Valiokunnan lausunto TaVL 46/2025 vp– E 92/2025 vp

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Hiilirajamekanismin tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiaa koskeva täytäntöönpanoasetus

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Hiilirajamekanismin tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiaa koskeva täytäntöönpanoasetus (E 92/2025 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Katja Tuokko, työ- ja elinkeinoministeriö
- asiantuntija Arttu Karila, Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- johtava asiantuntija Tuomas Tikka, Kemianteollisuus ry
- johtaja, pääekonomisti Petteri Rautaporras, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Climate Leadership Coalition ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Eduskunnalle saatetaan tiedoksi valtioneuvoston kanta ja asian käsittelyaikataulu koskien Euroopan komission antamaa ehdotusta täytäntöönpanoasetukseksi, jolla säädettäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2023/956 hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle (jäljempänä hiilirajamekanismiasetus, CBAM-asetus) tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiasta 1.1.2026 alkaen.

Hiilirajamekanismiasetus astui voimaan 16.5.2023. Hiilirajamekanismi on voimassa raportointivelvoitteena 31.12.2025 saakka, jonka jälkeen 1.1.2026 alkaen CBAM-todistusten ostovelvoite käynnistyy asteittain. Komissio on jakanut 17.10.2025 jäsenmaille luonnoksen hiilirajamekanismiasetuksen artiklan 7 (7) mukaiseksi täytäntöönpanosäädökseksi koskien

tuotesidonnaisten päästöjen päästölaskentaa pois lukien liite V. Säädöstä on käsitelty CBAM-komitean kokouksissa 18.9.2025 ja 28.10.2025. Komission asetusluonnoksesta ei järjestetä julkista kuulemista.

CBAM-komitea muodostaa näkemyksen täytäntöönpanosäädöksestä kokouksessaan 24.–26.11.2025. Tavoitteena on, että täytäntöönpanosäädös astuu voimaan 1.1.2026.

Valtioneuvoston kanta

Suomi voi hyväksyä komission ehdotuksen täytäntöönpanoasetukseksi koskien hiilirajamekanismin tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiaa edellyttäen, että komissio antaa riittävät perustelut oletusarvojen määrittämisestä, korotuksen asianmukaisesta tasosta sekä hiilirajamekanismin käytännön kustannusvaikutuksista vuodesta 2026 alkaen.

Suomi kiinnittää huomiota siihen, että oletusarvojen korotus tulisi määrittää asianmukaiselle tasolle tukien mekanismin hiilivuodon torjunnan tavoitteita. Suomi katsoo myös, että korotuksen voimaantuloa asteittain tulisi selvittää. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että hiilirajamekanismin tehokas ja oikea-aikainen toimeenpano on tärkeää. Suomi pitää valitettavana, ettei komissio ole järjestänyt asetusluonnoksesta julkista kuulemista, vaikka säädöksellä on vaikutuksia monien eri sektorien yrityksiin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hiilirajamekanismin tavoitteena on hiilivuodon torjunta siten, että EU-tuontituotteiden hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin niiden hiilisisältöä. Samalla tavoitteena on kannustaa kolmansia maita, ulkomaisia valmistajia ja EU-alueen tuojia vähentämään päästöjään. Sääntelymekanismin perusajatuksena on asettaa EU-alueelle tuotaville tuotteille päästöihin perustuva maksu, joka vastaa päästökaupassa EU-tuotannolle asetettua kustannustasoa. Kyse on strategisesta ilmastopolitiikan mekanismista, jolla pyritään turvaamaan eurooppalaisen teollisuuden tasavertaisia kilpailuedellytyksiä suhteessa kolmansien maiden tuotantoon. Samalla mekanismi edistäisi eurooppalaisten hiilettömien ja päästöttömien teknologioiden asemaa markkinoilla. Hiilivuodon torjunnan on arvioitu olevan tarpeen, kunnes EU:n merkittävät kauppakumppanit ottavat käyttöön EU-tasoa vastaavan hiilen hinnoittelun.

Talousvaliokunta on arvioinut hiilirajamekanismia aiemmin asian EU-käsittelyvaiheessa osana niin sanottua 55-valmiuspakettia (TaVL 59/2022 vp — U 57/2021 vp) sekä kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (TaVM 13/2023 vp — HE 52/2023 vp ja TaVM 17/2024 vp — HE 99/2024 vp). Valiokunnan noissa lausunnoissaan esittämät arviot muodostavat taustan myös nyt esitettävälle tarkastelulle.

Hiilirajamekanismi on voimassa kuluvan vuoden loppuun asti raportointivelvoitteena, minkä jälkeen niin sanottujen CBAM-todistusten ostovelvoite käynnistyy asteittain. Vuoden 2026 alusta alkavan CBAM-todistusten ostovelvoitekauden ensivaiheessa järjestelmä kattaa raudan, teräksen, alumiinin, vedyn ja sähkön osalta suorat päästöt, kun taas lannoitteiden ja sementin osalta kustannusvaikutus kattaa myös epäsuorat päästöt.

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2025 vp

Arvioinnin kohteena olevassa ehdotuksessa on kyse hiilirajamekanismin tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiasta. Hiilirajamekanismin kustannusvaikutus syntyy CBAM-todistusten ostovelvoitteesta: tuontituotteen tuotesidonnaisten päästöjen perusteella määritellään, kuinka monta todistusta maahantuojan tulee ostaa velvoitteiden täyttämiseksi. Päästöjen määrittäminen toteutuneiden päästöjen perusteella edellyttää päästöjen asianmukaista todentamista. Mikäli tosiasiallisia päästöjä ei voida määrittää asianmukaisesti, päästöt määritetään oletusarvojen perusteella. On arvioitu, että erityisesti mekanismin käyttöönottovaiheessa todentajia ei ole käytettävissä riittävästi ja oletusarvojen käyttö tulee olemaan laajaa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella siirtymäkauden päättyessä vuonna 2025 vain noin puolet yli 50 tonnia tuovista CBAM-velvollisista on saanut raportoitua toteutuneet päästöarvot.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota erityisesti viitearvojen valinnan ja oletusarvojen korotuksen tason asianmukaisuuteen sekä näiden tekijöiden vaikutuksiin yritysten kustannustasoon ja EU:n tuotannon kilpailukykyyn. Komissio esittää viitearvojen valintaan niin sanottua konservatiivista lähestymistapaa, joka heijastaa korkeinta mahdollista päästöintensiteettiä. Korkeimpien päästöjen mukainen arvo yhdistettynä ehdotettuun 30 prosentin korotukseen voi talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan tuottaa osalle yrityksistä perusteettomia lisäkustannuksia tilanteessa, jossa todellisten päästöarvojen käyttö ei ole vielä mahdollista.

Vaikka korkeita oletusarvoja voidaan pitää perusteltuina siltä kannalta, että ne kannustavat todennettujen arvojen käyttöön, talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida tarkoin arvojen optimaalista tasoa EU:n tuotannon kustannusten ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Tämä korostuu erityisesti mekanismin käyttöönottovaiheessa, jolloin todentajia ja sen myötä tarkkoja päästötietoja ei ole riittävästi saatavilla. Oletusarvojen valinnan tulee perustua riittävään vaikutusarviointiin. Samalla tulee ottaa huomioon myös muiden EU-tason toimien, erityisesti valmisteilla olevien tullien mahdollinen päällekkäinen vaikutus: samaan aikaan on suunnitteilla teräksen suojatulleja, jotka pienentäisivät tullivapaita kiintiöitä ja nostaisivat tulleja olennaisesti.

Talousvaliokunta on myös aiemmin asiaa arvioidessaan korostanut hiilirajamekanismin vaikutusten seurantaa ja arviointia ja pitää valitettavana, että komissio ei ole esittänyt nyt tarkastelun kohteena olevasta ehdotuksesta kattavaa vaikutusten arviointia. Tämä koskee erityisesti oletusarvojen määrittämistä, korotuksen asianmukaista tasoa sekä hiilirajamekanismin käytännön kustannusvaikutuksia vuodesta 2026 alkaen. Ehdotuksesta ei ole järjestetty myöskään julkista kuulemista. Hiilirajamekanismiin liittyvät eri sääntelyinstrumentit ja käytännössä varsin merkittävästi mekanismin toimintaan vaikuttavien kysymysten käsittely komission täytäntöönpanoasetuksessa heikentävät mahdollisuutta arvioida mekanismin toimivuutta.

Talousvaliokunta korostaa mekanismin hallitun käyttöönoton merkitystä ja kilpailukykyvaikutusten arviointia läpi koko arvoketjun. Myös nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat toimijoille varsin eri tavoin riippuen niiden roolista ja asemasta arvoketjussa. Osalle toimijoita hiilirajamekanismi voi tasoittaa kilpailuedellytyksiä ja tarjota kilpailukykysuojaa. Osalle, erityisesti välituotteita kolmansista maista tuoville, mekanismi voi näyttäytyä kustannusten nousuna ja lisääntyneenä hallinnollisena taakkana. Tämä korostaa myös tarvetta arvioida päästöoikeuksien ilmaisjaon päättymisen vaikutuksia ja

valmistella korvaavia vientiin kohdistuvia kompensaatiovälineitä hiilivuodon torjumiseksi. Samalla tulee ottaa huomioon myös muiden samanaikaisten EU-tason toimien, erityisesti valmisteilla olevien tullien, mahdollinen päällekkäinen vaikutus.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Timo Mehtälä kesk (tilapäinen puheenjohtaja)
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Ville Kaunisto kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen