

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista (CBAM)

Kokous

Eduskuntatunnus

U 57/2021 vp, UJ 4/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Hiilirajamekanismiehdotuksesta (CBAM) on käyty neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission kesken trilogineuvotteluja 11.7.2022 lähtien. CBAM:n hallintomallista saavutettiin alustava yhteisymmärrys 8.11. Muissa keskeisissä kysymyksissä neuvottelut ovat kesken. Sekä neuvoston että parlamentin tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys CBAM:sta vuoden 2022 loppuun mennessä.

Viimeinen CBAM-trilogitapaaminen ennen vuoden loppua järjestetään 12.12. On mahdollista, että tämän jälkeen järjestetään 16.12. yhteistrilogineuvottelut CBAM:sta, päästökaupan uudistamisesta (ETS) ja ilmastotoimien sosiaalirahastosta (SCF). Puheenjohtajamaa Tšekki on ilmoittanut pyrkivänsä siihen, että yhteisymmärrys CBAM:sta saavutetaan jo 12.12. tapaamisessa.

Tällä hetkellä ei ole vielä käytettävissä puheenjohtajan ehdotusta neuvoston neuvottelumandaatiksi tuleviin trilogineuvotteluihin. Se tultaneen antamaan vasta juuri ennen 7.12. asiasta käytävää Coreper-keskustelua.

Hiilirajamekanismista annettiin eduskunnalle 7 päivä lokakuuta 2021 valtioneuvoston kirjelmä U 57/2021 vp ja 9 päivä maaliskuuta 2022 valtioneuvoston jatkokirjelmä UJ 4/2022 vp. Tällä U-jatkokirjeellä informoidaan ehdotuksen käsittelyn etenemisestä trilogineuvotteluissa sekä täydennetään Suomen kantaa ja ehdotuksen vaikutusarviointia tietyiltä osin.

Suomen kanta

Suomen kannat komission hiilirajamekanismiehdotukseen on esitetty valtioneuvoston kirjelmässä 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 hiilirajamekanismi (CBAM) otettaisiin käyttöön sementin, teräksen ja raudan, alumiinin, lannoitteiden ja sähkön sektoreilla, sillä niiden osalta on arvioitu, että CBAM olisi EU:n päästöoikeuksien ilmaisjakoon verrattuna parempi hiilivuodon ehkäisykeino EU:ssa pitkällä aikavälillä.

Perusteena mahdollisille soveltamisalan laajennuksille tulisi olla osoitettu hiilivuodon riski ja päästötösisällön määrittämisen tekninen toteuttavuus. 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 polypropyleeniin 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 prekursoreihin 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 CBAM-asetuksen mukaisen selvityksen 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 toimeenpanon alkuvaiheen kokemusten pohjalta.

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

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 huomioon. Tässä tarkastelussa tulisi huomioida myös CBAM-asetusehdotukseen läheisesti kytkeytyvien muiden ehdotusten kokonaisvaikutuksia.

Pääasiallinen sisältö

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 on tarkoitus 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-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 saavutettiin 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 -näkyviä 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 tarkasteleva 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 tiettyjen 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 suosittaakin 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 ongelmatonta, 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. Elektrolyysiin perustuvan vedyn tuotannon alkaessa yleistyä EU:ssa ja maailmalla vetyyn liittyvän hiilivuotoriskin tehokas torjunta puolestaan edellyttäisi epäsuorien päästöjen sisällyttämistä soveltamisalaan, sillä valtaosa elektrolyysillä tuotetun vedyn tuotantoketjun päästöistä olisi sähkön käytöstä syntyneitä 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, magnesia, 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 päästösälttöön 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 esitetyssä aikataulussa 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.

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 rahoituskehyksestä 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 ehdotuksen 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 kilpailukyvyn tukeminen vientihyvitysmuotoisten ratkaisujen tai valtiontukien muodossa muodostaisi todennäköisesti WTO-sääntöjen (tukia ja tasoitustulleja koskeva sopimus) vastaisen vientituen.

ETS-yleisnäkemyksen mukaan CBAM-sektoreille annettaisiin innovaatorahastosta kahdenlaista erityishuomiota: 1) CBAM-sektoreiden hankkeille osoitettaisiin merkittävä rahoitus siitä summasta, jolla vahvistetaan innovaatorahastoa CBAM-mekanismin käyttöönoton vuoksi huutokaupattavaksi 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-mekanismin 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.

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 tullaan lieventämään pitkällä päästöoikeuksien ilmaisjaon alasajon siirtymäajalla ja CBAM-sektoreille annettavalla erityishuomiolla innovaatorahaston toimissa vuosina 2021-2030.

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 UJ 4/2022 vp oikeusperustan arvioitiin olevan asianmukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti hyväksyi tarkistuksensa CBAM-asetusehdotukseen 22.6.2022 täysistunnossaan. Parlamentin keskeiset näkemykset on esitetty edellä Pääasiallinen sisältö -jaksossa.

Kansallinen valmistelu

Päävastuu U-jatkokirjeen valmistelusta on valtiovarainministeriöllä. Kirjeen valmisteluun ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö ja ulkoasiainministeriö, valtioneuvoston kanslia ja Tulli.

U-jatkokirjelmäluonnos käsiteltiin talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset -jaoston (EU1), energia- ja Euratom (EU21) -jaoston ja ympäristöjaoston (EU23) kirjallisissa menettelyissä 25 päivänä marraskuuta 2022.

EU-ministerivaliokunnan käsittely järjestettiin kirjallisena menettelynä 30.11.-1.12.2022.

Eduskuntakäsittely

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

UJ 4/2022 vp, YmVL 11/2022 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

Taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvoston kirjelmässä U57/2021 vp esitettiin komission CBAM-asetusehdotusta koskevan vaikutusarvioinnin keskeiset kohdat. Kirjelmän antamisen jälkeen neuvostokäsittelyn aikana saatiin komissiolta lisätietoja ehdotukseen liittyvistä yksityiskohdista ja vaikutuksista. CBAM:n vaikutuksista Suomelle laadittiin myös lisäselvityksiä. Keskeiset kohdat näistä lisätiedoista ja -selvityksistä esitettiin kirjelmässä UJ 4/2022 vp.

Edellä mainittuja vaikutusarvioita täydennetään tässä kirjelmässä parlamentin ehdottamien CBAM:n soveltamisalan laajennusten osalta. Nämä täydentävät arviot perustuvat komission muistioon Euroopan parlamentin ehdottamien tuotekatteen laajennusten toteutusedellytyksistä sekä virkatyönä tehtyihin kansallisiin analyysiin.

Uusina tuoteryhminä parlamentti ehdottaa orgaanisten kemikaalien, muovien ja vedyn tuomista CBAM:n soveltamisalaan. Näistä Suomessa on etenkin merkittävää muovien valmistusta. Tilastokeskuksen tietojen perusteella Suomessa tuotetun muovin arvo oli noin 2,8 mrd. euroa vuonna 2021, ja osa tästä tuotannosta on päästökaupan ilmaisjaon

piirissä. Suomesta EU:n ulkopuolelle suuntautuvan viennin arvo oli muovin osalta noin 800 milj. euroa ja EU:n ulkopuolelta Suomeen tulevan tuonnin arvo noin 600 milj. euroa vuonna 2021. Polyeteenin ja polypropyleenin lisääminen CBAM:n soveltamisalaan toisi muovintuotantoa vain pieniltä osin CBAM:n piiriin. Toisaalta muovintuotannon tuominen pieniltäkin osin CBAM:n piiriin voisi madaltaa kynnystä tuoda muovin kanssa kilpailevia tuotteita, kuten paperin, mekanismin soveltamisalaan lähitulevaisuudessa. Suomessa on myös orgaanisten kemikaalien valmistusta. Sen tuotannon arvo oli noin 400 miljoonaa euroa vuonna 2021. Orgaanisia kemikaaleja tuotiin Suomeen EU:n ulkopuolelta lähes 700 miljoonan euron edestä vuonna 2021. Tästä tuonnista noin 50 prosenttia tuli Venäjältä. Orgaanisten kemikaalien vienti Suomesta EU:n ulkopuolelle oli noin 240 miljoonaa euroa vuonna 2021.

Tilastokeskuksen tietojen perusteella Suomessa valmistetun vedyn arvo oli vuonna 2021 noin 50 miljoonaa euroa ja merkittävä osa tästä vedyntuotannosta on ilmaisjaon piirissä. Jos päästökauppaneuvotteluissa esillä oleva ehdotus vedyn ilmaisjaon laajentamisesta vähähiiliseen vetyyn toteutuisi, tällöin vedyn tuotantoa voisi Suomessa tulla ilmaisjaon piiriin laajemmin. Komissio perustelee muistiossaan vedyn lisäämistä CBAM:n soveltamisalaan sillä, että vaikka tuontimäärät tällä hetkellä ovat maltilliset, sekä uusiutuvan että fossiilisilla polttoaineilla tuotetun vedyn tuonnin odotetaan kasvavan. Tuontivedyn lisääminen CBAM:n alaan koskisi myös vähäpäästöistä vetyä, jolloin hiilirajamekanismista aiheutuva kustannustaakka ulottuisi myös sellaiseen tuontivetyyn, jota EU tavoittelee tuotavaksi sisämarkkinoille. Vedyn tuonti Suomeen on tällä hetkellä hyvin maltillista eikä ole odotettavissa, että tuontimäärät CBAM:n piirissä olevista kolmansista maista lähitulevaisuudessa kasvavat. Vedyllä ei ole Euroopassa toimivaa markkinaa, jolloin hinta määrittyy tällä hetkellä paikallisesti. Euroopassa ollaan luomassa vetylaaksoja, mutta vasta 2040-luvulla tultaneen näkemään useampia, alueita yhdistäviä, sähköverkkoihin verrattavia vetyverkostoja, joissa yhteinen hinta voi muodostua.

Ferroseoksien päästöjen osuus niitä välituotteina käyttävien CBAM-tuotteiden päästöistä on korkea, ja niitä sekä tuodaan Suomeen että tuotetaan Suomessa merkittäviä määriä. Vaikka ferroseoksia tuodaan Suomeen, niiden tuonti ei kuitenkaan suuressa määrin näytä suuntautuvan CBAM-katteen piirissä olevaan terästeollisuuteen, vaan muuhun teollisuuteen, sillä ferrokromin suhteen suomalainen terästeollisuus on omavarainen ja ferronikkelin keskeinen lähde on kierrätysteräs. Muiden prekursorien osalta joko tuodut määrät tai päästövaikutukset taas ovat suhteellisen pieniä.

Ferroseosten lisäksi muista prekursorituotteista rautamalmia ja kaoliinia tuodaan merkittäviä määriä Suomeen EU:n ulkopuolelta. Lähes koko rautamalmin tuonti on peräisin Venäjältä. Tämän tuonnin arvo oli noin 200 miljoonaa euroa vuonna 2021. Sementin valmistuksessa tarvittavaa kaoliinia tuotiin Suomeen EU:n ulkopuolelta noin 60 miljoonaa euroa vuonna 2021. Prekursorituotteista kalkki on Suomessa ilmaisjaon piirissä. Kalkki on terästeollisuuden prekursori, mutta sitä käytetään myös moniin muihin käyttötarkoituksiin kuten maanparannusaineena, maataloudessa, rakennusteollisuudessa ja kemikaalien valmistuksessa muun muassa vesien puhdistuksessa. Kalkin tuonti Suomeen on vähäistä. Komissio on esittänyt mukaan laajennuksiin vain tiettyjä kalkin tuotantoon liittyviä tuotteita jättäen osan kalkin tuotannosta mekanismin ulkopuolelle. Tämä jättää mahdollisuuden sille, että mekanisme pyritään kiertämään tuomalla EU:hun esimerkiksi alhaisemman jalostusastetta tuotetta, joka ei ole CBAM:n piirissä.

Parlamentti ehdottaa komission ehdotuksen alkuperäisen tuotelistaan myös tiettyjä täydennyksiä alumiinin, lannoitteiden, raudan ja teräksen ja sementin osalta. Näiden lisäysten merkitys Suomen kansainvälisen kaupan näkökulmasta on vähäinen, sillä näitä tuotteita tuodaan Suomeen EU:n ulkopuolelta ja viedään Suomesta EU:n ulkopuolelle vain joidenkin kymmenien miljoonien eurojen edestä. Poikkeuksen

muodostaa typpilannoitteiden valmistuksessa käytettävä ammoniakki, jonka Suomeen tuonnin arvo vuonna 2021 oli Tullin tietojen perusteella noin 180 miljoonaa euroa. Yli 90 prosenttia tästä tuonnista tuli Venäjältä.

Uusien tuotteiden lisääminen hiilirajamekanismin tuotekatteeseen kasvattaisi mekanismista saatavia tuloja. Alustavan karkean arvion perusteella parlamentin ja komission ehdottamat tuote- ja prekursorilisäykset tarkoittaisivat noin 1,5 miljardin euron lisätuloja mekanismista koko EU:n tasolla vuonna 2030. Suomen osalta lisätulot olisivat arviolta noin 10 miljoonaa euroa vuonna 2030.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Valtioneuvoston kirjelmän U 57/2021 vp, jonka jatkoa UJ 4/2022 vp ja kyseessä oleva U-jatkokirje ovat, käsittely eduskunnassa jatkuu yhdistettynä asiaan E 97/2021 vp.

Asiakirjat

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista, KOM (2021) 564 lopullinen.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismin perustamisesta – Yleisnäkemys, ST 7226/22 INIT.

Euroopan parlamentin tarkistukset 22. kesäkuuta 2022 ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismin perustamisesta (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD))(1)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

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

VAHVA-tunnus

EU/877/2022

Liitteet -

Viite -