Hiilirajamekanismi (CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism)

Outokumpu on suurin ruostumattoman teräksen valmistaja EU:ssa, joka työllisti vuonna 2020 suoraan noin 10 000 henkilöä. Suomessa Outokumpu työllistää suoraan n. 2 500 henkeä, ja epäsuoraan noin 7 000 henkeä. Outokummun liikevaihto oli vuonna 2020 5,6 miljardia euroa ja toimitukset 2,1 miljoonaa tonnia ruostumattomia terästuotteita sekä noin 0,5 miljoonaa tonnia ferrokromia, josta noin 75 % käytetään sisäisesti. Ferrokromi valmistetaan Kemissä sijaitsevasta EU:n ainoasta kromikaivoksesta louhitusta kromiitista. Kromi on olennainen seosaine ruostumattoman teräksen valmistukseen sillä kromi tekee teräksestä ruostumattoman. Outokummun Suomen tuotannosta viennin osuus on noin 95 %. Outokumpu pitää myönteisenä aloitetta, jonka tavoite on estää hiilivuotoa ja edistää tasapuolisia toimintaedellytyksiä globaaleilla markkinoilla. Mekanismin toimivuutta tulee kuitenkin varmistaa tietyillä lisäyksillä olemassa olevaan esitykseen.

- Nykyiset hiilivuodon suojamekanismit tulisi säilyttää hiilirajamekanismin rinnalla, mahdollistaen vihreän siirtymän vaatimat investoinnit, ottaen huomioon WTO:n säännöt
- Hiilirajamekanismin tulisi ottaa huomioon tuotteen kokonaishiilijalanjälki, eikä ainoastaan tuotteen valmistamisen suorat päästöt. Mekanismiin tulisi sisällyttää myös tuotteen valmistukseen käytetyn sähkön valmistuksen ja raaka-aineiden valmistuksen aiheuttamat päästöt
- Ehdotettu hiilirajamekanismi mahdollistaa järjestelmän kiertämisen osaoptimoimalla tuotantoa sekä käyttämällä oletusarvoja, jotka pohjaavat Euroopan huonoimpiin tuotantolaitoksiin

Tausta

Hiilirajamekanismi olisi uudenlainen väline EU:n ilmastopolitiikan työkalupaketissa. Sen avulla tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetetaan samankaltainen maksu,joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästövähennystavoitteiden ja päästökaupan seurauksena.

Hiilirajamekanismi täydentäisi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa varten perustettua järjestelmää (ETS) unionissa soveltamalla vastaavia sääntöjä tuontiin unionin tullialueelle. Hiilirajamekanismi otettaisiin ehdotuksen mukaan käyttöön vaiheittain vuoden 2023 alusta alkaen. Järjestelmässä tuontia harjoittavat yritykset velvoitettaisiin ilmoittamaan tuontinsa ja niistä aiheutuneet suorat päästöt ja hankkimaan päästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia (”CBAM-todistukset”). CBAM-todistuksia ehdotetaan mukautettavan vastaamaan sitä, missä määrin EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeudet jaetaan maksutta unionissa toimiville laitoksille ja siten hiilirajamekanismi ei suosisi Eurooppalaisia valmistajia.

Järjestelmästä tulisi vähitellen vaihtoehto hiilivuotoriskin ehkäisemiseksi perustetuille mekanismeille, erityisesti päästöoikeuksien ilmaisjakelulle. Päästöoikeuksien ilmaisjaosta luovuttaisiin asteittain kymmenen vuoden pituisen siirtymäkauden aikana. Siirtymäkausi alkaisi ehdotuksen mukaan vuoden 2026 alussa ja päättyisi vuoden 2035 alussa.

Outokummun näkemys hiilirajamekanismi-ehdotuksesta

Toimenpiteitä tarvitaan, mutta on olemassa todellinen vaara, että ehdotetun kaltainen hiilirajamekanismi ei tuota odotettuja tuloksia. Nykyisiä hiilivuodon estämisen toimenpiteitä ei tulisi poistaa ennen kuin hiilirajamekanismin tehokkuus on voitu arvioida perusteellisesti. Nykyisiä hiilivuototoimenpiteitä tarvitaan vähintään nykyisellä tasolla, jotta mahdollistettaisiin vihreän siirtymän vaatimat investoinnit. Kunnianhimoiset ilmastotavoitteet ja nousevat päästökaupan kustannukset vaativat vahvistettua eikä heikennettyä hiilivuotosuojausta.

Teräsalan sisällyttäminen hiilirajamekanismi-järjestelmään on monimutkaista ja aiheuttaa riskejä, sillä terästuotteilla käydään kauppaa monien kolmansien maiden kanssa yli sadan tullikoodin alla. Lisäksi erilaiset tuotantoreitit avaavat mahdollisuuksia kiertää järjestelmää.

Hiilirajamekanismia täydentävä päästökaupan alainen ilmaisjakelu sekä päästökaupan epäsuorien sähkökustannusten sähköistämisen tuki tarvitaan vähintään vuoteen 2030 asti, jotta yritykset voivat keskittyä vähähiilisiin investointeihin ja hiilirajamekanismin tehokkuutta voidaan kunnolla arvioida. Mahdollisen vaiheittaisen lopettamisen jälkeen tulee edellyttää, että on olemassa seurantajärjestelmä, joka arvioi jatkuvasti hiilirajamekanismin tehokkuutta yhdessä mahdollisuudella vahvistaa hiilivuotosuojaa niin tarvittaessa.

Ruostumattoman teräksen hiilipäästöt ovat peräisin suorien päästöjen (scope 1) lisäksi myös sähkön tuotannosta syntyvistä päästöistä (Scope 2, noin 18,7 %)[1] sekä raaka-aineiden tuotannosta(Scope 3, noin 67,5 %)[1]. Sen vuoksi scope 2 sekä scope 3 päästöt olisi sisällytettävä ruostumattomaan teräkseen hiilirajamekanismiin hiilivuodon ehkäisemiseksi sekä korkean hiilidioksidi-intensiteetin omaavien ruostumattomien terästuotteiden hiilivuotosuojan riittäväksi varmistamiseksi. Esitetty hiilirajamekanismi kattaisi vain suorat (scope 1) päästöt ja se kattaisi siten vain alle 14 % tuotteen kokonaishiilijalanjäljestä. Outokummun tapauksessa päästökauppa vaikuttaa kaikkien päästöosa-alueiden kautta (scope 1, 2 ja 3) sillä Outokummun laitokset EU:ssa ovat ETS:n piirissä (scope 1), Outokummun sähkön hintaan vaikuttaa CO_2 hinta (scope 2) ja Outokumpu valmistaa itse oman ferrokrominsa, joka muilla ruostumattoman teräksen vamistajilla olisi heidän scope 3 päästö, mutta Outokummun jalanjäljessä se näkyy lähinnä scope 1 ja scope 2 päästöinä.

Euroopan Unionissa sähkö on jo huomattavan vähähiilinen verrattuna moneen Unionin ulkopuolisen maan sähköön. Tämä tulisi ottaa huomioon hiilirajamekanismissa. Mikäli todellisia, sertifioituja seurantatietoja, koskien tuotavan tavaran sähkön epäsuoraan päästökertoimeen ei voida antaa, oletusarvoja tulisi käyttää. Oletusarvoille tulisi olla selkeä määritelmä esim. sähkön keskimääräinen päästökerroin tuotantomaassa.

Ruostumattoman teräksen hiilivuodon välttäminen riippuu suuresti scope 3 sisällyttämisestä, koska tämä on pääosa kokonaishiilijalanjäljestä. Scope 3 päästöt voitaisiin huomioida tarpeen tullen oletusarvoilla, jotka pohjautuisivat esimerkiksi yhdistysten ja instituuttien julkaisemiin LCA-analyyseihin (life-cycle assessment) sertifioitujen seurantatietojen puuttuessa.

Hiilirajamekanismin riskinä voidaan pitää, että EU:n ulkopuolinen tuottaja laskennallisesti allokoi pienemmän jalanjäljen tietylle ”vihreälle” tuoteryhmälle jota myytäisiin EU:ssa samalla kuin saman tuottajan vastaava tuote myytäisiin suuremmalla jalanjäljellä EU:n ulkopuolelle. Tällaista käytäntöä ei tulisi sallia. Jos suoria päästöjä koskevia todellisia seurantatietoja ei toimitettaisi riittävästi, sovellettaisiin oletusarvoja. Jos viejämaata koskevia luotettavia tietoja ei voida soveltaa tuoteryhmälle, oletusarvojen tulee perustua kyseisen tuoteryhmän 10 prosentin huonoimmin toimivien EU:ssa sijaitsevien laitosten keskimääräiseen päästöintensiteettiin. Tämä tulisi suosimaan monen tuontituotteen hiilijalanjälkeä todellisuuteen verrattuna.

Hiilirajamekanismin puutteena on EU:n ulkopuolisen markkinan sivuuttaminen kokonaan. Hiilirajamekanismi voi vaarantaa Euroopan vientiteollisuutta poistamalla päästökauppajärjestelmän puitteissa myönnetyt ilmaiset päästöoikeudet, joiden avulla tuottajille saadaan tasapuoliset toimintaedellytykset maailmanmarkkinoilla. Hiilirajamekansmin tulisi välttää lisäkustannuksia Eurooppalaiselle vientiteollisuudelle. CBAM-todistuksista saadut maksut tulisi käyttää ETS päästökaupan tavoin teollisuuden vähähiili-investointien tukemiseksi.

[1] International Stainless Steel Forumin (ISSF) vuoden 2019 julkaisemat tiedot