

U 57/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista (hiilirajamekanismi, CBAM).

Ympäristövaliokunta, 11.11.2021



Suomen ilmastopaneeli

Markku Ollikainen

<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/U+57/2021>

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Hiilivuodolla tarkoitetaan hiili-intensiivisen tuotannon siirtymistä matalamman ilmastosäätelyn kolmansiin valtioihin kiristyvän ilmastopolitiikan maista 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. Hiilirajamekanismin huolehtii siitä, että EU-tuontituotteiden hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin niiden hiilisisältöä, eli ilmastomuutoksen yhteiskunnallisia kustannuksia. Samalla mekanismi kannustaa 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 hinnoittelupolitiikoita, erityisesti niiden kulmakiveä, EU-päästökauppaa.

Komission aikomuksena on ollut tehdä mekanismista täysin yhteensopiva Maailman kauppajärjestö WTO:n sääntöjen ja muiden EU:n kansainvälisten sitoumusten kanssa.

Hiilirajamekanismiin liittyy fiskaalinen aspekti. Se olisi yksi EU:n kolmesta kaavaillusta uudesta omasta varasta, josta kertyvien tulojen käytöstä ja hallinnoinnista komissio antaa erillisen ehdotuksen myöhemmin syksyllä 2021. Komission ehdotuksen mukaan hiilirajamekanismista kertyvät maksutulot on tarkoitus suunnata valtaosin EU-budjettiin. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä tähän liittyviä tarkempia ehdotuksia

Komissio ehdottaa, että hiilirajamekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökauppajärjestelmästä erillisenä mutta sitä peilaavana päästöoikeussertifikaattien kauppaan 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 päästösertifikaatteja ("CBAM certificates").

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 päätöshinnan keskiarvoa kullakin kalenteriviikolla. Jos kalenteriviikolla ei ole järjestetty päästöoikeuksien huutokauppoja, hinta perustuisi edeltävän kalenteriviikon markkinapäivien päätöshinnan keskiarvoon.

Ehdotetussa sertifikaattijärjestelmässä ei ole EU-päästökaupan tapaan päästokiintiötä. Valtuutettu ilmoittaja on velvollinen huolehtimaan, että sillä on riittävä määrä sertifikaatteja päästöjensä kattamiseen. Ylijääneitä sertifikaatteja on mahdollista myydä rajoitetusti takaisin kansalliselle hiilirajamekanismiviranomaiselle. Tuojien ei sallita käydä päästösertifikaateilla kauppaa jälkimarkkinoilla.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Ilmastopaneeli pitää ehdotettua hiilirajamekanismia tervetulleena aloitteena. Hiilirajamekanismi on päästöoikeuksien ilmaista alkujakoa toimivampi keino ehkäistä hiilivuotoa, se muuttaa hintasuhteita vähäpäästöisten tuotteiden hyväksi laskien päästöjä, ja luo myös kannustimia päästövähennystoimiin tuontimaissa. Seuraavassa esitetään joitakin lisänäkökohtia mekanismin taustasta, luonteesta ja vaikutuksista Suomeen.

Mekanismin historia

Hiilirajamekanismista keskusteltiin ilmastopolitiikan yhteydessä laajamittaisesti jo Kööpenhaminan ilmastokokouksessa. Mekanismi nähtiin ilmastotoimiin sitoutuvien maiden uhkapisteenä maille, jotka ovat haluttomia rajoittamaan päästöjään. Komission ehdottamalla mekanismilla on nämä samat ominaisuudet: se toimii uhkapisteenä, koska mekanismi asetetaan harkinnanvaraisesti maille, jotka eivät tee ilmastotoimia tai tekevät niitä vähän. Mikäli tuojamaa tällaisen uhkan edessä nostaa kunnianhimoaan, ei mekanismia tarvitse ottaa käyttöön.

Hiilirajamekanismin käyttöönottoa on hidastanut WTO-lainsäädäntö, joka edellyttää vapaata kilpailua ja suojatulleista pidättäytymistä. Hiilirajamekanismi on lähellä perinteistä tullia, mutta sen perusteena on kuitenkin ilmastovaikutus, ei kotimaan talouden suojele. On kuitenkin syytä olettaa, että mekanismin käyttöönottoon liittyy kiistoja ja syytöksiä epäreilusta suojatullista. Komission ehdotuksessa kuitenkin sanotaan, että hiilirajamekanismin suunnittelussa on otettu huomioon WTO-säännöt sekä muut kansainväliset velvoitteet.

Vaikutukset Suomessa

Mikäli mekanismista huolimatta monet maat eivät tehosta ilmastotoimiaan, hiilirajamekanismi astuu voimaan. Mekanismi nostaa hiilirajamaksun kohteena olevan tuontihyödykkeen hintaa kotimarkkinalla ja vähentää sen kysyntää. Sen sijaan kysyntä vähäpäästöisimmelle tuotteelle (kotimarkkinalla tai toisista, vähähiilisemmän tuotannon maista) kasvaa, jolloin osa kustannusten kasvusta vältetään. Mikäli korvaavia tuotteita ei ole, kotimarkkina kohtaa sellaisenaan kohoavat hinnat, jotka joka tapauksessa heijastavat paremmin tuotteiden yhteiskunnallisia kustannuksia. Suomen oloissa huomio kiinnittyy ennen muuta metalli- ja metsäteollisuuteen, jotka tuovat paljon välituotteita. Näiden alojen kustannukset kasvavat. Sähkön osalta hiilirajamekanismi nostaisi ensi vaiheessa suomalaisen sähkön hintaa erityisesti talvikauden huippukulutusjaksoilla, jota on katettu sähkön tuonnilta muun muassa Venäjältä. Kokonaisvaikutus olisi tuoteketjun päästöjen väheneminen.

Mekanismilla olisi myös epäsuoria vaikutuksia. Kilpailulainsäädännön mukaan kansallinen teollisuus ei voi saada kaksinkertaista tukea mekanismin johdosta. Tämän vuoksi päästöoikeuksien ilmaisesta alkujaosta tulisi luopua aloilla, joilla hiilitullimekanismi astuu voimaan. Tämä muutos koskisi merkittävästi sekä metsä- että metalliteollisuutta.