24.10.2021

Budjettiosasto

Vastine lausuntoihin U 57/2021 vp (hiilirajamekanismi, CBAM)

Kirjallisen lausunnon valtiovarainvaliokunnan verojaostolle asiaan U 57/2021 vp (hiilirajamekanismi, CBAM) liittyen antoivat Akava, EK, Energiateollisuus ry, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry (2kpl), Maataloustuottajien keskusliitto ry (MTK), Outokumpu Oyj, SAK, STTK, Suomen Luonnonsuojeluliitto (SLL), Suomen Yrittäjät (SY), Teknologiateollisuus ry, Ulkoministeriö ja WWF.

Lausunnoissa pääosin puollettiin valtioneuvoston kannan linjoja. Keskenään eriäviä ja valtioneuvoston kannasta poikkeavia näkemyksiä ja muutosehdotuksia esitettiin komission ehdotukseen sisältyvän päästöoikeuksien ilmaisjaon luopumisen, sen aikataulun ja EU-vientiin kohdistamien vaikutusten osalta. Myös sähkön ja sementin sisällyttämiseen mekanismin piiriin liittyen esitettiin joitakin valtioneuvoston kannasta poikkeavia näkemyksiä. Lisäksi hiilirajamekanismin käyttöönotolle asetettuun keskeistä edellytystä ehdotettiin muutettavaksi yhdessä lausunnossa.

EK, Teknologiateollisuus, Kemianteollisuus, Metsäteollisuus ja Outokumpu Oyj totesivat pitävänsä nykyisiä hiilivuodon ehkäisykeinoja toimivina ja suhtautuvansa hiilirajamekanismiin käyttöönottoon varauksellisesti keskeisesti siitä syystä, että komissio ehdottaa mekanismin korvaavan päästöoikeuksien ilmaisjaon mekanismin piiriin tulevien tuotteiden osalta. WWF sen sijaan katsoi mekanismin käyttöönoton olevan Suomen kokonaisedun mukaista ja että päästöoikeuksien ilmaisjaosta tulee luopua, kun mekanismi otetaan käyttöön. SLL kannatti hiilirajamekanismia, jos se toteutetaan niin, että se vähentää päästöjä ja eriarvoisuutta. Tässä tilanteessa mekanismin tulisi SLL:n mielestä korvata päästöoikeuksien ilmaisjako viivytyksettä.

EK, Teknologiateollisuus, Kemianteollisuus, Metsäteollisuus ja Outokumpu Oyj olivat lisäksi sitä mieltä, että päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumiselle tarvitaan pitkä siirtymäaika. Myös SAK katsoi, ettei päästöoikeuksien ilmaisjaosta tule luopua liian nopeasti. SLL ja WWF pitivät komission ehdottamaa siirtymäkautta liian pitkänä. WWF myös katsoi, että sementin osalta ilmaisjako voisi poistua muita tuotteita nopeammin, kuten valtioneuvoston kannassa todetaan. EK puolestaan ehdotti tämän liian pitkältä vaikuttavaa siirtymäkautta ja sementtiä koskevan virkkeen poistamista kokonaan valtioneuvoston kannasta.

EK:n, Teknologiateollisuuden, Metsäteollisuuden, Kemianteollisuuden ja Outokumpu Oyj:n lausunnoissa nousi keskeisenä huolena esiin se, ettei komission ehdotuksessa ole huomioitu mekanismin aiheuttamia kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia EU-viennille. EK, Teknologiateollisuus, Metsäteollisuus, Kemianteollisuus ja Outokumpu Oyj katsoivat, että on ongelmallista, ettei komission ehdotus sisällä kompensoivia elementtejä, joilla kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia EU-viennille lievennetään ja samalla edistetään tasapuolisten kilpailuedellytysten toteutumista kansainvälisillä markkinoilla. EK ehdotti Suomen kantaan konkreettista muutosta, jossa todettaisiin, että niiden hiilirajamekanismisektoreiden tuotteiden osalta, joita viedään Euroopan ulkopuolelle, ilmaisjako säilyisi ennallaan tai tilalle luotaisiin vastaava WTO:n sallima menettely. Myös Teknologiateollisuus piti ratkaisuvaihtoehtona esillä sitä, että päästöoikeuksien ilmaisjako säilyisi hiilirajamekanismin rinnalla hiilivuodon ehkäisykeinona.

Ulkoministeriö viittasi lausunnossaan ennen komission ehdotuksen julkaisua esittämäänsä näkökohtaan siitä, että päästöoikeuksien ilmaisjaon säilyttäminen hiilirajamekanismin rinnalla nähtäisiin mahdollisesti WTO-sääntöjä rikkovana toimena. Ulkoministeriö myös toi esiin, että tämä mahdollinen yhteensopimattomuus WTO-sääntöjen on ratkaistu komission ehdotuksessa luopumalla päästöoikeuksien ilmaisjaosta siirtymäkauden jälkeen ja että tätä voidaan ulkoministeriön tämänhetkisen käsityksen mukaan WTO-sääntöjen mukaisena ratkaisuna. Ulkoministeriö myös korosti lausunnossaan hiilirajamekanismin WTO-yhdenmukaisuuden merkitystä mekanismin suunnittelun reunaehtona, sillä WTO-yhdenmukaisuus on keskeinen osatekijä kolmansien valtioiden vastatoimiuhan

ehkäisemisessä. Ulkoministeriö viittasi tässä kohdassa Etlan johtaman tutkimuslaitoskonsortion vuonna 2020 valtioneuvostolle laatimaan selvitykseen hiilirajamekanismin vaikutuksista. Selvityksen mukaan kolmansien valtioiden vastatoimet tekisivät tyhjäksi kaikki taloudelliset hyödyt, joita hiilirajamekanismista mahdollisesti EU-tuotannolle saataisiin.

ETLA toteaa omassa lausunnossaan, että hiilirajamekanismin toteutustavan tulisi olla mahdollisimman tehokas ja toisaalta sen pitäisi pyrkiä tukemaan globaaleja ilmastopolitiikan ratkaisuja. Etlan mielestä komission hiilirajamekanismiehdotus ei ole kaikilta osin näiden tavoitteiden mukainen. Suppeaa tuotekatetta alkuvaiheessa voidaan Etlan pitää perusteltuna hallinnollisten kustannusten ja teknisten haasteiden näkökulmasta, sillä tuotekatteen ollessa laaja hiilirajamekanismi kohtaisi huomattavan työn datan keräämisessä ja hallinnoinnissa. Toisaalta suppea toteutustapa johtaa todennäköisesti siihen, että mekanismin vaikutukset talouteen ja ympäristölle jäisivät kokonaisuutena luultavasti pieniksi, varsinkin kun mekanismiin toimeenpanoon monenlaisia haasteita ja riskejä. Mekanismin käyttöönottoon ja käytännön toimeenpanossa onnistumiseen liittyviin erilaisiin riskeihin ja haasteisiin viittaavat lausunnoissaan myös esimerkiksi Akava, MTK, Metsäteollisuus ja Outokumpu Oyj.

Metsäteollisuus suhtautui kriittisesti sähkön sisällyttämiseen hiilirajamekanismin tuotekatteeseen ja EK totesi, ettei hiilirajamekanismi saisi haitata sähköistymisen kautta tapahtuvaa teollisuuden vähähiilisyyskehitystä. Energiateollisuus sen sijaan suhtautui myönteisesti sähkön sisällyttämiseen mekanismin piiriin todeten, että sillä on tässä vaiheessa myönteisempi kuva sähkön sisällyttämisen vaikutuksista kuin mitä valtioneuvoston kannassa todetaan. Toisaalta Energiateollisuus totesi, että sähkön sisällyttämisen vaikutukset riippuvat mekanismin toimeenpanon yksityiskohdista. Tarpeesta lisäselvityksille sähkön sisällyttämisen vaikutuksista sähkön hintaan ja sähköä käyttäville toimialoille ilmoittivat Metsäteollisuus, Kemianteollisuus, STTK ja SY. Akava nosti esiin tarpeen selvittää sähkön sisällyttämisen vaikutukset sähkön toimitusvarmuuteen Suomessa.

WWF oli eri mieltä valtioneuvoston kannassa olevasta hiilirajamekanismin käyttöönoton keskeisestä edellytyksestä, jonka mukaan hiilirajamekanismin on ehkäistävä hiilivuotoa paremmin ja tuotettava enemmän muita hyötyjä kuin nykyiset hiilivuotoa ehkäisevät toimet, erityisesti päästöoikeuksien ilmaisjako. WWF katsoi, että keskeisenä käyttöönoton edellytyksenä tulisi tämän kirjauksen sijaan pitää sitä, että hiilirajamekanismia on nykyisiä hiilivuodon ehkäisytoimia yhteensopivampi EU:n ilmastokunnianhimon noston kanssa. Toisaalta esimerkiksi Metsäteollisuus piti valtioneuvoston kannan muotoilua hyvänä eikä nähnyt siinä muutostarpeita.

Budjettiosasto toteaa vastineenaan seuraavaa:

Komission hiilirajamekanismiehdotuksen yksityiskohtaisempi arviointi ja ehdotuksen neuvostokäsittely ovat tällä hetkellä kesken sekä Suomessa että muissa EU-jäsenvaltioissa. Monista hiilirajamekanismin käytännön toimeenpanoon ja toimintaan liittyvistä kysymyksistä ja yksityiskohdista ei ole vielä tässä vaiheessa tietoa ja mekanismin aikaansaamat vaikutukset riippuvat keskeisesti mekanismin toimeenpanossa onnistumisesta ja kolmansien valtioiden ja niiden toimijoiden reaktioista sen käyttöönottoon. Tätä taustaa vasten tässä vaiheessa on ennenaikaista arvioida, onko hiilirajamekanismi parempi ja tuottaako se enemmän muita hyötyjä kuin nykyiset hiilivuotoa ehkäisevät keinot, erityisesti päästöoikeuksien ilmaisjako, ja onko mekanismin käyttöönotto Suomen kokonaisedun mukaista. Valtioneuvoston kannassa todetaan, että näiden kysymysten arvioimiseksi hiilirajamekanismin yksityiskohdista ja vaikutuksista tarvitaan lisäselvityksiä. Myös komission ehdotukseen sisältyviä toimivaltasiirtoja on tarpeen tarkastella tarkemmin.

Valtioneuvoston kannassa korostetaan tarvetta lisäselvityksille koskien sektoreita, joita komissio ehdottaa sisällytettäväksi hiilirajamekanismin piiriin. Näiden sektoreiden osalta tarvitaan lisätietoa niiden merkityksestä globaaleilla markkinoilla, välituotekäytössä ja Suomen taloudelle. Koska näistä kysymyksistä ei vielä tässä vaiheessa ole tarkempaa tietoa, valtioneuvoston kirjelmässä ei ole nähty perustelluksi esittää näkemyksiä siitä, pitäisikö joitakin tuotteita poistaa mekanismin piiristä.

Valtioneuvoston näkemys sementin osalta on tässä vaiheessa kehittyneempi kuin muiden mekanismin piiriin ehdotettujen tuotteiden osalta. Valtioneuvoston kanta sisältää kirjauksen, että sementin osalta mekanismi voitaisiin ottaa käyttöön ja päästöoikeuksien ilmaisjako poistaa nopeammin kuin komissio on ehdottanut. Tämän ajatuksen taustalla on se alustava arvio, että sementin sisällyttämisellä ei olisi merkittäviä kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia Suomelle mutta hiilivuodolle alttiin sektorin suuripäästöisenä tuotteena sen sisällyttäminen mekanismin piiriin toisi mukanaan selkeitä ilmastohyötyjä. Toisaalta valtioneuvoston kannassa olevat sektoreita koskevat lisäselvitystarpeet

koskevat myös sementtiä, vaikka sitä alustavasti ei pidetäkään valtioneuvoston kirjelmässä yhtä tärkeänä sektorina Suomen kannalta kuin sähköä, lannoitteita sekä terästä ja rautaa.

Komission ehdottaman päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumista koskevan 10 vuoden siirtymäjärjestelyn osalta valtioneuvosto toteaa kannassaan, että se vaikuttaa pitkältä. Tätä näkemystä tulisi kuitenkin tarkastella siinä valossa, että valtioneuvosto muodostaa tässä vaiheessa ensimmäisiä kantojaan komission ehdotukseen ja täydentää ja tarkentaa kantojaan ehdotuksen yksityiskohtaisemman arvioinnin sekä EU-tason neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvoston kantaan muotoiltu keskeinen edellytys hiilirajamekanismin käyttöönotolle on luonteeltaan laajempi ja kokonaisvaltaisempi kuin muotoiluehdotus, jonka WWF lausunnossaan esitti. Valtioneuvoston muotoilua voidaan pitää WWF:n muotoiluehdotusta toimivampana, kun näitä kahta muotoilua tarkastellaan suhteessa valtioneuvoston aikomukseen arvioida 55-valmiuspaketin ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Hiilirajamekanismi olisi uudenlainen ilmastopolitiikan instrumentti, jonka vaikutusten arvioidaan olevan laaja-alaisia. Tästä syystä sitä on tarpeen arvioida myös muista kuin ympäristö- ja ilmastopolitiikan näkökulmista. WWF:n esittämän edellytyksen yhteensopivuudesta EU:n ilmastokunnianhimon noston kanssa voidaan myös katsoa sisältyvän keskeisenä näkökulmana valtioneuvoston kantaan, sillä hiilirajamekanismin keskeisenä tavoitteena on ehkäistä päästöjen siirtymistä EU:n ulkopuolelle matalamman ilmastosääntelyn valtioihin EU:n nostaessa omaa ilmastokunnianhimonsa tasoa. Toisin sanoen hiilirajamekanismilla pyritään osaltaan varmistamaan sitä, että EU:n ilmastopolitiikan toimista ei aiheudu päästöjen kasvua EU:n ulkopuolella.

EK:n, Teknologiateollisuuden, Metsäteollisuuden, Kemianteollisuuden ja Outokumpu Oyj:n lausunnoissaan esiin nostama huoli siitä, ettei komission ehdotuksessa ole huomioitu mekanismin aiheuttamia kielteisiä kilpailukykyvaikutuksia EU-viennille, on relevantti havainto ja yksi hiilirajamekanismiehdotuksen tähänastisessa neuvoston työryhmäkäsittelyssä eniten huomiota herättäneistä kysymyksistä. Komission selkeä näkemys on, ettei päästöoikeuksien ilmaisjaosta luopumiselle ole vaihtoehtoa, jos mekanismin yhdenmukaisuus WTO-sääntöjen kanssa halutaan saavuttaa. WTO-yhdenmukaisen hiilirajamekanismin luominen on taas ollut komission valmistelun lähtökohtana valmistelun alusta saakka. WTO-yhdenmukaisuuden varmistaminen edellyttää komission mukaan myös sitä, ettei EU-viejille anneta palautuksia vientituotteiden välipanoksista maksetuista hiilirajamekanismimaksuista. Ratkaisuja EU-viennille koituvien kilpailukykyvaikutusten lieventämiseen pitäisi komission mukaan hakea muualta kuin päästöoikeuksien ilmaisjaon säilyttämisestä tai vientikompensaatioista. Ratkaisuja voisi komission mukaan löytyä esimerkiksi hiilirajamekanismista riippumattomien vihreiden tukien suunnalta, jotka eivät riipu viennistä ja joilla ei ole vaikutusta hintoihin ja markkinaosuuksiin.

Valtioneuvosto on pitänyt sekä hiilirajamekanismin WTO-yhdenmukaisuutta että tasapuolisten toimintaedellytysten edistämistä kansainvälisessä kilpailussa keskeisinä lähtökohtina hiilirajamekanismin suunnittelussa. Lisäksi valtioneuvosto on kannassaan tuonut tässä vaiheessa esiin tarpeen saada tarkempia arvioita mekanismin piiriin kuuluvien sektoreiden ja tuontituotteiden merkityksestä Suomen taloudelle ja suomalaisten ja eurooppalaisten yritysten kilpailukyvylle. Hiilirajamekanismin EU-viennin kilpailukykyyn liittyviä kysymyksiä ja vaihtoehtoja on tarkoitus tarkastella ja punnita tarkemmin, kun relevantteja lisäselvityksiä on saatu ja mekanismin yksityiskohtaisempi arviointi ja ehdotuksen neuvostokäsittely on muutoinkin edennyt.