

Asia: VN/14219/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi maakaasun ja nesteytetyn maakaasun maahantuonnin väliaikaisesta rajoittamisesta Venäjän federaatiosta ja Valko-Venäjän tasavallasta sekä laiksi maakaasumarkkinalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tulli kiittää mahdollisuudesta lausua Työ- ja elinkeinoministeriön luonnoksesta ja esittää lausuntonaan seuraavaa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laista maakaasun ja nesteytetyn maakaasun maahantuonnin väliaikaisesta rajoittamisesta Venäjän federaatiosta ja Valko-Venäjän tasavallasta.

Soveltamisala (1 §)

Luonnoksen 1 §:ssä esitetään lakia sovellettavan maahantuontiin. Maahantuonnilla tarkoitetaan tullilainsäädännössä lähtökohtaisesti tuontia kolmannelle maasta EU:n alueelle. Luonnoksesta käy etenkin kohdasta 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset ilmi, että kiello on tarkoitettu sovellettavaksi myös EU:n sisällä tapahtuviin siirtoihin, joissa nesteytetty maakaasu voi olla kokonaan tai osittain peräisin Venäjältä tai Valko-Venäjältä. Soveltamisalaa olisi hyvä jatkovalmistelussa tältä osin selventää.

Lakiehdotuksen 1 § rajaa tavarat putkimaakaasuun ja nesteytettyyn maakaasuun, mutta tarkkoja tavaranimikkeitä ei ole määritelty. Tulkinnan mukaan putkimaakaasu on CN-nimike 27112100 "Luonnonkaasu *maakaasu*, kaasumaisessa tilassa" ja nesteytetty maakaasu CN-nimike 27111100 "Luonnonkaasu *maakaasu*, nesteytetty".

Näistä putkimaakaasua on tuotu Venäjältä viimeksi toukokuussa 2022 ja nesteytettyä maakaasua heinäkuussa 2024. Lakiehdotus täydentää voimassa olevia tuontikielloja, jotka eivät ole vielä yhtä kattavat EU:n pakotepaketeissa. Luonnos ei kuitenkaan koske nesteytettyä propaania, jonka CN-nimike on 271112, jota tuodaan Venäjältä Suomeen kuukausittain.

Massatasejärjestelmä (2§ 3 kohta):

Lakiluonnoksessa esitetään tuontirajoitukseen liittyvän poikkeuksen käyttöönottoa, jossa rajoitettuja aineksia voitaisiin tuoda Suomeen sellaisista varastoista/säiliöistä/aluksista, joissa säilytetään myös venäläistä tai valkovenäläistä kaasua tai joissa on vähäisiä jäännösmääriä venäläisestä tai valkovenäläisestä kaasusta, jos tällainen varasto ja sen ylläpitäjä käyttää niin kutsuttua massatasejärjestelmää, jolla kirjanpidollisesti hallitaan varastoon laitettujen aineiden määrää ja jos maahantuojat voi osoittaa Suomeen tuotavan kaasun kohdistuvan ainoastaan siihen osuuteen kyseisen yhteisvaraston aineksista, joka ei ole venäläistä tai valkovenäläistä alkuperää. Tällä poikkeuksella siis venäläistä tai valkovenäläistä kaasua on siis mahdollista päätyä Suomeen, sillä aineiden sekoittuminen samassa säiliössä tai esimerkiksi aluksella on ilmeistä.

Asiaan liittyvä huomioon otettava tullilainsäädännöllinen haaste:

Unionin tullilainsäädäntö (komission delegoitu asetus (EU) 2015/2446, Liite 22-01 alakohta 2.4.) mahdollistaa eri alkuperää olevien aineiden yhteisvarastoinnin niin, että tällaisten aineiden ilmeisestä sekoittumisesta huolimatta eri alkuperää olevien aineiden alkuperä voi säilyä, kun ne otetaan ulos yhteisvarastosta ja kun varastosta otettu tiettyä alkuperäosuutta vastaava määrä on korkeintaan sama, kuin se mikä varastoon on laitettu. Unionin tullikoodeksin delegoidussa asetuksessa tämä on kuitenkin rajoitettu kaupallisiin tarkoituksiin. Ote liitteestä 22-01, 2.4 alakohdasta: Kun eri maista peräisin olevia keskenään vaihdettavissa olevia aineksia tai tavaroita ei ole kaupallisesti tarkoituksenmukaista pitää erillisvarastoissa, keskenään korvattavissa olevien sekoitettujen aineiden tai tavaroiden alkuperämaa voidaan määrittää siinä maassa tunnustetulla varastohallintamenetelmällä, jossa ainekset tai tavarat sekoitettiin.

Alkuperätodisteet (3§):

Lakiluonnoksessa on esitetty, että maahantuojan tulisi esittää ”alkuperätodistus” ja myös toimitusketjun ja reitin osoittava(-t) rahtikirja. Lisäksi on mainittu, että Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkemmat määräykset 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen (esim. alkuperätodistusten) vähimmäissisältövaatimuksista.

Asiaan liittyvä huomioon otettava tullilainsäädännöllinen haaste:

Muuta kuin etuuskohtelualkuperää (yleinen alkuperä) koskeva lainsäädäntö ei tunne määrämuotoisia alkuperätodistuksia, joilla tavarankäytön alkuperä voidaan todistaa. Tavarankäytön alkuperä todistetaan unionin tullilainsäädännön mukaan tarvittaessa aina tapauskohtaisesti nk. vapaan todistelun periaatteella, mutta todisteiden tulee olla riittävää niin, että Tulli voi tehdä päätöksen maahantuonnin sallimisesta.

Näin ollen, jos lakiin kirjataan käsite "alkuperätodistus", se voi mahdollisesti johtaa väärinkäsityksiin esimerkiksi kauppakamarien tai lähes minkä tahansa tahon myöntämien alkuperätodistusten hyväksyttävyydestä ainoana todisteena tuotteen alkuperästä. Mikäli laissa ei määritellä tarkemmin alkuperätodistusten sisältöä ja tahoa joka on vastuussa alkuperätodistuksissa annettujen tietojen oikeellisuudesta, laissa ei tulisi käyttää lainkaan viittauksia alkuperätodistukseen(-siin), vaan viitata yleisemmällä käsitteellä esimerkiksi "alkuperän todisteisiin", "näyttöön alkuperästä" tai kuten unionin tullilainsäädännössä (esimerkiksi tullikoodeksin 61 artiklassa) "alkuperäselvitykseen".

Sinänsä on hyvä, että luonnoksessa on otettu esille myös toimitusketjun merkitys maahantuonnin sallimisen kannalta, koska toimitusketjun audit-traililla voidaan esimerkiksi poissulkea tai vastaavasti todeta rajoitetun ja ei-rajoitetun aineksen sekoittumisen mahdollisuus kuljetuksen tai kuljetustapahtumien välisen varastoinnin aikana.

Lakiluonnoksessa myöhemmin alkuperätodistuksille mahdollisesti määritettävä vähimmäistieto voi joissain tilanteissa osoittautua tuojille mahdottomaksi toimittaa, vaikka samalla muut lähetyksen tai tuotteen alkuperän todistavat tiedot olisivat riittäviä. Olisiko tässä tapauksessa tietyn vähimmäistietoelementin puuttuessa maahantuonti kiellettävä, vaikka todistusvoima muuten riittäisi. On myös huomioitava, että vähimmäissisältövaatimusten määrittely ei saisi johtaa sellaiseen väärään käsitykseen, että vähimmäissisällön toimittaminen poissulkisi tarpeen muille tiedoille, joita Tulli voi maahantuonnin sallittavuutta koskevassa ratkaisussaan tarvita.

Tullin rooli maahantuonnin sallittavuuden ratkaisijana (4§):

Lakiluonnoksessa Tullin rooli maahantuonnin sallittavuuden arvioinnissa on ratkaiseva. 4 §:ssä säädettäisiin maahantuojaan oikeudesta saattaa siirtoverkonhaltijan tai käsittelylaitteiston omistajan toiminnan lainmukaisuus arvioitavaksi tätä koskevassa asiassa ja Tullin olisi tehtävä ratkaisu viipymättä.

Ratkaisuvelvollisuus loisi Tulliin jossakin määrin tuomioistuimen ulkopuoliseen riidanratkaisuelimeen verrattavissa olevan tehtävän, jollaista virastolla ei tällä hetkellä ole ja jonka on jo aiemmin valmistelussa todettu olevan sille vieras. Epävarmaa on, missä määrin Tullilla olisi edellytyksiä itsenäisesti arvioida päätöksissään verkonhaltijan tai käsittelylaitteiston omistajan perusteluita käyttöoikeuden epäämiselle.

Jatkovalmistelussa olisi syytä myös huomioida, että maahantuonnin sallittavuudesta päättävän viranomaisen tulisi kyetä myös asianmukaisesti huomioimaan kaasumarkkina-asetuksen ((EU) 2024/1789) 6 artiklan mukaisesti, että sen tekemän päätökset tuonnin kieltämisestä a) eivät aiheettomasti häiritse maakaasun sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja jäsenvaltioiden välisiä rajat ylittäviä maakaasuvirtauksia eivätkä heikennä unionin tai jonkin jäsenvaltion toimitusvarmuutta; b) ovat energiayhteisvastaun periaatteen mukaisia; c) toteutetaan niiden

oikeuksien ja velvollisuuksien mukaisesti, joita unionilla ja jäsenvaltioilla on suhteessa kolmansiin maihin.

Asiaan liittyvät huomioon otettavat yleisen tason tullilainsäädännölliset haasteet:

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

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

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

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

Komission suositussäännön soveltaminen tuontikiellon soveltamisen arvioinnissa (edellä mainittu arvio todistusaineiston riittävydestä suhteessa unionin alkuperän määrittelyä koskeviin määräyksiin) vaatisi asiakirjoihin perustuvaa tietoa siitä, missä tuotteiden ainesosat on otettu/kerätty luonnosta talteen (obtained in natural or unprocessed state). Tämä käytännössä vaatisi läpinäkyvyyttä ainesten toimitusketjussa aina ainesten alkulähteisiin asti tai luotettavaa selvitystä alkuperämaan ensimmäiseltä tuottajalta. Jos ainesta tuodaan esimerkiksi jostakin EU:n toisessa jäsenmaassa sijaitsevasta varastosta Suomeen ja aines on osittain tai kokonaan peräisin kolmannesta maasta, voi toisessa EU:n jäsenmaassa sijaitsevan varastonpitäjän toimittamien todistusaineistojen luotettavuuden arvioiminen olla todella hankalaa.

Lisäksi liittyen edeltäviin kommentteihin alkuperätodisteista, sekä maahantuontia koskevan ratkaisun tekemisestä haluamme nostaa esille luonnoksessa sivulle 17 olevan ristiriidan alkuperätodisteiden toimittamisen ja Tullin roolin kannalta. Lakiluonnoksen sivulla 17 on sanottu, että Puolestaan pelkkään toimitusketjuun kohdistuva arviointitapa olisi hallinnollisesti raskaampi, koska alkuperätodistuksilla voidaan suoraviivaisemmin pyrkiä varmentumaan toimitettavan maakaasun tai nesteytetyn maakaasun alkuperästä, mikä nopeuttaa selvityksiä. Lisäksi markkinatoimijat eivät kaikissa tilanteissa saa tietoja maahantuojaa edeltävästä jakeluketjusta, jolloin valvonta nojautuisi voimakkaammin Tullin varaan, tarkoittaen sen tehtävien lisääntymistä.

Tässä on huomioitava se, että ”alkuperätodistuksia” ei ole määritetty unionin tullilainsäädännössä, jolloin sellaisen esittäminen ei todellisuudessa tarkoita, sen ”nopeuttavan selvityksiä”. Toisessa kohdassa taas on mainittu, että jos maahantuoja ei saa kaikissa tilanteissa tietoja edeltävästä jakeluketjusta, valvonta nojautuisi Tullin varaan. Tämä kohta on ristiriidassa alkuperää koskevan tullilainsäädännön kanssa, koska maahantuoja on tullikoodeksin 61 artiklan 1 ja 2 kohtien perusteella aina itse velvollinen toimittamaan Tullille riittävät todisteet alkuperästä ja tarvittaessa myös toimitusketjusta, eikä Tulli voi itse tällaisia todisteita hankkia. Tulli ei myöskään voi soveltaa maahantuojan toimittamaa alkuperätietoa aiemmin maahantuoduista lähetyksistä perusteena maahantuonnin sallimiselle myöhemmissä vastaavissa lähetyksissä.

Lain valvonta (5 §)

Laissa säädettäisiin rajoituksista maakaasumarkkinalain (587/2017) 3§:ssä tarkoitettujen yhdysputkien tai maakaasun siirtoverkkoon liitettyjen nesteytetyn maakaasun käsittelylaitteistojen kautta maahantuotavaan maakaasuun ja nesteytettyyn maakaasuun kohdistuvista siirtokapasiteetin ja käsittelylaitteiston käyttöoikeuksien rajoittamisesta. 5 §:n mukaan valvonta lain noudattamisesta annettaisiin Tullille.

