

U 57/2021 vp

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA
EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI HIILIRAJAMEKANIS-
MISTA (hiilirajamekanismi, CBAM)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7.10.2021

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Erityisasiantuntija Ilari Valjus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
30.9.2021

EU/2021/0794

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI HIILIRAJAMEKANISMISTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista KOM (2021) 564 lopullinen.

Hiilirajamekanismiehdotus on osa 11.12.2019 julkaistua Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa (KOM (2019), 640 lopullinen) ja siihen sisältyvää ilmastopoliittista Fit for 55 -lainsäädäntökonaisuutta, jota kutsutaan myös 55-valmiuspaketiksi. 55-valmiuspaketti sisältää 12 lainsäädäntöehdotusta, joilla toimeenpannaan EU:n ilmastolaissa asetettuja tavoitteita vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä vuoteen 1990 verrattuna ja edistetään osana vihreän kehityksen ohjelmaa EU:n muuttumista kollektiivisesti hiilineutraaliksi yhteiskunnaksi vuoteen 2050 mennessä linjassa Pariisin ilmastositomuksen tavoitteiden kanssa.

Hiilirajamekanismi olisi uudenlainen väline EU:n ilmastopoliittikan työkalupaketissa. Sen avulla tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetetaan samanlainen maksu kuin joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästövähennystavoitteiden toimeenpanon seurauksena.

Hiilirajamekanismiehdotuksen keskeinen tausta on tuotu esiin Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa. Siinä komissio ilmoitti ehdottavansa hiilirajamekanismin käyttöönottoa tietyillä sektoreilla hiilivuotona tunnetun ilmiön ehkäisemiseksi, jos kansainväliset erot ilmastotoimissa jatkuvat samalla kun EU nostaa omien ilmastotoimiensa tasoa. Hiilivuodolla tarkoitetaan hiiliintensiivisen tuotannon siirtymistä matalamman ilmastosäätelyn kolmansien valtioiden ja globaalien kasvihuonekaasupäästöjen kasvua sen seurauksena. Ehdotetun mekanismin keskeisenä tehtävänä on ehkäistä hiilivuotoa ja siten päästöjen siirtymistä EU:n ulkopuolelle EU:n päästövähennystavoitteiden toimeenpanon seurauksena.

Hiilirajamekanismilla pyritään vihreän kehityksen ohjelman mukaan myös siihen, että EU-tuontituotteiden hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin niiden hiilisisältöä, ja kannustetaan ulkomaisia valmistajia ja EU-alueen tuojia vähentämään päästöjään. Tätä varten mekanismin ohjauksessa otetaan huomioon kolmansien valtioiden tuottajien toteuttamat päästövähennykset ja hallintojen käyttöönottamat ilmastotoimet. Mekanismin on myös tarkoitus täydentää nykyisiä EU:n hiilen hinnoittelupoliitikoita, erityisesti niiden kulmakiveä, EU-päästökauppaa, jota komissio niin ikään ehdottaa uudistettavaksi 55-valmiuspaketissaan.

Komission aikomuksena on ollut tehdä mekanismista täysin yhteensopiva Maailman kauppajärjestö WTO:n sääntöjen ja muiden EU:n kansainvälisten sitoumusten kanssa. Kyse olisi komission mukaan puhtaasti ympäristöpoliittisesta työkalusta, joka noudattaisi WTO:n sääntöjen syrjimättömyysperiaatteita. Mekanismin käyttöönoton taustamotiivina ei komission mukaan ole eurooppalaisen teollisuuden suojaaminen kansainväliseltä kilpailulta, vaan EU:n ilmastopoliittikan eheyden ja tehokkuuden varmistaminen EU:n kohdistaessa ilmastotoimia sen kansainväli-

selle kilpailulle alttiille toimialoille. Ajatus WTO:n sääntöjen kanssa yhteensopivasta hiilirajamekanismista sai tänä vuonna tukea myös EU-parlamentilta, kun se omaksui mekanismin käyttöönottoa puoltavan mutta ei-sitovan kannanoton¹ maaliskuussa 2021.

Mekanismin suunnittelun keskeisenä ohjenuorana on ehdotuksen mukaan ollut ohjauksen ennakoitavuus. Tavoitteena on osaltaan kontribuoida selkeän ja vakaan sääntely-ympäristön muodostumiseen ja siten luoda näkymää ja edellytyksiä päästöjä vähentävien investointien toteuttamiselle yrityksissä. Vaikka mekanismi on tarkoitettu alkuvaiheessa kohdentaa rajattuun joukkoon energiantensiivisiä tuotteita, se on tarkoitettu heti alusta alkaen suunnitella niin, että sitä on mahdollista laajentaa myöhemmin muille sektoreille mahdollisimman häiriöttömästi.

Ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa heinäkuussa 2020 saavutettiin sopu EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä (MFF) 2021-2027 ja elpymisvälineestä. Heinäkuussa 2020 Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että unioni pyrkii tulevana vuosina uudistamaan omien varojen järjestelmää ja ottamaan käyttöön uusia omia varoja, joista saatavat tulot EU-budjettiin käytettäisiin elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennakkoiseen takaisinmaksuun. Marraskuussa 2020 saavutettuun sopuun EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2021-2027 liittyvään EU:n toimielinten väliseen sopimukseen sisältyy tarkempi suunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi. Uudet omat varat olisivat yleiskatteellisia EU:n budjettiin kerättäviä tuloja, joita ei korvamerkittäisi tiettyyn tarkoitukseen. Nämä tulot vähentäisivät vastaavasti jäsenmailta kerättäviä EU:n budjetin jäsenmaksuja, joilla katetaan myös elpymisvälineen takaisinmaksu. Hiilirajamekanismi olisi yksi kolmesta kaavailusta uudesta omasta varasta, josta kertyvien tulojen käytöstä ja hallinnoinnista komissio antaa erillisen ehdotuksen myöhemmin syksyllä 2021. Komission hiilirajamekanismiehdotuksen mukaan mekanismista kertyvät maksutulot on tarkoitettu suunnata valtaosin EU-budjettiin. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä tähän liittyviä tarkempia ehdotuksia.

Suomi esitti hiilirajamekanismiin liittyviä alustavia näkemyksiä helmikuussa 2021 osana vastaustaan komission julkiseen kuulemiseen koskien EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitteen nostamista ja siihen liittyviä EU:n ilmasto- ja energialainsäädännön muutostarpeita. Komissio on myös kertonut käyneensä ehdotuksen valmisteluvaiheessa aktiivista ja rakentavaa vuoropuhelua kolmansien valtioiden kanssa. Vuoropuhelun tavoitteena on ollut ymmärryksen ja läpinäkyvyyden lisääminen mekanismiin liittyvistä näkökohdista ja kauppakumppaneiden toimien huomiointi mekanismin valmistelussa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Sertifikaattijärjestelmä

Komissio ehdottaa, että hiilirajamekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökauppajärjestelmästä erillisenä mutta sitä peilaavana päästöoikeussertifikaattien kaupan perustuvana järjestelmänä. Järjestelmä otetaan ehdotuksen mukaan käyttöön vaiheittain vuoden 2023 alusta alkaen. Järjestelmässä tuontia harjoittavat yritykset veloitetaan ilmoittamaan tuontinsa ja niistä aiheutuneet päästöt mekanismia hallinnoivalle toimivaltaiselle viranomaiselle ja hankkimaan päästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia ("CBAM certificates"). Tuontiin sisältyvien päästöjen laskenta perustuu asetusehdotuksessa ja sen Liitteissä I ja III esitettyihin määritelmiin ja

¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. maaliskuuta 2021 pyrkimyksistä luoda WTO:n sääntöjen mukainen EU:n hiilidioksidipäästöjen tullimekanismi (2020/2043(INI))

laskentasääntöihin. Liitteessä IV esitetään laskennassa tarvittavaan dataan liittyvät kirjanpito-vaatimukset.

