Lausunto

VATT/397/07.01/2021
21.10.2021

Eduskunta
TaV@eduskunta.fi

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

Eduskunta/Talousvaliokunta: Kuuleminen 28.10.2021 kl.12.00, kirjallinen lausunto

VATT:n lausunnossa keskitytään arvioimaan kansantaloustieteen näkökulmasta Suomen valtioneuvoston kantaa komission ehdotukseen hiilirajamekanismista.

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Valtioneuvoston (VN) kirjelmässä todetaan hiilivuodosta mm. seuraavaa

> *Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa 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 hiili-intensiivisen tuotannon siirtymistä matalamman ilmastosääntelyn kolmansiin valtioihin 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.* (Muistio s.1)

VATT lausuu: Hiilirajamekanismilla pyritään ehkäisemään hiilivuotoa EU:n ulkopuolelle. On tärkeää huomata, että EU:n nykyisen ilmastopolitiikan ei ole tutkimuksissa havaittu aiheuttaneen selvää hiilivuotoa EU:n ulkopuolelle. Hiilivuodon on kuitenkin väitetty näkyvän esimerkiksi kauppatilastoissa, joiden mukaan hiili-intensiivisten tuotteiden tuonti EU:hun on kasvanut sen jälkeen, kun päästökauppa otettiin EU:ssa käyttöön (esim. Garicano 2021). Hiili-intensiivinen tuonti kasvoi kuitenkin jo paljon aiemmin kuin EU alkoi päästökaupan avulla hinnoitella hiiltä. Tieteellisissä tutkimuksissa ei ole pystytty osoittamaan, että hiilivuotoa esiintyisi nimenomaan päästökaupan takia (ks. esim. Colmer ym. 2020). Tämä ei ole toisaalta yllättävää, koska EU on omaa tuotantoaan suojatakseen jakanut päästöoikeuksia ilmaiseksi hiili-intensiivisille toimialoille ja lisäksi joissain maissa, kuten Suomessa, on ollut käytössä päätösoikeuksien epäsuorien kustannusten tukijärjestelmä hiili-intensiivisille vientisektoreille.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Näin ollen yritykset ovat voineet itse asiassa hyötyä siitä, että ne ovat voineet tuoda EU:hun hiili-intensiivisiä välituotepanoksia ilman, että niiden on tarvinnut maksaa hiilidioksidipäästöistä. Aivan viimeaikaisessa tutkimuksessa onkin havaittu, että nykyisellään kauppapolitiikka vääristää ilmastopolitiikkaa ja on jopa ristiriidassa päästöjen vähentämistavoitteiden kanssa. Hiili-intensiivisille, ”likaisille”, tuotteille on asetettu matalampia tulleja ja vähemmän kaupan esteitä kuin ”puhtaille” tuotteille (ks. Shapiro 2021).

Valtioneuvoston kanta

Suomen valtioneuvoston kanta hiilirajamekanismiin esitetään mm. seuraavasti:

> *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 ilmastokunnianhimonsa tasoa ja vahvistaessa päästöohjausta alueellaan.*
>
> *Valtioneuvosto korostaa, että hiilivuotoa ehkäisevien toimien suunnittelussa tulee ottaa huomioon energiaintensiivisen 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 vastatoimiriskien pienentämiseksi.* (Muistio s. 14)

VATT lausuu: Hiilirajamekanismin pyrkimys on hyvä: tavoitteena on saada myös EU:n ulkopuoliset maat hinnoittelemaan omat hiilidioksidipäästönsä esimerkiksi verotuksen tai päästökaupan avulla. Hiilirajamekanismin toteuttamiseen on monenlaisia vaihtoehtoja (ks. esim. Nordhaus 2015, Cosbey ym. 2019). Jotta hiilirajamekanismia ei tulkittaisi WTO-sääntöjen vastaiseksi ja kaupan esteeksi, on ilmeistä, että hiilirajamekanismin toimeenpanossa EU:n on puututtava päästöoikeuksien ilmaisjakoon ja Suomenkin on varauduttava tulevaisuudessa myös päästöoikeuksien epäsuorien kustannusten kompensoinnin/teollisuuden sähköistämisen tuen uudelleenarviointiin hiilirajamekanismin yksityiskohtaisen valmistelun edetessä.

Valtioneuvoston kanta hiilirajamekanismin käyttöönottoon ja siirtymäjärjestelyyn todetaan mm. seuraavasti:

> *Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdottamaa mekanismin **vaiheittaista** käyttöönottoa. On myös perusteltua, että mekanismi kohdennettaisiin ensi vaiheessa päästöjä aiheuttaviin yksinkertaisiin tuontituotteisiin, joiden päästösisältö on monimutkaisempien tuotteiden päästösisältöä 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.* (Muistio s. 14)
>
> *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 pitkältä****.* (Muistio s. 15)

Lisäksi valtioneuvosto kaipaa komissiolta tarkempia arvioita globaalille ja Suomen taloudelle:

> *Valtioneuvosto korostaa tarvetta huolelliselle analyysille eri sektoreiden merkityksestä globaaleilla markkinoilla ja välituotekäytössä…Tarkempia arvioita tarvittaisiin myös mekanismin piiriin kuuluvien sektorien ja tuontituotteiden merkityksestä Suomen taloudelle ja suomalaisten sekä eurooppalaisten yritysten kilpailukyvylle. 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.* (Muistio s. 15)

VATT lausuu: EU:n hiilirajamekanismia ehdotetaan otettavaksi käyttöön vain rajatuilla sektoreilla. Jotta järjestelmä olisi taloudellisesti tehokas, mekanismin tulisi kuitenkin kattaa päästökauppasektori kokonaisuudessaan. Järjestelmän kattavuus on erityisen tärkeä ottaa huomioon valmisteluvaiheessa, koska EU on samaan aikaan suunnittelemassa oman päästökaupan laajentamista mm. taakanjakosektorille (kuten liikenteeseen).

Erilaisten ilmastopolitiikan ohjauskeinojen ja mekanismien samanaikainen käyttöönotto ja yhteensovittaminen on vaativa tehtävä, ja siksi suppeaksi rajattu hiilirajamekanismi ja vaiheittainen eteneminen voi olla perusteltua. Toisaalta, jos käyttöönotettava järjestelmä on kovin mutkikas, ja siksi vaikea valmistella, ja koskee lopulta vain erittäin pientä osaa EU:n hiili-intensiivisistä tuoteryhmistä, suunniteltu hiilirajamekanismi ei välttämättä luo riittävää kannustetta EU:n ulkopuolisille maille alkaa hinnoitella kattavasti omia päästöjään, mikä kuitenkin on hiilirajamekanismin perimmäinen tarkoitus. (Nordhaus 2015) On myös todennäköistä, että jokaisella EU-maalla on omat mieluisat tuoteryhmänsä, joiden se katsoo tarvitsevansa suojaamista hiilivuodolta. Suomi ei ehkä näe sementtiin kohdistuvan haitallisia kilpailukykyvaikutuksia, mutta joku muu maa ei välttämättä koe jonkin muun tuoteryhmän, kuten terästuotannon suojaamista tarpeelliseksi. Juuri tästä syystä kansainväliseen kauppaan liittyvistä mekanismeista ja sopimuksista on erittäin vaikea neuvotella ja saavuttaa yhteisymmärrys.

Hiilirajamekanismin maksutuloista valtioneuvosto arvioi seuraavaa:

> *Komissio arvioi, että [hiilirajamekanismin] maksutulon vuotuinen kertymä nousisi noin 2,1 miljardiin euroon vuonna 2030. …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 innovaatiorahastolle.* (Muistio s. 11)

minkä perusteella valtioneuvosto muodostaa kantansa rahoituksellisista vaikutuksista myöhemmin:

> *Valtioneuvosto tarkastelee 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen sisältyvien ehdotusten rahoituksellisia vaikutuksia yhtenä kokonaisuutena ja tarkentaa kantaansa niihin neuvottelujen edetessä. Viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaisetu huomioiden.* (Muistio s. 16)

VATT lausuu:

EU:n arvion mukaan hiilirajamekanismi ja lisähuutokauppatulot tuottaisivat noin 9 miljardin euron lisätulot EU:lle vuonna 2030. Pelkkä hiilirajamekanismi tuottaisi tästä ainoastaan 2 miljardin euron tulot EU:n budjettiin. Tulosummia voi pitää pieninä, jos niitä vertaa vaikkapa EU:n elpymis- ja palautumistukivälineeseen, joka on suuruudeltaan runsaat 720 miljardia euroa. Koska hiilirajamekanismin tulisi lähtökohtaisesti olla kannustin kolmansille maille hinnoitella hiili itse, on syytä arvioida, tuleeko suunnitellun mekanismin mukainen rahallinen kannustin olemaan riittävä. Monimutkainen hiilipäästöjen mittausmekanismi, jonka käyttöönotto kestää useita vuosia, saattaa osoittautua transaktiokustannuksiltaan kalliiksi järjestelmäksi, joka kattaessaan vain pienen osan päästökauppasektorista ei luo minkäänlaista kannustinjärjestelmää hiilen hinnoittelulle vaan pahimmillaan suojaa vanhentuvaan teknologiaan nojautuvaa hiili-intensiivistä eurooppalaista tuotantoa.

Sen sijaan, että Suomi jää odottamaan hiilirajamekanismin valmistelun pitkän prosessin lopputulosta, valtioneuvoston tulee valmistautua kaikin tavoin EU:n päästöjen vähentämiseen tähtäävään kiristyvään ilmastopolitiikkaan. Hiilen kattavampi hinnoittelu tulee johtamaan siihen, että hiili-intensiivisiä tuotantoteknologioita on yhä kalliimpaa käyttää ja vastaavanlaisia kulutustottumuksia ylläpitää. Vähäpäästöisempiin toimintoihin siirtyminen edellyttää merkittäviä investointeja myös täysin uudenlaiseen puhtaaseen teknologiaan ja uusiin lopputuotteisiin. Tämä kaikki johtaa jopa kansantalouden toimialarakenteen muutoksiin.

Siksi politiikan suunnittelussa on tärkeää tiedostaa, että yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin maksimoiva kustannustehokas ilmastopolitiikka nojautuu paitsi hiilen hinnoitteluun myös panostuksiin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan (ks. esim. Acemoglu ym. 2016; tukiohjelmien arvioinnista ja suunnittelusta Howell 2017).

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja

Anni Huhtala
johtava tutkija

Viitteet

Acemoglu, D., Akcigit, U., Hanley, D. ja Kerr, W. K. (2016). Transition to Clean Technology. Special Issue on Climate Change and the Economy. Journal of Political Economy 124: 52–104

Colmer, J., Martin, R., Muûls, M., ja Ulrich J. Wagner, U.J., (2020). Does pricing carbon mitigate climate change? Firm-level evidence from the European Union emissions trading scheme. CEP discussion paper 1728.

Cosbey, A., Droege, S., Fischer, C., ja Munnings, C. (2019). Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature. Review of Environmental Economics and Policy 13: 3-22.

Garicano, L. (2021). A proposal for the design of a European Carbon Border Adjustment Mechanism (‘CBAM’), CEPR Research and Policy Network on Climate Change. Presentation based on the European Parliament Opinion “Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism 2020/2043(INI))”

Howell, S. T. (2017). Financing Innovation: Evidence from R&D Grants, American Economic Review 107:1136–1164.

Nordhaus, W. (2015). Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy. American Economic Review 105: 1339–1370.

Shapiro, J. S. (2021). The Environmental Bias of Trade Policy. The Quarterly Journal of Economics 136: 831–886.