

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista (hiilirajamekanismi, CBAM)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista (hiilirajamekanismi, CBAM) (U 57/2021 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 34/2022 vp - U 57/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Ilari Valjus, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Katja Tuokko, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöneuvos Outi Honkatukia, ympäristöministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Outokumpu Oyj
- Climate Leadership Coalition ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Energiateollisuus ry
- Kaivosteollisuus ry
- Kemiateollisuus ry
- Keskuskauppakamari
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metallinjalostajat ry
- Metsäteollisuus ry
- Rakennusteollisuus RT ry
- Teknologiateollisuus ry
- WWF Suomi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

Viitetiedot

Talousvaliokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon TaVL 49/2021 vp - U 57/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Tällä hetkellä ei ole käytettävissä puheenjohtajan ehdotusta neuvoston trilogimandaatiksi, joten muistioon on laajasti kuvattu neuvoston, parlamentin ja komission näkemyksiä.

Neuvoston ja parlamentin näkemykset ja trilogineuvotteluissa edistyminen

CBAM-trilogineuvottelujen avainkysymykset ovat:

- 1) CBAM:n soveltamisala (tuotesektorit, epäsuorat päästöt, arvoketjun alavirran tuotteet);
- 2) CBAM:n hallintomalli
- 3) CBAM:iin liittyvät EU-budjettiasiat.

Erityiskysymykseksi Suomelle puolestaan on noussut CBAM:n käyttöönoton aikataulu. Lisäksi neuvotteluissa päästökauppadirektiivin uudistamiseksi päätetään CBAM:n käyttöönoton ja päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen siirtymäajasta sekä toimista, joilla pyritään lieventämään CBAM:n käyttöönotosta EU-viennille aiheutuvia ongelmia.

Neuvostolla ja Euroopan parlamentilla oli trilogineuvottelujen alussa merkittäviä näkemyseroja kaikissa avainkysymyksissä. Neuvoston yleisnäkemyksessä CBAM otettaisiin käyttöön komission ehdottamissa tuoteryhmissä (sementti, teräs ja rauta, alumiini, lannoitteet ja sähkö) vuonna 2023 mutta CBAM-maksuja kannettaisiin vasta vuodesta 2026 alkaen. CBAM-hallintomallissa viranomaistehtävät jakautuvat EU-tason ja jäsenvaltioiden välillä.

Parlamentti tavoittelee soveltamisalan laajentamista uusille tuotesektoreille. Nämä tuotesektorit olisivat orgaaniset kemikaalit, muovit ja vety. Parlamentti pyrkii myös lisäämään alavirran tuotteita ja epäsuoria päästöjä koskevat määritelmät CBAM-asetukseen. Parlamentin mukaan kaikkien ETS-sektorien tulisi myös olla mukana CBAM:ssa vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi parlamentti delegoisi komissiolle toimivallan päättää tuotekatteen laajentamisen aikataulusta. Parlamentin kannan mukaan CBAM otettaisiin käyttöön vuonna 2023 mutta CBAM-maksuja kannettaisiin vasta vuodesta 2027 alkaen. Lisäksi parlamentti katsoo, että vähintään CBAM-tuloja vastaava määrä tulisi suunnata EU-budjetin varoista vähiten kehittyneiden maiden (LDC, Least Developed Countries) ilmastotoimien rahoittamiseen. Tätä kysymystä ontarkoitus käsitellä neuvoston teknisen työryhmän (ad hoc –työryhmä CBAM) sijaan neuvoston budjettiasioita ja omia varoja käsittelevissä työryhmissä. Sama koskee myös komission trilogineuvotteluissa tekemää ehdotusta korvamerkitä ETS-huutokauppatuloja CBAM:n hallintomalliin sisältyvän EU-

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

hallinnon rahoittamiseen CBAM:n ensimmäisen käyttöönottovaiheen (2023-2025) aikana ja mahdollisesti myös sen jälkeen.

Syksyn 2022 teknisissä ja poliittisissa trilogineuvotteluissa keskityttiin pitkälti CBAM:n hallintomallia koskevien näkemysten yhteen sovittamiseen. Hallintomallista saavutettiinkin alustava yhteisymmärrys 8.11. Hallintomallikompromissin mukaan osa CBAM:n hallinnointitehtävistä hoidetaan EU-tasolla ja osa jäsenvaltioissa. Alustava kompromissi asettuu lähelle neuvoston yleisnäkemyksen linjoja ja on Suomen hyväksyttävissä.

Seuraavissa osioissa kuvaillaan neuvottelutilannetta ja -näkömiä keskeisissä kysymyksissä, joiden osalta neuvottelut ovat vielä kesken.

Soveltamisala

Soveltamisalan osalta jäsenvaltiot ovat pitäneet tärkeänä, että asiasta ei käydä neuvotteluja ennen kuin komission soveltamisalan laajentamisen edellytyksiä arkasteleva taustamuistio on saatu. Komissio antoi tämän muistion 15.11. Parlamentin ehdottamista soveltamisalan laajennuksista muistiossa tarkastellaan tuotekatteen laajennuksia orgaanisiin kemikaaleihin, muoveihin ja vetyyn, jotka parlamentin ehdotuksessa astuisivat voimaan CBAM:n ensimmäisen käyttöönottovaiheen päättyessä vuoden 2026 lopussa. Muistiossa tarkastellaan myös tuotekatteen laajentamista alavirran tuotteisiin. Tarkastelun ulkopuolelle sen sijaan jäi parlamentin ehdotus kaikkien muiden ETS-sektorien tuomisesta CBAM:n piiriin viimeistään vuodesta 2030 alkaen. Uutena asiana komissio ehdottaa selvityksessä eräiden kaivosalan tuotteiden ja muiden raaka-aineiden sisällyttämistä soveltamisalaan. Nämä tuotteet ovat tietyt CBAM:n soveltamisalaan ehdotettujen tuotteiden keskeisiä prekursoreita eli tuotteita tai raaka-aineita, joita käytetään välituotteina CBAM-tuotteiden tuotannossa.

Komission muistio ei sisällä varsinaista kompromissiehdotusta tuotekatteen laajentamisen osalta. Muistion mukaan orgaanisiin kemikaaleihin, muoveihin ja vetyyn liittyy hiilivuotoriski, jonka perusteella niiden lisäämistä CBAM:n soveltamisalaan voitaisiin pitää perusteltuna. Orgaanisten kemikaalien ja muovien lisääminen kokonaisina tuoteryhminä hiilirajamekanismiin edellyttäisi kuitenkin paljon työtä päästömittaamisen metodologioiden osalta. Sama vaatimus liittyy muistion mukaan myös alavirran tuotteiden nykyistä laajempaan sisällyttämiseen soveltamisalaan. Komissio suosittaa muistiossa, että ensi vaiheessa parlamentin ehdottamista tuotteista soveltamisalaan mukaan voitaisiin ottaa vain ne muovituotteet, joiden päästöjen määrittämiseen ei arvioida liittyvän merkittäviä ongelmia. Nämä tuotteet ovat polyeteeni ja polypropyleeni.

Vedyn mukaan tuominen CBAM:n soveltamisalaan olisi komission muistion mukaan myös teknisesti melko ongelmaton, mutta sitä ei toisaalta tällä hetkellä tuoda juurikaan EU-alueelle. Tältä osin ei myöskään katsota, että tilanne olisi muuttumassa lähiaikoina. Vedyn sisällyttäminen soveltamisalaan merkitsisi lisäksi päästöoikeuksien ilmaisjaon poistamista fossiilisiin tuotantoprosesseihin perustuvalta vedyn EU-tuotannolta siirtymäajan jälkeen, jolla olisi vetysektorin lisäksi vaikutuksia myös muualle EU teollisuuteen vedyn välituotekäytön kautta. Elektrolyyysiin perustuvan vedyn tuotannon alkaessa yleistyä EU:ssa ja maailmalla vetyyn liittyvän hiilivuotoriskin tehokas torjunta puolestaan edellyttäisi epäsuorien päästöjen sisällyttämistä soveltamisalaan, sillä valtaosa elektrolyyysillä tuotetun vedyn tuotantoketjun päästöistä olisi sähkön käytöstä synty-

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

neitä epäsuoria päästöjä. Ehdotus vedyn sisällyttämisestä soveltamisalaan kytkeytyy myös päästökauppaneuvotteluissa esillä olevaan ehdotukseen päästöoikeuksien ilmaisjaon laajentamisesta vähähiilisen vedyn tuotantoon EU:ssa.

Muistiossa arvioidaan, että edellä mainituista CBAM-tuotteiden prekursoreista CBAM:n soveltamisalaan tulisi tuoda suoraan muun muassa nikkeli, kromi, kalkki, magnesiumia, alumiinioksidi ja kaoliini. Kalkin kohdalla tämä muutos merkitsisi päästöoikeuksien ilmaisjaon poistamista kalkin EU-tuotannolta siirtymäajan jälkeen. Muistiossa komissio ei ole arvioinut prekursoreihin liittyvää hiilivuotoriskiä. Sen sijaan se on tarkastellut prekursorien merkitystä CBAM-tuotteiden tuotantoketjussa syntyneiden päästöjen kannalta. Komissio on myös aiemmin trilogineuvottelujen aikana todennut, että keskeisten prekursorien päästöt tullaan laskemaan jokaisen CBAM-tuotteen päästösisältöön ja nämä säännöt määritetään täytäntöönpanosäädöksellä. Toteutuessaan tämä komission nyt ehdottama prekursorien sisällyttäminen suoraan asetuksen soveltamisalaan voisi merkitä sitä, että jatkossa CBAM:n soveltamisala ei enää rajautuisi prekursorien välituotekäyttöön CBAM-tuotannossa, vaan soveltamisalan piiriin tulisi myös näiden prekursoreiden muuta käyttöä ja ilman että tähän muuhun käyttöön välttämättä liittyisi olennaista hiilivuotoriskiä.

Neuvoston CBAM-ehdotusta käsittelevässä ad hoc -työryhmä CBAM:n kokouksessa 21.11. käytiin ensimmäinen keskustelu parlamentin ehdottamista soveltamisalan laajennuksista. Valtaosa jäsenvaltioista esitti keskustelussa tukensa neuvoston yleisnäkemyksen mukaiselle suppeammalle soveltamisalalle ja vaiheittaiselle etenemiselle soveltamisalan laajentamisessa uusiin tuotteisiin. Samalla yleinen toteamus jäsenvaltioilta kuitenkin oli, että parlamentin soveltamisalaehdotusten arviointi on kesken. Puheenjohtajamaa Tšekki esitti näkemyksensä, että kompromissia parlamentin kanssa ei voida saavuttaa ilman joustamista soveltamisalaan liittyvissä kysymyksissä. Komissio puolestaan esitteli kokouksessa antamaansa muistiota. Tässä yhteydessä se perusteli ehdotustaan prekursorien sisällyttämisestä suoraan soveltamisalaan EU-rajat ylittävän kaupan määrällä, CBAM-järjestelmän kierron estämisen vahvistamisella ja EU-tuotannon ja kolmansien maiden prekursorituotannon välisen kohtelun tasapuolistamisella.

CBAM:n käyttöönoton aikataulu

Trilogineuvottelujen tämänhetkisen tilanteen valossa näyttäisi selvältä, ettei CBAM:a ehditä toimeenpanna EU:ssa siten, että se voitaisiin ottaa käyttöön esitetystä aikataulusta eli 1.1.2023. Teknisellä tasolla on siksi käyty alustavaa keskustelua CBAM:n mahdollisesta käyttöön ottamisesta myöhemmin vuoden 2023 aikana. Toteutuessaan tämä käyttöönottoaikataulu merkitsisi Suomelle erittäin haastavaa CBAM-asetuksen kansallisen toimeenpanon aikataulua, sillä asetuksen toimeenpano tulee edellyttämään kansallisen lainsäädännön muutoksia ja toimeenpanovalmisteluja, joiden valmistelussa ei olla päästy etenemään CBAM-asetuksen sisältöön liittyneiden (ja edelleen liittyvien) epävarmuuksien takia. Kansallisen valmistelun näkökulmasta CBAM:n käyttöönotto olisi asianmukaisesti toteutettavissa 1.1.2024 lähtien. CBAM-asetukseen sisältyvät kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ovat tarkoitus säätää lailla Tullin tehtäväksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

CBAM:iin liittyvät EU-budjettiasiat

Neuvoston EU-budjettia tai omia varoja käsittelevissä työryhmissä ei ole vielä keskusteltu parlamentin ehdotuksesta suunnata CBAM-tuloja vastaava määrä EU-budjetin varoista vähiten kehittyneiden maiden (LDC, Least Developed Countries) ilmastotoimiin. Neuvosto on kuitenkin CBAM-yleisnäkemyksessään tunnistanut tarpeen vuoropuhelulle ja tekniselle yhteistyölle EU:n kauppakumppanimaiden kanssa, jotta niiden sopeutuminen CBAM:n asettamiin velvoitteisiin olisi sujuvaa, ja yhteistyö ilmastokysymyksissä vahvistuisi. Neuvosto on myös vahvistanut EU:n sitoutumisen matalan ja keskisuuren tulotason maiden teollisuuden vähähiilistymisen tukemiseen EU:n Green Deal -ohjelman kansainvälisen ulottuvuuden kautta.

Komission trilogineuvotteluissa esittämään ehdotukseen rahoittaa CBAM:n hallintokustannuksia korvamerkityillä ETS-huutokauppatuloilla liittyen useat jäsenvaltiot, mukaan lukien Suomi, ovat tuoneet esille, että CBAM:n EU-hallinnon rahoittamiseksi tarvittavat varat tulisi rahoittaa EU:n monivuotisesta rahoituskehiksestä ja käsitellä osana EU:n talousarvioprosessia.

CBAM toimintaan liittyvät, päästökauppadirektiivineuvotteluissa ratkaistavat asiat

Päästöoikeuksien ilmaisjaon alasajon siirtymäaika

Päästöoikeuksien ilmaisjaon poistumisesta hiilirajamekanismin alaisuuteen kuuluvia tuontituotteita vastaavien EU-tuotteiden tuotannolta päätetään neuvotteluissa päästökauppadirektiivin (ETS) uudistamisesta. ETS-yleisnäkemyksen mukaan päästöoikeuksien ilmaisjako poistettaisiin asteittain takapainotteisesti hiilirajamekanismiin kuuluvia tuontituotteita vastaavalta EU-valmistukselta vuosina 2026-2035. Toisin sanoen ilmaisjako poistuisi kymmenen vuoden siirtymäajan alussa hitaammin ja lopussa nopeammin. Hiilirajamekanismi laajennettaisiin vastaavassa tahdissa sen kohteena olevien tuontituotteiden päästöihin. Euroopan parlamentti kannattaa kuuden vuoden (2027-2032) takapainotteista siirtymäaikaa.

Neuvotteluja siirtymäajan pituudesta ei ole vielä käyty päästökauppadirektiivineuvotteluissa. Oletettavasti kuitenkin useat jäsenvaltiot pitävät parlamentin ehdottamaa siirtymäaikaa liian lyhyenä eurooppalaisen teollisuuden toimintaedellytysten turvaamisen näkökulmasta. Komissio on alustavasti ehdottanut kompromissiksi kahdeksan vuoden siirtymäaikaa, joka alkaisi vuonna 2027 ja päättyisi 2034 ja voisi olla joko tasatahtinen tai takapainotteinen. Komission ehdotus ei ole vielä ollut esillä neuvotteluissa.

Suomen näkökulmasta siirtymäajan pituuden arvioinnin kannalta keskeisinä voidaan pitää näkökohtia, jotka nousivat esiin UJ 4/2022 vp kirjelmän yhteydessä laadituissa skenaarioarvioissa. Nämä skenaarioarviot viittaavat siihen, että hiilirajamekanismi muodostaisi päästöoikeuksien ilmaisjakoa paremman hiilivuotosuojan Suomessa kaikkien komission alkuperäiseen ehdotukseen sisältyvien tuoteryhmien osalta viimeistään noin 2030-luvun puoliväliin tultaessa. Tämä johtopäätös voidaan laajentaa koskemaan myös neuvoston yleisnäkemyksen mukaista CBAM:n soveltamisalaa, sillä neuvoston soveltamisala on muutamaa yksittäistä tuotelisäystä lukuun ottamatta sama kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa. Lisäksi nämä yksittäiset tuotteet on tuotu neuvoston soveltamisalaan järjestelmän kierron estämiseen liittyvistä syistä, sisältyvät komission eh-

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

dotuksen tuotepääryhmiin ja arvioidaan merkitykseltään pieniksi koko soveltamisalan näkökulmasta.

CBAM:n alaisten tuotteiden vienti EU-alueen ulkopuolelle

Päästökauppadirektiivineuvotteluissa päätetään myös niistä toimista, jolla pyritään lieventämään vaikutuksia, joita kohdistuu EU:n ulkopuolelle suuntautuvalla viennillä siitä, että ilmaisjako korvautuu hiilirajamekanismilla sekä hiilivuotoriskin kasvua vietäessä markkinoille, joilla ei ole vastaavaa hiilen hinnoittelua. Komissio ja neuvoston oikeuspalvelu ovat neuvottelujen aikana korostaneet, että WTO-sääntöjen mukaisen varsinaisen vientikompensaatiojärjestelmän rakentaminen olisi erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta. Vientiyritysten kilpailukyvyyn tukeminen vientihyvitysmuotoisten ratkaisujen tai valtiontukien muodossa muodostaisi todennäköisesti WTO-sääntöjen (tukia ja tasoitustulleja koskeva sopimus) vastaisen vientituen.

ETS-yleisnäkemyksen mukaan CBAM-sektoreille annettaisiin innovaatorahastosta kahdenlaisia erityishuomiota: 1) CBAM-sektoreiden hankkeille osoitettaisiin merkittävä rahoitus siitä summasta, jolla vahvistetaan innovaatorahastoa CBAM-mekanismiin käyttöönoton vuoksi huutokauppattavaksi siirtyvien päästöoikeuksien huutokauppatuloilla; ja lisäksi 2) ennen vuotta 2027 järjestettäisiin kohdennettuja hankehakukierroksia CBAM-sektoreiden hankkeille. Lisäksi päästökauppadirektiivin uudelleentarkastelulausekkeen mukaan 1.1.2026 lähtien kahden vuoden välein komissio arvioi CBAM-mekanismiin vaikutusta hiilivuodolle, mukaan lukien vientiin. Tässä yhteydessä arvioidaan tarvetta lisätoimille, mukaan lukien lainsäädäntöehdotukset, joilla voidaan puuttua hiilivuodon riskiin.

Parlamentti on ehdottanut vientikompensaatoratkaisuksi sitä, että päästöoikeuksien ilmaisjako jatkuisi kolmansiin valtioihin suuntautuvan viennin osalta myös CBAM:n tullessa käyttöön. Tämän lisäksi parlamentti on ehdottanut, että komissio CBAM-asetuksen artiklan 30 mukaisissa selvityksissään tarkastelisi yhtenä kysymyksenä edellytyksiä ottaa käyttöön WTO-yhteensopiva vientihyvitysratkaisu EU:n ETS-sektorin puhtaimman 10 prosentin tuotannon kolmansiin valtioihin suuntautuvan viennin osalta. Komission ja neuvoston oikeuspalvelun mukaan parlamentin ehdotus päästöoikeuksien ilmaisjaon jatkamisesta EU-viennin osalta CBAM:n tullessa käyttöön on erittäin todennäköisesti WTO-sääntöjen vastainen. Siten toteutuessaan parlamentin ehdotus altistaisi EU-viennin kauppapoliittisille vastatoimille kolmansissa valtioissa. Parlamentti on ilmaissut, että vientikompensaatoratkaisu on sille tärkeä asia, mutta asiaa ei ole vielä käsitelty ETS-trilogineuvotteluissa. Vaikka EU-viennin ongelmien lieventäminen on myös neuvostolle tärkeä asia, neuvosto myös edellyttää, että ratkaisun tulee olla yhdenmukainen WTO-sääntöjen kanssa.

Vastauksena EU:n viennin haasteisiin komissio on ETS-neuvotteluissa esittänyt alustavasti ETS-yleisnäkemyksen mukaisten innovaatorahastoon liittyvien CBAM-ratkaisujen vahvistamista. Samassa yhteydessä komissio on korostanut, että se tukee tiettyjä tehokkaimpia laitoksia suosivien muutosten tekemistä päästöoikeuksien ilmaisjakoon, jotka komission mukaan hyödyttäisivät CBAM-sektoreiden toimijoita. Hyötyjen kohdistumisesta tasapuolisesti CBAM-sektoreille ei kuitenkaan ole varmuutta, ja on mahdollista, että hyödyt kohdistuvat vain yksittäisiin sektoreihin. Neuvottelut ilmaisjakokokonaisuudesta ja innovaatorahastosta ovat kesken, eikä lopputulos ole vielä ennakoitavissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

On todennäköistä, että ratkaisu CBAM-sektoreiden EU-viennin haasteisiin vastaamisesta tulee pohjautumaan pitkälti ETS-yleisnäkemyksen innovaatorahastoratkaisuihin sekä päästöoikeuksien ilmaisjakoon tehtäviin muutoksiin. Toisin sanoen EU-viennin ongelmia todennäköisesti tul-
laan lieventämään pitkällä päästöoikeuksien ilmaisjaon alasajon siirtymäajalla ja CBAM-sekto-
reille annettavalla erityishuomiolla innovaatorahaston toimissa vuosina 2021-2030.

Valtioneuvoston kanta

Suomen kannat komission hiilirajamekanismiehdotukseen on esitetty valtioneuvoston kirjelmäs-
sä U 57/2021 vp ja jatkokirjelmässä UJ 4/2022 vp.

Suomi täydentää näiden kirjelmien kantoja seuraavasti:

Soveltamisala

Suomi tukee ensisijaisesti neuvoston yleisnäkemyksen mukaista ratkaisua, jossa hiilirajameka-
nismi (CBAM) otettaisiin käyttöön sementin, teräksen ja raudan, alumiinin, lannoitteiden ja säh-
kön sektoreilla, sillä niiden osalta on arvioitu, että CBAM olisi EU:n päästöoikeuksien ilmaisja-
koon verrattuna parempi hiilivuodon ehkäisykeino EU:ssa pitkällä aikavälillä.

Perusteena mahdollisille soveltamisalan laajennuksille tulisi olla osoitettu hiilivuodon riski ja
päästösäätöjärjestelmän määrittämisen tekninen toteutavuus. Lisäksi Suomi toteaa, että päästöoikeuksien
ilmaisjaosta tulisi tuotelaajennusten osalta luopua samassa tahdissa kuin mekanismin piiriin alun
perin ehdotetuilta tuotteilta.

Suomen tavoitteena on, ettei soveltamisalaa tässä vaiheessa laajenneta orgaanisiin kemikaaleihin
ja vetyyn. Sen sijaan soveltamisalan laajentamisen muovituotteista polyeteeniin ja polypropylee-
niin arvioidaan olevan edellä mainittujen perusteiden mukaisia.

Suomi suhtautuu varauksellisesti viime vaiheen ehdotukseen prekursorien lisäämisestä suoraan
CBAM:n soveltamisalaan. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä laajennus prekur-
soreihin laajentaa mekanismin koskemaan myös kaivosteollisuuden tuotteita, ja katsoo, että näin
merkittäviä avauksia ei tulisi tehdä ilman riittäviä vaikutusarvioita.

Laajentamista epäsuoriin päästöihin tulisi Suomen mukaan harkita vasta komission epäsuorien
päästöjen huomioon ottamista soveltamisalassa käsittelevän CBAMasetuksen mukaisen selvityk-
sen pohjalta.

Suomi korostaa, että kaikkien ETS-sektorien tuomisesta CBAM:n piiriin viimeistään vuodesta
2030 alkaen ei tule päättää ilman arviota tämän laajennuksen teknisestä toteutettavuudesta ja
merkityksestä hiilivuodon torjunnan kannalta. Suomi korostaa arvion laatimista mekanismin toi-
meenpanon alkuvaiheen kokemusten pohjalta.

Mikäli kompromissin saavuttaminen CBAM:sta käytävissä neuvotteluissa edellyttäisi neuvoston
yleisnäkemykseen laajempaa soveltamisalaa, voi Suomi osana lopullista kompromissia hyväksyä
rajatun soveltamisalan laajentamisen.

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

Käyttöönoton aikataulu

Suomi katsoo, että CBAM:n käyttöönoton aloitus raportointivelvoitteena tulisi siirtää vähintään vuoden 2024 alkuun kansallisten toimeenpanovalmistelujen saattamiseksi valmiiksi asianmukaisesti.

Liitännäiset EU-budjettiasiat

CBAM:n EU-hallinnon rahoittamiseksi tarvittavat varat tulisi rahoittaa ensisijaisesti EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ja käsitellä osana EU:n talousarvioprosessia. Suomi voi kuitenkin neuvottelujen loppuvaiheessa tarkastella avoimesti muita rahoitusratkaisuja.

Neuvottelujen viimeisimmässä vaiheessa, kun neuvottelutulos CBAM-asetusehdotuksesta on muodostumassa, Suomi voi toimia rakentavasti Suomen kansallinen kokonaisuus huomioden. Tässä tarkastelussa tulisi huomioida myös CBAM-asetusehdotukseen läheisesti kytkeytyvien muiden ehdotusten kokonaisvaikutuksia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Ehdotus hiilirajamekanismiksi on osa EU:n ilmastopaketin, ns. 55-valmiuspaketin kokonaisuutta. Ehdotuksella pyritään turvaamaan sekä ilmastotavoitteita että tasapuolisia kilpailuedellytyksiä: mekanismin ajatuksena on ehkäistä hiilivuotoa ja kohdistaa EU:hun tuotaville tuotteille samankaltainen maksu kuin EU:ssa valmistettuihin tuotteisiin kohdistuu EU:n ilmastotoimien seurauksena. Talousvaliokunta on aiemmin ottanut kantaa ehdotukseen lausunnossaan (TaVL 49/2021 vp — U 57/2021 vp) ja asiaa koskevan jatkokirjelmän johdosta 11.3.2022 hyväksymässään kannanotossa.

Talousvaliokunta on aiemmissa arvioissaan pitänyt hiilirajamekanismin kehittämistä sinänsä perusteltuna tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisen ja hiilivuodon riskin torjunnan kannalta. Samalla valiokunta on korostanut hiilirajamekanismin yhteyttä EU:n ilmastopaketin kokonaisuuteen ja sen sisältämien eri ehdotusten kokonais- ja ristikkäisvaikutuksiin. Valiokunta on korostanut myös, että mekanismin hyväksyttävyyttä edellyttää, että keskeisiin ongelmakysymyksiin, kuten nykyisen ilmaisjaon piiriin kuuluvien sektorien asemaan, mekanismin tulojen kohdentamiseen ja mahdolliseen vientikompensaatioon, löydetään hyväksyttävät ratkaisut muiden asiaan liittyvien ehdotusten käsittelyn yhteydessä. Talousvaliokunta toteaa, että nämä lähtökohdat muodostavat taustan myös nyt käsiteltävän kompromissiehdotuksen arvioinnille.

Soveltamisala

Nyt käsillä olevassa neuvotteluvaiheessa keskeiseksi kysymykseksi on muodostunut ehdotuksen soveltamisala. Talousvaliokunta on myös aiemmin asiaa arvioidessaan pitänyt suppeahkoa, rajattuihin sektoreihin kohdistuvaa soveltamisalaa mekanismin hallinnoinnin ja toteuttamiskelpoisuuden kannalta alkuvaiheessa perusteltuna. Toisaalta järjestelmän taloudellisen tehokkuuden ja kat-

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

tavuuden kannalta olisi perusteltua pyrkiä jatkossa laajempaan järjestelmään, joka kattaisi päästökauppasektorin kokonaisuudessaan. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa rajattua soveltamisalaa on yleisesti pidetty tässä vaiheessa perusteltuna, vaikkakin tiettyjen sektorien osalta on tuotu esille myös perusteita avoimemmalle suhtautumiselle soveltamisalan laajennuksiin.

Valtioneuvosto on suhtautunut varauksellisesti erityisesti ns. prekursorien (esim. nikkeli, kromi ja kalkki) lisäämisestä suoraan mekanismin soveltamisalaan. Soveltamisalan laajennus olisi merkittävä, eikä komissio ole esittänyt arviota näiden tuotteiden hiilivuotoriskistä. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa prekursorien lisäämisestä soveltamisalaan on toisaalta esitetty myös osin erisuuntaisia näkemyksiä: on tuotu esille, että sisällyttämällä hiilirajamekanismin soveltamisalaan myös olennaiset prekursorimateriaalit, kuten nikkeli ja kromiseokset, erityisesti ruostumattoman teräksen valmistukselle voitaisiin luoda tasaisemmat kilpailuedellytykset päästökaupan alaisten ja sen ulkopuolisten toimijoiden välille.

Laajennus prekursoreihin laajentaisi mekanismin koskemaan myös kaivosteollisuuden tuotteita, ja talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, ettei näin merkittäviä avauksia tulisi tehdä ilman riittäviä vaikutusarvioita. Riskinä on myös, ettei mekanismin soveltamisala rajautuisi vain välituotekäyttöön mekanismin piiriin kuuluvassa tuotannossa, vaan että sen piiriin tulisi myös prekursorien muuta käyttöä. Prekursorien lisäämisellä soveltamisalaan olisi sen vuoksi vaikutuksia myös muihin aloihin, kuten rakentamiseen ja maatalouteen, ja hiilitullimekanismin vaikutus saattaisi kertautua arvoketjussa.

Vedyn tuotannon osalta on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotu esille, että huolimatta tämänhetkisen EU-alueelle suuntautuvan vedyn tuonnin vähäisestä määrästä useissa kolmansissa maissa on huomattavia suunnitelmia lisätä vedyntuotantoa ja vientiä. Tällainen tuonti kolmansista maista voi syrjäyttää päästötöntä Suomessa ja muualla EU:ssa tuotettua vetyä päästöintensivisemmällä vedyllä. Tämän vuoksi mekanismin laajentaminen tulevaisuudessa myös vetyyn voisi olla perusteltua. Toisaalta laajennuksella voisi olla haitallisia vaikutuksia muuhun teollisuuden vedyn välituotekäytön kautta. Talousvaliokunta korostaa, että nyt käsiteltävää ehdotusta ei tule arvoida irrallisena EU:n ilmastopaketin kokonaisuudesta: päästökauppaneuvotteluissa on toisaalta esillä ehdotus päästöoikeuksien ilmaisjaon laajentamisesta vähähiilisen vedyn tuotantoon EU:ssa. Tämä ilmentää osaltaan EU:n ilmastopaketin ehdotusten kytkeytymistä toisiinsa ja tasapainoisen kokonaisratkaisun tarvetta.

Talousvaliokunta korostaa, että järjestelmän soveltamisalan tulisi joka tapauksessa perustua huolelliseen vaikutusarviointiin. Harkitseamattomat soveltamisalan laajennukset voisivat myös entisestään korostaa mekanismiin muutoinkin liittyvää ongelmakohtaa: järjestelmän piiriin tulevia *välituotteita* käytetään myös sellaisten EU:n ulkopuolella valmistettavien *lopputuotteiden* valmistukseen, jotka eivät ole mekanismin piirissä. Tämä voi luoda osaltaan kilpailuetua tuonnille ja lisätä välillisen hiilivuodon riskiä.

Talousvaliokunta pitää — kattavien vaikutusarviointien puuttuessa — tärkeänä rajata mekanismin soveltamisala mahdollisimman pitkälti neuvoston yleisnäkemyistä vastaavaksi. Valiokunta katsoo, että tässä käsittelyvaiheessa soveltamisalaan voidaan tehdä vain erittäin rajattuja ja tarkoin harkittuja ja kohdistettuja laajennuksia.

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta korostaa, että hiilirajamekanismi on uudentyyppinen ja kauppapoliittisesti varsin järeä toimenpide. Tätä korostavat myös mahdolliset vastatoimien riskit ja raaka-aineiden ja tuontituotteiden kallistuminen. Mekanismin tulee olla yhteensopiva kansainvälisten kauppasääntöjen kanssa, ja sitä tulee soveltaa tasapuolisesti.

Talousvaliokunta pitää ratkaisevan tärkeänä, että päästökauppadirektiiviä koskevissa neuvotteluissa löydetään keinoja, jotka vahvistavat Suomen asemaa puhtaan ja edullisen energian tuottajamaana ja teollisena investointikohteena sekä turvaavat EU:n vähähiilisen vientiteollisuuden aseman. Vaikka hiilirajamekanismi voi osaltaan auttaa EU:n tuotannon kilpailua EU:n sisämarkkinoilla, se ei edesauta EU:n vähähiilisen tuotannon kilpailua EU:n ulkopuolella. Ilman toimivaa vientikompensaatoratkaisua hiilirajamekanismi ei turvaa tasapuolisia kilpailuedellytyksiä tilanteessa, jossa vienti suuntautuu markkinoille, joilla ei ole vastaavaa hiilen hinnoittelua.

Järjestelmän toimivuuteen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi keskeistä on järjestelmän hallittu käyttöönotto ja tiedon kerääminen sen aluksi rajatusta soveltamisesta ja vaikutuksista. Tätä kautta voidaan nähdä, miten hyvin instrumentti torjuu hiilivuotoa verrattuna päästöoikeuksien ilmaisjakoon ja kuinka sen toimeenpanossa onnistutaan. Myöskään kaikkien päästökauppasektorien tuomisesta mekanismin piiriin vuodesta 2030 alkaen ei tule sen vuoksi päättää ilman arviota tämän laajennuksen teknisestä toteutettavuudesta ja merkityksestä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp

Helsingissä 7.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Epäreilua kilpailuetua EU:n ulkopuolisille maille voidaan pyrkiä kompensoimaan ilmastotullein, jotka vastaisivat tuonnin hiilijalanjäljen arvioitua päästökauppahintaa.

Käsittelyssä oleva hiilirajamekanismi on kuitenkin kehittynyt Suomen kannalta huolestuttavaan suuntaan. Talousvaliokunnan lausunnon TaVL 49/2021 vp sisältämä eriävä mielipide on monelta osin edelleen ajantasainen. Keskeinen muutos kohdistuu Venäjän tuontiin Venäjän aloitettua hyökkäyssotansa Ukrainaa vastaan. Esimerkiksi hiilirajamekanismin alle suunniteltu sähkön tuonti Venäjältä on päättynyt.

Hiilirajamekanismi luo veroluonteisen järjestelmän, mitä käsiteltiin jo viitatussa aiemmassa eriävässä mielipiteessä. Tämä on erityinen ongelma, koska varojen kohdistaminen oikeudenmukaisesti on vaikeaa ja johtaa herkästi yhä uusiin Suomelle epäedullisiin tulonsiirtoihin.

Mekanismista ei ole kokemusta

Suomen tulisi suhtautua selkeämmin varauksella kaikkeen hiilitullin laajentamiseen vielä tässä vaiheessa. Kyseessä on eräänlainen pilottihanke, jonka kokoluokka on järeä. Empiirisen kokemuksen puuttuessa olisi syytä edetä mahdollisimman varovaisesti.

Eurooppalainen elinkeinoelämä voi joutua liian suuren myllerryksen keskelle hiilirajamekanismin vuoksi. Erityisesti vienti kolmansiin maihin voi tyrehtyä merkittävien taloudellisin seurauksin. Suomen tulisi korostaa niin sanotun hiilivuodon estävän suojamekanismin tärkeyttä. Kyse on siitä, miten vientituotanto kolmansiin maihin turvataan ilman tuotannon siirtymistä pois EU:n alueelta. Suomen tulisi olla valmis vastustamaan esitystä, mikäli toimivia suojamekanismeja ei saada käyttöön.

Kilpailukyky heikkenee

Asiantuntijalausunnoissa on huomioitu, että hiilirajamekanismin soveltamisalan laajennus nostaisi entisestään tuotantokustannuksia ja johtaisi kansainvälisen kilpailukyvyn heikkenemiseen. Selvityksessä tulee huomioida teknisen toteutettavuuden ja hiilivuodon torjuntakyvyn rinnalla myös eurooppalaisen tuotannon kilpailukyky maailmalla. Asialla on merkitystä ajoituksen vuoksi. Euroopan energiakriisillä on vaikutuksensa hintojen nousuun. Samaan aikaan Yhdysvalloissa on valmisteilla mittava tukipaketti, *Inflation Reduction Act*. Näiden yhteisvaikutus kilpailukykyyn tulisi arvioida huolellisesti.

Lisäksi asiantuntijalausunnoissa on esitetty perusteltu huoli siitä, ettei kunnollista vaikutusarviota ylipäänsä ole laadittu huomioiden kokonaiset arvoketjut. Hiilirajamekanismin laajennukset osuvat lausujien mielestä useaan kohtaan kyseisissä arvoketjuissa. Toisin sanoen vaikutus kertaantuu.

Valiokunnan lausunto TaVL 59/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Hiilirajamekanismin voimaantulon aikataulu on kireä. Tämän vuoksi kilpailukyvyn säilymisestä muodostuu lisää huolia, sillä yrityksillä on vähäiset tai jopa olemattomat mahdollisuudet valmistautua mekanismin vaikutuksiin.

Varojen käytöstä

Euroopan parlamentin näkemyksen mukaan hiilirajamekanismista saatuja varoja ohjataan vähiten kehittyneille maille. Ohjausvaikutuksen saamiseksi mekanismista muodostuneita varoja tulisi ohjata vähäpäästöisille jäsenmaille. Vaihtoehtoisesti varojen tulisi jäädä tätä tosiasiallista ympäristöveroa kantavan jäsenmaan käytettäväksi esimerkiksi verotusta helpottaen kilpailukykyhaittojen kompensoimiseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7.12.2022

Sakari Puisto ps
Minna Reijonen ps
Veikko Vallin ps