Sertifikaattijärjestelmä sovitetaan yhteen huolellisesti EU-päästökauppajärjestelmän kanssa, jotta mekanismi toimisi johdonmukaisesti EU:n päästökaupan kanssa ja ehkäisisi hiilivuotoa tehokkaasti. Hiilivuodon tehokkaaksi ehkäisemiseksi sertifikaattijärjestelmän muodostama hintaohjaus asetetaan jäljittelemään EU-päästökauppajärjestelmän muodostamaa hintaohjausta. Päästösertifikaatin hinta kytketään suoraan EU-päästöoikeuden hintaan siten, että päästösertifikaatille määritetään viikoittain hinta, joka vastaa EU-päästöoikeuden markkinapäivien päästöshinnan keskiarvoa kullakin kalenteriviikolla. Jos kalenteriviikolla ei ole järjestetty päästöoikeuksien huutokauppoja, hinta perustuisi edeltävän kalenteriviikon markkinapäivien päästöshinnan keskiarvoon. Sertifikaattijärjestelmä ei näin ollen olisi hinnanmuodostuksen näkökulmasta omilla jaloillaan seisova järjestelmä, vaan riippuvainen EU-päästöoikeuden kehityksestä.

Ehdotetussa sertifikaattijärjestelmässä ei ole EU-päästökaupan tapaan päästökiintiötä. Valtuutettu ilmoittaja on velvollinen huolehtimaan, että sillä on riittävä määrä sertifikaatteja päästöjensä kattamiseen. Ylijääneitä sertifikaatteja on mahdollista myydä rajoitetusti takaisin kansalliselle hiilirajamekanismiviranomaiselle, jonka tehtäväksi päästösertifikaattien myynti on annettu. Tuojien ei sallita käydä päästösertifikaateilla kauppaa jälkimarkkinoilla, sillä jälkimarkkinoiden muodostamista pidetään ehdotuksessa epätarkoituksenmukaisena ehdotuksen tavoitteiden näkökulmasta.

Ehdotuksen mukaan päästömaksuna luovutettavien päästösertifikaattien määrään voi pyytää viranomaiselta vähennystä, mikäli päästöistä on joutunut maksamaan jo tuotteen lähtömaassa. Edellytyksenä pyynnön hyväksymiselle on, että lähtömaassa tapahtuneeseen maksuun ei ole kohdistunut vientihyvitystä tai muunlaista vientiin kohdistuvaa kompensatiota.

Ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, miten mekanismin maksu asetettaisiin tilanteessa, jossa tuotteeseen kohdistuu jo esimerkiksi osin samasta syystä asetettu polkumyyntitulli.

Mekanismin hallinnointi ja valvonta

Hiilirajamekanismin käytännön operatiivisen toiminnan järjestäminen asetetaan ehdotuksessa pitkälti kansallisten viranomaisten tehtäväksi. Kansalliset viranomaiset esimerkiksi antavat hakemuksesta oikeutuksen mekanismin tuotelistalla olevien tuotteiden tuontiin, ylläpitävät valtuutettujen ilmoittajien rekisteriä, vastaanottavat tuonti-ilmoitukset, myyvät päästösertifikaatit valtuutetuille ilmoittajille, valvovat ilmoitusten oikeellisuutta ja toimeenpanevat rangaistusseuraamukset, jotka valtuutetulle ilmoittajalle voidaan määrätä asetuksen noudattamatta jättämisestä. Kunkin jäsenvaltion tulee nimetä toimivaltainen kansallinen viranomainen näitä tehtäviä varten. Toimivaltainen kansallinen viranomainen toimii yhteistyössä tulliviranomaisten kanssa maahantuotavien tavaroiden valvonnan järjestämiseksi rajalla. Tulli tarkastaisi maahantuonnin yhteydessä valtuutettujen ilmoittajien luvat sekä toimittaisi määräajoin toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle tietoja maahantuoduista tavaroista.

Komissio puolestaan toimii hiilirajamekanismin keskushallinnoijana. Se avustaa kansallisia viranomaisia niiden tehtävissä, ylläpitää mekanismin hallinnointiin liittyvää keskitettyä rekisteriä, seuraa jäsenvaltioiden EU-rajoilla tapahtuvia maksutapahtumia ja toteuttaa keskitettyä riskinhallintaa. Komission tehtävänä on myös estää hiilirajamekanismin kiertämistä.

Lisäksi ehdotuksessa on valitusmekanismi kansallisen viranomaisen päätöksistä.

Päästöoikeuksien ilmaisjaon korvaaminen hiilirajamekanismilla tietyillä sektoreilla

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 niillä sektoreilla, joilla mekanismi otetaan käyttöön, niiden tarkemmin määriteltyjen tuotteiden osalta, jotka tuotuna EU:hun kuuluisivat mekanismin soveltamisalan piiriin. Toisin sanoen päästöoikeuksien ilmaisjako korvautuisi mekanismin piiriin tulevilla sektoreilla vastaavassa mittakaavassa kuin hiilirajamekanismi otetaan käyttöön. Päästökaupan epäsuorien kustannusten korvaaminen kansallisin toimin jatkuu jo voimassa olevien sääntöjen mukaisesti. On kuitenkin arvioitu, että valtiontukisuuntaviivoja, joiden nojalla kansallisia tukia myönnetään, tultaisiin muuttamaan yhteensopiviksi nyt neuvoteltavien muutosten kanssa lähivuosina.

Komission ehdotuksessa päästöoikeuksien ilmaisjaon ehdotetaan väistyvän hiilirajamekanismin tieltä edellä kuvaillun mukaisesti kahdesta keskeisestä syystä. Ensinnäkin, hiilirajamekanismi on komission mukaan hiilivuotokeinona yhteensopivampi EU:n ilmastokunnianhimon noston kanssa kuin päästöoikeuksien ilmaisjako. Komission mukaan päästöoikeuksien ilmaisjako on kyllä tehokas hiilivuotoa ehkäisevä järjestelmä, mutta samalla se heikentää päästökaupasta syntyvää päästöohjaussignaalia verrattuna tilanteeseen, jossa päästöoikeudet huutokaupattaisiin täysimääräisesti. Ilmaisjaon korvaaminen hiilirajamekanismilla vahvistaisi päästökaupan luomaa hintasignaalia siirtämällä EU-päästöoikeuksia ilmaisjaon piiristä huutokaupan piiriin. Tämä kiristäisi EU:ssa valmistettujen tuotteiden päästöohjausta ja toisi EU-jäsenvaltioille lisätuloja. Hiilirajamekanismi puolestaan ikään kuin laajentaisi päästökaupan ohjauksen kattavuutta tuomalla EU:ssa valmistettuja tuotteita vastaavat tuontituotteet samantasoisien päästöohjauksen piiriin kuin jonka EU:ssa valmistetut tuotteet kohtaavat. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että EU:n ulkopuolelta tuodut tuotteet eivät tällä hetkellä eivätkä jatkossakaan kuulu suoraan EU:n päästökaupan piiriin, koska EU:n päästökauppa koskee vain EU:n alueella syntyneitä päästöjä². Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että komissio ei ehdotuksessaan käsittele sitä, kuinka mekanismin piirissä olevia tuontituotteita vastaavien EU-vientituotteiden hiilivuotoriskiä torjutaan tilanteessa, jossa niihin kohdistuvasta päästöoikeuksien ilmaisjaosta luovutaan mekanismin käyttöönoton takia. Nämä EU-vientituotteet kilpailisivat mekanismin käyttöönoton jälkeen kansainvälisillä markkinoilla ilman aiempaa ilmaisjakoa.

Toinen keskeinen syy päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumisen taustalla hiilirajamekanismin käyttöönoton yhteydessä on hiilirajamekanismin WTO-sääntöjen mukaisuuden varmistaminen. Jos mekanismi nimittäin ei korvaisi ilmaisjakoa, EU kohdistaisi EU-alueella valmistettuihin tuotteisiin kevyemmän päästömaksutaakan kuin EU:n ulkopuolelta tuleviin ja siten suosisi EU:ssa valmistettuja tuotteita EU:n ulkopuolelta tuotujen tuotteiden kustannuksella. Kumpaan-kin tuoteryhmään kohdistuisi tässä tilanteessa EU-päästöoikeuden tasoinen hintaohjaus EU:n sisämarkkinoilla, mutta vain EU:ssa valmistetut tuotteet saisivat osan päästöoikeuksista ilmaiseksi. Tämä rikkoisi WTO:n sääntöjä³.

Päästöoikeuksien ilmaisjaosta ei asetusehdotuksen mukaan kuitenkaan luovuttaisi kerralla, vaan asteittain kymmenen vuoden pituisen siirtymäkauden aikana. Siirtymäkausi alkaa ehdotuksen mukaan vuoden 2026 alussa ja päättyy vuoden 2035 alussa. Siirtymäkauden tarkoituksena on helpottaa yritysten sopeutumista kiristyvään päästöohjaukseen ja muuttuvaan sääntely-ympä-

² Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostavat tuotteet, jotka tulevat EU-alueelle EU:n päästökauppaan osallistuvista EU:n ulkopuolisista valtioista.

³ Ainakin GATT (1994) art. III, kansallinen kohtelu.

ristöön. Siirtymäkauden aikana hiilirajamekanismi ja päästöoikeuksien ilmaisjako voisivat komission arvion mukaan olla olemassa väliaikaisesti rinnakkain ilman että se rikkoo WTO:n sääntöjä, kunhan tällöin huolehditaan, että rajamekanismi ja päästöoikeuksien ilmaisjako eivät kohdistu päällekkäin samoihin päästöihin. Ohjauksen päällekkäisyys siirtymäkauden aikana voidaan komission mukaan välttää sillä, että rajamekanismi kohdistetaan vain siihen tuontituotteisiin sisältyvien päästöjen osaan, johon ei kohdistuisi päästöoikeuksien ilmaisjakoa, jos nämä tuontituotteet olisi valmistettu viejamaan sijaan EU:ssa.

Toimeenpanon aikajänne

Sertifikaattijärjestelmä otettaisiin käyttöön vuoden 2023 alussa ja siinä olisi kaksi toimeenpanovaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2023-2025 mekanismi olisi käytössä osittain ja sen perusteella ei vielä suoritettaisi maksuja. Tuoilla olisi tällöin vain velvoite laskea ja raportoida tuotteisiinsa sisältyvät päästöt asetuksessa määritellyllä tavalla.

Toimeenpanon toinen vaihe alkaisi vuonna 2026, jolloin mekanismin perusteella alettaisiin ensimmäistä kertaa maksaa päästömaksuja. Vuosi 2026 olisi myös ensimmäinen vuosi, jolloin päästöoikeuksien ilmaisjaon päästökattavuutta supistettaisiin ja hiilirajamekanismin päästökattavuutta laajennettaisiin asteittain toisiaan vastaavassa mittakaavassa ja samassa aikataulussa. Ehdotuksen mukaan päästöoikeuksien ilmaisjaon osuutta on tarkoitus supistaa ja hiilirajamekanismin päästökattavuutta laajentaa vuosittain noin 10 prosenttiyksikön vauhtia verrattuna edellisvuoteen. Vuoden 2035 alussa ilmaiseksi jaettujen päästöoikeuksien osuus olisi saavuttanut nollan ja hiilirajamekanismin päästökattavuus olisi täysimääräinen.

Jotta ilmaisjakoa voitaisiin asteittain supistaa samassa mittakaavassa kuin hiilirajamekanismin päästökattavuutta asteittain laajennetaan, komissio aikoo muodostaa laskennallisen vaihtosuhteen tai -tekijän, jonka avulla se kytkisi voimalaitostasolla toteutettavan ilmaisjaon supistamisen ja tuotetasolla toteutettavan hiilirajamekanismin päästökattavuuden laajentamisen toisiinsa. Tätä vaihtotekijää muutettaisiin siirtymäkauden aikana vuosittain niin, että ilmaisjako supistuisi ja hiilirajamekanismi vastaavasti laajenisi tavoitellulla 10 prosenttiyksikön vauhdilla verrattuna edellisvuoteen. Tarkemmasta metodologiasta, jonka perusteella päästöoikeuksien ilmaisjaon asteittain korvautuminen hiilirajamekanismilla toteutettaisiin siirtymäkauden aikana, komission on tarkoitus säätää tarkemmin myöhemmin annettavissa täytäntöönpanosäännöksissä.

Sektori- ja päästötyyppikattavuus

Alkuvaiheessa mekanismi koskisi viittä sektoria. Ne ovat sementti, teräs ja rauta, alumiini, lannoitteet, sähkö. Mekanismin piiriin näillä sektoreilla kuuluisi sekä yksinkertaisempia tuotteita, esimerkiksi tiettyjä perusmateriaaleja, että astetta monimutkaisempia tuotteita, kuten matalan jalostusasteen tuotteita, joita käytetään välipanoksina toisissa tuotteissa. Mekanismin kohteena olevat tuotteet on määritelty tarkemmin asetusehdotuksen Liitteessä I. Edellä mainitut sektorit eivät kokonaisuudessaan ole mekanismin piirissä, sillä osa niihin kuuluvista tuotteista kuuluisi mekanismin soveltamisalaan ja osa ei. Esimerkiksi teräs- ja rautatuotteiden osalta komissio ehdottaa, että hiilirajamekanismia ei sovellettaisi EU:hun tuotavaan romurautaan. Tuotteiden määritelmät pohjautuvat EU:n tullinimikkeistöön.

Komissio tulee mekanismin käyttöönoton ensimmäisen vaiheen päättymisen jälkeen arviolta vuonna 2026 esittämään neuvostolle ja Euroopan parlamentille raportin hiilirajamekanismin toimivuudesta. Raportissa komissio tulee arvioimaan mekanismin laajentamista epäsuorien päästöjen osalta sekä uusien tuotteiden lisäämistä mekanismin piiriin. Samassa yhteydessä komissio voi tuolloin antaa myös mekanismin laajentamista koskevan lainsäädäntöesityksen.

