

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om genomförande av Europeiska unionens förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om genomförande av Europeiska unionens förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (RP 99/2024 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Eleonoora Eilittä, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Katja Tuokko, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Upi Talsi, finansministeriet
- tullöverinspektör Asko Sinervo, Tullen
- ledande expert Kati Ruohomäki, Finlands näringsliv rf
- direktör för företagsansvar Satumaija Levón, Livsmedelsindustriförbundet rf
- ekonom Roope Ohlsbom, Företagarna i Finland rf
- direktör, energi och klimat Annukka Saari, Teknologiindustrin rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Sanna Syri, Aalto-universitetet
- Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes)
- Finsk Energiindustri rf
- Kemiindustrin KI rf
- Finlands naturskyddsförbund rf.

Inget yttrande av

- Skogsindustrin rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om genomförande av Europeiska unionens förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen ändras. Syftet med propositionen är att ut-

Betänkande EkUB 17/2024 rd

färda de nödvändiga nationella bestämmelser för kompletterande av Europeiska unionens förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen som gäller genomförandet av förordningen i syfte att ta ut den egentliga avgiften.

Mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen är ett system genom vilket det i syfte att förebygga ett så kallat koldioxidläckage för vissa produkter från tredjeländer påförs en avgift som är lika stor som den avgift som till följd av verkställigheten av EU:s utsläppshandel påförs motsvarande produkter som produceras inom EU-området.

Enligt propositionen ska Tullen ha hand om försäljningen av utsläppscertifikat på Europeiska unionens gemensamma plattform. Till lagen fogas bestämmelser om ställande av garanti för erhållande av status som godkänd deklarat samt om att Tullen får meddela närmare föreskrifter om de garantiformer som godkänns. Enligt förslaget ska ett beslut om ansökan om godkännande vara avgiftsfritt. Tullen ska avgiftsfritt få de uppgifter som är nödvändiga för utövandet av tillsynen. Till lagen fogas bestämmelser om påföljden vid försummelse att betala avgift enligt förordningen om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Syftet med denna gränsjusteringsmekanism för koldioxid är att skapa ett nytt system för bekämpning av koldioxidläckage. Målet är att, både en produkt som producerats i EU och en produkt som importerats från ett tredjeland på basis av produktionens utsläppsintensitet ska påföras samma kostnad som återspeglar priset på en utsläppsrätt inom EU. Priserna på importerade produkter kommer därmed att bättre än hittills återspegla produkternas utsläppsinnehåll, vilket uppmuntrar utländska tillverkare och importörer inom EU att minska sina utsläpp. Mekanismen ersätter stegvis gratis tilldelning av utsläppsrätter inom de sektorer som den omfattar.

Gränsjusteringsmekanismen för koldioxid införs inom EU i två faser: i den första i form av en rapporteringsskyldighet och i den andra genom en skyldighet att köpa certifikat. Mekanismsens rapporteringsfas började den 1 oktober 2023 och slutar den 31 december 2025. Den andra fasen och de egentliga köpen av certifikat inleds stegvis den 1 januari 2026.

Ekonomiutskottet har tidigare bedömt gränsjusteringsmekanismen i samband med EU-beredningen av ärendet som en del av det så kallade 55 %-paketet (EkUU 59/2022 rd — U 57/2021 rd) och i samband med det nationella genomförandet av ärendet (EkUB 13/2023 rd — RP 52/2023 rd). I den aktuella propositionen är det fråga om nödvändiga nationella bestämmelser som kompletterar förordningen om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen. Dessa bestämmelser gäller genomförandet av förordningen i syfte att ta ut den avgift som avses i förordningen.

Ekonomiutskottet anser lagförslaget vara motiverat och tillstyrker det därför utan ändringar med motiveringen nedan.

Betänkande EkUB 17/2024 rd

Bedömning av de viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att Tullen ska ha hand om försäljning och återköp av CBAM-certifikat på Europeiska unionens gemensamma centrala plattform. Tullen är redan enligt gällande lagstiftning behörig myndighet enligt förordningen om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen.

De föreslagna bestämmelserna innehåller först och främst bestämmelser om krav på garanti. Bestämmelsen grundar sig på artikel 17 i förordningen om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen. Tullen får i fortsättningen meddela närmare föreskrifter om vilka former av garantier som den godkänner som en sådan i förordningen om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen avsedd garanti som ger likvärdig säkerhet och med vilken sökanden kan visa sin förmåga att fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen. Tullen får också meddela närmare föreskrifter om vilket finansiellt institut verksamt i unionen som den godkänner garantier från. Dessutom föreskrivs det om avgiftsfrihet för beslut om ansökan om godkännande, om Tullens rätt att få uppgifter och om påföljdsavgifter på det sätt som förordningen om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen förutsätter.

Ekonomiutskottet anser att det är motiverat att utöka Tullens uppgifter med försäljning och återköp av CBAM-certifikat, eftersom Tullen redan har skött myndighetsuppgifter som gäller mekanismen och den ansvarar för rådgivningen till dem som importerar varor som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen. Detta gör det möjligt att organisera den myndighetsverksamhet och rådgivning som gäller mekanismen på ett administrativt effektivt sätt och att utnyttja den sakkunskap som redan finns.

Införandet av gränsjusteringsmekanismen, dess funktion och lika konkurrensvillkor

De viktigaste problem som framfördes vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning gällde inte direkt de bestämmelser som föreslås i den aktuella propositionen, utan mer allmänt införandet av mekanismen, dess funktion och dess effekter. Dessa frågor hör också till största delen till de viktiga frågor som inte bör lösas på medlemsstatsnivå utan på EU-nivå redan för att det ska vara möjligt att säkerställa lika konkurrensvillkor. Särskilt den strama tidsplanen för införandet av mekanismen har enligt utredning till utskottet medfört betydande utmaningar. Eftersom det är fråga om ett system av ny typ behöver man i olika skeden av införandet följa upp och utvärdera hur det fungerar. Mekanismen kan också ha svårförutsägbara konsekvenser för konkurrenskraften och företagen. Den kan exempelvis påverka livsmedelskedjans funktion genom priserna på och tillgången till gödselmedel.

Även om gränsjusteringsmekanismen bidrar till att jämna ut konkurrensen mellan EU och tredjeländer när det gäller produkter som omfattas av mekanismen innehåller den en betydande brist: den saknar metoder för att minimera risken för att produktionen flyttar utanför EU och ger upphov till koldioxidläckage. Enligt uppskattning har risken för detta ökat särskilt till följd av att energipriserna i Europa har stannat på en högre nivå än före energikrisen. Liknande försvagande effekter på konkurrenskraften hos EU:s export har också kraven på inhemskt ursprung i Förenta staternas IRA-paket och priset på utsläppsrätter i EU, som stannat på en rätt hög nivå. Detta förutsätter ett nytt system som minskar risken för koldioxidläckage när gratistilldelningen slopas. Det

Betänkande EkUB 17/2024 rd

har bedömts att detta också kan kräva att det gradvisa införandet av avgiftsmekanismen bromsas upp och att gratistilldelningen fortsätter. Detta har också nyligen uppmärksammats i Mario Draghis konkurrenskraftsrapport (The future of European competitiveness — A competitiveness strategy for Europe, den 9 september 2024).

Sakkunniga har fäst uppmärksamhet vid den administrativa börda som mekanismen medför och som särskilt hänför sig till den nedre gränsen på 150 euro för CBAM-import. Denna gräns anses innebära en onödigt omfattande rapportering. Enligt den information som ekonomiutskottet fått om kommissionens övergångsregister har cirka 80 procent av importörerna rapporterat utsläpp på mindre än 10 t CO₂. Ekonomiutskottet instämmer i bedömningen att en höjning av den nedre gränsen eller någon annan ändamålsenligare begränsning av tillämpningsområdet skulle ha en liten inverkan på utsläppen, men avsevärt kunna minska både Tullens och de små och medelstora företagens administrativa börda.

Ekonomiutskottet påpekar att företagens kostnader ökar särskilt till följd av den rapporteringskyldighet som föreskrivs för alla importörer av produkter som omfattas av gränsjusteringsmekanismen. Enligt utredning till ekonomiutskottet har en del av de företag som omfattas av mekanismen rapporterat om problem med tillgången till information om utsläpp. Företagen har fullt ansvar för att samla in uppgifter om direkta och indirekta utsläpp av produkterna. Tillgången till uppgifter om utsläpp är problematisk också därför att aktörer från tredjeländer inte nödvändigtvis vill eller kan lägga fram uppgifter om verkliga utsläpp.

Hittills har kommissionen, i avsaknad av tillförlitliga utsläppsdata, tillåtit att så kallade standardiserade värden används i rapporteringen, men enligt utredning till utskottet kommer denna lättnad inte att fortsätta. Utskottet anser det vara viktigt att utreda möjligheten att använda standardiserade värden även i fortsättningen särskilt på grund av problem med tillgången till information. Detta skulle å andra sidan kräva att de standardiserade värdena fastställs klart högre än de faktiska utsläppen för att skapa incitament för beräkning och hantering av koldioxidutsläpp i de långa leverantörskedjorna. Samtidigt bör man också undersöka möjligheten att på EU-nivå införa en kompensationsmekanism som är förenlig med WTO:s regler för de europeiska företag som i samband med rapporteringen kan påvisa rapporteringssvårigheter som orsakas av utomstående aktörer. Dessutom måste man se till att medlemsstaterna omfattas av enhetliga förfaranden för att undvika att rapporteringsregler med olika innehåll snedvrider konkurrensen mellan medlemsstaterna.

De ovan nämnda problemen med gränsjusteringsmekanismen för koldioxid kan inte lösas med hjälp av nationella bestämmelser och de har således inget direkt samband med det aktuella lagförslaget. Eftersom gränsjusteringsmekanismen är ett system av ny typ kräver införandet att man kontinuerligt följer hur mekanismen fungerar och beaktar de erfarenheter som detta ger. Säkerställandet av mekanismens globala effekter, lika konkurrensvillkor och den europeiska industrins konkurrenskraft är särskilt viktiga i detta sammanhang. Dessa aspekter bör beaktas också när man granskar en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för mekanismen och allokeringen av dess intäkter till klimatåtgärder. Ekonomiutskottet understryker att uppföljning, konsekvensbedömning samt aktiv och proaktiv påverkan från Finlands sida i EU är viktiga när det gäller gränsjusteringsmekanismen för koldioxid.

Betänkande EkUB 17/2024 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 99/2024 rd utan ändringar.

Helsingfors 8.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf
vice ordförande Ville Kaunisto saml
medlem Noora Fagerström saml
medlem Kaisa Garedew saf
medlem Antti Kangas saf
medlem Miapetra Kumpula-Natri sd
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mikko Savola cent
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Juha Viitala sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.