Tero Kuusi

27.10.2021

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

Hiilirajamekanismi on periaatteessa tarpeellinen osa yksipuolisen ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Sen avulla EU:n ulkopuolisia maita pyritään painostamaan vähentämään saastuttavaa tuotantoaan. Käytännössä se voidaan kuitenkin toteuttaa monella tavalla, ja toteutustavat luovat erilaisia teknisiä haasteita, hallinnollisia rasitteita sekä oikeudellisia ja poliittisten vastatoimien riskejä. Toteutustavan tulisi olla mahdollisimman tehokas ja toisaalta sen pitäisi pyrkiä tukemaan globaaleja ilmastopolitiikan ratkaisuja. Komission ehdotus ei ole kaikilta osin näiden tavoitteiden mukainen.

Komission ehdottama hiilirajamekanismi on osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja siihen sisältyvää ilmastopoliittista Fit for 55 -lainsäädäntökokonaisuutta. Hiilirajamekanismia ehdotetaan ratkaisuksi EU:n tiukemman ilmastopolitiikan mahdollisesti kärjistämään hiilivuoto-ongelmaan. Päästöjen vähentäminen ei helposti synny ilman rahaa vaativia panostuksia puhtaampiin tuotantoprosesseihin. Samalla saastuttavampi valmistus voi saada kyseenalaista kilpailuetua ja tuotantoa voi siirtyä maihin, joissa ilmastosäädökset ovat väljemmät. Tuloksena on hiilivuotoa.

Hiilirajamekanismi korvaisi vaiheittain nykyisen päästölupien ilmaisjaon toimialoilla, joissa hiilivuoto on nähty mahdollisena riskinä. Päästökauppajärjestelmän ohjausvaikutuksen näkökulmasta ilmaisjaon korvaaminen hiilirajamekanismilla on perusteltua, koska tällöin toimialat, joissa ilmaisjakoa nykyisellään toteutetaan, saisivat selkeämmän kannustimen ohjata investointeja kohti vähäpäästöisempiä tuotantotapoja. Samanaikaisesti hiilirajamekanismi takaa, että myös tuontituotteisiin kohdistuu EU:n päästökaupassa määrittynyt hiilen hinta. Tämä puolestaan toteutettaisiin päästöoikeussertifikaattien muodossa.

Nyt ehdotettu hiilirajamekanismi edustaa suhteellisen suppeaa toteutustapaa, jossa mekanismia testataan aluksi rajoitetulla määrällä päästöintensiivisiä tuotteita, jotka ovat helppoja hallinnoida ja yksinkertaisia tuottaa. Huomioiden erilaiset toteuttamiseen liittyvät haasteet, tämä lähestymistapa vaikuttaa järkevältä. Globaalit tuotantoketjut ovat monimutkaisia, ja laajempi, järjestelmällinen ja kunnianhimoinen, hiilirajamekanismi kohtaa huomattavan työn datan keräämisessä ja hallinnoinnissa. Hiilirajamekanismin esteet ovat todennäköisesti myös juridisesti vähäisimpiä, kun se asetetaan koskemaan vain rajallista määrää tuotteita. Tarkoituksenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta on myös tärkeää, että tuovat yritykset voivat vähentää päästöoikeussertifikaattien ostoon liittyvistä kustannuksista lähtömaissa jo maksetut lainsäädännölliset kustannukset hiilipäästöistä.

Samalla on todettava, että myös suppeaan toteutustapaan liittyy monia merkittäviä ongelmia.

Suppeassakin tapauksessa on vaikeaa mitata mekanismin vaatimaa päästöjen määrää, lähtömaiden sääntelyn tasoa tai mahdollista hiilen hintaa samalla, kun riittävän luotettavan, asianmukaisen ja

ajankohtaisen tiedon käyttäminen on onnistuneen toteuttamisen kannalta tärkeää. Käynnistysvaihe, jossa kerätään tietoa päästöistä, toimii osittaisena ratkaisuna. Ehdotuksessa velvollisuus päästötiedon keräämisestä asetetaan tuoville yrityksille, mikä voi vähentää hallinnollista rasitetta. Kun tietoa päästöistä ei yrityksiltä saada, asetettavan oletusarvoisen päästömäärän – tai lisäpreemion – pitää olla riittävän korkea, jotta kannusteita päästöjen raportointiin syntyy. Samalla on todettava, että järjestelmä luo kannustimen päästöjen määrän aliraportointiin, ja siksi tiedon oikeellisuuden tarkistaminen vaatii joka tapauksessa merkittävän määrän viranomaisresursseja.

Myöskään mekanismin rajaaminen ei ole ongelmatonta. Suuret määrät päästöintensiivisiä, tullien piirissä olevia, välituotteita, kuten sähköä ja terästä, käytetään sellaisten lopputuotteiden valmistuksessa EU:n ulkopuolella, jotka eivät ole mekanismin piirissä. Mikäli hiilirajamekanismia ei uloteta näihin lopputuotteisiin, ympäristösääntely voi luoda kilpailuedun saastuttavalle tuonnille EU:hun niiden osalta ja lisäisi (välillisen) hiilivuodon riskiä.

Vaikka huolellisesti suunniteltu hiilirajamekanismi tuontituotteille voisi kompensoida erilaisen ilmastopolitiikan aiheuttamia vaikutuksia EU:ssa, erot säilyvät kuitenkin edelleen EU:n ulkopuolella, jos vastaavasti kunnianhimoista ilmastopolitiikkaa ei harjoiteta siellä. Globaalin ilmastopolitiikan näkökulmasta on tehotonta, jos EU:n ulkopuoliset maat alkavat käyttää aiempaa enemmän päästöintensiivisempiä omia tuotteitaan, joille ei synny sellaisia hiilikustannuksia, joita EU:n omat tuottajat kohtaavat ilmastopolitiikan vuoksi. On luultavaa, että markkinoiden jakautuminen vähentäisi tullin ilmastovaikutuksia merkittävästi. Komplementaarisia veroinstrumentteja tai suoria tukia on syytä harkita täydentävänä ratkaisuna ilmaisjaollisille päästöoikeuksille tilanteissa, joissa EU:ssa tuotettu päästöiltään puhtaampi tuote korvautuu kansainvälisillä markkinoilla päästöintensiivisemmällä tuotteella EU:n kireämmän ilmastopolitiikan seurauksena.

Joka tapauksessa hiilirajamekanismin taloudellinen ja ympäristöllinen vaikutus olisi todennäköisesti pieni sekä komission laskelmien että Etlan johtaman VN TEAS hankkeen[1] tulosten perusteella. Suppean hiilirajamekanismin toteuttaminen olisi siten enemmän vain signaali EU:n päättäväisyydestä vastata ilmasto- ja hiilivuoto-ongelmaan kuin varsinainen ratkaisu niiden korjaamiseksi.

Hiilirajamekanismin pienen vaikutuksen vuoksi EU:n pitäisi suunnitella mekanismi niin, että se vahvistaa monenkeskistä yhteistyötä ilmastomuutosta vastaan vahingoittamatta kehitystä YK:n ilmastokonferenssissa ja ottamatta käyttöön menetelmiä, jotka vaikuttavat olevan kansainvälisten velvoitteiden ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän vastaisia.

Erityisesti, jos EU ottaa käyttöön hiilirajamekanismin rahoittaakseen elpymispakettia tai jostain muusta ilmastoon liittymättömästä syystä, joka on WTO:n sääntöjen vastainen, se heikentää EU:n uskottavuutta kansainvälisessä ilmastoyhteistyössä, ml. tulevassa UNFCCC COP26:ssa. Vastatoimet ja välttämistoimenpiteet kuten vientitukiaiset alkuperämaissa neutraloisivat nopeasti hiilirajamekanismin mahdolliset taloudelliset hyödyt. Myös tästä syystä on oltava hyvin varovainen erityisesti sen suhteen, että hiilirajamekanismi voisi toimia EU:n budjettivarojen lähteenä.

[1] ”Carbon Border Adjustment Mechanisms and Their Economic Impact on Finland and the EU”, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:22