Laissa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) on säädetty 6 §:n kohdissa 2 ja 16 Energiaviraston tehtäväksi kansallisena sääntelyviranomaisena varmistaa, että sähkö- ja maakaasuverkkojen haltijat sekä muut sähkö- ja maakaasualan yritykset noudattavat kansallisesta ja unionin lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan sekä seurata sähkö- ja maakaasuverkkojen

haltijoiden, sähkön ja maakaasun toimittajien, asiakkaiden sekä muiden sähkö- ja maakaasumarkkinoiden osapuolten asemaa ja vastuuta koskevien säännösten täytäntöönpanoa. Maakaasumarkkinalain 2 §:n mukaisesti sitä sovelletaan maakaasun ja nesteytetyn maakaasun maahantuontiin, vientiin, siirtoon, jakeluun, toimitukseen ja varastointiin ja 88 §:n mukaisesti Energiavirasto vastaa lain noudattamista ja sen nojalla annettujen lupapäätösten noudattamista.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi valvontaa ei kohdennettaisi tuontiin, vaan jakelu- ja siirtoverkon tai käsittelylaitteiston haltijan toimintaan. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää tarkemmin tarvetta säätää päällekkäistä toimivaltaa eri virastoille maakaasun siirtojen, maahantuonnin ja lainsäädännöstä alan toimijoille seuraavien velvollisuuksien ollessa jo Energiaviraston valvonnassa ja selventää virastojen välisiä tehtäviä. Muiden kansallisten tuontirajoitusten ja kieltojen osalta vastuuviranomainen ei EU:n hiilirajamekanismia lukuun ottamatta ole Tulli, vaan Tullin tehtäväksi on säädetty valvoa tuontia tai vientiä koskevien säännösten noudattamista, ei koko lakia. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella mahdollisuutta yhdenmukaistaa luonnoksessa esitettyä lainsäädäntöä olemassa olevien tuontirajoitusten viranomaisten toimivaltajakojen kanssa.

Tulli on valvonut kesäkuussa annetun EU:n pakoteasetuksen ((EU) 2024/1745) perusteella Venäjältä peräisin olevan nesteytetyn maakaasun maahantuontikieltoa. Luonnoksessa esitettyä valvontaa Venäjältä peräisin olevan nesteytetyn maakaasun tuonnista on kertynyt rajallisesti, sillä pakotteiden voimaantulon lopetti Venäjältä peräisin olevat toimitukset. Luonnoksen mukaisen tuontirajoituksen hallinnolliset prosessit myös poikkeavat EU-pakotteiden valvonnasta merkittävästi. Pakotteet kohdistuvat vain kolmansista maista tapahtuvaan tullivalvonnassa olevaan tuontiin ja vientiin, eivät EU:n sisäisiin siirtoihin.

Alkuperää koskevien vapaaehtoisten asiakirjojen käyttöön katsotaan luonnoksessa liittyvän väärentämisriski. Aitouden arviointi edellyttää EU:n sisäisten kaasualan toimijoiden välisten käytäntöjen, sopimusten ja käytössä olevista vapaaehtoisista alkuperää koskevien todistusten tuntemusta, joiden itsenäisen arvioinnin Tulli on jo aiemmin valmistelussa todennut olevan erittäin haastavaa.

Suhde perustuslakiin

Luonnoksessa todetaan, että maahantuojilla oletetaan olevan parhaimmat mahdollisuudet vaatia tarvittavia todistuksia. Luonnoksessa esitettyä toimintamallia tulisi arvioida jatkovalmistelussa sen suhteen, miten merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä kielteinen hallintopäätös toteutuisi perustuslain 124 § kannalta siirtoverkon tai käsittelylaitteiston yksityisen omistajan käytännössä tehdessä valmistelun viranomaisen päätökseen huomioiden etenkin se, ettei Tullilla tule olemaan vahvaa kompetenssia toimialakohtaisten toimintatapojen tai asiakirjojen arviointiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että päätösten lisäksi jo tarkastusten toimittaminen voi sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 50/2017 vp).

Lisäresurssitarpeet

Luonnoksessa todetaan, että Valtiontalouden menokehyksissä vuosille 2025-2028 ei ole varattu lisärahoitusta Tullille esitettyjen tehtävien aiheuttamille lisäresurssitarpeille. Odotettavissa oleva tarve tehtäville päätöksille on hyvin pieni, jos maakaasun tuontia Venäjältä ei ole kuten nykyisellään.

Mikäli näin kuitenkin tapahtuisi, tulisi Tullilla olla valmiudet viipymättä arvioida ja tehdä päätöksiä tuonnin hyväksyttävyydestä. Tuonnin hyväksyttävien edellytysten selvittämistä ja kaasualan toimintaa koskevan kompetenssin hankkiminen ratkaisujen antamiseksi tulisi vaatimaan Tullilta lisäresursseja edellyttäviä toimenpiteitä, joiden määrän Tulli arvioi tarkemmin, mikäli tehtävä päätetään antaa Tullille.

Tullilla ei ole lausuttavaa koskien maakaasumarkkinalain muuttamista

Samy Gardemeister

Valvontaosaston johtaja

Eetu Tulonen

Tulliylitarkastaja, Tullivalvonta

Tulonen Eetu
Tulli.fi