

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 17 päivänä joulukuuta 2025 antama edellä mainittu ehdotus sekä siitä laadittu muistio.

Helsingissä 12.3.2026

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala

Erityisasiantuntija Katja Tuokko

12.3.2026

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) 2023/956 (NK. HIILIRAJAMEKANISMIN)
MUUTTAMISESTA SEN SOVELTAMISALAN LAAJENTAMISEKSI
JATKOJALOSTUSTUOTTEISIIN JA MEKANISMIN KIERTÄMISEN
EHKÄISEMISEKSI**

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 17 päivänä joulukuuta 2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2023/956 muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi jatkojalostustuotteisiin sekä mekanismin kierron ehkäisemiseksi KOM(2025) 989 lopullinen. Muutettavassa asetuksessa on kyse hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (jäljempänä *hiilirajamekanismiasetus*), jossa säädetään hiilirajamekanismista (CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism, jäljempänä myös *mekanismi*), joka on uudenlainen EU:n ilmastopolitiikan instrumentti, jolla on erityisesti yritysten kilpailukykyyn ja teollisuuspolitiikkaan liittyviä vaikutuksia. Mekanismilla pyritään siihen, että EU-tuontituotteiden hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin niiden päästösäilyä, mikä kannustaisi ulkomaisia valmistajia ja EU-alueen tuojia vähentämään päästöjään.

Hiilirajamekanismilla tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetetaan 1.1.2026 alkaen samansuuruinen maksu kuin mikä kohdistuu EU:ssa valmistetuille vastaaville tuotteille EU:n päästökaupasta johtuen. Mekanismin keskeisenä tehtävänä on ehkäistä hiilivuotoa ja siten päästöjen siirtymistä EU:n ulkopuolelle. Hiilirajamekanismi on otettu käyttöön tietyillä sektoreilla hiilivuodon ehkäisemiseksi, sillä kansainväliset erot ilmastotoimissa jatkuvat samalla, kun EU nostaa omien ilmastotoimiensa kunnianhimoa. Mekanismi on otettu käyttöön tarkemmin määritetyissä tuotteissa, jotka koskevat rautaa ja terästä, alumiinia, sementtiä ja lannoitteita ja vetyä sekä tuontisähköä. Hiilirajamekanismi korvaa vuodesta 2026 alkaen vaiheittain nykyisen hiilivuodon ehkäisyn tähtäävän päästöoikeuksien ilmaisjaon niillä sektoreilla, joilla mekanismi otetaan käyttöön, niiden tuotteiden osalta, jotka tuotua EU:hun kuuluvat mekanismin soveltamisalan piiriin.

Hiilirajamekanismiasetusta, sen taustoja, toimintaperiaatetta ja vaikutuksia on käsitelty valtioneuvoston kirjelmässä U 57/2021 vp, UJ 4/2022 vp ja UJ 34/2022 vp. Valtioneuvoston kirjelmässä U 13/2025 vp puolestaan muodostettiin kannat niin kutsuttuun komission Omnibus I-lainsäädäntöpakettiin ja sen sisältämiin hiilirajamekanismin toimeenpanoa yksinkertaistaviin ja tehostaviin ehdotuksiin. Omnibusmuutokset astuivat voimaan 20.10.2025.

Ehdotuksella muutettaisiin hiilirajamekanismiasetusta lisäämällä sen soveltamisalaan monimutkaisempia teräksen ja alumiinin jatkojalostettuja tuotteita eli alavirran tuotteita. Lisäksi ehdotus sisältää muutoksia, joilla vahvistettaisiin mekanismin kierron ehkäisyä. Muut keskeiset muutokset koskevat esimerkiksi romuraudan ja romualumiinin osittaista lisäämistä soveltamisalaan sekä tuontisähkön laskentasaäntöjen muutoksia. Komissio on kertonut antavansa vuonna 2027 ehdotuksen hiilirajamekanismin uudistamiseksi.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa hiilirajamekanismin tehokkuutta tavoitteena hiilivuodon ehkäisy sekä päästövähennykset.

Komissio ehdottaa muutoksia hiilirajamekanismiasetuksen kolmeen eri osa-alueeseen, jotta toimeenpano onnistuu tehokkaasti. Ensinäkin, komissio ehdottaa mekanismin soveltamisalan laajentamista monimutkaisempiin teräksen ja alumiinin jatkojalostustuotteisiin hiilivuodon torjumiseksi. Nykyisellään mekanismi koskee yksinkertaisia tuotteita, joita tyypillisesti käytetään jatkojalostustuotteiden tuotannossa. Yksinkertaisia tuotteita ovat esimerkiksi erilaiset teräksestä ja alumiinista valmistetut levyt, palkit ja rakenteet, kun taas monimutkaisemmilla tuotteilla tarkoitetaan näiden tuotteiden jatkojalosteita kuten koneiden ja laitteiden teräs- ja alumiiniosia. Ilmaisjaon alasajon seurauksena EU:ssa tuotettujen yksinkertaisten tuotteiden kustannukset voivat nousta, jonka lisäksi hiilirajamekanismi luo kustannuspainetta yksinkertaisten tuotteiden tuontiin kolmansista maista. Tämä voi luoda jatkojalostustuotteiden tuotannolle kannusteita siirtää tuotantoa EU:sta sellaisiin kolmansiin maihin, joissa hiilen hinnoittelua ei ole. Hiilirajamekanismiasetuksen artiklan 30 kohdan 3 mukaisesti komissio on tehnyt arvion siitä, miten mekanismia tulisi laajentaa alavirran tuotteisiin. Euroopan metalleja ja terästä koskevassa toimintasuunnitelmassa 19.3.2025 (KOM(2025) 125 lopullinen) komissio asetti tavoitteen hiilirajamekanismin laajentamisesta sellaisiin teräksen ja alumiinin jatkojalostustuotteisiin, joiden osalta on tunnistettavissa hiilivuodon riski ja joiden teräksen ja alumiinin materiaalisältö on korkea.

Toiseksi muutokset koskevat mekanismin kierron ehkäisyä. Hiilirajamekanismin siirtymäajan kokemusten perusteella toimivaltaiset viranomaiset, sidosryhmät sekä komissio ovat havainneet, että hiilirajamekanismiasetus ei ehkäise riittävän tehokkaasti tuonnin päästöjen virheellistä ilmoittamista ja muita väärinkäytöksiä.

Kolmanneksi siirtymäkauden kokemukset ja sidosryhmiltä saatu palaute ovat komission mukaan osoittaneet, että sähkön tuonnin osalta mekanismin säännöt ovat kohtuuttoman tiukat. Nykyiset säännöt eivät riittävästi kannusta vähäpäästöisen sähkön tuontiin etenkin siksi, että oletusarvot perustuvat fossiilisista lähteistä tuotetun sähkön päästöihin, mikä voi liiallisesti yliarvioida tuontisähkön päästösältöä. Tämän lisäksi toteutuneiden päästöjen käyttö sähkön tuonnissa on komission mukaan käytännössä hyvin haastavaa. Ehdotuksella pyritään ratkaisemaan näitä haasteita.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Laajennus jatkojalostustuotteisiin

Komissio ehdottaa soveltamisalan laajennusta yli sataan uuteen CN (Combined Nomenclature) -nimikkeistön tuoteluokkaan, joita käytetään tullille annettavissa ilmoituksissa. Tuoteluokista suurimpia ryhmiä ovat erilaiset teollisuuskoneet, työstökoneet, tavarankuljetukseen tarkoitettut ajoneuvot, metalliset laitteistot, ajoneuvojen osat, kodinkoneet sekä rakennuslaitteet.

Komissio on valinnut laajennuksen kohteeksi sellaisia teräksen ja alumiinin arvoketjun jatkojalostustuotteita, joissa teräksen ja alumiinin materiaalisältö on huomattava. Jatkojalostustuotteiden (toisin sanoen alavirran tuotteiden) valinnassa hiilirajamekanismin soveltamisalaan komissio on tarkastellut tavaroiden tuontia EU:hun tarkastellen sekä niiden painoa että arvoa. Keskeisiä arviointikriteerejä ovat olleet hiilivuodon riski, tekninen toteutettavuus, tuotteiden tuotesidonnainen päästösältö ja päästösäällön merkitys ilmaston kannalta.

Komissio ehdottaa, että alavirran laajennuksen tuotteet tulisivat hiilirajamekanismin piiriin 1.1.2028 alkaen. Kustannusvelvoite astuisi täten voimaan vuoden 2028 alusta perustuen hiilirajamekanismin asteittaisen voimaantulon polkuun, joka on asetettu päästökauppadirektiivissä (2003/87/EY) vuosille 2026–2034. Näin ollen kustannusvaikutus on sidoksissa eurooppalaisen teollisuuden saaman ilmaisjaon alasajoon. Ilmaisjaon vähenisi vuonna 2028 10 prosenttia, vuonna 2029 22,5 prosenttia ja vuonna 2030 48,5 prosenttia eurooppalaisen teollisuuden saamasta ilmaisjaosta, niin että ilmaisjako poistuu täysimääräisesti vuonna 2034.

Alavirran laajennuksen piiriin tulisi komission ehdotuksen mukaan soveltamisalaan lisättävien tavaroiden suorat päästöt niiden teräksen ja alumiinin materiaalisällön osalta. Hiilirajamekanismin velvoitteet koskevat omnibusmuutosten myötä niitä maahantuojia, jotka tuovat CBAM-tavaraa yli 50 tonnia vuodessa. Vaikka hiilirajamekanismin todistusten ostovelvoite pätsi vain jatkojalostustuotteiden teräksen ja alumiinin materiaalisältöön, kynnysarvon valvonnassa huomioitaisiin komission mukaan koko hiilirajamekanismin alaisen tuontitavaran paino, eikä vain sen sisältämän alumiinin ja teräksen painoa.

Komission mukaan monimutkaisten tuotteiden toteutuneiden päästöjen raportoinnissa tulee olemaan haasteita, sillä monimutkaisten lopputuotteiden arvoketjut ovat tyypillisesti pitkiä. Lopputuotteiden valmistuksessa on lisäksi voitu käyttää tuotantopanoksia, jotka eivät ole hiilirajamekanismin soveltamisalan piirissä. Näistä syistä komissio ehdottaa asetuksen artiklan 7 kohtaan 7 rajausta, jonka mukaisesti komissio voi harkita, että tietyille jatkojalostustuotteille myöhemmin määriteltäviin oletusarvoihin ei lisättäisi hiilirajamekanismissäätöasetuksen liitteen IV 4.1. kohdan mukaista korotusta. Liitteen 4.1. mukaan oletusarvoihin lisätään korotus, jotta varmistetaan oletusarvojen asianmukaisesta tasosta ja kannustetaan maahantuojia käyttämään toteutuneita päästöjä tuonnin päästösällön raportoinnissa.

