Asia: U 19/2026 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2023/956 (nk. hiilirajamekanismin) muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi jatkojalostustuotteisiin ja mekanismin kiertämisen ehkäisemiseksi

Lausunto: Hiilirajamekanismin muuttaminen

Johdanto

EU:n päästökauppaan läheisesti liittyvän hiilirajamekanismin (CBAM) tarkoituksena on tasapuolistaa kilpailuasetelmaa eurooppalaisten, EU:n päästökaupan alaisuudessa olevien teollisuustuotannon ja Euroopan ulkopuolisen tuotannon suhteen ja siten estää mahdollista hiilivuotoa Euroopasta muihin maihin. Hiilirajamekanismi kattaa toistaiseksi rajatun määrän tarkemmin määriteltyjä tuotteita, joiden tuotanto EU:ssa kuuluu EU:n päästökauppaan ja joiden tuotantoon liittyy suuri hiilivuodon riski: rauta ja teräs, alumiini, sementti ja lannoitteet ja vety sekä tuontisähkö.

Toistaiseksi tehdyissä empiirisissä tutkimuksissa ei EU:n päästökaupan ole havaittu aiheuttavan hiilivuotoa (esim. Dechezleprêtre et al., 2022; Koch ja Basse Mama, 2019). Tähän ovat mahdollisesti vaikuttaneet teollisuuden saama päästöoikeuksien runsas ilmaisjako ja aina viime vuosikymmenen lopulle ulottunut matalan päästöoikeuden hintajakso. Hiilirajamekanismin käyttöönoton myötä päästöoikeuksien ilmaisjaosta on tarkoitus vähitellen luopua, mikä yhdenmukaistaa ilmastopolitiikkaa teollisuusalojen välillä EU:n sisällä.

Hiilirajamekanismin myötä Eurooppaan tuotavien tuotteiden on maahantuonnin yhteydessä maksettava maksu, joka kattaa tuotteiden tuotannosta aiheutuneet suorat hiilidioksidipäästöt (sementtituotteilla ja lannoitteilla myös epäsuorat päästöt). Mikäli hiilidioksidipäästöjä ei kyetä määrittämään, käytetään tuotekohtaisia oletusarvoja. Hiilirajamaksu on suuruudeltaan EU:n päästöoikeuden hinnan ja tuotteiden alkuperämaassa maksetun mahdollisen päästömaksun erotus.

Hiilivuodon ehkäisemisen lisäksi hiilirajamekanismin yhtenä pyrkimyksenä on houkutella Euroopan ulkopuolisia maita ottamaan käyttöön hiilidioksidipäästöjen hinnoittelumekanismeja, jos tuontituotteiden valmistusmaassa ei vielä ole asetettu päästömaksuja tuotannolle. Sen sijaan, että EU:n alueelle tuotavista tuotteista kerätään päästömaksut hiilitullina EU:ssa, olisi viejämaan intresseissä kerätä vastaava maksu omien rajojensa sisäpuolella.

Hiilirajamekanismi astui varsinaisesti voimaan vuoden 2026 alusta. Vuodet 2023–2025 olivat siirtymävaihetta, jolloin maahantuojien oli raportoitava hiilirajamekanismin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden tuotannosta aiheutuneet suorat ja epäsuorat kasvihuonekaasupäästöt.

Nyt tehtävässä esityksessä muun muassa 1) laajennettaisiin hiilirajamekanismia kattamaan teräksen ja alumiinin jatkojalostettuja tuotteita, 2) lisättäisiin romurauta ja romualumiini hiilirajamekanismin soveltamisalaan ehkäisemään mahdollisuutta hiilirajamekanismin kiertämiseksi sekä 3) muutettaisiin tuontisähkön päästöjen laskentasääntöjä.

Lausunto

Kansainvälisen ilmastopolitiikan yksi keskeisistä ongelmista on, että kasvihuonekaasujen hinnoittelujärjestelmät, kuten päästöverot tai päästökauppajärjestelmät, kattavat nykyisellään vain reilut 25 prosenttia globaaleista kasvihuonekaasuista. Lisäksi olemassa olevissa hinnoittelujärjestelmissä päästöille asetetut hiilen hinnat ovat varsin matalalla tasolla verrattuna hintoihin, joilla arvioidaan, että Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa. (World Bank, 2025.) Ilmastopolitiikan kannalta olisikin tärkeää, että hintaohjaus olisi mahdollisimman kattavaa ja että myös hiilirajamekanismi kattaisi mahdollisimman laajasti kaikki ne tuotteet, joiden valmistus kuuluu osaltaan EU:n päästökaupan piiriin.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

Toisaalta kansainvälisessä kaupassa myytävien tuotteiden tuotantoketjut saattavat olla pitkiä ja monimutkaisia. Tällöin tuotteiden hiilidioksidipäästöjen määrittäminen sekä eri välituotteiden alkuperämaissa käytössä olevien hintamekanismien kartoittaminen on hyvin haasteellinen tehtävä ja saattaa kasvattaa hallinnollisia kuluja tarpeettoman suuriksi suhteessa ilmastopolitiikan vaikuttavuuteen ja hyötyihin.[1] Hiilirajamekanismin soveltamisalan laajentamisessa onkin tarkoin harkittava sääntelyn kattavuuden hyötyjä ja laajentamisen seurauksena koituvia hallinnollisia kuluja. Mikäli tietovaateet tuotannon päästöistä ovat liian suuria, voi Ilmastopolitiikan kannalta olla järkevää käyttää tuotekohtaisia oletusarvoja, jotka ovat mahdollisimman oikeuden- ja totuudenmukaisia. Samoilla markkinoilla kilpailevia tuotteita on kohdeltava mahdollisimman yhdenvertaisesti, jotta kilpailu ei vääristy.

VATT kannattaa soveltamisalan laajentamista kattamaan teräksen ja alumiinin jatkojalostettuja tuotteita. Hiilirajamekanismin soveltamisalan laajentamisessa on kuitenkin hyvä hyödyntää siirtymävaihetta, jolloin maahantuojien velvoitteena on siirtymävaiheessa raportoida uusien hiilirajamekanismin tuoteluetteloon tulevien tuotteiden tuotannosta koituvat päästöt. Tämä parantaa sääntelyn ennustettavuutta, paljastaa mahdolliset valuviat ja mahdollistaa sääntelyn muutokset ennen kuin se astuu varsinaisesti voimaan. Lisäksi on kannatettavaa pyrkiä laajentamaan hiilirajamekanismin soveltamisalaa edelleen sellaisiin EU:n päästökaupan alaisiin tuotteisiin, jotka nyt on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

VATT kannattaa tuotannon sivutuotteena syntyvän romuraudan ja romualumiinin sisällyttämistä hiilirajamekanismin soveltamisalaan siltä osin kuin vastaavat tuotteet ovat EU:n päästökapupan piirissä EU:n sisämarkkinoilla. Myös tässä on huolehdittava, ettei hallinnolliset kustannukset kasva liiallisiksi hyötyihin nähden.

VATT kannatta myös tuontisähkön päästöjen laskemisessa siirtymistä viejämaan keskimääräiseen verkon kaikki energialähteet kattavaan päästökertoimeen. Tämä yksinkertaistaa päästöjen laskentaa ja kannustaa sähkön viejämaata siirtymisessä sähköntuotannossa vähähiilisempään tuotantoon.

Lähteet

Dechezleprêtre, A., Gennaioli, C., Martin, R., Muûls, M., Stoerk, T., 2022. Searching for carbon leaks in multinational companies. Journal of Environmental Economics and Management 112, 102601.

Koch, N., Basse Mama, H., 2019. Does the EU Emissions Trading System induce investment leakage? Evidence from German multinational firms. Energy Economics 81, 479–492.

World Bank, 2025. State and Trends of Carbon Pricing 2025. Washington, DC: World Bank.

Remes, P., Nissinen, A., Ollikka, K., Forsius, K., Heinonen, T., Horn, S., Judl, J., Jurvanen, O., Kosonen, T., Laukkanen, M., Salo, M., Savolainen, H., Soimakallio, S., Toivonen, T., 2023. Elinkaaripäästöihin perustuva kulutusverotus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:23.

Tuulia Hakola-Uusitalo
Ylijohtaja

Kimmo Ollikka
Erikoistutkija

[1] Asiaan liittyen katso elinkaaripäästöihin perustuvaa kulutusverotusta tarkastelevan VNTEAS-hankkeen loppuraportti Remes ym. (2023).