

Asia: VN/14558/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta. Ehdotetussa laissa säädettäisiin Tullin tehtäväksi CBAM-todistusten myynti Euroopan unionin yhteisellä kauppapaikalla. Ehdotuksessa säädettäisiin vakuuden antamisesta valtuutetun CBAM-ilmoittajan aseman saamiseksi sekä Tullin mahdollisuudesta antaa tarkempia määräyksiä hyväksytyistä vakuusmuodoista ja perusteista jolloin vakuuden ei enää katsota turvaavan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia. Lisäksi laissa säädettäisiin muun muassa seuraamusmaksusta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Määräyksenantovaltuudet

Luonnoksen 2 a §:ssä säädettäisiin vakuuden antamisesta. Pykälä sisältäisi kolme määräyksenantovaltuutta Tullille. Pykälän 2 momentin mukaan Tulli voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitkä vakuusmuodot Tulli hyväksyy hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla vastaavalla tavalla turvaaviksi muunlaisiksi vakuuksiksi. Pykälän 3 momentin mukaan Tulli voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, minkä unionissa toimivan rahoituslaitoksen antamat takaukset se hyväksyy. Pykälän 4 momentin mukaan Tulli voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, millä perusteella Tulli ei katso vakuuden enää turvaavan valtuutetun CBAM-ilmoittajan taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia noudattaa hiilirajamekanismiasetuksen mukaisia velvoitteitaan.

Määräyksenantovaltuuksia on säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu perustuslain 80 §:n 2 momentin valossa. Perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan tullilakia koskevaan lausuntoon (PeVL 10/2016 vp, s. 4/II), jossa perustuslakivaliokunta katsoi, että määräyksenantovallan kohdistuessa lähinnä erilaisiin menettelyvaatimuksiin ja ollessaan sisällöltään teknisiä sekä edellyttäessään erityistä asiantuntemusta ja kohteena olevan toiminnan tuntemusta voitiin katsoa perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisten syiden täyttyvän, joiden vuoksi muu viranomaisen voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia oikeussäätöjä. Luonnoksen perusteluissa

todetaan, että varsinaisista vakuutta koskevista lain alaan kuuluvista vaatimuksista säädetään hiilirajamekanismiasetuksessa. Luonnoksessa arvioidaan, että ehdotuksen mukainen määräyksenantovaltuutus kohdistuu vakuuden antamista koskeviin menettelyvaatimuksiin ja siten täyttää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset sekä erityisen syyn vaatimuksen.

Vaikka hiilirajamekanismiasetus sisältää sinänsä keskeiset säännökset vaatimuksista vakuuden antamiselle, huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että Tullille säädettäväksi ehdotettavilla määräyksenantovaltuuksilla vaikuttaisi olevan mahdollista sisällöllisesti määrittää yhtäältä vakuusmuodot ja toisaalta sen mitkä takaukset hyväksytään toimijalta edellytettäväksi vakuuksiksi. Näillä seikoilla vaikuttaisi olevan keskeistä merkitystä sen kannalta, onko toimijalla mahdollisuus saada valtuutetun CBAM-ilmoittajan asema. Kuten perusteluissa todetaankin, hiilirajamekanismiasetuksen edellyttämä valtuutus edellytyksenä maahantuonnille (CBAM-ilmoittajan aseman saamiselle) on rinnastettavissa elinkeinovapauden rajoittamiseen luvanvaraisuudella. Perustelujen perusteella vaikuttaisi siltä, että edellä mainitut määräyksenantovaltuudet eivät varsinaisesti kohdistu vakuuden antamista koskeviin menettelyvaatimuksiin, vaan määräyksenantovaltuuksilla voitaisiin antaa sellaisia tarkempia säännöksiä, jotka sisällöllisesti vaikuttaisivat edellytyksiin saada valtuutetun CBAM-ilmoittajan asema.

Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida vielä tarkemmin edellä mainittujen määräyksenantovaltuuksien sisältöä suhteessa perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädettyihin määräyksenantotoimivallan rajauksiin ja myös kyseisten määräystenantovaltuuksien vaikutuksia CBAM-ilmoittajan asemaa hakevan toimijan muutoksenhakuoikeuteen. Jos määräyksillä rajataan sisällöllisesti merkittävästi lupaharkintaa, vähentää se mahdollisuuksia saattaa viranomaisen lupaharkinta tuomioistuimen arvioinnin kohteeksi.

Lisäksi luonnoksen 2 a §:n 4 momentissa tarkoitettu määräyksenantovaltuus mahdollistaisi tarkempien määräysten antamisen siitä, millä perusteella vakuuden ei enää katsottaisi turvaavan valtuutetulta edellytetyjä taloudellisia ja toiminnallisia valmiuksia noudattaa asetuksen mukaisia velvoitteitaan. Myös tältä osin määräyksenantovaltuus vaikuttaisi koskevan enemmän CBAM-ilmoittajan aseman edellytysten täyttymiseen liittyvien sisällöllisten kriteerien määrittämistä kuin menettelyllisiä seikkoja. Vaikuttaisi siltä, että määräyksellä määriteltäisiin asiallisesti luvan peruuttamisen edellytyksiä.

Myös tätä määräyksenantovaltuutta tulisi jatkovalmistelussa arvioida suhteessa perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädettyihin määräyksenantotoimivallan rajauksiin ja CBAM-ilmoittajan muutoksenhakuoikeuteen. Sinänsä perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena säätää toimivallasta muuttaa lupaa ja sen ehtoja rajattuna tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahtuneiden olennaisten muutosten takia (esim. PeVL 36/2004 vp).

Seuraamusmaksut

Luonnoksen 4 a §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksuista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että seuraamukset perustuvat hiilirajamekanismiasetuksen edellyttämään seuraamukseen. Sääntämisympäristöperusteluissa on todettu, että seuraamuksen määräytyminen perustuu EU-sääntelyyn eikä jätä kansalliselle sääntelylle liikkumavaraa. Näyttäisi siltä, että asetus todella jättää suhteellisen vähän, jos lainkaan, kansallista liikkumavaraa, koska asetus määrittää seuraamukseksi seuraamusmaksun ja määrittää myös seuraamusmaksun taso.

Luonnoksen 4 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan asetuksen 26 artiklan asettamia reunaehtoja seuraamusmaksun määrän määräytymisen osalta. Vaikuttaisi siltä, että seuraamusmaksu ei muodostu erityisen suureksi, mutta perustelujen perusteella seuraamuksen oikeasuhtaisuudesta ei ole mahdollista muodostaa selkeää kuvaa, koska suuruus määräytyy sääntelykontekstiin liittyvien sellaisten seikkojen perusteella, joita on asetuksen ja perustelujen perusteella vaikea arvioida tuntematta tarkemmin sääntelyä. Tästä syystä perusteluissa tulisi kuvata tai luonnehtia seuraamusmaksujen määrää ja sitä, voivatko maksut muodostua sääntelykontekstissa erityisen suuriksi. Seuraamusmaksujen määrällä on erityisesti merkitystä sen arvioinnin kannalta, tulisiko päätöksentekotoimivalta seuraamusmaksun määräämisestä osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon (esim. PeVL 37/2021 vp, kohta 38, PeVL 9/2018 vp).

Vaikka asetus jättää vain niukasti kansallista liikkumavaraa säätää seuraamusmaksuista, tulisi jatkovalmistelussa arvioida, täyttävätkö nyt ehdotetut säännökset seuraamusmaksujen sääntelyperiaatteet siltä osin kuin niitä on mahdollista liikkumavaran puitteissa huomioida (ks. lainkirjoittajan opas jakso 12.10). Perusteluissa ei esimerkiksi ole todettu sitä, että seuraamusmaksulle ei peritä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta (vrt. lainkirjoittajan opas 12.10.7 viivästysseuraamukset).

Luonnoksen 4 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevan lain virhemaksua koskevan 4 §:n 2 momenttia vastaavasti siitä, että seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle, ja se on täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös siitä on tullut lainvoimaiseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole perusteltu säännöstä lainkaan. Perusteluissa vain toistetaan pykälän sanamuoto. Lainvoimaisuusedellytyksestä säätäminen vaikuttaa tarpeelliselta, koska seuraamusmaksun täytäntöönpanossa sovellettaisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia (706/2007). Perusteluista tulisi kuitenkin ilmetä, onko edellä mainittu syy sille, miksi lainvoimaisuusedellytyksestä säädettäisiin erikseen.

Möller Tia
Oikeusministeriö

Leppävirta Liisa
Oikeusministeriö