Mekanismin kierron ehkäisy

Komissio ehdottaa, että soveltamisalaan lisättäisiin 1.1.2028 alkaen tuotannon sivutuotteena syntyvä romurauta ja romualumiini. Romurauta ja romualumiini lisättäisiin soveltamisalaan vain tuotantopanoksina eli niiden päästöt otettaisiin huomioon tilanteissa, joissa romurautaa ja romualumiinia on käytetty CBAM-tuotteen tuotannon tuotantopanoksena. Komissio katsoo, että romun lisääminen mekanismin piiriin on olennaista mekanismin kierron ehkäisemiseksi. Jos romua ei tuotantopanoksena lisättäisi soveltamisalaan, voisi syntyä tilanteita, joissa romun määrää lopputuotteessa nostettaisiin pyrkimyksenä keinotekoisesti vähentää tuotteeseen kohdistuvaa CBAM-kustannusta. Komissio perustelee soveltamisalan laajennusta myös sillä, että tuotannon sivutuotteena syntyvä romurauta ja romualumiini ovat päästökaupan piirissä, jolloin on perusteltua lisätä ne myös hiilirajamekanismin piiriin. Komissio ehdottaa, että kuluttajaromu ei olisi mekanismin piirissä. Tämä edellyttäisi, että myös CN-nimikkeistön tasolla tuotannon sivutuotteena syntyvä romurauta sekä kuluttajaromu eroteltaisiin toisistaan.

Komissio ehdottaa lisäksi uusia toimia päästötietojen virheellisen raportoinnin estämiseksi. Tilanteissa, joissa CBAM-velvollinen käyttää toteutuneita päästöjä vuosi-ilmoituksen päästötietojen pohjana, on riski, että CBAM-velvollinen voi pyrkiä vähentämään hiilirajamekanismin kustannusta ilmoittamalla todellisuudesta poikkeavan tiedon siitä, missä laitoksessa ja minä vuonna kyseinen CBAM-tavara on tuotettu. Komissio ehdottaa, että komissiolla ja kansallisella toimivaltaisella viranomaisella tulisi olla mahdollisuus pyytää todisteita tuotantolaitoksen ja tuotantovuoden oikeellisuudesta. Komissio voisi säätää täytäntöönpanosäädöksellä velvoitteen CBAM-ilmoittajalle tiettyjen tuotteiden osalta liittää CBAM-vuosi-ilmoitukseen asiakirjoja, jotka todistavat tuotantolaitosta ja tuotantovuotta koskevan oikeellisuuden.

Komissio ehdottaa, että joidenkin tuotteiden osalta komissio voisi täytäntöönpanosäädöksellä määrittellä, miten tunnistetaan tietyn tavaran materiaalisältö. Komissio katsoo, että muutos olisi perusteltu etenkin sellaisille tuotteille joiden materiaalisältö voi vaihdella merkittävästi tuotteesta toiseen. Materiaalisällön asettaminen tietylle tasolle vähentäisi mekanismin kierron mahdollisuuksia ja päästösällön virheellistä raportointia.

Muita muutoksia

Komissio ehdottaa muutoksia sähkön tuonnin päästölaskentaan, sillä komissio katsoo, että sähkön tuonnin säännöt ovat kohtuuttoman tiukat eivätkä ne riittävästi kannusta vähäpäästöisen sähkön tuontiin. Komissio ehdottaa, että kolmasmaakohtaisten tuontisähkön oletusarvojen määrittämisessä tulisi ottaa huomioon myös muista kuin fossiilisista lähteistä peräisin olevan sähkön päästöt. Komissio ehdottaa lisäksi artiklaan 2 joustoa liittyen tuontisähkön toteutuneiden päästöjen käyttöön raportoinnissa. Joustot koskisivat muun muassa sähkönostosopimuksen käyttöä niin, että tietyt sähkön jälleenmyyjän kanssa sovitut epäsuorat sähkönhankintasopimukset hyväksyttäisiin toteutuneiden päästöjen käytön perusteeksi suorien sähkönostosopimusten rinnalla. Lisäksi komissio ehdottaa, että vaatimus verkon fyysisen ylikuormituksen todistamisesta poistetaan, sillä tilannetta on käytännössä haastavaa todistaa.

CBAM-velvollinen maahantuoja voi hakea alennusta hiilirajamekanismin kustannuksiin ilmoittamalla osana vuosi-ilmoitusta lähtömaassa maksetun tuotteen päästöihin perustuvan hiilen hinnan. Komissio tulee vuonna 2026 antamaan hiilirajamekanismin 9 artiklan, 3 kohdan mukaisen täytäntöönpanosäädöksen, jolla määrittellään muun muassa kolmasmaakohtaiset oletusarvot kunkin kolmannen maan hiilen hinnoittelujärjestelmälle. Komissio ehdottaa, että kyseisessä täytäntöönpanosäädöksessä komissio voisi myös harkita, että alennusta voisi hakea myös Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten kansainvälisten ilmastoyksiöiden ostosta.

Komissio ehdottaa laajennuksia niihin tietoihin, jotka tulliviranomaisen tulee automaattisesti ja säännönmukaisesti hiilirajamekanismiasetuksen artiklan 25 nojalla toimittaa komissiolle. Komissio ehdottaa, että tiedonvaihtovelvoitteen piiriin tulisivat tiedot sisäisen jalostuksen tullimenettelyyn asetetuista tuotteista. Tulliviranomaisten tiedonvaihdossa käytetty *Surveillance*-järjestelmä ei kuitenkaan tällä hetkellä mahdollista sisäisen jalostuksen menettelyyn asetettujen tuotteiden asiakirjojen toimittamista komissiolle.

Komissio ehdottaa lisää harkintaa jäsenmaiden toimivaltaisille viranomaisille liittyen hiilirajamekanismin valtuutetun ilmoittajan aseman vakuusvaatimukseen laajentamiseen. Hiilirajamekanismiasetuksen mukaan CBAM-tavaroitten tuojilla tulee olla viranomaisen myöntämä valtuutetun CBAM-ilmoittajan asema, jotta maahantuoja voi tuoda CBAM-tavaroita EU-alueelle. Hiilirajamekanismiasetuksen mukaan alle kaksi vuotta olemassa olleilta yrityksiltä vaaditaan vakuus lupaprosessin yhteydessä. Komissio ehdottaa, että toimivaltainen viranomainen voisi pyytää vakuutta myös niiltä valtuutetun CBAM-ilmoittajan asemaa hakevilta, jotka eivät osoita riittäviä taloudellisia kyvykkyyksiä, mukaan lukien tilanne, jossa yrityksellä ei ole hiilirajamekanismiasetuksen mukaisesti tilillään riittävästi CBAM-todistuksia CBAM-rekisterissä. Komissio ei ehdota muutoksia uusien yritysten koskevaa vakuusvaatimukseen, jolloin vakuusvaatimus koskisi edelleen kaikkia alle kaksi tilikautta olemassa olleita yrityksiä. Niin ikään komissio ehdottaa, että kansallinen toimivaltainen viranomainen voisi käyttää vakuutta tilanteessa, jossa CBAM-velvollinen on laiminlyönyt velvoitensa CBAM-todistusten ostoon liittyen.

Komissiolle ehdotetaan siirrettäväksi täytäntöönpanovaltaa liittyen CBAM:n soveltamiseen niihin sisäisen jalostuksen tuotteisiin, jotka jälleenviedään Norjan tai Islannin tullialueelle (uusi 2 artiklan kohta 2a) CBAM-vuosi-ilmoituksen tietoihin (uusi 6 artiklan 6 a kohta) sekä

tuotteiden materiaalisällön määrittämiseen (uusi 25 artiklan 7 kohta). Lisäksi ehdotetaan laajennettavaksi komission olemassa olevaa täytäntöönpanovaltaa tavaroiden tuontiin sovellettavien sääntöjen osalta (25 artiklan 6 kohta).

Komissiolle ehdotetaan säädösvaltaa liittyen CBAM-vuosi-ilmoitukseen (6 artiklan uusi kohta 7), sekä hiilirajamekanismissäätöasetuksen soveltamisalan määräaikaiseen kaventamiseen vakavissa ja yllättävissä olosuhteissa (uusi 27 a artikla). Lisäksi ehdotetaan laajennettavaksi komission olemassa olevaa säädösvaltaa kolmannessa maassa maksetun hiilen hinnan todentamisen osalta (9 artiklan 5 kohta) sekä todentajien akkreditoinnin osalta (18 artiklan 3 kohta).

Edellä mainituista asetusehdotukseen liittyvistä säädös- ja täytäntöönpanovallan siirroista ehdotettua 27 a artiklan mukaista säädösvallan siirtoa soveltamisalan kaventamiseksi siten, että komissio voisi delegoiduilla säädöksillä poistaa asetuksen soveltamisalaa koskevasta liitteestä I tavaroita vaikkakin vain tilapäisesti, voidaan luonnehtia merkittäväksi erityisesti mekanismeille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta, sillä sen aikaansaamat vaikutukset liittyvät merkittävästi mekanismin soveltamisalan ennustettavuuteen. Kyseisen toimivallan siirtoa koskevan ehdotuksen asianmukaisuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen ja laajuuteen on näiden syiden takia perusteltua kiinnittää erityistä huomiota.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192(1) artikla (ympäristö). SEUT 191 ja 192(1) artiklojen mukaisesti asetusehdotuksella toteutetaan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita muun muassa ympäristön laadun säilyttämisestä, suojelusta ja parantamisesta sekä sellaisten toimenpiteiden edistämistä, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastomuutoksen torjumiseen.

Säädösehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä ja ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusten oikeusperustaa on pidettävä asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaatteen osalta komissio katsoo, että hiilirajamekanismi luo yhtenäiset puitteet, joilla varmistetaan EU:n sisämarkkinoilla sovellettavan hiilen hinnoittelupolitiikan vastaavuus tuontiin sovellettavan hiilen hinnoittelupolitiikan kanssa. Yhdenmukainen soveltaminen on tärkeää, jotta varmistetaan siitä, että kaikki unionissa vapaaseen liikkeeseen luovutetut tavarat kuuluvat hiilirajamekanismin piiriin. Hiilivuodon riskin erilaiset vaikutukset kansallisesti eivät tarjoa komission mukaan riittävää perustetta kansallisille toimille. Kuten EU:n päästökauppajärjestelmä, myös hiilirajamekanismi saavuttaa suuremman tehokkuuden, kun sitä sovelletaan yhdenmukaisesti EU:ssa.

Komissio perustelee valittujen keinojen suhdetta suhteellisuusperiaatteeseen hiilivuodon torjunnan kannalta, huomioiden, että ehdotuksilla pyritään rajoittamaan muutosten tuomaa monimutkaisuuden kasvua sekä hallinnollista taakkaa. Komissio perustelee valittuja keinoja niin ikään mekanismin toiminnan tehostamisella.

Ehdotuksen tekstin perusteella valtioneuvosto myös katsoo, että ehdotukset ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutustenarvio

Komissio on julkaissut ehdotuksen liitteenä vaikutusarvion (SWD(2025) 988 lopullinen). Vaikutustenarvioinnin mukaan ehdotuksen arvioidaan tuottavan noin 0,58 miljardia euroa vuosittaisia tuloja. Koska EU:n päästökauppajärjestelmän mukaiset maksuttomat päästöoikeudet poistetaan asteittain ja hiilirajamekanismi otetaan käyttöön asteittain, tulojen pitäisi edelleen kasvaa vuoden 2030 jälkeen ja saavuttaa arviolta 0,69 miljardia euroa vuoteen 2035 mennessä. Monivuotisen rahoituskehyksen ehdotuksen mukaan vaikutuksen EU:n budjettiin arvioidaan olevan keskimäärin 0,2 miljardia euroa vuodessa vuosina 2028–2034. Mekanismin kierron ehkäisyksi toimenpiteet auttavat varmistamaan, että arvioidut tulot toteutuvat käytännössä. 17.12.2025 komission antamassa ehdotuksessa tilapäiseksi vähähiilisyysrahastoksi (KOM(2025) 990 lopullinen) komissio ehdottaa, että 25 prosenttia CBAM-todistusten muodostamasta tulo-osuudesta käytettäisiin vähähiilisyysrahaston rahoitukseen. Rahoitus tulisi kansallisiin budjetteihin suunnatusta vuosia 2026–2027 koskevasta tulo-osuudesta, jolloin rahastoa koskevalla ehdotuksella ei olisi vaikutuksia hiilirajamekanismista EU:n budjettiin kertyviin tuloihin.

Komissio on arvioinut jatkojalostustuotteiden laajennuksen tarpeellisuutta erityisesti kahden kriteerin kautta. Ensimmäinen näistä on kaupankäynnin intensiteetti, sillä komission mukaan helpommin kaupattavat tavarat ovat alttiimpia hiilivuodolle, koska tällöin tuotanto voi siirtyä muualle tai se voidaan korvata tuonnilla kolmansista maista. Toinen kriteeri koskee arvioita siitä, kuinka suuri merkitys hiilen hinnalla on kunkin jatkojalostustuotteen tuotantokustannuksista. Lisäksi komissio sulki valinnasta pois tuotteet, joiden kokonaispäästöt alittivat tietyn alarajan, sillä vaikutustenarvioinnissa keskityttiin tuotteisiin, joiden päästösältö on ilmastonäkökulmasta merkittävä.

Näiden kriteerien perusteella komissio arvioi vaikutustenarviossa kolme edustavaa vaihtoehtoa jatkojalostustuotteiden laajennukselle. Vaihtoehto 1 edustaa rajattua laajennusta, joka kohdistuu vain tuotteisiin, joilla on suurin hiilivuotoriski ja päästöintensiteetti. Vaihtoehto 2 on tasapainoinen laajennus, joka keskittyy riskialttiisiin alavirran tuotteisiin, joilla on korkea päästöintensiteetti. Vaihtoehto 3 on kolmesta vaihtoehdosta laajin ottaen huomioon kaikki hiilivuotoriskialttiit jatkojalostustuotteet. Komissio toteaa vaikutustenarvioinnissa vaihtoehdon 2 olevan paras etenemistapa, kun otetaan huomioon tavoite maksimoida ympäristöhyödyt ja samalla rajoittaa kustannuksia mekanismin kasvavan monimutkaisuuden ja hallinnollisen taakan kautta. Tässä vaihtoehdossa ympäristöhyödyt katettujen päästöjen, hiilivuodon torjunnan ja päästöjen vähentämisen näkökulmasta ovat suurempia kuin vaihtoehdossa 1. Komission vaikutusarvion mukaan vaihtoehtojen 2 ja 3 ympäristöhyödyt ovat melko samalla tasalla. Vaihtoehto 2 kuitenkin vaikuttaa pienempään määrään maahantuojia ja sisältää vähemmän monimutkaisia lopputuotteita, joiden sisällyttäminen kasvattaisi mekanismin teknistä monimutkaisuutta.

Komission mukaan kaikki laajennuksen tuotteet ovat hiilivuotoriskin alaisia tuotteita, ja niillä on korkea teräksen ja alumiinin materiaalisältö, keskimäärin 79 prosenttia.

Romuraudan ja romualumiinin osalta komissio arvioi sekä tuotannon sivuvirtana syntyvän romun että kuluttajaromun lisäämistä hiilirajamekanismin piiriin. Komissio päätyi vaikutusarviossaan ehdottamaan vain tuotannon sivuvirtana syntyvän romun lisäämistä mekanismin piiriin, sillä kuluttajaromun lisääminen voisi vähentää kannusteita kiertotaloudelle eikä olisi linjassa EU:n kiertotaloutta koskevien politiikkatoimien kanssa. Komissio perustelee kuluttajaromun rajausta soveltamisalan ulkopuolelle sillä, että se voidaan ennemmin rinnastaa jätteeseen kuin sivutuotteeseen. Kyseessä on elinkaaren loppupuolen tuote, jolla ei ole yhteyttä CBAM-tuotteiden tuotantoon sinänsä. Komission mukaan kuluttajaromun sisällyttäminen

hiilirajamekanismin tuotantopanoksena aiheuttaisi tahattomia seurauksia heikentämällä EU:n kierrätystoimia. Kuluttajaromun tuominen mukaan soveltamisalaan, voisi komission mukaan näin ollen heikentää kierrätyksen kannustimia ja tehdä siitä taloudellisesti vähemmän houkuttelevaa. Tämä kilpailuhaitta saattaisi estää yrityksiä investoimasta kierrätysteknologioihin ja -prosesseihin.

Sähkön tuonnin laskentasaäntöjen korjaamiseksi komissio on vaikutusarviossa harkinnut neljää vaihtoehtoa. Nämä vaihtoehdot eroavat toisistaan päästökertoimen laskentamenetelmän ja todellisten päästöjen käytön kriteerien osalta. Nämä neljä vaihtoehtoa kattavat kahden pääasiallisen vaihtoehdon erilaiset yhdistelmät: (i) nykyisen lähestymistavan säilyttäminen, niin että sähkön oletusarvo perustuu kunkin viejämään fossiilisiin polttoaineisiin pohjautuvaan CO₂-päästökertoimeen tai siirtyminen viejämään keskimääräiseen verkon kaikki energialähteet kattavaan päästökertoimeen (ii) ylikuormitukseen liittyvän kriteerin muuttaminen viittaamalla rakenteellisen ylikuormituksen puuttumiseen tai sen poistaminen kokonaan. Lisäksi kaikkiin vaihtoehtoihin sovelletaan myös kahta muuta elementtiä. Ensinnäkin komissio on tarkastellut muutosta, joka selventää, että sähkön ostosopimukset (PPA) sisältävät vain fyysiset hankintasopimukset, mutta sallii myös epäsuorien hankintasopimusten käytön. Toiseksi komissio on tarkastellut kapasiteetin nimeämiseen liittyvän ehdon muuttamista niin, että se koskee vain eksplisiittistä kapasiteetin allokoointia.

