Climate Leadership Coalitionin asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismista

27.10.2021

Climate Leadership Coalition (CLC) kiittää mahdollisuudesta lausua komission ehdotuksesta asetukseksi hiilirajamekanismista, (CBAM).

Ehdotuksen tausta, sisältö ja tavoitteet

Hiilirajamekanismin keskeisenä tehtävänä on ehkäistä hiilivuotoa ja siten päästöjen siirtymistä EU:n ulkopuolisiin maihin yhteisön omien päästövähennystavoitteiden toimeenpanon seurauksena. Hiilirajamekanismilla pyritään siihen, että EU-tuontituotteiden hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin niiden hiilisisältöä, ja kannustetaan ulkomaisia valmistajia ja EU-alueen tuojia vähentämään päästöjään.

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

Hiilirajamekanismia ehdotetaan kohdennettavaksi tuontituotteisiin, jotka EU:ssa valmistettuina kuuluisivat niille päästökauppasektorin hiilivuodolle alttiille sektoreille, joilla absoluuttiset päästöt ovat suurimmat. Vaikka mekanismi on tarkoitus alkuvaiheessa kohdentaa rajattuun joukkoon energiaintensiivisiä tuotteita, on se tarkoitus heti alusta alkaen suunnitella niin, että sitä on mahdollista laajentaa myöhemmin muille sektoreille mahdollisimman häiriöttömästi. Alkuvaiheessa mekanismi koskisi viittä sektoria, sementin, raudan ja teräksen, alumiinin, lannoitteiden ja sähkön tuotanto.

Teräksen ja raudan, sementin, alumiinin ja lannoitteiden päästöjen osalta tuotteen päästösisällön laskenta perustuisi ensisijaisesti todellisiin päästöihin ja toissijaisesti oletusarvojen mukaisiin päästöihin. Jos luotettavaa tietoa todellisista päästöistä tai tuojavaltion keskimääräisestä tuotekohtaisesta päästöintensiteetistä ei ole saatavilla, oletusarvo määräytyisi tuotekohtaisesti EU-alueen heikoimmin suoriutuvan eli päästöintensiteetiltään suurimpaan kymmenykseen kuuluvan EU-valmistajajoukon keskimääräisen päästöintensiteetin mukaan.

Sähkön osalta sovellettaisiin tuojavaltio-, valtioryhmä- tai aluekohtaisia oletusarvoja, jotka komissio laatisi parhaan saatavilla olevan datan perusteella kullekin sähkön tuojavaltiolle

perustuen sähkön keskimääräisiin hiilidioksidipäästöihin megawattituntia kohden. Jos näin määriteltyä oletusarvotietoa ei ole saatavilla, sähkön päästösisällön laskennassa tarvittava oletusarvo määräytyisi EU-alueen fossiilipolttoaineisiin perustuvan sähköntuotannon keskimääräisen päästöintensiteetin perusteella.

Komissio ehdottaa, että hiilirajamekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökauppajärjestelmästä erillisenä mutta sitä peilaavana päästöoikeussertifikaattien kauppaan perustuvana järjestelmänä. Niillä sektoreilla, joilla hiilirajamekanismi otettaisiin käyttöön se korvaisi päästöoikeuksien ilmaisjaon vastaavassa mittakaavassa.

Mekanismi otettaisiin käyttöön kahdessa vaiheessa vuodesta 2023 alkaen. Mekanismista ei kertyisi maksutuloja sen käyttöönoton ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2023-2025, vaan tuloja kertyisi vasta käyttöönoton toisessa vaiheessa vuodesta 2026 alkaen. Käyttöönoton toisessa vaiheessa vuosina 2026-2035 rajamekanismin kerryttämien maksutulojen odotetaan komission arvion mukaan kasvavan vuosittain rajamekanismin laajetessa asteittain samaa tahtia päästöoikeuksien ilmaisjaon supistamisen kanssa. Kertyvän maksutulon määrään tulee vaikuttamaan myös se, kuinka laajasti kolmannet maat ottavat käyttöön hiilen hinnoittelua tavalla, jolla ne eivät kuuluisi mekanismin piiriin tai jonka perusteella EU-tuojat voisivat pyytää vähennystä päästömaksuna annettavien sertifikaattien määrästä. Koska hiilen hinnoittelun yleistyminen ja yleisemmin ilmastotoimien vahvistuminen kolmansissa valtioissa on mekanismin eräs keskeinen tavoite, voidaan tehdä se yleinen havainto, että mitä paremmin mekanismi edistäisi tätä tavoitetta, sitä vähemmän se tuottaisi tuloja. Mikäli tämä kehityskulku toteutuisi, tarve hiilivuodon ehkäisemiselle vähenisi ja tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille toteutuisivat kansainvälisillä markkinoilla nykyistä paremmin.

II Vaikutukset Suomelle

Suomen näkökulmasta hiilirajamekanismi koskisi erityisesti tuontia Venäjältä, sillä Venäjän osuus kaikkien ehdotukseen sisällytettyjen tuotteiden tuonnin arvosta vuonna 2019 oli 60 prosenttia (592 milj. euroa). Vuonna 2020, jolloin koronavirusepidemia vaikutti kauppavirtoihin, Venäjän tuonnin vastaava osuus oli 53 prosenttia (382 milj. euroa). Venäjän sähkön osuus oli 31 prosenttia ja lannoitteiden kaikesta ehdotukseen sisällytettyjen tavaroiden tuonnista vuonna 2019. On olettavaa, että mekanismi luo kustannuspaineita näissä tuotteissa. Alustavan arvion mukaan Suomen kannalta tärkeimmät sektorit ovat sähkö, lannoitteet sekä teräs ja rauta.

Hiilirajamekanismin soveltaminen sähkön tuontiin tulisi vaikuttamaan Venäjältä Suomeen tuotavaan sähköön. Suomi on vahvasti riippuvainen sähkön tuonnista. Vuositasolla Suomeen tuodaan noin 20 prosenttia sähköntarpeesta, mutta talven huippukulutuksen aikana osuus on ollut 25-30 prosenttia. Venäjältä tuodun sähkön osuus sähköntarpeesta on ollut noin 5-10 prosenttia.

III Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä 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 yhteensovittaa 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.

> *CLC ehdotti vuonna 2019 julkaistussa positiopaperissa seuraavaa:*
>
> *”Suurena markkinana EU:n tulisi tehdä parhaansa varmistaakseen yrityksille tasavertaisen kilpailun edellytykset ja markkinapohjaisten ratkaisujen tehokkuuden minimoimalla yksipuolisen vaatimustenmukaisuuden sekä hiilivuodon riskit. Mikäli viitteitä epäreilusta kilpailusta esiintyy, ensimmäisenä keinona varmistaa tasavertaiset kilpailuedellytykset on auttaa EU:n kauppakumppaneita parantamaan poliittisia linjauksiaan esimerkiksi hiilipäästöjen hinnoittelulla ja tukemalla ilmastoystävällisten tuotteiden ja palveluiden kauppaa. Muita mahdollisia keinoja ovat uusien ja olemassa olevien alueellisten kauppasopimusten käyttäminen, neuvottelut saman mielisten WTO-jäsenmaiden kanssa, mukaan lukien ilmastoasioiden käsittely WTO:n kauppapoliittisen maatutkinnan (TPRM) mekanismin kautta, ja hiilitullit (BCA) aloilla, joilla kilpailun tasavertaisuutta ei muutoin pystytä turvaamaan. On arvioitava, kuinka kauppapolitiikkaa ja -sopimuksia voitaisiin käyttää tässä asiassa alkaen aloilta, joilla tasavertaisuutta ei muutoin pystytä turvaamaan.”*
>
> *CLC uskoo, että mekanismi kannustaa muita valtioita ottamaan käyttöön vaikuttavia ilmastopolitiikkoja ja kiristämään Pariisin sopimuksen alaisia päästötavoitteitaan. Sen pitäisi myös rohkaista samanmielisiä maita muodostamaan vapaaehtoisia yhteenliittymiä.*
>
> *Pidämme edelleenkin erittäin tärkeänä tavoitteita tehostaa hiilivuodon ehkäisyä ja edistää hiilen hinnoittelun yleistymistä sekä ilmastotoimien vahvistamista kolmansissa maissa sekä myös sitä, että hiilirajamekanismin toteutus on yhdenmukainen WTO:n sääntöjen kanssa.*

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.

Mekanismin käytön rajaaminen aluksi päästösisällöltään helpommin määriteltäviin tuotteisiin on mielestämme perusteltua. Mekanismin käytön piiriin otettavien tuotteiden päästösisältö tulisi pystyä määrittämään mahdollisimman yksiselitteisesti mahdollisten erimielisyyksien välttämiseksi.

CLC näkee, että tuote- tai materiaalipohjainen hiilijalanjälki olisi paras keino määrittää mekanismin päästökertoimet. Hiilijalanjälkeä voidaan myös hyödyntää erinomaisesti yksityisten ja julkisten hankintojen kriteerinä ja saada kilpailua tasavertaistettua jo ennen CBAMin mahdollista käyttöönottoa. Tuote- ja materiaalikohtaisen hiilijalanjäljen käyttö olisi tässä yhteydessä mielestämme erinomainen vaihtoehto kuten olemme esittäneet aikaisemmin: Ehdotus hiilijalanjäljen määrittelemisestä tuotteille ja materiaaleille - CLC.

Valtioneuvosto pitää mekanismin suunnittelun kannalta tavoitteena myös vakaan ja ennakoitavan investointi- ja sääntely-ympäristön turvaamista vihreän siirtymän edellyttämille vähäpäästöisille investoinneille.

Tämä näkökohta on mielestämme erittäin tärkeä.

Lisäksi haluamme kiinnittää huomiota siihen että komission ehdotuksessa ei käsitellä sitä kuinka mekanismi kohtelee EU:n vientituotteita, jotka kilpailevat kansainvälisillä markkinoilla. Tämä on mielestämme erittäin tärkeä näkökohta ja edellyttää jatkoselvittelyä. Huomio on tehty myös valtioneuvoston U-kirjeessä.