Päästökattavuus

Kasvihuonekaasupäästöt, jotka kuuluvat mekanismin päästökatteeseen, on määritelty tuotekohtaisesti Liitteessä I, jossa määritellään myös mekanismin piiriin luettavat tuotteet. Hiilidioksidipäästöt olisivat mukana jokaisen mekanismin piiriin kuuluvan tuotteen päästökatteessa. Tämän lisäksi lannoitteiden osalta mekanismin piirissä olisivat typpioksidipäästöt ja alumiinituotteiden osalta fluorihilivetypäästöt.

Mekanismin päästökatteeseen kuuluisivat tuotannosta aiheutuvat suorat päästöt (scope 1 emissions) ja sellaiset arvoketjun ylävirran epäsuorat päästöt, jotka syntyvät välittömästi tuotteen tuotantojärjestelmän piirissä ("within system boundaries").

Maantieteellinen kattavuus

Niistä valtioista tulevia tuontituotteita, jotka osallistuvat suoraan EU:n päästökauppaan tai joiden päästökauppajärjestelmät on linkitetty sen kanssa, ei lueta hiilirajamekanismin piiriin. Tietty EU:n erityisalueet ja niiden tuotteet jätetään niin ikään mekanismin sääntelyn ulkopuolelle. Myös sähkön tuonti EU:n ulkopuolelta voidaan jättää mekanismin soveltamisalan ulkopuolelle tiettyjen reunaehtojen täytyessä ja jos teknistä ratkaisua hiilirajamekanismin toimeenpanolle ei ole löydetty. EU:n ulkopuoliset valtiot ja erityisalueet, jotka edellä mainituin perustein jäävät asetusehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle on esitetty ehdotuksen Liitteessä II. Sähkön tuonnin osalta valtioiden ja erityisalueiden lista Liitteessä II on kuitenkin tässä vaiheessa tyhjä.

Tuotteisiin sisältyvien päästöjen määrittäminen

Asetusehdotuksen Liitteessä III kuvaillaan, miten mekanismin piirissä olevien tuotteiden suorat päästöt ja välittömästi tuotantojärjestelmän piirissä olevat epäsuorat päästöt lasketaan. Tuotteisiin sisältyvien päästöjen määrittäminen hiilirajamekanismissa tapahtuisi sähkön osalta eri tavoin kuin muiden mekanismin piirissä olevien tuotteiden osalta. Sähkön muista poikkeavaa kohtelua päästötietojen laskennassa komissio perustelee sähkönä tuotteena ("electricity as product") ja sähkömarkkinoiden erityispiirteisiin liittyvillä näkökohdilla.

Teräksen ja raudan, sementin, alumiinin ja lannoitteiden päästöjen osalta tuotteen päästötietojen laskenta perustuisi 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 valtuutettu ilmoittaja haluaa soveltaa niitä todellisiin päästöihin perustuvan päästölaskennan sijaan.

Oletusarvot määntyisivät kunkin tuotteen kunkin mekanismin piirissä olevan tuotteen keskimääräisen päästöintensiteetin mukaan, johon lisättäisiin laskennassa lisäpremio. Lisäpremio määriteltäisiin myöhemmin annettavissa mekanismin täytäntöönpanosäännöksissä. Jos luotettavaa tietoa todellisista päästöistä tai tuotteen keskimääräisestä tuotekohtaisesta päästöintensiteetistä ei ole saatavilla, oletusarvo määntyisi tuotekohtaisesti EU-alueen heikoimmin suoriutuvan eli päästöintensiteetiltään suurimpaan kymmenykseen kuuluvan EU-valmistajajoukon keskimääräisen päästöintensiteetin mukaan.

Sähkön osalta sovellettaisiin tuotteen-, valtioryhmä- tai aluekohtaisia oletusarvoja, jotka komissio laatii parhaan saatavilla olevan datan perusteella kullekin sähkön tuotajalle perustuen sähkön keskimääräisiin hiilidioksidipäästöihin megawattituntia kohden. Jos näin määritetty oletusarvotieto ei ole saatavilla, sähkön päästötietojen laskennassa tarvittava oletusarvo

määräytyisi EU-alueen fossiilipolttoaineisiin perustuvan sähköntuotannon keskimääräisen päästöintensiteetin perusteella.

Tuontisähköön kolmannesta valtiosta voidaan myös soveltaa kolmannenlaista oletusarvoa tiettyjen ehtojen täyttyessä. Siihen voidaan päätyä, jos kolmas valtio laatii selvityksen, jossa se osoittaa luotettavaan dataan perustuen, että sen alueella toimivien sähkön hinnan asettavien tahojen EU-alueelle tuoman sähkön keskimääräinen päästöintensiteetti on matalampi kuin edellä mainitulla EU-alueen fossiilipolttoaineisiin perustuvalla sähköntuotannolla.

Tiettyissä erityistilanteissa ja tiettyjen edellytysten vallitessa sähkön päästöjen laskenta voitaisiin perustaa todellisiin päästöihin. Tämä voisi tulla kyseeseen, jos mekanismin piiriin ilmoitautunut tuojataho EU-alueella on tehnyt suoran sähkönhankintasopimuksen kolmannen valtion sähköntuottajan kanssa ja tuontisähkön todelliset päästöt voidaan määrittää luotettavasti.

Tuotannon hiilidioksidipäästöjen todentamiseen tulee käyttää riippumattomia arvioitsijoita. Kansallinen viranomainen ylläpitää rekisteriä valtuutetuista ilmoittajista. Tämän lisäksi kolmansien maiden tuotantolaitokset voivat rekisteröityä päästöjensä osalta kyseessä olevaan rekisteriin.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

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 lainsäätämisyksityksessä ja ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Komissio perustelee hiilirajamekanismin käyttöönottamista EU-lainsäädäntötoimena ilmastonmuutoksen valtioiden rajat ylittävällä luonteella ja koordinoitujen kansainvälisten toimien paremmalla tehokkuudella. Komission mukaan ilmastonmuutoksen haasteeseen ei voida vastata yksinään kansallisin tai paikallisin toimin, vaan se tarvitsee rinnalleen EU-tason, ja silloin kun mahdollista, globaalin tason, koordinoituja toimia, jotka täydentävät ja vahvistavat kansallisia ja paikallisia toimia ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi.

Hiilirajamekanismi vastaisi tähän tarpeeseen muodostamalla EU-alueen ulkorajoille yhteisen ja yhtenäisen hinnoittelumekanismi, joka kohdistaisi EU:n ulkopuolelta tuleviin tuontituotteisiin samantasoinen päästömaksutaakan kuin EU kohdistaa vastaaviin EU:ssa valmistettuihin tuotteisiin. Komissio katsoo, että yhtäläisen kohtelun varmistamiseksi ja hiilivuodon tehokkaaksi ehkäisemiseksi mekanismi tulee kytkeä tiiviisti EU:n yhteiseen päästökauppaan. Koska EU-päästökauppa on EU-tasoinen järjestelmä, myös siihen kytkettävän järjestelmän on perusteltua olla EU-tasoinen järjestelmä.

Mekanismiin liittyvien vastuiden ja tehtävien antaminen kansallisille viranomaisille EU-viranomaisten sijaan ei komission mukaan ole ristiriidassa tehokkuustavoitteen näkökulmasta, jos

kansallisille viranomaisille annettavat vastuut ja tehtävät rajataan mekanismin käytännön toimeenpanoon ja valvontaan.

Suhde suhteellisuusperiaatteeseen

Valittujen keinojen oikeasuhtaisuutta tavoiteltuihin päämääriin nähden perustellaan ehdotuksessa hiilivuodon ehkäisemisen ja EU:n ja kansainvälisten päästövähennystavoitteiden saavuttamisen tehokkuuteen liittyvillä näkökohdilla.

Hiilirajamekanismia ehdotetaan kohdennettavaksi tuontituotteisiin, jotka EU:ssa valmistettuina kuuluisivat niille päästökauppasektorin hiilivuodolle alttiille sektoreille, joilla absoluuttiset päästöt ovat suurimmat. Komissio katsoo, että näin kohdennettuna mekanismin merkitys olisi suurimmillaan sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Mekanismi on myös tarkoitettu kytkeä huolellisesti EU-päästökaupan kanssa, jotta hiilivuodon ehkäisemisessä onnistuttaisiin mahdollisimman tehokkaasti. Lisäksi hiilirajamekanismi korvaisi tuotekatteeseensa kuuluvien tuotteiden osalta EU-päästöoikeuksien ilmaisjaon, joka komission ehdotuksessa esittämän arvion mukaan sopii hiilivuotokeinona huonommin yhteen EU:n nousevan ilmastokunnianhimon kanssa kuin hiilirajamekanismi. Komissio kuitenkin ehdottaa, että päästöoikeuksien ilmaisjaosta luovutaan ja vastaavasti hiilirajamekanismin päästökattavuutta laajennetaan asteittain kymmenen vuoden siirtymäkauden aikana yritysten sopeutumisen helpottamiseksi muuttuvaan sääntely-ympäristöön.

Komissiolla on ollut erilaisia vaihtoehtoja rajamekanismin ohjausvälineeksi (tulli, vero sekä erilaiset EU:n päästökauppaa mukailevat vaihtoehdot). Välinevaihtoehtoja on jouduttu punnitsemaan ympäristö- yms. tavoitteiden ohella myös WTO-yhdenmukaisuuden näkökulmasta. Asetusehdotuksessa päädyttiin ehdottamaan päästösertifikaattijärjestelmää, joka jäljittelee EU:n päästökauppajärjestelmää.

Asetusehdotuksessa komissiolle delegoidaan hiilirajamekanismin maantieteellisen katteen laajentamiseen ja supistamiseen, päästöjen todentamiseen tarvittavien riippumattomien arvioitsijoiden akkreditointiin ja mekanismin kiertämisen estämiseen liittyvää toimivaltaa.

Täytäntöönpanovaltaa komissiolle siirretään ehdotuksessa mekanismin tarkempaan tuontituotteisiin kohdentumiseen, valtuutetuksi ilmoittajaksi ilmoittautumiseen, ulkomailla maksettujen päästömaksujen vähentämiseen mekanismin maksusta ja sertifikaatin keskimääräisen hinnan määrittämiseen ja julkaisemiseen liittyvissä kysymyksissä. Täytäntöönpanovaltaa siirretään komissiolle myös tulliviranomaisten toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle antamien tietojen sisältöihin, päästöoikeuksien ilmaisjaon supistamista ja mekanismin päästökatteen laajentamista siirtymäkauden aikana koskevan laskennan metodologiaan ja mekanismiin sisältyvään raportointivelvoitteeseen liittyvissä kysymyksissä.

Edellä mainittuja asetusehdotukseen liittyviä toimi- ja täytäntöönpanovallan siirtoja komissiolle voidaan pitää määrällisesti laajoina, kun niitä katsotaan yhtenä kokonaisuutena. Niitä voidaan luonnehtia myös merkittäviksi mekanismille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska monista asetusehdotuksen käytännön toimeenpanoon ja toimintaan liittyvistä kysymyksistä ja yksityiskohdista on tarkoitus säätää niiden avulla ja koska mekanismin aikaansaamat vaikutukset riippuvat keskeisesti mekanismin käytännön toimeenpanossa onnistumisesta ja kolmansien valtioiden reaktioista mekanismin käyttöönottoon. Asetusehdotukseen liittyvien delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten tarkoituksenmukaisuuteen ja muotoon on näiden syiden takia perusteltua kiinnittää erityistä huomiota.

Komission mukaan asetusehdotukseen liittyvistä delegoiduista säädöksistä ja täytäntöönpanosäädöksistä ainoastaan raportointivelvoitteeseen liittyvä täytäntöönpanosäädös tulisi välttämättä antaa asetusehdotuksen voimaantuloon eli vuoden 2023 alkuun mennessä. Muut säädökset voitaisiin komission mukaan antaa tätä myöhemmin mutta kuitenkin ennen vuotta 2026, jolloin mekanismin käyttöönoton toinen vaihe alkaa. Tähän komission hahmottelemaan valmisteluajatauluun liittyy riski siitä, että asetusehdotuksen hyväksymisestä joudutaan päättämään tilanteessa, jossa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevat komission ehdotukset puuttuvat vielä monilta osin. Tällöin päätös asetusehdotuksen hyväksymisestä joudutaan tekemään ilman yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten mekanismi pantaisiin toimeen, ja siten myös ilman tarkempaa käsitystä mekanismin aikaan saamista vaikutuksista.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Hiilirajamekanismin lainsäädäntöväline olisi Euroopan unionin asetus. Sillä on ehdotuksen mukaan tarkoitus turvata säädösten suora soveltuvuus ja siten hiilirajamekanismin tehokas ja yhdenmukainen toimeenpano. Kansallisille viranomaisille annettavat toimeenpano- ja valvonta-tehtävät edellyttävät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Osa ratkaisusta, jotka aiheuttavat muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön, astuisi voimaan samaan aikaan asetusehdotuksen kanssa eli tammikuun 2023 alussa. Osa niistä kuitenkin annettaisiin vasta myöhemmin komission täytäntöönpanosäädöksiin.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission arvion mukaan hiilirajamekanismin taloudelliset kokonaisvaikutukset koko EU:lle olisivat rajallisia. Pääsyy maltillisille arvioille on se, että hiilirajamekanismia koskevat toimialat muodostavat lopulta suhteellisen pienen osan koko EU:n taloudesta. Komissio arvioi, että ehdotettu mekanismi supistaisi EU:n BKT:ta -0,22 prosenttia ja kulutusta -0,56 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, kun vaikutuksia verrataan vertailuskenaarioon, jossa EU:n ilmastotoimien tasoa nostetaan ja hiilivuotoa ehkäistään nykyisin toimin eli keskeisesti päästöoikeuksien ilmaisjaolla. Toisaalta mekanismi komission arvion mukaan kasvattaisi työllisyyttä 0,3 prosentilla samassa aikaikkunassa, koska mekanismi estää hiilivuotoa eli hiili-intensiivisen tuotannon siirtymistä EU:n ulkopuolelle. Tietyillä jatkojalostussektoreilla mekanismin vaikutus työllisyyteen olisi komission arvion mukaan kuitenkin lievästi negatiivinen. Negatiiviset vaikutukset talouteen tulevat niin tuonti- kuin tuontituotteita välituotteina käyttävien tuotteiden kallistumisesta.

Komissio painottaa arviossaan sitä, että 55-valmiuspaketin tavoitteiden toteutuminen ilman hiilirajamekanismiakin tuo vastaavanlaisia negatiivisia vaikutuksia talouteen. Tämä johtuu siitä, että valmiuspaketti joka tapauksessa kiristää päästöohjausta EU-alueella ja vähentää myös päästöoikeuksien ilmaisjakoa selvästi. Kysymys hiilirajamekanismin hyödyllisyydestä riippuukin keskeisesti siitä, estääkö se hiilivuotoa tehokkaammin vai heikommin kuin päästöoikeuksien ilmaisjako. Komission arvio on, että hiilirajamekanismi olisi tehokkaampi. Toisaalta komissio ei ole vaikutusarviossaan kyennyt tarkastelemaan kaikkia hiilirajamekanismin toimivuuden ja siten vaikutusten kannalta keskeisiä ilmiöitä, esimerkiksi kolmansien maiden tuottajien harjoittamaa resurssioptimointia ("resource shuffling"), joka heikentää hiilirajamekanismin tehokkuutta hiilivuodon ehkäisykeinona.

Mekanismiehdotus kasvattaisi yritysten ja viranomaisten hallinnollisia kustannuksia. Ehdotetut viranomaistehtävät olisivat uusi kokonaisuus, joka vaatisi kansallisesti hallinnon lisäresursseja. Kustannusten suuruutta on komission mukaan hyvin vaikea arvioida täsmällisesti, mutta karkeasti arvioiden yhteenlaskettu vuotuinen keskimääräinen kustannus yrityksille voisi olla noin 10-

14 milj. euron ja viranomaisille 15 milj. euron luokkaa EU:ssa. Komission oman vaikutusarvioinnin mukaan tehtävien antaminen jäsenvaltioiden viranomaisten hoidettavaksi edellyttää laajempia henkilöstöresursseja kuin tehtävien hoitaminen keskitetysti EU-tasolla. Lisäksi mm. IT-järjestelmien yhteensovittaminen kasvattaa hallinnollisia kustannuksia. Toisaalta mekanismin operatiivinen toiminta saataisiin komission arvion mukaan käyntiin nopeammin, kun siitä vastaisivat pääosin kansalliset viranomaiset.

Komissio ei ole vaikutusarvioinnissaan tarkastellut ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia pienille ja keskisuurille yrityksille. Hallinnollisten kustannusten osalta se kuitenkin arvioi, että kustannukset olisivat pienille ja keskisuurille yrityksille niiden taloudelliseen toiminnan kokoon suhteutettuna suurempia kuin suurille yrityksille. Toisaalta komissio huomauttaa, että mekanismi kohdistuisi alkuvaiheessa tuotteisiin, joita tuottavat pääosin suuret yritykset.

Mekanismista ei kertyisi maksutuloja sen käyttöönoton ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2023-2025, vaan tuloja kertyisi vasta käyttöönoton toisessa vaiheessa vuodesta 2026 alkaen. Käyttöönoton toisessa vaiheessa vuosina 2026-2035 rajamekanismin kerryttämien maksutulojen odotetaan komission vaikutusarvion mukaan kasvavan vuosittain rajamekanismin laajetessa komission ehdotuksen mukaisesti asteittain samaa tahtia päästöoikeuksien ilmaisjaon supistamisen kanssa. Toisaalta kertyvän maksutulon määrään tulee vaikuttamaan myös se, kuinka laajasti kolmannet maat ottavat käyttöön hiilen hinnoittelua tavalla, jolla ne eivät kuuluisi mekanismin piiriin tai jonka perusteella EU-tuotat voisivat pyytää vähennystä päästömaksuna annettavien sertifikaattien määrästä. Koska hiilen hinnoittelun yleistymisen ja yleisemmin ilmastotoimien vahvistumisen kolmansissa valtioissa on mekanismin eräs keskeinen tavoite, voidaan tehdä se yleinen havainto, että mitä paremmin mekanismi edistäisi tätä tavoitetta, sitä vähemmän se tuottaisi tuloja. Mikäli tämä kehityskulku toteutuisi, tarve hiilivuodon ehkäisemiselle vähenisi ja tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille toteutuisivat kansainvälisillä markkinoilla nykyistä paremmin.

Komissio arvioi, että maksutulon vuotuinen kertymä nousisi noin 2,1 miljardiin euroon vuonna 2030. Kokoluokaltaan tämä vastaisi suurin piirtein Suomen tämänhetkistä vuotuista EU-jäsenmaksua, joten EU:n koko budjettitalouden näkökulmasta kyse olisi verrattain pienestä lisätulokertymästä vuonna 2030. Hiilirajamekanismin piirissä olevia tuontituotteita vastaaviin EU-tuotteisiin kohdistuvan päästöoikeuksien ilmaisjaon supistamisesta saataisiin vuoden 2030 tasolla noin 7 mrd. euron lisätulokertymä olettaen, että nämä aiemmin ilmaisina jaetut päästöoikeudet siirtyvät huutokaupattaviksi. Yhteensä hiilirajamekanismi ja lisähuutokauppatulot kerryttäisivät noin 9 miljardin euron lisätulot EU:lle vuonna 2030. Ehdotuksen mukaan valtaosa CBAM-sertifikaattien myynnistä saatavista tuloista on tarkoitus ohjata EU:n budjettiin. Tässä yhteydessä komission ehdotuksessa viitataan uusien omien varojen käyttöönoton tarpeeseen ottaen huomioon elpymisvälineen takaisinmaksu. Komission EU:n päästökauppadirektiivin muuttamista koskevan direktiiviehdotuksen (KOM (2021), 551 lopullinen) mukaan huutokaupattaviksi siirtyneistä aiemmin ilmaisina jaetuista päästöoikeuksista syntyvät tulot ohjattaisiin innovaatiotalouteen.

Hiilirajamekanismin käyttöönoton vaikutuksia Suomen EU-maksutaakkaan ei ole mahdollista arvioida tässä vaiheessa, koska komission ehdotus ei sisällä tarkempia esityksiä mekanismista saatavien tulojen kohdennuksesta. Komissio antaa omien varojen päätöksen muuttamista koskevan ehdotuksensa vasta myöhemmin syksyllä 2021.

Suomen näkökulmasta hiilirajamekanismi koskisi erityisesti tuontia Venäjältä, sillä Venäjän osuus kaikkien ehdotukseen sisällytettyjen tuotteiden tuonnin arvosta vuonna 2019 oli 60 prosenttia (592 milj. euroa). Vuonna 2020, jolloin koronavirusepidemia vaikutti kauppavirtoihin, Venäjän tuonnin vastaava osuus oli 53 prosenttia (382 milj. euroa). Venäjän sähkön osuus oli

31 prosenttia kaikesta ehdotukseen sisällytettyjen tavaroiden tuonnista vuonna 2019. Venäjältä tuotujen lannoitteiden osuus oli puolestaan 12 prosenttia. On oletettavaa, että mekanismi luo kustannuspaineita näissä tuotteissa.

Hiilirajamekanismin soveltaminen sähkön tuontiin tulisi vaikuttamaan Venäjältä Suomeen tuotavaan sähköön. Suomi on vahvasti riippuvainen sähkön tuonnista. Vuositasolla Suomeen tuodaan noin 20 prosenttia sähköntarpeesta, mutta talven huippukulutuksen aikana osuus on ollut 25-30 prosenttia. Venäjältä tuodun sähkön osuus sähköntarpeesta on ollut noin 5-10 prosenttia. Tuontiriippuvuus on vähenemässä Olkiluoto 3 kaupallisen käyttöönoton myötä vuonna 2022. Toimitusvarmuuden kannalta tilanne paranee myös Ruotsiin rakennettavan uuden vaihtosähköyhteyden myötä, jonka pitäisi valmistua vuonna 2025. Vuodesta 2026 alkaen kerättävä hiilirajamekanismin mukainen maksu tulisi todennäköisesti tekemään sähköntuonnin Venäjältä kannattamattomaksi, mikä alustavan arvion mukaan nostaisi sähkön hintaa Suomessa suuruusluokaltaan 5 euroa megawattitunnilta ja siten vaikuttaisi yleisesti teollisuuden kilpailukykyyn. Toisaalta mekanismin mukainen maksu vaikuttaisi positiivisesti kotimaisen sähköntuotannon (mukaan lukien uusiutuvan sähköntuotannon) kannattavuuteen sähkömarkkinoilla. Venäjän tuonnin loppuminen heikentäisi myös toimitusvarmuutta, mutta Olkiluoto 3:n ja Ruotsin vaihtosähköyhteyden myötä vaikutus on todennäköisesti hallittavissa.

Hiilirajamekanismilla on vaikutuksia suomalaiseen terästeollisuuteen muun muassa välituotteiden tuonnin kautta. Sektoriin kohdistuvien 55-valmiuspaketin eri osien yhteisvaikutusten tarkastelu on tärkeää, kun päästökaupan ilmaisjako on poistumassa. Niitä teräs- ja rautatuotteita, joiden tuonnille hiilirajamekanismia komissio ehdottaa, tuotettiin Suomessa vuonna 2019 noin 5,8 miljardin euron arvosta. Koska osa teräs- ja rautatuotteista olisi mekanismin piirissä ja osa ei, kokonaisuuden vaikutuksia terästeollisuuden kilpailukykyyn on haastavaa arvioida. Teräksen osalta komissio on arvioinut tuontihintojen nousevan noin 4-6 prosenttia.

Tässä vaiheessa ei ole käytettävissä arviota hiilirajamekanismin käyttöönoton vaikutuksista mekanismin piirissä olevia tuotteita sisältävien väli- ja lopputuotteiden valmistukseen, kauppaan ja kilpailukykyyn. Vuonna 2020 valmistuneen ETLA:n (VN TEAS) -selvityksen mukaan, huomattava osa kaikesta tuonnista on välituotteita, joita käytetään EU:n omassa tuotannossa. Välituotteiden hintojen nousu lisää lopputuotteiden valmistajien kustannuksia. Heikentynyt kilpailukyky näkyi ETLA:n mallinnuksessa yksinkertaistetussa skenaariossa tuotannon vähenemisenä kulkuneuvojen valmistuksessa, kone- ja laitteollisuudessa sekä elektroniikkateollisuudessa, jotka käyttävät välituotteina EU:n ulkopuolisista maista tuotuja metalleja ja metallituotteita.

4.3 Ympäristövaikutukset

Komissio arvioi hiilirajamekanismin vähentävän kasvihuonepäästöjä niin EU:ssa kuin muualakin maailmassa. Mekanismin kuuluvien sektorien osalta komissio arvioi mekanismin pienentävän päästöjä 13,8 prosenttia verrattuna nykyisiin toimiin. Hiilirajamekanismin piiriin kuuluvat toimialat sähkönkulutus huomioiden edustavat noin 40 prosenttia EU:n kaikista kasvihuonekaasupäästöistä vuonna 2020. Muun maailman osalta komissio arvioi, että mekanismi vähentäisi päästöjä 0,4 prosenttia hiilirajamekanismin kuuluvien toimialojen osalta. On kuitenkin huomattava, että komissio ei arviossaan ota huomioon tuotannon mahdollista uudelleen organisointia siten, että EU:hun tuovat maat käyttäisivätkin itse saastuttavan tuotannon ja toisivat EU:hun puhtaamman tuotannon tai että EU:hun suuntautuva tuonti tulee jo valmiiksi pienipäästöisistä tuotantolaitoksista (ns. ”resource shuffling” vaikutus).

Osana ympäristövaikutuksia komissio arvioi mekanismin vaikutusta myös hiilivuotoon. Ehdotettu mekanismi vähentäisi hiilivuotoa komission arvion mukaan 29 prosenttia. Osa tästä hiilivuotoa ehkäisevästä vaikutuksesta tulee jo sovittujen päästökauppasektorin tavoitteiden kautta, sillä päätös EU-päästöoikeuksien määrän supistamisesta tulevaisuudessa pienentää myös päästöoikeuksien ilmaisjakoa ja siten lisää hiilivuotoa. Ehdotetun mekanismin avulla päästötavoitteet vaikuttavat vain päästöoikeuksien hinnan nousun kautta ja siten vähentävät hiilivuotoa EU:ssa kulutetun tuotannon osalta. Komissio arvioikin mekanismin pienentävän tuontia sitä koskevilla sektoreilla (11,9 prosenttia vuoteen 2030 mennessä).

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sääntelyllä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia suhteessa perustuslakiin tai perus- ja ihmisoikeuksiin. Asetusehdotuksen keskeinen tavoite on ehkäistä hiilivuotoa ja saada aikaan päästövähennyksiä sekä EU-alueella että muualla maailmassa. Päästövähennysten aikaan saamisen kautta asetusehdotus edistäisi jossain määrin ihmisten turvallisuutta ja terveellistä elinympäristöä. Samalla toteutettaisiin perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kanta komission ehdotukseen on valmisteltu valtiovarainministeriön johdolla yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ulkoministeriön kanssa.

Komission ehdotus esiteltiin jaostojen ympäristö (EU23), maatalous- ja elintarvike (EU18), metsä (EU14), liikenne (EU22), energia- ja Euratom (EU21), budjetti (EU34) sekä verotus (EU9) laajojen kokoonpanojen yhteiskokouksessa 11 päivänä elokuuta 2021.

U-kirjelmäluonnos käsiteltiin talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset -jaoston (EU1) ja ympäristöjaoston (EU23) kirjallisissa menettelyissä 26 päivänä elokuuta 2021.

EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 1 päivänä lokakuuta 2021.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittely oli 7 päivänä lokakuuta 2021.

Ehdotuksen neuvostokäsittely alkoi 2 päivä syyskuuta 2021 Slovenian puheenjohtajakaudella. Ehdotuksen käsittelyä varten on perustettu erityinen poikkisektoraalista asiantuntemusta hyödyntävä ad hoc -työryhmä talous- ja rahoitusasioiden neuvoston alaisuuteen. Euroopan parlamentin käsittelystä tai käsittelyaikataulusta ei ole vielä tietoa.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei tässä vaiheessa ole tietoa. Ehdotuksen yksityiskohtainen käsittely jäsenvaltioissa on kesken, ja monet jäsenvaltiot, mukaan lukien Suomi, ovat jättäneet tässä vaiheessa yleisen tarkasteluvarauman ehdotukseen.

8 Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU-ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 prosentin ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto muodostaa tässä vaiheessa ensimmäisiä kantojaan komission asetusehdotukseen hiilirajamekanismista. Valtioneuvosto täydentää ja tarkentaa kantojaan ehdotuksen yksityiskohtaisemman arvioinnin sekä EU-tason neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä asetusehdotuksessa hiilirajamekanismille asetettuja tavoitteita tehostaa hiilivuodon ehkäisyä ja edistää hiilen hinnoittelun yleistymistä sekä ilmastotoimien vahvistumista kolmansissa valtioissa. Näille tavoitteille on selkeä tarve EU:n nostaessa ilmastokunnianhimon tasoa ja vahvistaessa päästöohjausta alueellaan.

Valtioneuvosto korostaa, että hiilivuotoa ehkäisevien toimien suunnittelussa tulee ottaa huomioon energiantensiivisen teollisuuden aseman ja tasapuolisten toimintaedellytysten edistäminen kansainvälisessä kilpailussa. Toimien tulee myös olla yhdenmukaisia Maailman kauppajärjestö WTO:n sääntöjen kanssa.

Hiilirajamekanismi tulee yhteen sovittaa huolellisesti EU-päästökaupan ja muiden ohjauskeinojen kanssa ja sen toimivuutta tulee arvioida myös EU:n ulkopuolisten valtioiden harjoittaman ilmastopolitiikan suhteen. EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa käytävää vuoropuhelua hiilirajamekanismista tulee myös jatkaa WTO-oikeudellisten riskien ja taloudellisten vastatoimien pienentämiseksi.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdottamaa mekanismin vaiheittaista käyttöönottoa. On myös perusteltua, että mekanismi kohdennettaisiin ensi vaiheessa päästöjä aiheuttaviin yksinkertaisiin tuontituotteisiin, joiden päästösäätö on monimutkaisempien tuotteiden päästösäätöä helpommin määritettävissä ja jotka EU:ssa valmistettuina kuuluisivat päästökauppasektorin hiilivuodolle alttiille toimialoille. Valtioneuvosto korostaa, että mekanismin suunnittelussa tulee alusta alkaen ottaa huomioon se, että käyttöönotettava mekanismi muodostaisi hyvän pohjan mekanismin jatkokehittämiselle ja mahdolliselle laajentamiselle monimutkaisempiin tuotteisiin muu ohjauskeinokonteksti huomioon ottaen.

Valtioneuvosto pitää mekanismin suunnittelun kannalta tavoitteena myös vakaan ja ennakoitavan investointi- ja sääntely-ympäristön turvaamista vihreän siirtymän edellyttämille vähäpäästöisille investoinneille.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä sitä, että hiilirajamekanismin mukaista maksua ryhdyttäisiin ehdotuksen mukaan keräämään vasta mekanismin käyttöönoton toisen vaiheen alussa vuonna 2026. Se, että käyttöönoton ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2023-2025, maksua ei vielä kerätä, turvaa muun muassa sähkön kansallista toimitusvarmuutta, joka on Suomelle keskeinen mekanismin soveltamisalaan liittyvä kysymys.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä edellytyksenä hiilirajamekanismin käyttöönotolle sitä, että mekanismi ehkäisee hiilivuotoa paremmin ja tuottaa enemmän muita hyötyjä kuin nykyiset hiilivuotoa ehkäisevät toimet, erityisesti päästöoikeuksien ilmaisjako. Valtioneuvosto katsookin, että hiilirajamekanismin yksityiskohdista ja vaikutuksista tarvitaan tältä osin lisäselvityksiä neuvottelujen kuluessa. Oikein toteutettuna hiilirajamekanismi mahdollistaa hiilen hinnan läpäisyn markkinoille ja luo siten edellytyksiä teollisuuden hiilineutraaliuteen vaadittavien teknologioiden käyttöönotolle globaaleilla markkinoilla. Valtioneuvosto toteaa, että rajamekanismin aikaansaamat vaikutukset riippuvat kuitenkin keskeisesti siitä, kuinka hyvin mekanismin käytännön toimeenpanossa onnistutaan ja miten kolmannet valtiot ja niiden toimijat reagoivat mekanismin käyttöönottoon.

Kun hiilirajamekanismi otetaan käyttöön, tulee päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopua hiilirajamekanismin mukaisten tuontituotteiden EU-valmistuksen osalta samalla tahdilla kuin mekanismi otetaan käyttöön. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että komission kaavailema vuodesta 2026 vuoteen 2035 jatkuva kymmenen vuoden siirtymäjärjestely vaikuttaa pitkälti. Valtioneuvosto katsoo, että sementin osalta mekanismi voitaisiin ottaa käyttöön ehdotettua nopeammin.

Valtioneuvosto korostaa tarvetta huolelliselle analyysille eri sektoreiden merkityksestä globaaleilla markkinoilla ja väliuotekäytössä. Komission tulisi analyysissään myös tarkastella mekanismin yksityiskohtia ja niiden toimivuutta mekanismin mahdollisen monimutkaisempiin tuotteisiin laajentamisen näkökulmasta. Hiilirajamekanismin yksityiskohdista ja vaikutuksista esimerkiksi sähkön hintaan tarvitaan lisäselvityksiä neuvottelujen kuluessa. Tarkempia arvioita tarvittaisiin myös mekanismin piiriin kuuluvien sektorien ja tuontituotteiden merkityksestä Suomen taloudelle ja suomalaisten sekä eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyllä. Alustavan arvion mukaan Suomen kannalta tärkeimmät sektorit ovat sähkö, lannoitteet sekä teräs ja rauta. Hiilirajamekanismin soveltamisella sementtiin ei arvioida olevan merkittäviä kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia Suomelle, mutta sillä voitaisiin saavuttaa selkeitä ilmastohyötyjä. Mekanismin kohdentamista eri sektoreille koskevassa valmistelussa, mukaan lukien kohdentuminen pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, tulee edetä sekä toteutuksen että päästöjen arvioinnin osalta toimijoiden sektoriasiantuntemusta hyödyntäen.

Komission esittämän hallintorakenteen ja sen yksityiskohtaisempien vaikutusten arviointi edellyttää lisäselvitysten saamista komissiolta. Mekanismin täytäntöönpanoon liittyvien viranomaistehtävien osalta huomiota tulee kiinnittää tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen tehtävienjakoon kansallisten ja EU-tason viranomaisten välillä.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehityksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. EU:n omia varoja kehittämällä voidaan esimerkiksi vähentää elpymisvälineen takaisinmaksusta jäsenvaltioille aiheutuvaa maksuosuutta.

Lisäksi EU:n rahoitusta koskevia uudistuksia tehtäessä valtioneuvosto pitää tärkeänä mahdollisten uudistusten yhteyttä unionin keskeisiin tavoitteisiin, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaan.

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen kuten hiilirajamekanismin avulla saatavien tulojen mukaanoton, lähtökohtana tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai aiheuta muuten kohutuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. EU:n rahoituslähteitä koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille. Omia varoja koskevissa ratkaisuisa tulee ottaa huomioon, että myös näitä koskevat päätökset voivat herättää kysymyksiä niiden yhdenmukaisuudesta WTO-sääntöjen kanssa.

Valtioneuvosto tarkastelee 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen sisältyvien ehdotusten rahoituskellisia vaikutuksia yhtenä kokonaisuutena ja tarkentaa kantaansa niihin neuvottelujen edetessä. Viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaisuus huomioiden.

Valtioneuvosto katsoo tämänhetkisen tiedon perusteella, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on lähtökohdiltaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Valtioneuvosto kuitenkin kiinnittää huomiota ehdotuksen sisältämiin toimivallan siirtoihin ja niihin liittyviin epävarmuuksiin ja siksi haluaa vielä tarkastella näitä ehdotuksia tarkemmin.