varustamot ry, Teknisen kaupan liitto ja Teknologiateollisuus ry. Lausunnonantajista Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö ja Ålands landsskapsregering – Ahvenanmaan maakuntahallitus ilmoittivat, ettei niillä ole asiasta lausuttavaa.

Lausuntopalaute jakautui varsinaiseen hallituksen esityksen sisältöön liittyvään palautteeseen ja yleisesti hiilirajamekanismiin liittyvään palautteeseen.

Varsinaiseen hallituksen esityksen sisältöön suhtauduttiin kaikkiaan myönteisesti. Kaikki lausunnonantajat pitivät hallituksen esityksellä ehdotettua sääntelyä tarpeellisena, perusteltuna ja kannatettavana. Seuraamusmaksujousten säätämisen kansalliseen lakiin katsottiin varmistavan yritysten yhdenmukaista ja tasapuolista kohtelua. Yleisesti seuraamusmaksujousten mahdollistava sääntely katsottiin kohtuulliseksi, sillä luotettavien päästötietojen saaminen EU:n ulkopuolisilta toimittajilta on haastavaa ja tietojen oikeellisuuteen liittyy epävarmuuksia.

Osassa lausunnoista katsottiin, että EU-sääntelyn toimeenpanon lähtökohtana Suomessa tulee olla ylimääräisten kansallisten velvoitteiden välttäminen. Tämän katsottiin toteutuvan hiilirajamekanismiasetuksen osalta, kun täytäntöönpano ei sisällä kansallisia lisävelvoitteita. Niin ikään osassa lausunnoista pidettiin hyvänä, että kansallinen sääntely toteutetaan yhdenmukaisesti EU-lainsäädännön kanssa eikä rinnakkaisia menettelyjä luoda.

Seuraamusmaksujen joustavuuden lisäämistä pidettiin perusteltuna, kun huomioidaan toiminnanharjoittajien siirtymäkauden aikana kohtaamat käytännön haasteet. Lausunnoissa korostettiin, että Tullin käyttäessä harkintaansa seuraamusmaksujen määräämisessä maksujen on oltava riittävän varoittavia, jotta mekanismin ohjausvaikutus ja tavoite ehkäistä hiilivuotoa eivät vaarannu.

Ympäristöministeriö huomautti, että ehdotetun lain 4 a §:n 2 momentissa on tarpeetonta toistoa ilmaisun ”laiminlyönnin toistuvuus” osalta, ja sama toisto esiintyy säännöskohtaisissa perusteluissa. Ympäristöministeriön kommentti on huomioitu tarkentamalla esitystä tältä osin.

Lausuntopalautteesta valtaosa koski hiilirajamekanismia yleisesti. Lausunnoissa kannatettiin pyrkimyksiä keventää toimijoihin kohdistuvaa sääntelyä sekä sitä, ettei kansallisia lisävelvoitteita luoda. Useassa launnossa korostettiin sitä, että yritysten neuvonta sekä viranomaisten aktiivinen ja ajantasainen tiedottaminen on tärkeää järjestelmän ennakoitavuuden kannalta. Lausunnoissa korostettiin myös selkeän viranomaisohjeistuksen merkitystä CBAM-asetukseen liittyvän kansallisen sääntelyn toimeenpanossa.

Niin ikään hiilirajamekanismiin yleisesti liittyen lausunnoissa tuotiin esiin, että CBAM-järjestelmä tuo huomattavia tiedonkeruu- ja raportointivelvoitteita erityisesti kolmansien maiden toimitusketjuista ja siksi on tärkeää, että kansallinen viranomaisohjeistus tukee ennakoitavuutta ja riskiperusteista valvontaa eikä aiheuta ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Osassa lausunnoista esitettiin huoli siitä, että todentajamarkkinoiden nykyinen kehityssuunta on

epäselvä. Toimivat todentajamarkkinat nähtiin edellytyksenä sille, että yritykset voivat välttää oletusarvojen käyttöä ja niistä seuraavia korkeita kustannuksia.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 a §. Määritelmät. Pykälään lisättäisiin tarvittavat määritelmät. Ehdotetun 1 a §:n 5 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitettaisiin hiilirajamekanismiasetuksen 3 artiklan 31 alakohdassa tarkoitettua henkilöä, joka käyttää kolmannessa maassa sijaitsevaa laitosta tai jolla on määräysvalta kolmannessa maassa sijaitsevassa laitoksessa, mukaan lukien emoyritys, jolla on määräysvalta kolmannessa maassa sijaitsevassa laitoksessa.

Ehdotetun 1 a §:n 6 kohdan mukaan todentajalla tarkoitettaisiin hiilirajamekanismiasetuksen 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua akkreditoitua todentajaa. Ehdotetun lain 1 a §:n 7 kohdan mukaan yhtenäisellä massaperusteisella kynnysarvolla tarkoitettaisiin hiilirajamekanismiasetuksen liitteen VII kohdassa 1 vahvistettua yhtenäistä massaperusteista kynnysarvoa.

Ehdotetun lain 1 a §:n 8 kohdan mukaan tuojalla tarkoitettaisiin hiilirajamekanismiasetuksen 3 artiklan 15 alakohdassa tarkoitettua joko henkilöä, joka antaa tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovutusta koskevan tulli-ilmoituksen tai delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 175 artiklan 5 kohdan mukaisen päätöstilityksen omissa nimissään ja omaan lukuunsa, tai, jos tulli-ilmoituksen antaa välillinen tulliedustaja asetuksen (EU) N:o 952/2013 18 artiklan mukaisesti, henkilöä, jonka lukuun tällainen ilmoitus annetaan.

Ehdotetun lain 1 a §:n 9 kohdan mukaan hiilen hinta-asiakirjat sertifioivalla riippumattomalla henkilöllä tarkoitettaisiin hiilirajamekanismiasetuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hiilen hinta-asiakirjat sertifioivaa riippumatonta henkilöä.

4 a §. Seuraamusmaksu. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uudet 4 ja 5 momentit. Ehdotetun lain 4 a §:n 4 momentin mukaan Tulli voi alentaa seuraamusmaksua 1) jos valtuutettu CBAM-ilmoittaja ei palauta oikeaa lukumäärää CBAM-todistuksia toiminnanharjoittajan, todentajan tai hiilen hinta-asiakirjat sertifioivan riippumattoman henkilön antamien virheellisten tietojen vuoksi; 2) jos tuoja ylittää yhtenäisen massaperusteisen kynnysarvon enintään 10 prosentilla; tai 3) hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 7 a kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Ehdotetun 4 a §:n 5 momentin mukaan seuraamusmaksun alentaminen perustuu kokonaisarviointiin. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon laiminlyöjän yhteistyöhalukkuus ja toimet laiminlyödyn veloitteen korjaamiseksi; laiminlyönnin toistuvuus, kesto, vakavuus, laajuus, tahallisuus ja tuottamuksellisuus sekä laiminlyönnin toistuvuus.

Hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan valtuutettu CBAM-ilmoittaja, joka ei ole viimeistään kunkin vuoden 30 päivänä syyskuuta palauttanut edellisenä kalenterivuonna tuotujen tavaroiden tuotesidonnaisia päästöjä vastaavaa lukumäärää CBAM-todistuksia, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun. Tällaisen seuraamusmaksun on oltava sama kuin direktiivin 2003/87/EY 16 artiklan 3 kohdassa säädetty liikapäästösakko, sellaisena kuin sitä sovelletaan tavaroiden tuontivuonna, korotettuna mainitun direktiivin 16 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Tällaista seuraamusta sovelletaan kunkin sellaisen CBAM-todistuksen osalta, jota valtuutettu CBAM-ilmoittaja ei ole palauttanut.

Hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklan 1 a kohdan mukaan poiketen siitä, mitä tämän artiklan 1 kohdassa säädetään, jos valtuutettu CBAM-ilmoittaja ei palauta oikeaa lukumäärää CBAM-todistuksia kolmannen osapuolen, toisin sanoen toiminnanharjoittajan, todentajan tai 9 artiklan

2 kohdassa tarkoitetun hiilen hinta-asiakirjat sertifioivan riippumattoman henkilön, antamien virheellisten tietojen vuoksi, toimivaltainen viranomainen voi alentaa tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettua seuraamusmaksua. Näin asetetun seuraamusmaksun on oltava tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava, ja siinä on otettava huomioon erityisesti noudattamatta jättämisen kesto, vakavuus, laajuus, tahallisuus tai toistuvuus taikka valtuutetun CBAM-ilmoittajan yhteistyöhalukkuus toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

Hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaan, jos joku muu henkilö kuin valtuutettu CBAM-ilmoittaja tuo tavaroita unionin tullialueelle noudattamatta tämän asetuksen mukaisia velvoitteita, kyseinen henkilö on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun. Tällaisen seuraamusmaksun on oltava tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava, ja ottaen huomioon erityisesti noudattamatta jättämisen kesto, vakavuus ja laajuus, tahallisuus ja toistuvuus sekä asianomaisen henkilön yhteistyöhalukkuus toimivaltaisen viranomaisen kanssa, sen on oltava määrältään kolmesta viiteen kertaan suurempi kuin 1 kohdassa tarkoitettu seuraamusmaksu, sellaisena kuin sitä sovelletaan tavaroiden tuontivuonna, kunkin sellaisen CBAM-todistuksen osalta, jota henkilö ei ole palauttanut.

Hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklaan lisättiin uusi 2 a artikla. Sen mukaan edellä olevaa 2 kohtaa sovelletaan myös muihin tuojiin kuin valtuutettuihin CBAM-ilmoittajiin, jos ne ylittävät yhtenäisen massaperusteisen kynnysarvon. Tätä varten on otettava huomioon tällaisen tuojan asianomaisena kalenterivuonna tuomien tavaroiden tuotesidonnaiset päästöt kokonaisuudessaan. Seuraamusmaksun maksaminen vapauttaa tuojan velvoitteesta antaa CBAM-ilmoitus ja palauttaa CBAM-todistukset kyseisen tuonnin osalta. Poiketen siitä, mitä tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, toimivaltainen viranomainen voi alentaa tämän artiklan 2 kohdassa säädettyä seuraamusmaksua, jos tuoja ylittää yhtenäisen massaperusteisen kynnysarvon enintään 10 prosentilla kyseisestä kynnysarvosta, tai 17 artiklan 7 a kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Tällaisen seuraamusmaksun on oltava tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava, eikä se saa olla alempi kuin 1 kohdassa säädetty seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun maksaminen vapauttaa tuojan velvoitteesta antaa CBAM-ilmoitus ja palauttaa CBAM-todistukset kyseisen tuonnin osalta.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan keväällä 2026.

9 Toimeenpano ja seuranta

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

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

Komissio on ilmoittanut, että se tulee antamaan ehdotuksen hiilirajamekanismiasetuksen uudistamiseksi vuonna 2027.

10 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Yleisesti hiilirajamekanismiasetuksen suhdetta perustuslakiin (731/1999) sekä perus- ja ihmisoikeuksiin on arvioitu hiilirajamekanismia koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle (U 57/2021 vp). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus hiilirajamekanismiasetuksen muuttamisesta (EU) 2025/2083 ei tuo olennaisia muutoksia aiempiin arvioihin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi laki Euroopan unionin hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanosta. Ehdotetulla lailla annettaisiin Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevaa asetusta täydentävät välttämättömät kansalliset säännökset, jotka koskevat toimivaltaisen kansallisen viranomaisen määräämän seuraamusmaksun alentamista. Lisäksi lakiin tehdään tiettyjä määritelmällisiä tarkennuksia lisäämällä määritelmät toiminnanharjoittajasta, todentajasta, yhtenäisestä massaperusteisesta kynnysarvosta, tuojasta ja hiilen hinta-asiakirjat sertifioivasta riippumattomasta henkilöstä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hiilirajamekanismiasetuksen mukaisten CBAM-todistusten palauttamatta jättämistä koskevan seuraamusmaksun alentamisesta. Ehdotuksen mukaan edellä mainituissa, hiilirajamekanismiasetuksen 26 artiklassa säädetyissä tilanteissa toimivaltainen viranomainen voisi alentaa seuraamusmaksua, josta säädetään Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain 4 a §:ssä. Seuraamuksen määräytyminen ja seuraamuksen alentaminen perustuu EU-säätelyyn eikä jätä kansalliselle säätelylle liikkumavaraa. Ehdotuksessa on huomioitu oikeusturva muutoksenhaun säätämisen myötä.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Perustuslakivaliokunta (PeVL 39/2017 vp) on arvioinut verotusmenettelystä annetun lain 32 §:n 3 momenttiin ehdotettua säännöstä veronkorotuksen määräämättä jättämisestä. Perustuslakivaliokunnan mukaan harkinta veronkorotuksen määräämättä jättämisestä on sidottua harkintaa. Siten veronkorotus jätetään määräämättä säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täytyessä.

Hiilirajamekanismiasetus on suoraan velvoittavaa lainsäädäntöä jäsenmaissa eikä lähtökohtaisesti edellytä erillistä lainsäädäntöä asetuksen velvoitteiden toimeenpanemiseksi jäsenmaissa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä.

Ponsi

Koska hiilirajamekanismiasetuksessa on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain 1 a ja 4 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain (1288/2023) 1 a §:n 4 kohta, sellaisena kuin se on laissa 753/2024, ja

lisätään 1 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 753/2024, uusi 5–9 kohta sekä 4 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 753/2024, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

1 a §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

5) *toiminnanharjoittajalla* hiilirajamekanismiasetuksen 3 artiklan 31 alakohdassa tarkoitettua henkilöä, joka käyttää kolmannessa maassa sijaitsevaa laitosta tai jolla on määräysvalta kolmannessa maassa sijaitsevassa laitoksessa, mukaan lukien emoyritys, jolla on määräysvalta kolmannessa maassa sijaitsevassa laitoksessa;

6) *toidentajalla* hiilirajamekanismiasetuksen 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua akkreditoitua toidentajaa;

7) *yhtenäisellä massaperusteisella kynnysarvolla* hiilirajamekanismiasetuksen liitteen VII kohdassa 1 vahvistettua yhtenäistä massaperusteista kynnysarvoa;

8) *tuojalla* hiilirajamekanismiasetuksen 3 artiklan 15 alakohdassa tarkoitettua henkilöä, joka antaa tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovutusta koskevan tulli-ilmoituksen tai Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä tiettyjä unionin tullikoodexin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 175 artiklan 5 kohdan mukaisen päätöstilityksen omissa nimissään ja omaan lukuunsa, ja, jos tulli-ilmoituksen antaa välillinen tulliedustaja unionin tullikoodexista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 18 artiklan mukaisesti, henkilöä, jonka lukuun tällainen ilmoitus annetaan;

9) *hiilen hinta-asiakirjat sertifioivalla riippumattomalla henkilöllä* hiilirajamekanismiasetuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hiilen hinta-asiakirjat sertifioivaa riippumatonta henkilöä;

4 a §

Seuraamusmaksu

Tulli voi alentaa seuraamusmaksua:

1) jos valtuutettu CBAM-ilmoittaja ei palauta oikeaa lukumäärää CBAM-todistuksia toiminnanharjoittajan, toidentajan tai hiilen hinta-asiakirjat sertifioivan riippumattoman henkilön antamien virheellisten tietojen vuoksi;

2) jos tuoja ylittää yhtenäisen massaperusteisen kynnysarvon enintään 10 prosentilla;

3) hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 7 a kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Seuraamusmaksun alentaminen perustuu kokonaisarviointiin. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon laiminlyöjän yhteistyöhalukkuus ja toimet laiminlyönnin korjaamiseksi, laiminlyönnin toistuvuus, kesto, vakavuus ja laajuus sekä laiminlyönnin tahallisuus ja tuottamuksellisuus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

Helsingissä 26.3.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala

Laki

Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain 1 a ja 4 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain (1288/2023) 1 a §:n 4 kohta, sellaisena kuin se on laissa 753/2024, ja lisätään 1 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 753/2024, uusi 5–9 kohta sekä 4 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 753/2024, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 a §

1 a §

Määritelmät

Määritelmät

(uusi)

5) toiminnanharjoittajalla hiilirajamekanismiasetuksen 3 artiklan 31 alakohdassa tarkoitettua henkilöä, joka käyttää kolmannessa maassa sijaitsevaa laitosta tai jolla on määräysvalta kolmannessa maassa sijaitsevassa laitoksessa, mukaan lukien emoyritys, jolla on määräysvalta kolmannessa maassa sijaitsevassa laitoksessa;

6) todentajalla hiilirajamekanismiasetuksen 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua akkreditoitua todentajaa;

7) yhtenäisellä massaperusteisella kynnysarvolla hiilirajamekanismiasetuksen liitteen VII kohdassa 1 vahvistettua yhtenäistä massaperusteista kynnysarvoa;

8) tuojalla hiilirajamekanismiasetuksen 3 artiklan 15 alakohdassa tarkoitettua henkilöä, joka antaa tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovutusta koskevan tulli-ilmoituksen tai Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä tiettyjä unionin tullikoodexin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 175 artiklan 5 kohdan mukaisen päätöstilityksen omissa nimissään ja omaan

lukuunsa, ja, jos tulli-ilmoituksen antaa välillinen tulliedustaja unionin tullikooduksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 18 artiklan mukaisesti, henkilöä, jonka lukuun tällainen ilmoitus annetaan;

9) hiilen hinta-asiakirjat sertifioivalla riippumattomalla henkilöllä hiilirajamekanismiasetuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hiilen hinta-asiakirjat sertifioivaa riippumatonta henkilöä.

4 a §

Seuraamusmaksu

(uusi)

4 a §

Seuraamusmaksu

Tulli voi alentaa seuraamusmaksua

1) jos valtuutettu CBAM-ilmoittaja ei palauta oikeaa lukumäärää CBAM-todistuksia toiminnanharjoittajan, todentajan tai hiilen hinta-asiakirjat sertifioivan riippumattoman henkilön antamien virheellisten tietojen vuoksi;

2) jos tuoja ylittää yhtenäisen massaperusteisen kynnysarvon enintään 10 prosentilla; tai

3) hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 7 a kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Seuraamusmaksun alentaminen perustuu kokonaisarviointiin. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon laiminlyöjän yhteistyöhalukkuus ja toimet laiminlyönnin korjaamiseksi, laiminlyönnin toistuvuus, kesto, vakavuus ja laajuus sekä laiminlyönnin tahallisuus ja tuottamuksellisuus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .