

## Talousvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta ja Tullin hallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta ja Tullin hallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 52/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten.

#### *Lausunto*

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- ympäristövaliokunta YmVL 15/2023 vp

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eleonoora Eilittä, työ- ja elinkeinoministeriö
- tulliyli tarkastaja Asko Sinervo, Tulli
- johtava asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ekonomisti, ilmastopolitiikan asiantuntija Petteri Haveri, Energiateollisuus ry
- johtava asiantuntija Tuomas Tikka, Kemianteollisuus ry
- energia- ja päästökauppa-asiantuntija Heikki Vierimaa, Metsäteollisuus ry
- ekonomisti Roope Ohlsbom, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Suomen ilmastopaneeli
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Outokumpu Oyj
- Suomen sähkönkäyttäjät ry
- Keskuskauppakamari
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Teknologiateollisuus ry

## Valiokunnan mietintö TaVM 13/2023 vp

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta sekä muutettavaksi Tullin hallinnosta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on antaa Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevaa asetusta täydentävät välttämättömät kansalliset säännökset. Esityksellä toimeenpantaisiin asetuksen ensimmäisen vaiheen raportointivelvoite. Asetuksen täytäntöönpano varsinaisen maksun keräämistä varten edellyttää myöhemmässä vaiheessa annettavaa täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Esityksen mukaan Tulli olisi asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen ja vastaisi asetuksen mukaisesta valvonnasta sekä seuraamuksien määräämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi asetuksen kansallisen toimeenpanon kehittämisestä ja seuraamisesta. Lisäksi laissa olisi tiedonsaantioikeutta sekä seuraamuksen perintää ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Tullin hallinnosta annettuun lakiin tehtäisiin Tullin uutta tehtävää koskeva tekninen muutos.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

### VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

#### *Tausta, tavoitteet ja keskeiset ehdotukset*

Ehdotuksen taustalla on EU:n ilmastopakettiin eli ns. 55-valmiuspakettiin sisältyvä hiilirajamekanismi. Kyseessä on uudenlainen ilmastopolitiikan väline, jonka tavoitteena on hiilivuodon torjunta ja samalla kolmansien maiden, ulkomaisten valmistajien ja EU:n alueen tuojien kannustaminen vähentämään päästöjään. Nyt ehdotetussa sääntelyssä on kyse mekanismin kansallisesta toimeenpanosta, ja ehdotus sisältäisi tätä koskevat välttämättömät täytäntöönpanosäädökset.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Tullin tehtäväksi säädettäisiin hiilirajamekanismin toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Kansallinen toimivaltainen viranomainen vastaisi hiilirajamekanismiasetuksen mukaisesta tuontituotteiden valvonnasta sekä raportoinnin laiminlyönnin seuraamuksien määräämisestä. Toimivaltaisen viranomaisen vastuulla olisi lisäksi yrityksille ja yksityisille henkilöille suuntautuva tiedotustoiminta ja neuvonta sekä ilmoittajien valtuuttaminen. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi hiilirajamekanismiasetuksen kansallisen toimeenpanon kehittämisestä ja seuraamisesta.

Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa ehdotukseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

#### *Ympäristövaliokunnan lausunto*

Ympäristövaliokunta on arvioinut hallituksen esitystä lausunnossaan (YmVL 15/2023 vp — HE 52/2023 vp). Valiokunta on korostanut, että nyt ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on antaa EU:n

## Valiokunnan mietintö TaVM 13/2023 vp

hiilirajamekanismia koskevaa asetusta täydentävät välttämättömät kansalliset säännökset ja toimeenpanna asetuksen ensimmäisen vaiheen raportointivelvoite eikä valiokunnalla ole huomauttamista teknisluonteiseen esitykseen. Ympäristövaliokunnan saaman selvityksen mukaan hiilirajamekanismin ehdotetussa laajuudessaan arvioidaan ehkäisevän hiilivuotoa tehokkaammin kuin EU:n päästökaupan päästöoikeuksien ilmaisjako. Näin ollen mekanismi myös vahvistaa EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Ympäristövaliokunta on lisäksi korostanut, että hiilirajamekanismin toimivuus riippuu kuitenkin pitkälti sen käytännön toimeenpanosta. Valiokunta on korostanut tarvetta arvioida hiilirajamekanismin toimivuutta säännöllisesti, jolloin komissio voi näiden pohjalta tehdä ehdotuksia järjestelmän toimivuuden parantamiseksi. Hiilirajamekanismia tulisi kuitenkin täydentää, sillä ilmaisjaon loppuessa hiilivuotoriski kasvaa EU:n ulkopuolelle vietävien tuotteiden osalta. Lisäksi ympäristövaliokunta on pitänyt tärkeänä, että Tullilla on riittävät resurssit viestiä mekanismista ja opastaa toimijoita kireän toimeenpanoaikataulun oloissa toimivien käytänteiden luomiseksi ja turhien sanktioiden välttämiseksi.

### *Ehdotuksen vaikutuksista*

Hiilirajamekanismin perusajatuksena on asettaa tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille samansuuruinen maksu kuin joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin päästökaupan seurauksena. Mekanismin soveltamisalaan kuuluisivat tässä vaiheessa rauta- ja terästeollisuus, alumiini, lannoitteet, sementti, sähkö ja vety sekä tietyt prekursorit. Maksun suuruus perustuisi päästötietoihin. Päästösältöön laskettaisiin tuotteen tuotannosta aiheutuvat suorat päästöt; suorat päästöt sisältäisivät myös tuotteen päästöjen kannalta keskeisten prekursorien päästöt. Rajatulle joukolle tuotteita sisältöön luettaisiin myös epäsuorat päästöt (lannoitteet ja sementti). Hiilirajamekanismi korvaisi asteittain päästökaupan ilmaisjaon hiilivuotoriskin torjunnassa. Mekanismilla on hintoihin ja kilpailukykyyn heijastuvia vaikutuksia erityisesti niillä sektoreilla, jotka käyttävät mekanismin soveltamisalaan kuuluvia tuotteita muun muassa välituotteina esimerkiksi teräksen ja alumiinin käyttäjien arvoketjussa.

Kyse on uuden tyyppisestä tietyille toimialoille kohdistuvasta mekanismista. Talousvaliokunta on aiemmin arvioinut hiilirajamekanismia asiaa koskevan EU:n asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä (TaVL 49/2021 vp — U 57/2021 vp). Tasavertaisten kilpailuedellytysten ja ilmastopolitiikan tavoitteiden toteutumisen kannalta talousvaliokunta pitää keskeisenä, että ilmastosääntelyllä pyritään minimoimaan hiilivuodon riskiä, joko ilmaisjaon tai hiilirajamekanismin kautta, kunnes ilmastopolitiikan velvoitteet soveltuvat tasapuolisesti EU:n keskeisissä kauppakumppanimaisissa. Mekanismin toimivuuteen vaikuttaa myös sen tässä vaiheessa melko rajoitettu soveltamisala sekä toisaalta se, että mekanismi tässä vaiheessa kattaa vain suorat päästöt ja osan arvoketjun päästöistä. Se, että mekanismi kattaa epäsuorat päästöt vain tiettyjen tuotteiden osalta, voi asettaa joitakin toimialoja, kuten eurooppalaiset terästuottajat, epäedulliseen asemaan, sillä sähkö aiheuttaa merkittävän osan teräksen päästöistä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että mekanismi jatkossa ottaisi huomioon koko tuotteen hiilijalanjäljen.

Mekanismin vaikutukset koko EU:lle on arvioitu rajallisiksi, koska mekanismi tässä vaiheessa kohdistuisi vain tietyille toimialoille, jotka muodostavat suhteellisen pienen osan koko EU:n taloudesta. Suomeen on tuotu hiilirajamekanismin piiriin kuuluvia tuotteita aiemmin erityisesti Ve-

## Valiokunnan mietintö TaVM 13/2023 vp

näjältä. Tilanne on kuitenkin olennaisesti muuttunut Venäjän hyökkäyssodan ja pakotteiden vuoksi. Nykyisellään hiilirajamekanismin arvioidaan koskevan erityisesti tuontia Kiinasta, Turkista ja Vietnamista.

Mekanismi kasvattaisi EU:ssa yritysten hallinnollisia kustannuksia erityisesti raportointivelvoitteen ja hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen ilmoituksen toimittamiseen liittyvien velvoitteiden myötä. Maahantuojia tai hänen edustajansa raportoi neljännesvuosittain CBAM-tavaroiden tuonneista komissiolle sähköisen CBAM-siirtymärekisterin kautta. Vuodesta 2026 alkaen aletaan kerätä varsinaista CBAM-maksua; mekaniemista kertyisikin tuloja vasta vuodesta 2026 alkaen. Päästöoikeuksien ilmaisjaosta luovutaan asteittain vuosina 2026—2034. Talousvaliokunta pitää perusteltuna, että mekanismi otetaan käyttöön asteittain ja raportoinnilla aloittaen, jotta mekaniemimin toimivuutta voidaan arvioida ennen sen täysimittaista käyttöönottoa.

Raportointivelvollisuuksien noudattaminen jo tässä vaiheessa on kuitenkin tärkeää: Vuodesta 2026 eteenpäin CBAM-tavaroiden tuonti muuttuu luvanvaraiseksi. CBAM-ilmoittajan luvan saamiseksi hakijan tulee olla noudattanut CBAM-asetuksen velvoitteita, esimerkiksi raportoinnista vaaditulla tavalla siirtymäkaudella. Nyt ehdotettu sääntely sisältäisi myös säännökset seuraamusten määräämisestä tilanteissa, joissa raportointivelvoitteita ei olisi noudatettu; virhemaksun määräisi Tulli, ja se määräytyisi komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2023/2774 mukaisesti. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että mekaniemimin täytäntöönpanossa yritysten kannalta haastavaa on niille asetettu vastuu luotettavien päästötietojen hankkimisesta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Tullilla tulee olla riittävät resurssit toimia yritysten tukena viestimällä ja jakamalla informaatiota erityisesti mekaniemimin käyttöönoton alkuvaiheessa, jotta ensimmäisen vaiheen raportit saadaan tuotua osaksi yritysten normaalia toimintaa.

### *Kokoavia huomioita*

Talousvaliokunta pitää nyt ehdotettua sääntelyä välttämättömänä mekaniemimin toimeenpanemiseksi kansallisella tasolla. Samalla talousvaliokunta kiinnittää huomiota huolenaiheisiin, joita liittyy yleisemmin mekaniemimin käyttöönottoon. Vaikka mekanismi tasoittaa kilpailuedellytyksiä Euroopassa soveltamisalaansa kuuluvien tuotteiden osalta, se ei sisällä keinoja minimoida hiilivuodon riskiä ilmaisjaon päättyessä Euroopan ulkopuolelle vietävien tuotteiden osalta. Vaikka asia on tunnistettu, ratkaisua vientiyritysten kilpailukyyn heikkenemiseen ei toistaiseksi ole löydetty. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kysymykseen etsitään ratkaisuja ja että Suomi osalltataan vaikuttaa EU-tasolla aktiivisesti niiden löytämiseen. Uhka tuotannon siirtymisestä EU:n ulkopuolelle on korostunut mm. energiakriisin, Yhdysvaltain kotimaisuusvaateiden, valtiontukipolitiikan ja päästöoikeuksien hinnan vuoksi. Talousvaliokunta pitää tärkeänä seurata, arvioida ja kehittää hiilirajamekaniemimin toimivuutta ja muita toimia viennin kilpailukyyn turvaamiseksi, jotta voidaan varmistua siitä, että mekanismi toimii tarkoitustaan vastaavasti tasapuolisten kilpailuedellytysten ja EU:n tuotannon kilpailukyyn edistämiseksi.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

## Valiokunnan mietintö TaVM 13/2023 vp

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 52/2023 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.*

Helsingissä 30.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps

jäsen Noora Fagerström kok

jäsen Lotta Hamari sd

jäsen Antti Kangas ps

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Katri Kulmuni kesk

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Timo Mehtälä kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Joakim Strand r

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Juha Viitala sd

varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok

varajäsen Aleks Jäntti kok

varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen