

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 99/2024 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eleonoora Eilittä, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Katja Tuokko, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Upi Talsi, valtiovarainministeriö
- tulliyli tarkastaja Asko Sinervo, Tulli
- johtava asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- vastuullisuusjohtaja Satumaija Levón, Elintarviketeollisuusliitto ry
- ekonomisti Roope Ohlsbom, Suomen Yrittäjät ry
- johtaja, energia ja ilmasto Annukka Saari, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Sanna Syri, Aalto-yliopisto
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- Energiateollisuus ry
- Kemiateollisuus ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Metsäteollisuus ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Euroopan unionin hiilirajamekanismiasetuksen toimeenpanosta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on antaa Euroopan unionin hiilirajamekanismia

Valiokunnan mietintö TaVM 17/2024 vp

koskevaa asetusta täydentävät välttämättömät kansalliset säännökset, jotka koskevat asetuksen täytäntöönpanoa varsinaisen maksun keräämistä varten.

Hiilirajamekanismi on järjestelmä, jonka avulla niin sanotun hiilivuodon ehkäisemiseksi tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetetaan samansuuruinen maksu, kuin joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästökaupan toimeenpanon seurauksena.

Esityksen mukaan Tullin tehtävänä olisi päästötodistusten myynti Euroopan unionin yhteisellä kauppapaikalla. Lakiin lisättäisiin säännökset vakuuden antamisesta valtuutetun ilmoittajan aseman saamiseksi sekä Tullin mahdollisuudesta antaa tarkempia määräyksiä hyväksytyistä vakuusmuodoista. Valtuutushakemusta koskeva päätös olisi maksuton. Tulli saisi valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot maksutta. Lakiin lisättäisiin säännökset hiilirajamekanismiasetuksen mukaisen maksun laiminlyönnin seuraamuksesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Hiilirajamekanismin tavoitteena on luoda uudenlainen järjestelmä hiilivuodon torjuntaan. Tavoitteena on, että EU:ssa valmistettuihin tuotteisiin ja kolmansista maista tuotuihin tuotteisiin kohdistuisi yhtäläinen kustannus tuotannon päästöintensivisyyden perusteella ja EU:n päästöoikeuden hintaa peilaten. Tuontituotteiden hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin tuotteiden päästösäältä, mikä kannustaisi ulkomaisia valmistajia ja EU:n alueen tuojia vähentämään päästöjään. Hiilirajamekanismi korvaa asteittain päästöoikeuksien ilmaisjaon niillä sektoreilla, jotka tulevat mekanismin soveltamisalan piiriin.

Hiilirajamekanismi toteutetaan EU:ssa kaksivaiheisesti: aluksi raportointivelvoitteena ja toisessa vaiheessa todistusten hankkimisvelvoitteena. Hiilirajamekanismin raportointivaihe käynnistyi 1.10.2023 ja päättyy 31.12.2025. Toinen vaihe ja varsinainen todistusten ostaminen alkaa asteittain 1.1.2026.

Talousvaliokunta on aiemmin arvioinut hiilirajamekanismia asian EU-valmistelun yhteydessä osana ns. 55-valmiuspakettia (TaVL 59/2022 vp — U 57/2021 vp) sekä asian kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (TaVM 13/2023 vp — HE 52/2023 vp). Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on kyse hiilirajamekanismiasetusta täydentävistä, välttämättömistä kansallista säännöksistä, jotka koskevat asetuksen täytäntöönpanoa maksun keräämistä varten.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta perusteltuna ja puoltaa sen hyväksymistä muuttamattomana seuraavassa esitetyin perusteluin.

Valiokunnan mietintö TaVM 17/2024 vp

Keskeisten ehdotusten arviointia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Tullin tehtäväksi CBAM-todistusten myynti ja takaisinosto Euroopan unionin yhteisellä kauppapaikalla. Tulli on jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella CBAM-asetuksen mukainen toimivaltainen viranomainen.

Ehdotettu sääntely sisältäisi ensinnäkin säännökset vakuuden vaatimisesta. Säännös perustuu hiilirajamekanismiasetuksen 17 artiklaan, ja Tulli voisi jatkossa antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitkä vakuusmuodot se hyväksyy hiilirajamekanismiasetuksen mukaiseksi turvaavaksi vakuudeksi, jolla hakija voi osoittaa valmiutensa täyttää asetuksen mukaiset velvoitteensa. Samoin Tulli voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, minkä unionissa toimivan rahoituslaitoksen antamat takaukset se hyväksyy. Lisäksi säädettäisiin valtuutushakemusta koskevan päätöksen maksuttomuudesta, Tullin tiedonsaantioikeudesta sekä seuraamusmaksusta hiilirajamekanismiasetuksen edellyttämällä tavalla.

Talousvaliokunta pitää perusteltuna osoittaa CBAM-todistusten myynti- ja takaisinostotehtävä Tullille, joka on jo hoitanut hiilirajamekanismia koskevia viranomaistehtäviä ja vastaa hiilirajamekanismiasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tavaroita tuovien neuvonnasta. Tämä mahdollistaa hiilirajamekanismia koskevan viranomaistoiminnan ja neuvonnan järjestämisen hallinnollisesti tehokkaasti ja jo kertyneen asiantuntemuksen hyödyntämisen.

Hiilirajamekanismin käyttöönotto, toimivuus ja tasavertaiset kilpailuedellytykset

Keskeiset talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa esiin tuodut huolenaiheet eivät liity suoraan nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettuun sääntelyyn, vaan laajemmin mekanismin käyttöönottoon, toimivuuteen ja vaikutuksiin. Ne ovat myös keskeisiltä osin kysymyksiä, jotka jo yhtäläisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi tulee ratkaista EU:n tasolla eikä jäsenvaltiokohtaisesti. Erityisesti mekanismin käyttöönottoaikataulun kireys on valiokunnan saaman selvityksen perusteella tuonut merkittäviä haasteita. Kyseessä on uudentyyppinen järjestelmä, jonka toimivuutta tulee seurata ja arvioida käyttöönoton eri vaiheissa. Mekanismilla voi olla myös vaikeasti ennakoitavia kilpailukyky- ja yritysvaikutuksia, ja se voi vaikuttaa esimerkiksi lannoitteiden hintojen ja saatavuuden kautta ruokaketjun toimivuuteen.

Vaikka hiilirajamekanismi tasoittaakin kilpailutilannetta EU:n ja kolmansien maiden välillä katamiensa tuotteiden osalta, siihen sisältyy merkittävä puute: mekanismi ei sisällä keinoja minimoida riskiä tuotannon siirtymisestä EU:n ulkopuolelle ja sitä kautta syntyvää hiilivuotoa. Riskin on arvioitu korostuneen erityisesti energianhintojen jäätyä Euroopassa korkeammalle tasolle verrattuna energiakriisiä edeltäneeseen aikaan. Samankaltaisia, EU:n viennin kilpailuasemaa heikentäviä vaikutuksia on myös Yhdysvaltain IRA-pakettiin sisältyvillä kotimaisuusvaatimuksilla ja EU:n varsin korkealle tasolle asettuneella päästöoikeuksien hinnalla. Tämä edellyttäisi ilmaisaon poistuessa uutta järjestelmää hiilivuotoriskin vähentämiseksi. On arvioitu, että tämä voi edellyttää myös maksumekanismin asteittaisen käyttöönoton hidastamista ja ilmaisaon säilyttämistä, mihin on kiinnitetty huomiota myös vastikään julkaistussa Mario Draghin kilpailukykyraportissa (The future of European competitiveness — A competitiveness strategy for Europe, 9.9.2024).

Valiokunnan mietintö TaVM 17/2024 vp

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota mekanismin luomaan hallinnolliseen taakkaan, joka liittyy erityisesti tarpeettoman laajaa raportointia aiheuttavaan CBAM-tuonnin 150 euron alarajaan. Talousvaliokunnan saaman komission siirtymärekisteriin perustuvan tiedon mukaan noin 80 prosenttia maahantuojista on raportoinut alle 10 t CO₂-päästön. Talousvaliokunta yhtyy arvioon siitä, että alarajan noston tai muun nykyistä tarkoituksenmukaisemman soveltamisalarajauksen vaikutus päästöihin olisi pieni, mutta sillä voitaisiin olennaisesti keventää sekä Tullin että pk-yritysten hallinnollista taakkaa.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että yritysten kustannuksia lisää erityisesti kaikille hiilirajamekanismin alaisten tuotteiden maahantuojille säädetty raportointivelvoite. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella osa mekanismin piirissä olevista yrityksistä on raportoinut päästötietoihin liittyvistä tiedonsaantiongelmista. Yrityksille on säädetty täysi vastuu tietojen hankkimisesta tuotteen suorista ja epäsuorista päästöistä. Päästötietojen saatavuuteen liittyy ongelmia myös sen vuoksi, etteivät kolmansien maiden toimijat toimijat välttämättä halua toimittaa tai kykene toimittamaan todellisia päästötietoja.

Tähän asti komissio on sallinut luotettavien päästötietojen puuttuessa ns. oletusarvojen käytön raportoinnissa, mutta tätä joustoa ei valiokunnan saaman selvityksen perusteella olla jatkamassa. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää mahdollisuutta oletusarvojen käyttöön jatkossakin erityisesti asiaan liittyvien tiedonsaantiongelmien vuoksi. Tämä edellyttäisi toisaalta oletusarvojen asettamista selkeästi todellisia päästöjä korkeammalle, jotta hiilidioksidipäästöjen laskenta ja -hallinta pitkissä alihankintaketjuissa olisi kannustavaa. Samalla tulisi selvittää myös mahdollisuus ottaa EU:n tasolla käyttöön WTO-sääntöjä noudattava korvausmekanismi niille eurooppalaisille yrityksille, jotka raportoinnin yhteydessä pystyvät osoittamaan toteen ulkopuolisista toimijoista johtuvat raportointivaikeudet. Lisäksi on varmistettava, että jäsenvaltioilta edellytetään raportoinnissa yhtäläisiä käytäntöjä, jotteivät erisältoiset raportointisäännöt voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä jäsenvaltioiden välillä.

Edellä käsitelty hiilirajamekanismin ongelmakohdat eivät ole ratkaistavissa kansallisen sääntelyn keinoin eivätkä siten suoraan liity nyt käsillä olevaan lakiehdotukseen. Hiilirajamekanismi on uudentyyppinen järjestelmä, jonka käyttöönotto edellyttää mekanismin toimivuuden jatkuvaa tarkastelua ja siitä saatujen kokemusten huomioon ottamista. Tässä korostuu erityisesti mekanismin globaalin vaikuttavuuden, tasavertaisten kilpailuedellytysten ja eurooppalaisen teollisuuden kilpailukyvyn varmistaminen. Nämä näkökulmat tulee ottaa huomioon myös tarkasteltaessa mekanismin soveltamisalan mahdollista laajentamista ja sen tuottojen kohdistamista ilmastotoimiin. Talousvaliokunta korostaa hiilirajamekanismin seurannan, vaikutusten arvioinnin ja Suomen aktiivisen ja ennakoivan EU-vaikuttamisen merkitystä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 99/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 17/2024 vp

Helsingissä 8.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Miapetra Kumpula-Natri sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen