

Asia

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista (CBAM)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 57/2021 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista KOM (2021) 564 lopullinen, jäljempänä *asetusehdotus*. Asetusehdotus on osa 11.12.2019 julkaistua Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa (KOM (2019), 640 lopullinen) ja siihen sisältyvää ilmastopoliittista Fit for 55 -lainsäädäntökokonaisuutta, jota kutsutaan myös 55-valmiuspaketiksi. Asetusehdotuksesta annettiin eduskunnalle 7 päivä lokakuuta valtioneuvoston kirjelmä U 57/2021 vp.

U-jatkokirjeellä informoidaan ehdotuksen käsittelyn etenemisestä sekä täydennetään ehdotuksen vaikutusarviointia ja Suomen kantaa tietyiltä osin.

Asetusehdotusta on käsitelty nimenomaisesti ehdotuksen käsittelyä varten perustetussa ad hoc -työryhmässä, joka toimii talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (ECOFIN) alaisuudessa. Jäljempänä tästä työryhmästä käytetään nimitystä *ad hoc -työryhmä*.

Ad hoc -työryhmä kokoontui Slovenian puheenjohtajuuskaudella kuusi kertaa, ja ECOFIN-neuvosto käsittelee puheenjohtajamaa Slovenian laatimaa edistymisraporttia 7.12.2021 kokouksessaan. Edistymisraportin keskeinen viesti oli, että teknisiä keskusteluja komission ehdotuksesta on tarpeen jatkaa, sillä hiilirajamekanismeissa on kyse uudenlaisesta ilmastopolitiikan välineestä, ja jäsenvaltioilla on kantojensa muodostamiseksi tarve saada parempi käsitys siitä, miten se toimisi käytännössä.

Vuoden 2022 alussa EU-puheenjohtajuus siirtyi Slovenialta Ranskalle, jolle hiilirajamekanismiehdotuksen edistäminen on yksi puheenjohtajuuskauden keskeisistä prioriteeteista. Ranskan ensisijaisena tavoitteena on, että asetusehdotuksesta saavutetaan neuvoston yleisnäkemys jo 15.3.2022 järjestettävässä ECOFIN-neuvoston kokouksessa. Mikäli tämä ei ole asian edistyminen huomioiden mahdollista, puheenjohtajan tuo kokoukseen edistymisraportin, asiasta käydään orientaatiokeskustelu ja yleisnäkemys pyritään saavuttamaan mahdollisimman pian kokouksen jälkeen.

Suomen kanta

Suomen kannat komission hiilirajamekanismiehdotukseen on esitetty valtioneuvoston kirjelmässä U 57/2021 vp.

Suomi täydentää U57/2021 vp kirjelmän kantoja seuraavasti:

Suomi arvioi tähän mennessä saatujen lisätietojen perusteella sekä tehtyjen lisäselvitysten pohjalta, että hiilirajamekanismi komission ehdottamassa laajuudessa on hiilivuodon ehkäisykeinona EU:n päästökaupan päästöoikeuksien ilmaisjakoa paremmin yhteen sovitettavissa EU:n ilmastotavoitteiden kanssa pitkällä aikavälillä. Suomi kuitenkin korostaa, että hiilirajamekanismin ollessa kokonaan uusi EU-mekanismi sen toimivuus suhteessa päästöoikeuksien ilmaisjakoon riippuu lopulta hiilirajamekanismin käytännön toimeenpanossa onnistumisesta.

Suomi katsoo, että tarkempi arviointi hiilirajamekanismin toimivuudesta suhteessa päästöoikeuksien ilmaisjakoon edellyttää tarkempaa käsitystä siitä, miten EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksien ilmaisjakoa uudistettaisiin hiilirajamekanismin kohteeksi tulevien toimialojen laitosten osalta. Nämä kysymykset käsitellään osana EU:n päästökauppajärjestelmää koskevien ehdotusten neuvotteluja. Tästä syystä Suomi korostaakin 55-valmiuspaketin eri osien yhteisvaikutusten merkitystä arvioitaessa 55-valmiuspaketin vaikutuksia hiilivuotoon.

Tämän lisäksi Suomi pitää tärkeänä, että komissio antaisi mahdollisimman pian lisätietoja ehdotuksen täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten keskeisistä sisällöistä, kuten muun muassa tuotteiden päästösisällön laskentasäännöistä, jotka vaikuttavat myös mekanismin toimivuuteen hiilivuodon ehkäisykeinona. Suomi korostaa täytäntöönpano- ja delegoitujen säädösten tarkkarajaisuutta ja sitä, että on huolehdittava, ettei tällaisten sääntöjen piiriin tule lainsäädäntövaltaa, jolla on tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa normaalin lainsäädäntöprosessin piiriin kuuluviin asioihin.

Tarkasteltaessa keinoja kompensoida tai lieventää EU:n ulkopuolelle suuntautuvalla viennillä hiilirajamekanismista koituvia mahdollisia kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia Suomi katsoo, että komission tulisi tarkastella sellaisia vaihtoehtoja, joihin ei liity uhkaa hiilirajamekanismin WTO-yhdenmukaisuuden vaarantumisesta. Tällaisen ratkaisun tulisi olla EU-tasoinen ja torjua hiilivuotoriskiä niiden toimijoiden osalta, joita hiilirajamekanismin vaikutukset koskevat. Suomi myös katsoo, että hiilirajamekanismin kohteena olevia tuotteita välituotteina käytäville yrityksille aikaansaamista kilpailukykyvaikutuksista ja EU-vientiin liittyvistä kysymyksistä tarvitaan lisätietoja neuvottelujen kuluessa.

Suomi suhtautuu myönteisesti hiilirajamekanismin sertifiointijärjestelmän käyttöönottoon ja EU:n päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumiseen liittyvän siirtymäkauden pituuden eriyttämiseen sektoreittain hiilirajamekanismin kohteeksi tulevilla sektoreilla edellyttäen, että eriyttäminen kasvattaa hiilivuodon torjunnan tehokkuutta ja voidaan toteuttaa hallinnollisesti riittävän yksinkertaisella tavalla. Sementin kohdalla päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen siirtymäaika olisi perusteltua pitää komission esittämää lyhyempänä. Osalle sektoreista päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen siirtymäaikoja on perusteltua tarkastella huolella, etenkin ottaen huomioon viennin hiilivuotoriskiä liittyvät epävarmuudet. Siirtymäkauden pituus ja siirtymäkauden eriyttäminen tuotteittain kuuluvat 55-valmiuspakettiin sisältyvän päästökauppadirektiiviä koskevan uudistuksen piiriin, joten valtioneuvosto

tarkentaa kantaansa siirtymäajoista päästökauppadirektiiviä koskevan uudistuksen jatkokäsittelyn yhteydessä.

Suomi kiinnittää huomiota siihen, että ehdotukseen kytkeytyvien useiden keskeisten kysymysten, kuten hiilirajamekanismin sisältyvien sektoreiden päästöoikeuksien ilmaisjaon EU:n päästökauppajärjestelmässä, mekanismin tulojen kohdentamisen EU:n uusiksi omiksi varoiksi ja mahdollisen vientikompensaatoratkaisun, valmistelu ja päätöksenteko tapahtuvat muussa kuin hiilirajamekanismiehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

Suomi katsoo, että hiilirajamekanismin hallinnointiin ja toimeenpanoon liittyvät viranomaistehtävät tulisi lähtökohtaisesti keskittää EU-tasolle, sillä tehtävien hoitaminen EU-tasolla on tehokkaampaa ja edistää hiilirajamekanismin yhdenmukaista toimeenpanoa EU:ssa. Asetuksessa säädettävien tulliviranomaistehtävien lisäksi yksittäisiä toimeenpanotehtäviä, kuten esimerkiksi asetukseen liittyvät lupahallintotehtävät, voitaisiin antaa kansallisten viranomaisten hoidettavaksi, jos se on tarkoituksenmukaista ja hallinnollisesti tehokasta. Lisäksi Suomi tukee automaatiota ja reaaliaikaisuutta lisäävien ja siten hallinnollista taakkaa vähentävien toimeenpanoratkaisujen löytämistä hiilirajamekanismin hallinnointiin ja toimeenpanoon. Suomi myös korostaa komission keskeistä roolia mekanismin yhdenmukaisen toimeenpanon varmistamisessa EU-alueella.

Suomi kiinnittää huomiota siihen, että kansallisille toimeenpanovalmisteluille jäävä aika ennen asetuksen aiottua voimaantuloa vuoden 2023 alussa on jäämässä erittäin lyhyeksi useiden toimeenpanovalmistelujen kannalta keskeisten kysymysten ja yksityiskohtien ollessa vielä epäselviä. Suomi katsoo, että toimeenpanolle jäljellä olevan ajan riittävyyttä tulee arvioida neuvottelujen kuluessa, ja mikäli aika ei arvion perusteella ole riittävä, tulisi asetuksen voimaantuloa myöhentää.

Suomi pitää tärkeänä, että komissio arvioi hiilirajamekanismijärjestelmän toimivuutta säännöllisissä välitarkasteluissa ja tekee tarvittaessa niiden pohjalta ehdotuksia järjestelmän toimivuuden parantamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Käsittelytilanne

Ranskan hiilirajamekanismiehdotuksen käsittelylle asettama korkea prioriteetti on alkuvuonna 2022 näkynyt ad hoc -työryhmän työn tahdin huomattavana tiivistymisenä. Työryhmän kokouksia on tammikuun 12 päivästä 2022 alkaen järjestetty joka toinen viikko ja työryhmän työn painopiste on siirtynyt tiedon keräämisestä ehdotuksesta neuvottelemiseen ja ehdotuksen uudelleen luonnosteluun. Puheenjohtaja on jo tuottanut kaksi versiota kompromissiluonnokseksi koko asetusehdotuksesta. Ranskan ensisijaisena tavoitteena on, että asetusehdotuksesta saavutetaan neuvoston yleisnäkemyks jo 15.3.2022 järjestettävässä ECOFIN-neuvoston kokouksessa. Ad hoc -työryhmän kaavailaan tämänhetkisen tiedon perusteella kokoontuvan vielä kahdesti ennen ECOFIN-neuvoston kokousta 15.3. Näiden kokousten päivämäärät ovat 2.3.2022 ja 7.3.2022.

Asetusehdotuksen neuvostokäsittelyn aikana jäsenvaltioilla on ollut paljon tarkentavia kysymyksiä, ja komissio on antanut lisätietoja lukuisista asetusehdotukseen liittyvistä osakokonaisuuksista, taustoista ja yksityiskohdista. Keskustelussa jäsenvaltiot ovat

pitäneet asetusehdotukselle asetettuja ilmastotavoitteita tärkeinä, mutta samalla kiinnittäneet huomiota erityisesti ehdotukseen liittyviin kilpailukykykänkökulmiin ja taloudellisiin vaikutuksiin eri jäsenvaltioille ja niiden toimijoille. Myös mekanismin WTO-yhdenmukaisuuden varmistaminen on tunnistettu keskeiseksi reunaehdoksi mekanismin käyttöönotolle. Jäsenvaltioiden näkökulmasta keskeisistä kysymyksistä ei ole vielä ehditty käydä riittävää keskustelua ad hoc-työryhmässä. Lisäksi jäsenvaltioiden kannat moniin asetusehdotuksen kysymyksiin vaikuttavat edelleen epäselviltä.

Hiilirajamekanismin keskeiset tavoitteet ja ominaisuudet

Asetusehdotuksella perustettava hiilirajamekanismi olisi uudenlainen väline EU:n ympäristö- ja ilmastopolitiikan työkalupaketissa. Sen avulla tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetettaisiin samanlainen päästömaksu kuin joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästövähennystavoitteiden toimeenpanon seurauksena.

Ehdotetun mekanismin keskeisenä tehtävänä on ehkäistä hiilivuotoa ja siten päästöjen siirtymistä EU:n ulkopuolelle tilanteessa, jossa EU on aikeissa nostaa ilmastotoimiensa tasoa. Hiilivuodolla tarkoitetaan hiili-intensiivisen tuotannon siirtymistä matalamman ilmastosäätelyn kolmansiin valtioihin ja globaalien kasvihuonekaasupäästöjen kasvua sen seurauksena. Mekanismilla pyritään myös tasaamaan EU:ssa valmistettujen ja EU:hun tuotaviin tuotteisiin kohdistuvaa päästöohjausta ja kannustetaan ulkomaisia valmistajia ja EU:n tuojia vähäpäästöisyyteen. Mekanismin tarkoituksena on myös kannustaa kolmansia valtioita ottamaan käyttöön hiilen hinnoittelupolitiikoita.

Mekanismi koskisi viittä tuoteryhmää tai sektoria: sementti, teräs ja rauta, alumiini, lannoitteet ja sähkö. Nämä sektorit eivät olisi kokonaisuudessaan mekanismin piirissä. Mekanismin soveltamisalaan kuuluvat tuotteet on määritelty tarkemmin komission asetusehdotuksen Liitteessä I.

Hiilirajamekanismi asettaisi asetuksen katteeseen kuuluville hiili-intensiivisille tuontituotteille niiden päästösältöön perustuvan päästömaksun, minkä takia näiden tuontituotteiden hinnat EU:n markkinoilla tulisivat nousemaan. Kustannusvaikutus EU:n alueella toimiville yrityksille muodostuu silloin, jos niiden hankkimat raaka-aineet tai lopputuotteet ovat näitä korkean hiili-intensiteetin tuontituotteita. Kustannusvaikutus puolestaan kytkeytyy kysymykseen kilpailukykyvaikutuksesta, jota voidaan tarkastella 1) yritysten kilpailukykyyn näkökulmasta EU:n sisämarkkinoilla tai 2) EU:n yritysten kilpailukykyyn näkökulmasta EU:n ulkopuolisilla markkinoilla.

Hiilirajamekanismi on tarkoitus panna toimeen EU:n päästökauppajärjestelmää (EU ETS) peilaavana päästöoikeussertifikaattien kauppaan perustuvana järjestelmänä, jossa sertifikaatin hinta jäljittelee EU:n päästöoikeuden hintaa viikkotasolla. Järjestelmässä EU-tuojat velvoitetaan hankkimaan hiilirajamekanismiviranomaiselta päästöoikeussertifikaatteja EU-alueelle tuomiinsa tuotteisiin sisältyvien päästöjen kattamiseksi. Hiilirajamekanismiin sisältyy mahdollisuus todentaa tuotannon todellinen (alhainen) hiili-intensiteetti tai ilmoittaa kolmannessa valtiossa maksettu päästömaksu, jonka perusteella on mahdollista hakea vähennystä hiilirajamekanismin päästömaksuna luovutettavien päästöoikeussertifikaattien määrään.

Hiilirajamekanismin on tarkoitus täydentää EU:n olemassa olevia hiilen hinnoittelupolitiikoita, erityisesti EU:n päästökauppajärjestelmää. Samalla kyse olisi omasta erillisestä mekanismistaan, jolla torjutaan hiilivuotoa. EU:n

päästökauppajärjestelmässä hiilivuodon torjuminen on toteutettu yrityksille päästöoikeuksien ilmaisjaon kautta. Komission 55-valmiuspakettiin sisältyvä ehdotus päästökauppadirektiivin uudistamiseksi sisältää ehdotuksia, joiden seurauksena ilmaisjaon määrä päästökauppasektorilla kokonaisuutena supistuisi vuoteen 2030 mennessä. Tämän lisäksi komissio kuitenkin ehdottaa, että hiilirajamekanismi korvaisi (tämän supistuvan) päästöoikeuksien ilmaisjaon niiden päästökauppasektorille kuuluvien tuoteryhmien osalta, joita mekanismi koskisi. Ilmaisjaon supistuminen ei siten ole seurausta hiilirajamekanismin käyttöönotosta. Kyse on siitä, että komissio ehdottaa supistuvan päästöoikeuksien ilmaisjaon korvaamista hiilirajamekanismilla näillä tietyillä hiilivuodolle alttiilla sektoreilla. Komission tuottamien taustalaskelmien perusteella ilmaisjako kuitenkin supistuisi (ja hiilirajamekanismi laajenisi) näillä sektoreilla nopeammin kuin muilla päästökaupan sektoreilla, jos komission ehdotukset hiilirajamekanismista ja EU:n päästökaupan uudistuksesta pantaisiin toimeen sellaisenaan.

Hiilirajamekanismi on ympäristöpolitiikan instrumentti, mutta se koskettaa EU:n ulkosuhteita, erityisesti kauppapolitiikkaa. Tämän vuoksi sen toteutuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että se olisi täysin yhteensopiva Maailman kauppajärjestön (WTO) sääntöjen ja muiden EU:n kansainvälisten sitoumusten kanssa.

Mekanismin hallinnointi

Komission ehdottama hiilirajamekanismin hallintomalli, jossa hiilirajamekanismin toimeenpano jäisi keskeisesti kansallisten viranomaisten vastuulle, ei ole saanut jäsenvaltioilta tukea neuvostokäsittelyn aikana. Komission mallin hallinnollista tehokkuutta on epäilty laajasti, ja siihen myös katsottiin liittyvän ongelmia hiilirajamekanismin yhdenmukaisen toimeenpanon näkökulmasta EU-alueella. Jäsenvaltiot eivät myöskään ole pääosin olleet samaa mieltä komission arviosta, jonka mukaan hajauttamalla viranomaistehtävät jäsenvaltioihin hiilirajamekanismi saataisiin pantua toimeen nopeammin kuin keskittämällä toiminnot EU-tasolle.

Komission ehdottaman hallintomallin hyväksymisen sijaan jäsenvaltiot ovat halunneet neuvostokäsittelyn aikana etsiä ratkaisuja, joilla mekanismiin liittyviä viranomaistehtäviä saataisiin siirrettyä jäsenvaltiosotasolta EU-tasolle. Tämän yleisen pyrkimyksen mukaisesti puheenjohtajamaa Ranska esitti tammikuussa 2022 jäsenvaltioille hallintomallin kunkin keskeisen viranomaistehtäväkokonaisuuden osalta tarkentavia kysymyksiä. Näiden kysymysten tarkoituksena oli kartoittaa, mitkä viranomaistehtävistä voitaisiin jäsenvaltioiden mielestä keskittää EU-tasolle ja mitkä jättää jäsenvaltioiden viranomaisten vastuulle.

Ranskan ehdotukseen kansallisten rekisterien korvaamista EU:n keskitetyllä rekisterillä yhtä vaille kaikki jäsenvaltiot suhtautuivat myönteisesti. Ehdotusta pidettiin ilmeisenä asetusehdotuksen hallinnollista tehokkuutta kasvattavana muutoksena. Myös komissio antoi ymmärtää keskitetyn rekisterin olevan mahdollinen toteutusvaihtoehto. Selvä enemmistö jäsenvaltioista (mukaan lukien Suomi) myös tuki sitä, että päästöoikeussertifikaattien myynti, takaisinosto ja mitätöinti tapahtuvat keskitetysti. Tällä tavoin voitaisiin hyödyntää keskitettyä rekisteriä tehokkaammin ja realisoida laajemmin tehokkuushyötyjä, jotka syntyvät keskitetyn rekisterin ympärille rakentuvista toimintatavoista.

Muiden viranomaistehtävien järjestämisen osalta jäsenvaltioiden näkemyksissä sen sijaan oli enemmän eroavaisuuksia. Jäsenvaltioista osa (mukaan lukien Suomi) piti tärkeänä, että valtuutettujen ilmoittajien auktorisointi tapahtuu jäsenvaltioissa. Osa taas

näki, että tämäkin tehtävä voitaisiin keskittää EU-tasolle. Tilanne oli samantapainen myös asetusehdotuksen sanktioiden määräämiseen osalta. Osa jäsenvaltioista piti tärkeänä, että jäsenvaltiot voisivat käyttää asetusehdotukseen liittyvien sanktioiden määräämisessä omia seuraamusjärjestelmiään. Osa taas katsoi, että sanktioiden toimeenpano voitaisiin keskittää EU-tason viranomaisten hoidettavaksi, ja osa vältti ottamasta asiaan kantaa katsoen, että tarkoituksenmukainen ratkaisu tältä osin riippuu siitä, millaiseksi hallintomalli kokonaisuutena muotoutuu.

Teknisiä keskusteluja hallintomallista on tarkoitus vielä jatkaa ad hoc -työryhmässä. Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että hiilirajamekanismin hallintomalli toisi mukanaan viranomaistehtäviä sekä EU- että jäsenvaltiotasolle. Todennäköisesti lukumääräisesti suurempi osa asetusehdotukseen liittyvistä viranomaistehtävistä toteutettaisiin EU-tasolla, mutta on mahdollista, että jäsenvaltiotasolle jäävät vähälukuisemmat tehtävät olisivat EU-tasolle keskitettäviä tehtäviä hallinnollisesti raskaampia.

Hallintomallia koskevien teknisten keskustelujen vielä jatkuessa on siten vielä epäselvää, mitä viranomaistehtävien EU-tasolle keskittäminen käytännössä merkitsisi. Tässä vaiheessa ei esimerkiksi ole selvää näkymää siihen, perustettaisiinko hiilirajamekanismin toimeenpanoa varten EU-tason toimivaltainen viranomainen. Vaihtoehtona tälle saattaisi olla myös se, että EU-tasolle keskitettävät viranomaistehtävät pitkälti automatisoidaan, ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset hyödyntävät tehtävissään näitä automatisoituja järjestelmiä ja lisäksi hoitavat jäsenvaltiotasolle jääneitä viranomaistehtäviä.

Toimeenpanon aikataulu

Neuvostokäsittelyn aikana yksi keskustelua herättäneistä kysymyksistä on ollut asetusehdotuksen toimeenpanolle asetettu tiukka aikataulu. Alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan hiilirajamekanismin toimeenpanosta vastaisivat pitkälti kansalliset viranomaiset. Asetusehdotuksen on tarkoitus astua voimaan ensimmäisen käyttöönottovaiheen eli raportointivelvoitevaiheen osalta 1.1.2023.

Mekanismin toimeenpano kansallisesti edellä mainitussa voimaantuloaikataulussa edellyttää sitä, että jäsenvaltiot saavat nopeasti yksityiskohtaisia tietoja mekanismin toimintaperiaatteesta ja hallinnoinnista, sillä ensimmäisen käyttöönottovaiheen edellyttämät lainsäädäntömuutokset ja käytännön toimeenpanovalmistelut, kuten viranomaisen rahoitus, työntekijöiden rekrytointi ja koulutus ja tarvittavat tietojärjestelmämuutokset, tulisi saada valmiiksi jo vuoden 2022 loppuun mennessä.

Kansallisia toimeenpanovalmisteluja ei kuitenkaan ole voitu vielä käynnistää, koska monet toimeenpanon kannalta keskeiset kysymykset ovat vielä keskustelun kohteena neuvostossa. Komissio ei ole myöskään useiden jäsenvaltioiden, mukaan lukien Suomi, pyynnöistä huolimatta tuonut pöytään luonnoksia toimeenpanon kannalta relevanteista täytäntöönpano- ja delegoiduista säädöksistä, joista kävisi ilmi toimeenpanon käytännön yksityiskohdat. Komissio on sen sijaan kertonut aloittaneensa ensimmäisten täytäntöönpanosäädösten luonnostelun. Suomen osalta näyttäisi tällä hetkellä siltä, että tarvittavien kansallisten toimeenpanovalmistelujen saattaminen valmiiksi vuoden 2022 loppuun mennessä olisi erittäin haastavaa.

Vaikka puheenjohtajamaa Ranska on neuvostokäsittelyn aikana havainnut useiden jäsenvaltioiden esiin nostaman huolen asetusehdotuksen tiukasta toimeenpanoaikataulusta ja komissio myöntänyt ad hoc -työryhmässä, että alkuperäinen asetusehdotus on julkaistu jossain määrin keskeneräisenä ja siten lisännyt neuvoston

piirissä tehtävän valmistelutyön tarvetta, kumpikaan mainituista tahoista ei ainakaan toistaiseksi ole nähnyt tarpeelliseksi muuttaa toimeenpanoaikatauluja.

Toimivaltasiirrot

Valtioneuvosto kiinnitti kirjelmässään U 57/2021 vp huomiota asetusehdotuksen sisältämiin toimivallan siirtoja koskeviin ehdotuksiin ja niihin liittyviin epävarmuuksiin ja totesi haluavansa tarkastella näitä ehdotuksia vielä tarkemmin. Toimivallan siirroilla viitataan asetusehdotuksen sisältämiin täytäntöönpano- ja delegoituihin säädöksiin. Näiden säädösten lukumäärää asetusehdotuksessa voidaan pitää suurena ja osin myös sisällöllisesti laajoina. Ne myös käsittelevät monia asetusehdotuksen toimeenpanon, toiminnan ja vaikutusten kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Mitä ilmeisimmin ensimmäisenä kymmenestä komission täytäntöönpanosäädöksestä ja kolmesta delegoidusta säädöksestä jäsenvaltioiden tarkasteltavaksi tullaan saamaan raportointivelvoitetta koskeva täytäntöönpanosäädös. Komission mukaan tämä on ainoa, joka välttämättä tarvitaan ennen mekanismin kaavailtua voimaantuloa 1.1.2023. Muut säädöksistä voitaisiin antaa asetusehdotuksen voimantulon jälkeen mutta ennen vuotta 2026, jolloin mekanismin käyttöönoton toinen vaihe ja päästömaksujen kerääminen alkaisivat.

Asetusehdotuksen täytäntöönpano- ja delegoituja säädöksiä koskevien artiklojen kohtien yksilöivyyttä ja tarkkarajaisuutta on pyritty puheenjohtajamaan johdolla parantamaan neuvostokäsittelyn kuluessa. Tämä työ on kuitenkin edelleen kesken ad hoc -työryhmässä ja alisteista edistymiselle asetusehdotuksen päätekstien kehittämisessä.

Hiilivuodon torjunta ja kilpailukykykynäkölmat

Neuvostokäsittelyn aikana valtaosa jäsenmaista, mukaan lukien Suomi, ovat nostaneet keskeisiksi kysymyksiksi asetusehdotuksen käsittelyssä hiilirajamekanismin käyttöönottoon liittyvät ja sen vaiheistuksen aikana tapahtuvat sääntely- ja toimintaympäristön muutokset sekä näistä muutoksista aiheutuvat kilpailukykyvaikutukset eurooppalaisille yrityksille. Erityisesti kysymys, kuinka huolehditaan siitä, ettei hiilirajamekanismilla aseteta eurooppalaista teollisuutta kolmansien valtioiden teollisuutta heikompaan asemaan kansainvälisillä markkinoilla (ts. vientikilpailukyky) on noussut esille. Avainkysymyksiksi kilpailukykykeskusteluissa ovat nousseet EU-päästöoikeuksien ilmaisjaon alasajo ja sen nopeus (siirtymäkauden pituus), ilmaisjaon alasajon vaikutukset EU-tuotannolle ja -viennille ja mahdolliset kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia EU-viennin kompensoivat tuet tai muut ratkaisut.

Ilmaisjaon alasajo ja hiilivuodon torjunta

Nykyisin hiilivuotoa ehkäistään jakamalla EU:n päästöoikeuksia ilmaiseksi hiilivuodolle alttiille sektoreille ja osaksi myös päästökaupasta aiheutuvien epäsuorien kustannusten kompensatiolla. Komissio ehdottaa, että hiilirajamekanismi korvaisi päästöoikeuksien ilmaisjaon asteittain niillä sektoreilla, joilla mekanismi otetaan käyttöön, niiden tarkemmin määriteltyjen tuotteiden osalta, jotka tuotaina EU:hun kuuluisivat mekanismin soveltamisalan piiriin. Ilmaisjako poistettaisiin näiltä tuotteilta asteittain kymmenen vuoden siirtymäkauden aikana vuosina 2026-2035 samassa tahdissa kuin hiilirajamekanismia laajennettaisiin. Mekanismin täysimääräisen käyttöönoton myötä vuonna 2035 tuontituotteisiin kohdistuisi saman tasoinen päästöohjaus kuin vastaaviin EU:ssa valmistettuihin tuotteisiin. Tämä tasaisi yritysten

kilpailukykyeroja EU:n sisämarkkinoilla verrattuna nykytilanteeseen, jossa tuontituotteisiin ei kohdistu päästöohjausta EU:ssa eikä välttämättä edes niiden alkuperämaassa.

Komissio perustelee ilmaisjaon ja maksuttomien päästöoikeuksien korvaamista hiilirajamekanismilla keskeisesti sillä, että hiilirajamekanismi on päästöoikeuksien ilmaisjakoa tehokkaampi hiilivuodon ehkäisykeino EU:n nousevan ilmastopolitiikan kunnianhimon olosuhteissa. Vaikka päästöoikeuksien ilmaisjako on komission mielestä torjunut hiilivuotoa hyvin menneisyudessa, hiilivuodolta ei voida enää jatkossa suojautua tehokkaasti sen avulla. Keskeisenä ongelmana päästöoikeuksien ilmaisjaossa on komission mukaan se, että EU:n kireämpien ilmastotavoitteisiin pääsemiseksi EU:n päästökaupan ohjausvaikutusta on vahvistettava. Tämä taas edellyttää päästöoikeuksien ilmaisjaon supistamista. Ja kun ilmaisjakoa supistetaan, ilmaisjaon muodostama hiilivuotosuoja hiilivuodolle alttiille EU-tuotteille ja -toimialoille heikkenee. Tämä uhkaa kasvattaa hiilivuotoa EU:n ulkopuolelle, etenkin kun EU:n päästöoikeuden hinta nousee samalla korkeaksi päästökaupan ohjausvaikutuksen vahvistumisen takia.

Hiilirajamekanismissa ei komission mukaan ole vastaavaa yhteensopivuusongelmaa kireämpien ilmastotavoitteiden kanssa, koska hiilirajamekanismissa on kyse EU:n päästökaupasta erillisestä hiilivuotoa ehkäisevästä järjestelmästä. Hiilirajamekanismi ei ole sidottu EU:n päästökauppaan muuten kuin hinnan kautta. Kireämmät ilmastotavoitteet näin ollen vaikuttavat hiilirajamekanismitulojen suuruuteen, mutta eivät mekanismin muodostamaan hiilivuotosuojaan. Hiilirajamekanismin hiilivuotosuoja riippuu keskeisesti siitä, miten hyvin raportoidut päästöt vastaavat todellisia päästöjä ja miten suuri osuus EU:n omasta tuotannosta suuntautuu EU:n sisämarkkinoille.

Komissio myös huomauttaa, että EU:n kireämpien ilmastotavoitteiden takia päästöoikeuksien ilmaisjakoa on joka tapauksessa supistettava – riippumatta siitä otetaanko hiilirajamekanismi käyttöön vai ei. Komission mukaan tämä näkymä juontuu siitä, että EU:n ilmastotavoitteisiin ei ole mahdollista päästä ilman EU:n päästökaupan ohjausvaikutuksen vahvistamista. Tämä taas edellyttää ilmaisena jaettujen päästöoikeuksien määrän supistamista, kuten edellä todettiin.

Komissio myös korostaa, että päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumiselle ei ole vaihtoehtoa, jos hiilirajamekanismi halutaan ottaa käyttöön WTO-sääntöjen mukaisena. Mikäli EU-tuotanto saisi mahdollisesti suojaa sekä rajamekanismin että päästöoikeuksien ilmaisjaon kautta, voitaisiin tulkita tämän asetelman rikkovan WTO:n kansallista kohtelua koskevaa periaatetta.

Siirtymäkauden pituus

Komissio on korostanut asetusehdotukseen sisältyvän 13 vuoden pituisen sopeutumisjaksoa keskeisenä keinona vastata huoliin EU:n yritysten kilpailukykyyn liittyen. Tämä sopeutumisjakso koostuu mekanismin 3 vuoden pituisesta raportointivelvoitevaiheesta, jolloin maksuja ei vielä kerätä, ja sitä seuraavasta 10 vuoden pituisesta siirtymäkaudesta, jonka aikana päästöoikeuksien ilmaisjaosta luovutaan vaiheittain samassa tahdissa, kun hiilirajamekanismia laajennetaan.

Komission näkemyksen mukaan yritysten sopeutumiselle varattu 13 vuoden pituinen jakso on riittävä hiilirajamekanismiin liittyvien kilpailukykyvaikutusten hallinnan kannalta. Keskeinen kysymys on, kuinka EU:n yritysten tuotanto saadaan sopeutumisjakson aikana vähäpäästöisemmäksi ja sitä kautta kilpailukykyisemmäksi.

Samaan aikaan EU:n tavoitteena on edistää hiilen hinnoittelua globaalisti, jonka myötä yritysten kilpailuolosuhteet tasoittuisivat ja hiilirajamekanismin merkitys vähenisi. Jäsenvaltioiden mukaan kilpailukykyyn liittyvistä kysymyksistä, kuten ehdotuksen vaikutuksista välipanostuotteita käyttäville yrityksille, tarvittaisiin vielä lisää tietoa.

Ad hoc -työryhmässä on käyty keskustelua sopeutumisjaksoon sisältyvästä 10 vuoden siirtymäajasta huomioiden mekanismin kilpailukykyvaikutusten ohella mekanismeille asetetut ilmastotavoitteet. Työryhmässä on ilmaistu alustavia näkemyksiä sekä siirtymäkauden lyhentämisen että pidentämisen puolesta. Myös komission ehdottamaa kymmenen vuoden siirtymäaika on saanut tukea. Sen sijaan siirtymäkautta edeltävän raportointivelvoitevaiheen lyhentämisen tai pidentämisen osalta ei ole ollut ad hoc -työryhmässä keskustelua.

Osa jäsenvaltioista on myös osoittanut myönteistä suhtautumista päästöoikeuksien ilmaisjaon siirtymäkauden eriyttämiseen tuoteryhmittäin ja tiedustellut komissiolta arvioita ratkaisun vaikutuksista. Komissio mukaan sen vaikutusarviossa käytetyillä mallinnusvälineillä ja -aineistoilla ei päästä kiinni tähän kysymykseen. Toisaalta komissio on kuitenkin todennut, että tällä eriyttämisellä tuskin on suurta merkitystä hiilirajamekanismin makrotaloudellisten vaikutusten kannalta. Komission arvion mukaan 10 vuoden siirtymäkaudesta laaditut makrotaloudelliset vaikutusarviot kuvastaisivat melko hyvin myös tilanteita, joissa siirtymäkautta eriytetään tuoteryhmittäin niin, että keskimäärin ilmaisjako poistuisi sektoreilta noin 10 vuodessa.

Suomessa virkatyönä tehdyt rekisteri- ja tilastoaineistoihin pohjautuvat skenaarioennusteet päästöoikeuksien ilmaisjaon ja hiilirajamekanismin muodostamien hiilivuotosuojien tulevasta kehityksestä viittaavat siihen, että hiilirajamekanismi voisi muodostaa päästöoikeuksien ilmaisjakoa suuremman hiilivuotosuojan Suomessa kaikilla mekanismin kohteeksi ehdotetuilla sektoreilla viimeistään noin 2030-luvun puoleen väliin tultaessa. Osalla sektoreista tämä tapahtuisi ennusteen mukaan jo aikaisemmin, mikä voisi hiilivuotosuojanäkökulmasta puoltaa jonkinlaista siirtymäkauden eriyttämistä sektoreittain.

Vaikka ad hoc -työryhmässä on keskusteltu siirtymäkauden pituudesta ja siirtymäkauden eriyttämisestä tuotteittain, ja näistä kysymyksistä on esitetty myös alustavia kehittämissajatuksia, tulee huomata, että nämä asiat kuuluvat 55-valmiuspakettiin sisältyvän päästökauppadirektiiviä koskevan uudistuksen piiriin. Päästökauppuudistusta koskeva valmistelu ja päätöksenteko tapahtuvat ympäristöneuvoston valmisteluraiteella. Valtioneuvosto koordinoi hiilirajamekanismin ja päästökauppadirektiivin uudistukseen liittyvien kysymysten ja kantojen valmistelua.

Vaikutukset viennin kilpailukykyyn

Komission ehdottaman hiilirajamekanismin keskeisenä heikkoutena suhteessa päästöoikeuksien ilmaisjakoon on se, että hiilirajamekanismin käyttöönotto johtaisi EU:n ulkopuolelle suuntautuvan EU-tuotannon kustannuskilpailukykyyn heikkenemiseen kolmansilla markkinoilla. Tämä vaikutus aiheutuu kahdesta tekijästä. Ensinnäkin, päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen takia EU-vienti joutuu jatkossa hankkimaan aiemmin maksutta saamiaan EU-päästöoikeuksia markkinoilta. Toiseksi, komission asetusehdotus ei sisällä EU-viennille kompensatiota, jolla edistettäisiin tasapuolisten kilpailuedellytysten toteutumista ja hiilivuodon ehkäisyä EU:n ulkopuolisilla kolmansilla markkinoilla.

Viennin kilpailukyvyistä käydyssä keskustelussa komissio on todennut, että WTO-sääntöjen mukaisen vientikompensaatiojärjestelmän rakentaminen olisi erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta. Hiili-intensiivisiä raaka-aineita hyödyntävien vientiyritysten kilpailukyvyyn tukeminen vientihyvitysten tai valtiontukien muodossa muodostaisi todennäköisesti WTO-sääntöjen (tukia ja tasoitustulleja koskeva sopimus) vastaisen vientituen.

Komissio on nostanut yhtenä vaihtoehtona esille, että EU ETS:n innovaatorahastoon päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen takia kertyviä lisäpäästöhuutokauppatuloja voitaisiin kanavoida vähäpäästöisten innovaatioiden kehittämiseen myös hiilirajamekanismin kohteena olevilla sektoreilla. On huomattava, että innovaatorahaston varoja ei kuitenkaan voida sitoa erityisesti vientiyrityksille. Ne eivät myöskään kohdistu varhaisille toimijoille, jotka juuri ovat investoineet puhtaaseen teknologiaan markkinaehtoisesti.

Esillä on alustavasti ollut myös muutamia muita vaihtoehtoja, kuten valtiontuet, EU-vientiin kohdistuvien vaikutusten helpottamiseksi. Näiden osalta mahdollinen jatkokäsittely tapahtuisi kuitenkin muualla kuin ad hoc -työryhmässä.

Mekanismin tuotekate

Valtaosa jäsenvaltioista on neuvostokäsittelyn aikana kannattanut komission asetusehdotuksen Liitteessä 1 olevaa tuotekattea, joka koostuu viiden eri sektorin eli teräksen ja raudan, alumiinin, lannoitteiden, sementin ja sähkön, tuotteista. Jotkin jäsenvaltioista ovat korostaneet sitä, että Liitteen 1 tuotekattea voitaisiin laajentaa myöhemmin, kun hiilirajamekanismi on otettu käyttöön. Esillä on myös ollut, että Liitteen 1 tuotekattea voitaisiin laajentaa jo ensi vaiheessa muutamilla yksittäisillä tuotekoodeilla esimerkiksi järjestelmän kiertämisen ehkäisemiseen liittyvistä syistä. Varsinaisia ehdotuksia tuotekatteen supistamiseksi ei ole esitetty ad hoc -työryhmässä. Puheenjohtaja aikoo jatkaa teknisiä keskusteluja tuotekatteesta jäsenvaltioiden kanssa.

Suomi on tältä osin korostanut ad hoc -työryhmässä kansallisen kannanmuodostuksen olevan vielä kesken. Sen sijaan Suomi on pitänyt hyvänä, että mekanismia oltaisiin ensi vaiheessa kohdentamassa päästöjä aiheuttaviin yksinkertaisiin tuontituotteisiin, joiden päästösältö on monimutkaisempien tuotteiden päästösältöä helpommin määritettävissä ja jotka EU:ssa valmistettuina kuuluisivat päästökauppasektorin hiilivuodolle alttiille toimialoille.

Mekanismin kohteena olevat päästöt

Useampi jäsenvaltio tukee mekanismin päästökatteen laajentamista suorista päästöistä epäsuoriin päästöihin mahdollisimman pian. Komission perustelu mekanismin kohdentamiseksi ensi vaiheessa vain suoriin päästöihin on se, ettei epäsuorien päästöjen laskentaa varten ole vielä olemassa toimivaa laskentametodologiaa. Lisäksi tässä laajentamisessa tulisi ottaa huomioon EU-tuotannon saama valtiontuki sähkön epäsuorien päästöjen osalta.

Komission mukaan epäsuorat päästöt olisi kuitenkin tarkoitus ottaa mukaan mekanismiin mahdollisimman pian, koska niiden on erittäin merkittävä alumiinin ja merkittävä teräksen tuotannossa. Samalla komissio on kuitenkin pitänyt osan jäsenvaltioista tukemaa aikataulua, jossa laajeneminen tapahtuisi jo vuoden 2025 loppuun mennessä, tiukkana huomauttaen, että päästökatteen laajentamista ja muita hiilirajamekanismin toimintaan liittyviä kysymyksiä luotaava komission selvitysraportti

voitaisiin julkaista aikaisintaan vuonna 2025. Komissio on myös huomauttanut, että hiilirajamekanismin laajentaminen koskemaan epäsuoria päästöjä edellyttäisi hiilirajamekanismiasetuksen muuttamista koskevaa ehdotusta.

Tuotteiden päästötietojen laskenta

Teräksen ja raudan, sementin, alumiinin ja lannoitteiden päästöjen osalta tuotteen päästötietojen laskenta perustuisi asetusehdotuksessa ensisijaisesti todellisiin päästöihin ja toissijaisesti oletusarvojen mukaisiin päästöihin. Oletusarvot ovat ehdotuksen mukaan tuotekohtaisia päästöjen vertailuarvoja. Oletusarvoihin perustuvaa laskentaa käytettäisiin, jos luotettavaa dataa tuotteen todellisista päästöistä ei ole saatavilla tai EU-tuoja haluaa soveltaa niitä todellisiin päästöihin perustuvan päästölaskennan sijaan. Tarkemmin päästötietojen sisältöön liittyvästä laskentametodologiasta on tarkoitus säätää komission täytäntöönpanosäädöksissä.

Jäsenvaltiot ovat neuvostokäsittelyssä kiinnittäneet huomiota asetusehdotuksen päästölaskentasääntöjen EU-tuojille luomiin kannustimiin raportoida tuotannon todelliset päästöt. Asia on tärkeä koska mitä paremmin järjestelmä kannustaisi raportoimaan todelliset päästöt, sitä paremmin hiilirajamekanismi toimisi hiilivuotosuojana käytännössä. Jäsenvaltioiden mukaan asetusehdotuksen EU:n heikoimmin suoriutuvaan 10 prosenttiin laitoksista perustuva vertailuarvo muodostuisi herkästi avokätiseksi EU-tuojille, kun EU nostaa omien ilmastotoimiensa tasoa. Liian avokätinen oletusarvo olisi ongelma suuripäästöisten EU-tuojien osalta, koska ne voisivat todellisten päästöjen raportoimisen sijaan valita niiden näkökulmasta anteliaan oletusarvon käyttämisen. Jäsenvaltiot ovat myös kiinnittäneet huomiota tuontituotteiden päästötietojen laskennassa tarvittavan datan saatavuuteen liittyviin teknisiin haasteisiin sekä mahdolliseen riskiin siitä, että oletusarvojen soveltaminen olisi WTO-sääntöjen vastaista.

Tältä osin komissio pyrkii määrittämään asetusehdotuksen oletusarvot tuoteryhmille ja kauppakumppaneille siten, että ne olisivat oikeudenmukaisia, tehokkaita ja kaikkien osapuolten hyväksyttävissä. Komissiolle on tärkeää, että myös suuripäästöisille EU-tuojille muodostuu asetusehdotuksessa kannustin vähentää päästöjä. Tämän lisäksi oletusarvojen asettamisessa tulee ottaa huomioon teknologiseen kehitykseen liittyvät erot sektorien välillä ja sisällä. Lisäksi komission mukaan oletusarvojen soveltaminen tulisi järjestää niin, että laskenta ei olisi kokonaan riippuvaista kolmansien valtioiden tiedoista. Tällä turvattaisiin mekanismin toimeenpano tilanteissa, joissa tietoa kolmannesta valtioista ei olisi saatavissa.

Sähkön sisältyminen hiilirajamekanismiin

Tuontisähkön sisällyttämistä hiilirajamekanismiin on käsitelty ad hoc-työryhmässä sekä Slovenian että Ranskan puheenjohtajakaudella. Sähkösektorin osalta tekstiä on tietyiltä osin selkeytetty ilman merkittäviä muutoksia. Sähkösektorin osalta tekstiä on selkeytetty etenkin liittyen liitteessä III määriteltyihin laskentasääntöihin, jotka tulevat tarkentumaan komission toimeenpanosäädöksissä.

Toisin kuin muiden mekanismin piirissä olevien sektorien osalta, tuontisähkön CBAM-maksun määrittämisessä hyödynnettäisiin lähtökohtaisesti oletusarvoja, jotka määritetään joko valtioryhmälle, valtiolle tai kolmannen maan alueelle fossiiliseen sähköntuotantoon perustuvan CO₂-päästökertoimen avulla. Oletusarvot pohjautuisivat parhaaseen käytössä olevaan dataan kolmansien maiden fossiililla tuottaman sähkön päästötiedoista.

Jos taas luotettavaa dataa kolmansien maiden päästösisällöstä ei olisi saatavilla, lähtökohtana käytettäisiin dataa, joka pohjautuisi EU:ssa fossiilisilla tuotetun sähkön päästösisältöön. Perustelluista syistä myös toteutuneita päästöjä voitaisiin käyttää pohjana CBAM-maksun määrittämiselle muun muassa, kun sähköä tuottava laitos kolmannessa maassa olisi suoraan kytköksissä eurooppalaisen verkkoon.

Hiilirajamekanismi omana varana

Omien varojen järjestelmästä tehtyä neuvoston päätöstä uusien omien varojen käyttöönottamiseksi koskevassa ehdotuksessa 21.12.2021 komissio ehdottaa, että 75 prosenttia jäsenvaltion päästöoikeussertifikaattien myynnistä saamista hiilirajamekanismituloista siirrettäisiin unionin budjettiin omana varana. Näin 25 prosenttia tuloista jäisi jäsenvaltiolle ns. kantopalkkiona (perinteisten omien varojen eli käytännössä tullien kantopalkkio-osuus on nykyisin myös 25 prosenttia).

Hiilirajamekanismiin omana varana liittyviä ehdotuksia käsitellään teknisellä tasolla neuvoston omien varojen työryhmässä. Neuvosto vahvistaa omia varoja koskevan päätöksen erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti. Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Hiilirajamekanismiehdotusta taas käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja sen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192(1) artikla (ympäristö). SEUT 191 ja 192 (1) artiklojen mukaisesti asetusehdotuksella toteutetaan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita muun muassa ympäristön laadun säilyttämisestä, suojelusta ja parantamisesta sekä sellaisten toimenpiteiden edistämistä, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjumiseen. Säädösehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston kirjelmässä U 57/2021 vp oikeusperustan arvioitiin olevan asianmukainen sen hetkisen tiedon perusteella. Neuvostokäsittelyn kuluessa käsitys asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta on vahvistunut.

Asetusehdotus on osa ilmastotavoitteiden toimeenpanoa ja se kytkeytyy Pariisin sopimukseen, EU:n Green Deal -ohjelmaan, EU:n ilmastosääntelyyn, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, hiilivuodon ehkäisyyn ja lisäksi täydentää EU:n päästökauppaa. Ehdotuksen toissijaisena tavoitteena on lisäksi kannustaa kolmansia valtioita ja toimijoita toimintansa puhdistamiseen. Tavoitteiltaan, sisällöltään ja kontekstiltään CBAM täyttää ilmastotoimen tunnusmerkit, jolloin ympäristöartikla on perusteltu.

Toinen oikeusperustaan liittyvä relevantti kysymys on se, onko komission ehdottama hiilirajamekanismi pääasiallisesti verotustoimi, jolloin siihen soveltuisi erityinen lainsäätämisyjärjestys ja yksimielisyysvaatimus. Artikla 192(2) on poikkeus artiklasta 192(1), ja Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on katsonut, että kaikkia poikkeuksia tulee tulkita kapeasti. EUT on katsonut, että artikla 192(2) soveltuu vain, jos pääasiallinen tavoite on kerätä veroja.

Hiilirajamekanismin pääasiallisena tavoitteena ei ole kerätä veroja, vaan suojella ympäristöä. Maksutulot syntyvät mekanismin toiminnan oheistuotteena. Tässä suhteessa hiilirajamekanismin toiminta rinnastuu EU:n päästökaupan toimintaan, jonka osalta Euroopan unionin tuomioistuimien (EUT) on katsonut tapauksessa C-366/10 (erityisesti tuomion kappaleet 142 – 145), että päästökaupan perusteella kerättävä maksu ei ole vero. EUT katsoi, ettei päästökaupan päästömaksussa ei ole kyse sellaisesta pakollisesta maksusta, joka muodostaisi suoran ja erottamattoman yhteyden maksun aiheuttaman taloudellisen rasituksen ja maksun kohteena olevan päästöjä aiheuttavan toiminnan välille. EUT:n mukaan päästökaupassa muodostuvan vuotuisen päästömaksun suuruus vaihtelee markkinatilanteen ja kunkin toimijan alun perin hankkimien (tai ilmaisjakona saamien) päästöoikeuksien määrän ja hinnan perusteella. Näin ollen EU:n päästökaupan päästömaksun suuruudesta ei ole veroista poiketen mahdollista muodostaa etukäteen varmaa tietoa. Nämä samat EUT:n tarkoittamat verotuksesta poikkeavat piirteet ovat läsnä myös komission asetusehdotuksessa hiilirajamekanismista, sillä ehdotuksessa päästösertifikaatin hinnan ehdotetaan määräytyvän suoraan EU:n päästöoikeuden hinnan kehityksen perusteella.

Hiilirajamekanismin oikeusperustaa koskevaan arvioon ei suoraan vaikuta se, että hiilirajamekanismia ehdotetaan uudeksi EU:n omaksi varaksi. Kaikki omat varat eivät nykyiselläänkään ole veroja.

Ehdotuksen neuvostokäsittelyn kuluessa kertyneiden lisätietojen perusteella valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin hiilirajamekanismista vastuussa oleva ENVI-valiokunnan raportointi lähetti luonnosraporttinsa 21.12.2021 parlamentin varjoraporttoijille. Raportissa ehdotetaan, että hiilirajamekanismin sektoreihin lisättäisiin muun vety ja että mekanismi laajenisi epäsuoriin päästöihin raportointivelvoitevaiheen jälkeen. Raportointivelvoitevaihe lyhenisi kolmesta vuodesta kahteen (2023-2024) ja päästöoikeuksien ilmaisjaon alasajon siirtymäkausi kymmenestä vuodesta neljään vuoteen (2025-2028). Mekanismin hallinnoinnin ja valvonnasta vastaisi uusi EU-tason viranomainen.

ENVI-valiokunnan lopullisen raportin on tarkoitus valmistua toukokuussa 2022 ja täysistuntokäsittelyn on kaavailtu olevan kesäkuussa 2022.

Kansallinen valmistelu

Päävastuu U-jatkokirjeen valmistelusta on valtiovarainministeriöllä. Kirjeen valmisteluun ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö ja ulkoasiainministeriö. Myös Tulli on osallistunut kirjeen valmisteluun.

U-kirjelmäluonnos käsiteltiin talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset -jaoston (EU1), energia- ja Euratom (EU21) -jaoston ja ympäristöjaoston (EU23) kirjallisissa menettelyissä 1 päivänä maaliskuuta 2022.

EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 9 päivänä maaliskuuta 2022.

Eduskuntakäsittely

U 57/2021 vp, TaVL 49/2021 vp, YmVL 30/2021 vp, VaVL 12/2021 vp, SuVL 5/2021 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä. Asia liittyy valtionalouteen ja kuuluu itsehallintolain 27 §:n (12 kohta) mukaisesti valtakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvoston kirjelmässä U57/2021 vp esitettiin keskeisiä kohtia komission asetusehdotusta koskevista taloudellisesta vaikutusarvioinnista. Kirjelmän antamisen jälkeen neuvostokäsittelystä on saatu joitakin lisätietoja asetusehdotukseen liittyvistä taloudellisista vaikutuksista. Neuvostokäsittelyn kuluessa on toteutettu kansallisesti selvitystyötä asetusehdotuksen Suomen kannalta keskeisistä kysymyksistä. Näillä selvitystöillä on osaltaan pyritty vastaamaan kirjelmän kannassa tunnistettuihin selvitystarpeisiin.

Neuvostokäsittelyn aikana kertyneiden lisätiedoilla ei ole ollut vaikutusta komission aiemmin esittämän arvion kannalta, jonka mukaan hiilirajamekanismin kokonaistaloudelliset vaikutukset olisivat maltillisia.

Sen sijaan hiilirajamekanismista kertyvien maksutulojen arviota on täsmennetty omien varojen järjestelmästä tehtyä neuvoston päätöstä uusien omien varojen käyttöönottamiseksi koskevan ehdotuksen perusteella joiltakin osin. Komissio antoi tämän ehdotuksen 21.12.2021.

Myös hiilirajamekanismin kohteena olevaa tuontia Suomeen koskevia arvioita on täsmennetty kertyneiden lisätietojen perusteella. Yleiskuva siitä, mitä ja mistä valtiosta Suomeen tulevaa tuontia hiilirajamekanismi koskisi, ei kuitenkaan ole muuttunut näiden täsmennysten takia. Suomen näkökulmasta hiilirajamekanismi koskisi erityisesti tuontia Venäjältä. Venäjän osuus kaikkien ehdotukseen sisällytettyjen tuotteiden tuonnin arvosta vuonna 2019 oli noin 70 prosenttia (585 milj. euroa). Vuonna 2020, jolloin koronavirusepidemia vaikutti kauppavirtoihin, Venäjän tuonnin vastaava osuus oli noin 60 prosenttia (360 milj. euroa). Venäjän sähkön osuus oli noin 36,5 prosenttia kaikesta ehdotukseen sisällytettyjen tavaroiden tuonnista vuonna 2019. Venäjältä tuotujen lannoitteiden osuus oli puolestaan noin 14 prosenttia.

Kansallisesti on selvitetty hiilirajamekanismin ja päästöoikeuksien ilmaisjaon toimintaan hiilivuodon ehkäisyssä liittyviä kysymyksiä, EU:n ulkopuolelle suuntautuvan viennin suuruusluokkaa ja maksuttomia päästöoikeuksia saavien laitosten lukumäärää Suomessa sekä päästöoikeuksien ilmaisjaon kattavuutta näiden laitosten päästöistä. Tämän lisäksi jäljempänä esitetään tuloksia hiilirajamekanismin vaikutuksia sähkön hintaan ja sähkömarkkinoille koskevista analyyseista ja arvioita hiilirajamekanismin takia valvottavien maahantuojien lukumäärästä.

Hiilirajamekanismi ja päästöoikeuksien ilmaisjako hiilivuodon torjunnan välineinä – tilastotietoja, ennusteita ja keskinäistä vertailua

Yksi hiilirajamekanismin talous- ja ympäristövaikutuksiin liittyvistä keskeisistä kysymyksistä on se, miten hiilirajamekanismi suhteutuu EU:n päästökaupan päästöoikeuksien ilmaisjakoon hiilivuotoa torjuvana mekanismina.

EU-lainsäädäntö hillitsee hiilivuotoriskiä päästökauppadirektiivin kautta kahdella eri tavalla. Päästökaupasta suoraan aiheutuvia kustannuksia korvataan EU-tasolla harmonisoitujen ilmaisjakosääntöjen mukaisesti erikseen määritellyille päästökauppaan kuuluville toimialoille myöntämällä niille päästöoikeuksia maksutta. Päästökaupasta välillisesti aiheutuvia kustannuksia voi korvata kansallisesti käyttöön otettavien taloudellisten toimenpiteiden kautta.

Tällä hetkellä Suomessa toimii yhdeksän laitosta, jotka ovat sekä ilmaisjaon että komission ehdottaman hiilirajamekanismin piirissä. Laitokset toimivat lannoite-, rauta ja teräs tai sementtisektoreilla. Energiavirastojen tietojen mukaan vuoden 2021 ilmaisjako kattoi lannoitesektorilla noin 70 prosenttia, rauta ja teräs -sektorilla noin 97 prosenttia ja sementtisektorilla noin 85 prosenttia vuoden 2019 päästöistä. Ilmaisjaon päästökattavuus ei siis ole täydellinen ja odotus on, että tiukempien päästökauppasektorin päästötavoitteiden myötä ilmaisjako supistuu 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.

Lähtökohtaisesti ilmaisjaon etuna hiilirajamekanismin on se, että se suojaa sekä EU:hun että EU:n ulkopuolelle suuntautuvaa tuotantoa toisin kuin hiilirajamekanismi, joka suojaa vain EU:hun suuntautuvaa tuotantoa. Kuten edellä todettiin, ilmaisjakokaan ei kuitenkaan kata kaikkia päästöjä ja ilmaisjako tulee vähenemään tulevaisuudessa EU:n kiristyvän päästötavoitteen myötä. Hiilirajamekanismin etuna ilmaisjakoon onkin, että sen tarjoama suoja hiilivuotoa vastaan ei heikkene päästötavoitteen kiristymisen myötä. Komissio on korostanut, että sen mielestä 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.

Ilmaisjaossa myönnettävien päästöoikeuksien määrään vaikuttaa se, miten alttiiksi hiilivuotoriskille toimiala on määritelty sekä tuotekohtainen 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 hiilivuotosuojan täsmälliselle kohdentumiselle voi olla laitokohtaisen päästökauppadatan ja tuotekohtaisen tuontidata vertautuvuus. Kolmannessa maassa tuotetun tuontituotteen todellisen päästösäällön määrittely on epävarmempaa kuin ilmaisjaossa hyödynnetty laitoksen tuotantoprosessin päästöjen arviointi. Tämän takia asetus sisältää oletusarvojen määräytymisperusteita, joita voidaan soveltaa, mikäli tuoja ei ilmoita tietoja tuotantonsa todellisista päästöistä.

Hiilirajamekanismin verrattuna ilmaisjako on koeteltu keino torjua hiilivuotoa. Ilmaisjaon huonoina puolina on pidetty sen päästökaupan ohjausvaikutusta heikentävää vaikutusta, ja joidenkin tutkimusten mukaan se ei kohdistu optimaalisella tavalla suurimman hiilivuotoriskin yrityksiin. Toisaalta hiilivuoto EU:sta on ollut useimpien arvioiden mukaan pientä, ja koeteltuna keinona ilmaisjaolla ei ole perustavanlaatuisia toimeenpanoon liittyviä riskejä toisin kuin hiilirajamekanismilla. Ilmaisjaon osalta kysymys onkin ennen kaikkea siitä, miten sen supistuminen tulevaisuudessa vaikuttaa sen tarjoamaan suojaan hiilivuotoa vastaan.

Hiilirajamekanismin houkutteleva piirre on se, että se asettaa saman maksun EU:n ulkopuoliselle tuotannolle kuin minkä päästökauppa asettaa EU:ssa tapahtuvalle tuotannolle. Hiilirajamekanismin tarjoama hiilivuotosuoja riippuu keskeisesti siitä, miten suuri osuus EU:n tai Suomen tuotannosta suuntautuu EU:n sisämarkkinoille ja siitä miten hyvin raportoidut päästöt vastaavat tuotannon todellisia päästöjä.

Suomen EU:n ulkopuolelle suuntautuvan viennin suuruusluokkaa on mahdollista arvioida historiallisilla vientitiedoilla. Vuosien 2015-2020 keskiarvo EU:n ulkopuolisen viennin osuus tuotannosta oli lannoitesektorilla noin 33 prosenttia (viennin arvo noin 160 milj. euroa), rauta ja teräs -sektorilla noin 15,4 prosenttia (viennin arvo noin 860 milj. euroa) ja sementtisektorilla noin 0 prosenttia (viennin arvo vain noin 7 000 euroa). Luvut perustuvat Tilastokeskuksen ja Tullin tietoihin ja ne on laskettu viennin ja tuotannon arvosta.

On mahdollista tehdä karkea skenaariovertailu ilmaisjaon ja hiilirajamekanismin tarjoaman hiilivuotosuojan välillä vertailemalla ilmaisjakona annettuja päästöoikeuksia hiilirajamekanismin EU:n ulkopuolisilta tuojilta vaadittuihin päästöoikeuksien määrään. Ensimmäinen luku kertoo ilmaisjaon antaman tuen määrän EU-tuotannolle ja jälkimmäinen hiilirajamekanismin asettaman kustannuksen EU:n ulkopuoliselle tuotannolle. Skenaariossa, jossa verrataan hiilirajamekanismin kuuluvan Suomen teollisuuden saamaa ilmaisjakoa Suomen teollisuuden hiilirajamekanismin mukaisiin päästöoikeuksiin, hiilirajamekanismi tarjoaa paremman päästöoikeuksilla arvioidun hiilivuotosuojan 2030-luvulla. Arviossa on käytetty ilmaisjaon vertailukertoimien historiallista vähenemistä, teollisuuden vuoden 2019 päästöjä ja vuosien 2015-2020 keskiarvoista tuotanto-osuutta EU:n sisämarkkinoille. Arvio on altis oletuksille hiilirajamekanismin raportoiduista päästöistä, ja mikäli raportoidut päästöt ovat hyvin matalia, on hyvin mahdollista, että ilmaisjako tarjoaa paremman hiilivuotosuojan supistumisestaan huolimatta.

Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, miten hyvin hiilirajamekanismin raportoidut päästöt vastaavat todellisia päästöjä, koska mekanismi on uudenlainen ilmastopolitiikan instrumentti. Tältä osin arviointi on mahdollista tehdä vasta kun hiilirajamekanismi on otettu ainakin raportointivelvollisuuden osalta käyttöön.

Suoranaisen päästöjen raportoinnin kiertämisen lisäksi ("circumvention") hiilirajamekanismin liittyy kysymys kolmansien valtioiden tuotannon uudelleen organisoimisesta niin, että EU:n markkinoille suunnataan vähäpäästöisempi tuotanto ja muualle korkeapäästöisempi tuotanto muualle ("resource shuffling"). Molemmat vähentävät hiilirajamekanismin ohjausvaikutusta päästöjen osalta EU:n ulkopuolelta ja ensin mainittu myös suoraan vähentää hiilirajamekanismin tarjoamaa suojaa hiilivuotoa vastaan.

Ilmaisjaon ja hiilirajamekanismin vertailuun liittyvät myös kysymyksiä EU:n ulkopuolelle suuntautuvan viennin kilpailukyystä. Toisin kuin ilmaisjako, hiilirajamekanismi ei tarjoa suojaa EU:n ulkopuoliselle viennille hiilivuotoa vastaan. Tästä johtuen on luultavaa, että hiilirajamekanismin käyttöönotto heikentää EU:n ulkopuolelle suuntautuvan viennin kilpailukykyä hiilirajamekanismin kuuluvien tuotteiden osalta. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä huomata, että ilmaisjako on kuitenkin siitä erityinen tukimekanismi, että tuki annetaan päästöoikeuksina eikä rahana. Näin ollen päästöoikeuksien käyttämisen vaihtoehtoiskustannus (eli myyminen päästöoikeusmarkkinalla) tulisi näkyä lopputuotteiden hinnassa. Empiirisen tutkimuksen mukaan huomattava osa päästöoikeuksien hinnasta on siirtynyt

lopputuotteisiin, muttei kuitenkaan täydellisesti. Koska hiilirajamekanismin käyttöönotto poistaisi tämän tuen, on luultavaa, että päästökaupan kulut siirtyisivät entistä suuremmalta osin tuotteiden hintoihin niin EU:hun suuntautuvan tuotannon kuin EU:n ulkopuolelle suuntautuvan tuen osalta.

Vaikutukset sähkön hintaan ja sähkömarkkinoille

Sähkösektorin sisällyttäminen hiilirajamekanismiin vaikuttaa sähkön hintaan Suomessa. Afry on työ- ja elinkeinoministeriö on selvityshankkeessa VN/32102/2021 *Selvitys CBAM-maksun vaikutuksesta sähkön hintaan ja sähkömarkkinoihin Suomessa aikavälillä 2023-2035* tehnyt arvioita hiilirajamekanismin vaikutuksista sähkömarkkinoille. U-jatkokirjeessä käytössä ovat olleet selvityksen alustavat tulokset. Lopulliset tulokset valmistuvat maaliskuun 2022 lopulla.

Sähkön tuonti Venäjältä on laskenut selvästi tuonin huippuvuosista 2003-2011. Pääasiallisena tekijänä voidaan pitää Venäjälle vuonna 2011 voimaan tulleita kapasiteettimaksuja, jotka nostivat vientisähkön hintaa merkittävästi kapasiteettimaksullisten tuntien aikaan. Dynaamisen siirtotariffin käyttöönotto vuonna 2015 sekä ruplan arvon heikkeneminen suhteessa euroon ovat vaikuttaneet viennin pirstymiseen. Suomeen tuodun sähkön määrä korreloi Suomen keskimääräisen aluehinnan kanssa. Vuonna 2020 sähkön hinnan ollessa matala, Suomeen tuotiin Venäjältä sähköä noin 3 TWh verran, kun taas vuonna 2021 Suomeen tuotiin korkea aluehinnan takia Venäjältä sähköä noin 9 TWh verran.

Hiilirajamekanismi nostaa Venäjältä tuodun sähkön hintaa ja täten vaikuttaa negatiivisesti tuotavan sähkön määrään. Selvityksen perusteella merkittävin lasku tapahtuisi vuosien 2025 ja 2030 välillä, jolloin päästöoikeuden hinnan, ja sitä kautta CBAM-maksun, arvioidaan nousevan nopeimmin. Jos hiilirajamekanismi otettaisiin käyttöön jo vuonna 2025, alustavien tutkimustulosten mukaan se nostaisi Suomessa sähkön hintaa keskimäärin noin 4-5 EUR/MWh. Vuoden 2025 jälkeen CBAM-maksun vaikutus sähkön hintaan vähenee hiukan ja mekanismin vaikutus todennäköisesti pienenee, mitä kauemmin se on käytössä. Tämä johtuu pääosin markkinoiden mukautumisesta uuteen tilanteeseen. Alustavien arvioiden mukaan sähköntuonti Venäjältä ei lopu kokonaan, vaikka CBAM-maksun hinta olisi korkea. Syy tähän on muun muassa suoraan Suomen sähköjärjestelmään kytketyt vesivoimalaitokset, joilla on varsin matala marginaalikustannus. Selvityksessä laskettiin myös arvio päästöoikeuden hinnasta, jolla tuonti ei enää olisi kannattavaa. Laskelmien perusteella tuonin loppuminen vuosina 2025-2030 vaatisi noin 140-150 EUR/tCO₂ päästöoikeuden hinnan Luoteis-Venäjän oletetulla päästökertoimella.

Hiilirajamekanismin toimenpänön liittyy huomattavia epävarmuuksia. Arvio mekanismin vaikutuksista riippuu muun muassa siitä, laskeeko komissio Venäjän sähköntuotannon päästösäätöön oletusarvot valtiotasolla vai aluetasolla. Jos oletusarvona käytetään Euroopan puoleisen Venäjän sähköntuotannon päästösäätöjä, hintavaikutus on maltillisempi johtuen Euroopan puoleisen alueen sähköntuotannon alhaisemmista päästöistä verrattuna koko Venäjän sähköntuotannon päästöihin. Myös sähkön hinnan kehittyminen Venäjällä sekä ruplan kurssin kehittyminen suhteessa euroon vaikuttavat tuonin määrään.

Hiilirajamekanismi vaikuttaa sähkön toimitusvarmuuteen etenkin arvioissa siitä, investoidaanko Venäjän ja Suomen välisiin siirtoyhteyksiin. Venäjän puolella sijaitseva ja Venäjän omistuksessa oleva Viipurin sähköasema ja erityisesti kolme sen neljästä muuntajalohkosta tulevat pian teknisen käyttöikänsä päähän. Mikäli sähkön tuonti

Venäjältä pienenee merkittävästi, muuntajalohkoja ei välttämättä uusita eikä asemaa ylläpidetä. Myös suoraan Suomen verkkoon kytketyt laitokset voidaan kytkeä Venäjän verkkoon. Toimitusvarmuuden näkökulmasta vaikutukset riippuvatkin siitä, millä CBAM-maksun hinnalla infrastruktuurin investoinnit eivät Venäjän osapuolelle ole kannattavia.

Hiilirajamekanismiin liittyvä hallinnollinen taakka

Hiilirajamekanismin aiheuttaman hallinnollisen taakan osalta Tulli on arvioinut, että valvottavia maahantuojia olisi nykyisten tuontitietojen mukaan enimmillään noin 1 200 yritystä ja lupaa hakevia tuojia noin 500 yritystä. Tuontia korvaavien tuotteiden aiempaa kilpailukykyisempi hinta sisämarkkinoilla vaikuttaisi alentavasti hiilirajamekanismin piirissä olevien yritysten määrään. Asetuksessa mahdollistettaisiin myös edustajan käyttäminen, joiden palvelun hinnoittelu vaikuttaa valvottavien yritysten ja luvan hakevien yritysten määrään. Mikäli edustajan palvelu on kallista, valvottavien yritysten määrä laskee arvioidusta ja toisaalta jos palvelu on edullista, lupaa hakevien yritysten määrä laskee arvioidusta. Arvio valvottavien maahantuojien lukumäärästä yksinään Suomessa on suurempi kuin mitä komissio arvioi vaikutusarviossaan koko EU:lle (noin 1 000 yritystä). Hallintomallin järjestämisestä ja tarkemmista yksityiskohdista riippuen mekanismi voi siten muodostaa selvästi komission arvioimaa suuremman hallinnollisen lisätaakan kansallisille viranomaisille.

Komission esittämästä arviosta poiketen mekanismin ei arvioida koskevan pelkästään lähinnä suuria yrityksiä. Tullista saatujen tietojen perusteella voidaan arvioida, että Suomessa asetusehdotuksen piirissä olisi myös pienten ja keskisuurten yritysten maahantuonteja.

Hiilirajamekanismi omana varana ja Suomen osuus tuloista

Komission arvion mukaan hiilirajamekanismi tuottaisi vuosittain tuloja yhteensä noin 1,8 mrd. euroa vuosina 2026-2030. Edellä mainitusta tulosta ohjautuisi 75 prosenttia omana varana EU:n budjettiin eli noin 1,4 mrd. euroa ja 25 prosenttia jäsenvaltioille eli noin 0,4 mrd. euroa.

Suomen osuus hiilirajamekanismin tuloista olisi karkeasti arvioiden keskimäärin vuosittain noin 40-50 milj. euroa ajanjaksolla 2026-2030. Suomen osuus tuloista johtuu suurimmaksi osaksi sähkösektorin mukaan ottamisesta mekanismiin. Suomi on ollut riippuvainen sähkön tuonnista varsinkin kylminä talvina, jolloin talven huippukulutuksen aikana tuontisähkön osuus on voinut olla jopa 25-30 prosenttia. Ilman sähkösektoria Suomen osuus olisi reilu 10 milj. euroa. Tilanne on kuitenkin todennäköisesti muuttumassa tulevina vuosina, kun muun muassa Olkiluoto 3 saadaan kaupalliseen käyttöön.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Valtioneuvoston kirjelmän U 57/2021 vp, jonka jatkoa kyseessä oleva U-jatkokirje on, käsittely eduskunnassa jatkuu yhdistettynä asiaan E 97/2021 vp: *Valtioneuvoston selvitys: 55-valmiuspaketti tiedonanto – Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta.*

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ilari Valjus (VM), ilari.valjus@gov.fi, puh. 02955 30093

EUTORI-tunnus

EU/2021/0794

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