Sähkön tuonnin osalta komissio arvioi, että ensisijainen vaihtoehto on siirtyä viejämäiden keskimääräiseen verkon päästökertoimeen ja poistaa kriteeri, joka koskee ylikuormitukseen liittyvien todellisten päästöarvojen käyttöä. Keskimääräinen verkon päästökertoimen heijastaa paremmin alkuperämaan hiilestä irtautumisen kehitystä, koska myös uusiutuvista lähteistä tuotettu sähkö otetaan huomioon. Yhdessä PPA-sopimukseen liittyvien ehtojen ja kapasiteetin nimeämisen muutosten kanssa verkon ylikuormituksen puuttumista koskevan ehdon poistaminen helpottaa edelleen todellisten arvojen raportointia.

Komission vaikutusarvio ei sisällä arvioita siitä, kuinka Pariisin sopimuksen 6 artiklan yksiköiden hyödyntämismahdollisuus vaikuttaisi hiilirajamekanismin toimintaan. Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin valta 9 artiklan, 3 alakohdan mukaisella täytäntöönpanosäädöksellä säätää ehdoista Pariisin sopimuksen 6 artiklan yksiköiden hyödyntämisestä hiilirajamekanismissa. Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten yksiköiden mukaan ottamisen vaikutukset hiilirajamekanismin ohjausvaikutukseen riippuisivat esimerkiksi siitä, kuinka paljon yksiköitä voisi hankkia, mitkä olisivat yksiköiden alkuperä- ja laatuvaatimukset, minkä CBAM-tuotteiden osalta ja missä tilanteissa niitä voisi hyödyntää sekä kuka yksiköitä voisi hankkia – esimerkiksi CBAM-velvollinen maahantuoja tai kolmas maa osana omaa hiilen hinnoittelujärjestelmäänsä tai molemmat. Taloudellisten vaikutusten kannalta keskeistä on myös se, mikä olisi yksiköiden hankintahinta, mistä ei ole tällä hetkellä tietoa.

5.2 Vaikutukset Suomen kannalta

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksen keskeinen ympäristövaikutus on, että Suomessa jatkojalostustuotteita koskeva laajennus voisi parantaa terästeollisuuden hiilivuotosuojaa. Laajennus vähentäisi riskiä mekanismin kierrolle, kun hiilirajamekanismin kustannusvaikutus kohdistuisi myös teräksen arvoketjun monimutkaisempiin tuotteisiin, jolloin riski siitä, että monimutkaisempien tuotteiden tuotantoa siirtyisi kolmansiin maihin, jossa ilmastosäätely on heikompa, vähenee.

Ympäristövaikutusten arvioinnissa tulee kuitenkin tarkastella ehdotuksen vaikutuksia myös jatkojalostustuotteita käyttävän teollisuuden hiilivuotosuojaan. Käytännössä kunkin jalostusvaiheen hiilivuodon riski riippuu tuotantovaiheen siirtämisellä saavutettavasta kustannusedusta verrattuna hiilirajamekanismista aiheutuvaan kustannuslisään, jos tuotanto säilyisi jatkossakin EU:n sisällä. Hiilivuodon riski säilyy siihen arvoketjun vaiheeseen saakka, jossa tuotannon siirtämisen kustannukset alittavat CBAM:sta aiheutuvan lisäkustannuksen. Kustannuslisän ohella hiilivuodon riskiin vaikuttavat kuitenkin monet muutkin tekijät, kuten liiketoimintastrategia ja logistiset rajoitteet.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio ehdottaa soveltamisalaan lisättäväksi 180 uutta tuoteluokkaa, joiden osalta hiilirajamekanismin kustannusvaikutus koskisi kyseisten tuotteiden teräksen ja alumiinin materiaalisisältöä. Vain ne kyseisten tuoteluokkien tavarat, jotka sisältävät terästä ja alumiinia, tulisivat soveltamisalan piiriin. Näin ollen tämän hetken tiedoilla näiden nimikkeiden kohdalla ei pystytä tarkasti määrittelemään, mitkä kyseisen nimikkeen tavaroista kuuluvat CBAM:n katteeseen ja mitkä eivät. Koska nimikkeiden tuontia ei ole mahdollista eritellä materiaalisisällön perusteella, vaikutustenarvio perustuu katsaukseen tuoteluokkien tuonnista kokonaisuudessaan.

VATT:n datahuoneen selvityksen mukaan Suomessa ajanjaksolla 11/2024–10/2025 vähintään 50 tonnia jatkojalostustuotteiden laajennuksen piirissä olevia tuotteita tuoneita yrityksiä oli 246 kappaletta, ja niiden osuus kaikista alavirran tuotteiden tuonnista oli noin 93 prosenttia. Johtuen siitä, että hiilirajamekanismin velvoitteet koskevat vain yli 50 tonnia vuodessa tuovia maahantuojia, painossa tarkasteltuna mekanismin ulkopuolelle jäisi muutama prosentti tuotteiden tuonnista. Tarkasteluajanjaksolla 60 prosenttia yli 50 tonnia tuoneista yrityksistä toimi tukku- ja vähittäiskaupan alalla (sisältään muun muassa moottoriajoneuvojen myyntiä, koneiden, laitteiden ja tavaroiden tukkukauppaa sekä kotitaloustavaroiden vähittäiskauppaa) ja noin 15 prosenttia laitteiden ja koneiden valmistuksessa (sisältään muun muassa erikoiskoneiden ja yleiskäyttöön tarkoitettujen koneiden valmistusta). Suurin osa (57 prosenttia) alavirran laajennuksen tuotteita tuoneista yrityksistä oli suuryrityksiä, minkä lisäksi laajennus koskettaisi myös joitakin pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Nykyisen hiilirajamekanismin soveltamisalaan kuuluvia tavaroita tuo vuosittain yli 50 tonnia noin 190–210 maahantuojaa. Todennäköisesti monet jatkojalostustuotteita tuovat yritykset tuovat jo nykyisellään soveltamisalassa olevia tuotteita. Niiden uusien yritysten määrä, joita velvoitteet koskisivat olisi karkeasti arvioiden enimmillään noin 200.

Tullin ulkomaankauppatilastojen mukaan arvossa mitattuna alavirran laajennuksen merkittävimpiä tuoteryhmiä tuonnin osalta Suomeen olivat vuonna 2024 tavarankuljetukseen tarkoitetut moottoriajoneuvot (iskutilavuus enintään 2 500 cm³), lääketieteessä käytettävät laitteet sekä osat, jotka soveltuvat käytettäväksi pääasiallisesti muun muassa trukkien ja vinttureiden koneissa ja laitteissa. Kymmenen suurimman alavirran laajennuksen tuoteryhmän kokonaistuonti EU/ETA-maiden ulkopuolelta oli vuonna 2024 noin 369 miljoonaa euroa, joka on noin 1,5 prosenttia kaikista EU/ETA-maiden ulkopuolisesta tuonnista. Tilastoarvon perusteella suurimmat 10 nimikettä muodostavat 49 prosenttia kaikkien laajennuksen alaisien tuotteiden arvosta ja nettopainon perusteella suurimmat 10 nimikettä muodostavat 49 prosenttia kaikkien laajennuksien alaisten tuotteiden painosta.

Viennin osalta arvossa mitattuna merkittävimpiä laajennuksen tuoteryhmiä vuonna 2024 olivat lääketieteessä käytettävät laitteet, murskaamiseen ja jauhamiseen käytettävät laitteet sekä nosto-, käsittely-, lastaus- ja purkauskoneet. Kymmenen suurimman alavirran laajennuksen tuoteryhmän kokonaisvienti EU/ETA-maiden ulkopuolelle vuonna 2024 oli noin 1 442

miljoonaa euroa, joka on noin 5,5 prosenttia kaikesta EU/ETA-maiden ulkopuolisesta viennistä. Tilastoarvon perusteella suurimmat 10 nimikettä muodostavat 72 prosenttia kaikkien laajennuksen alaisien tuotteiden arvosta ja nettopainon perusteella suurimmat 10 nimikettä muodostavat 71 prosenttia kaikkien laajennuksien alaisten tuotteiden painosta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa selvityksessä (Afry, 2025) on tuotu esiin näkökulmia alavirran laajennuksen kansallisiin vaikutuksiin. Afryn selvityksen mukaan teräksen ja alumiinin arvoketjussa voisi löytyä yksittäisiä tuotteita ja arvoketjujen osia, joihin hiilirajamekanismia voitaisiin toteutettavuuden ja hiilivuodon torjunnan näkökulmasta laajentaa. Tällaisia tuotteita voisi löytyä etenkin tuote-arvoketjuissa, joissa arvoketju valmistuksesta loppukäyttöön on lyhyt ja lopputuotemarkkina on pääasiassa EU:n sisämarkkinoilla.

Toisaalta laajennus jatkojalostustuotteisiin nostaa teräksestä ja alumiinista valmistettujen erilaisten osien, komponenttien, koneiden, moottorien ja laitteiden kustannuksia, joita käytetään muun muassa konepajateollisuudessa ja rakentamisessa. Suomalaisella konepajateollisuudella on keskeinen merkitys Suomen kansantaloudelle. Moni yritys on globaali toimija, joilla on tuotantoa myös EU:n ulkopuolella.

Afryn selvityksen mukaan yritykset optimoivat hankintaketjujaan jatkuvasti säilyäkseen kilpailukykyisinä globaaleilla markkinoilla. Selvityksen mukaan tästä seuraa, että niin kauan kuin hiilirajamekanismin piiriin kuuluvien tuotteiden koko arvoketjua aina raaka-aineista alavirran viimeiseen jalostusvaiheeseen saakka ei huomioida mekanismeissa, voidaan hiilirajamekanismin kustannuslisää välttää siirtämällä tuotantoa EU:n ulkopuolelle siihen arvoketjun vaiheeseen saakka, johon mekanismi ei ulotu.

Hiilirajamekanismin laajennuksen kustannusvaikutus riippuu monesta eri tekijästä. Yksinkertaistettuna CBAM-kustannus määritetään tuotteen toteutuneiden päästöjen tai oletusarvojen perusteella, niin että päästösäilytys (tCO₂/t) kerrotaan tuonnin määrällä (t). CBAM-kustannuksesta tullaan vähentämään mahdollinen kolmannessa maassa maksettu hiilen hinta (EUR/t CO₂). Tämän alennuksen säännöt tullaan määrittämään vuonna 2026 annettavalla täytäntöönpanosäädöksellä. Lisäksi kustannuksesta vähennetään niin kutsuttu ilmaisjaon mukautus, eli EU:ssa vastaavan tuotannon saama ilmaisjaon määrä. Tämän alennuksen määrittelyssä hyödynnetään komission hiilirajamekanismia varten kehittämiä CBAM-vertailuarvoja. Nämä vertailuarvot määritetään EU:n päästökaupan vertailuarvoihin perustuen, siten että komissio määrittää jokaiselle CBAM-tuotteelle oman CN-koodikohtaisen vertailuarvonsa. Lisäksi jatkojalostustuotteiden laajennuksen katteen osalta kustannustasoon vaikuttaa tuotteen teräksen ja alumiinin materiaalisäilytys.

CBAM-kustannuksen aiheuttaman kustannuspaineen lisäksi hiilirajamekanismin soveltamisalan laajennus kasvattaa päästötietojen raportoinnista syntyvää hallinnollista taakkaa. Mitä monimutkaisempiin tuotteisiin ja sitä kautta laajempaan joukkoon toimialoja hiilirajamekanismia laajennetaan, sitä enemmän tarvitaan myös päästötietojen raportointia. Laajentaminen todennäköisesti lisää raportoinnista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa yrityksille. Monimutkaisten tuotteiden lisääminen mekanismin piiriin loisi tarpeen muun muassa tuotekohtaisille päästötiedoille ja yksityiskohtaiselle ymmärrykselle tuotteiden materiaalisäilytyksestä. Tämä voi hiilirajamekanismin velvoitteiden piiriin tulevilla yrityksillä tarkoittaa esimerkiksi investointeja uusiin tietohallintajärjestelmiin.

Hiilirajamekanismin laajennus monimutkaisempiin tuotteisiin todennäköisesti lisääi oletusarvoihin perustuvaa tuonnin päästöjen raportointia. Oletusarvojen käytön merkitys todennäköisesti kasvaisi, sillä mitä monimutkaisempi tuote on kyseessä, sitä haastavaa sen

tuotannon arvoketjusta on saada luotettavia päästötietoja. Oletusarvojen käyttö kasvattaisi maahantuojille hiilirajamekanismista aiheutuvia kustannuksia, sillä oletusarvot ovat lähtökohtaisesti korkeammat kuin todelliset päästöt.

Suomalaiselle teollisuudelle olennaista on, miten hiilirajamekanismi käytännössä toimii niissä tilanteissa, joissa EU:ssa valmistettuun lopputuotteeseen käytetään välituotteina CBAM-tuotteita ja lopputuote viedään markkinoille EU:n ulkopuolelle. Kun lopputuote ei jää sisämarkkinoille, välituotteina käytettyihin CBAM-tavaroihin ei kohdistu hiilirajamekanismin kustannusta niin sanotun sisäisen jalostuksen prosessin myötä. Afryn työ- ja elinkeinoministeriölle tekemän selvityksen mukaan suomalaiset toimijat ovat tyytyväisiä sisäisen jalostuksen prosessin toimivuuteen niissä tapauksissa, joissa lopputuotteessa on käytetty rajallista määrä CBAM-tuotteita. Niissä tapauksissa, kun lopputuote on hyvin monimutkainen ja sisältää jopa satojatuhansia eri osia (esimerkiksi monimutkaiset koneet ja laitteet), toimijalle on Afryn selvityksen mukaan haastavaa hyödyntää tullimenettelyä raskaaksi kasvavan hallinnollisen taakan ja muun muassa menettelyyn asettamisen aikarajojen vuoksi.

Romuraudan ja romualumiinin lisäämisen soveltamisalaan voidaan arvioida kasvattavan mekanismista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Tämä johtuu siitä, että nykyisellään tuotannon sivuvirtana syntyvää romua ei erotella muusta romusta. On epävarmaa, vahvistaako romun lisääminen soveltamisalaan hiilirajamekanismin tarjoamaa hiilivuotosuojaa siinä määrin, että kasvava hallinnollinen taakka on perusteltua.

Artiklan 27a mukainen toimivallan siirto komissiolle tilapäisesti kaventaa hiilirajamekanismin soveltamisalaa heikentäisi sääntelyn ennakoitavuutta ja voisi tuoda epävarmuutta CBAM-tuotteiden tuotantoa koskevien vähähiilisyysinvestointien toteutumiseen EU:ssa. Eurooppalaisille CBAM-tuotteiden tuottajille hiilirajamekanismin asteittaisen voimaantumisen tuoma näkymä hiilivuotosuojasta on tärkeä tekijä tasapuolisten toimintaedellytysten luomisessa eurooppalaisen tuotannon ja kolmansien maiden CBAM-tuotteiden tuotannon välillä.

Artiklassa 27a ehdotetun toimivallan siirron vaikutukset riippuisivat toisaalta myös siitä, minkä tuotteiden osalta komissio tilapäisesti keskeyttäisi hiilirajamekanismin soveltamisen. Soveltamisalan tilapäisellä kaventamisella olisi vaikutuksia sekä hiilirajamekanismin tulokertymään kyseessä olevien tuotteiden osalta että EU:n päästökaupassa maksutta jaettavien päästöoikeuksien ilmaisjakoon CBAM-tuotteita vastaavan eurooppalaisen tuotannon osalta. Vaikutus EU:n päästökauppaan syntyisi johtuen siitä, että tuotteiden siirtäminen hiilirajamekanismin ulkopuolelle tarkoittaisi ilmaisjaon jatkumista vastaavalle tuotannolle EU:ssa samana ajanjaksona, jota tilapäinen hiilirajamekanismin soveltamisen keskeytys koskee. Ilmaisjaon jatkuminen niin ikään voisi vaikuttaa päästöoikeuksien kysyntään sekä päästöoikeuden hintaan sitä alentavasti.

Komissio ehdottaa muutoksia liittyen vakuuden antamiseen. Luvanhakijoille vakuuden määrä saadaan laskemalla yhteen se lukumäärä CBAM-todistuksia, joka valtuutetun CBAM-ilmoittajan ilmoitetun tavaroiden tuonnin perusteella kuuluisi palauttaa. Luvanhakijan on ilmoitettava hakemuksessaan unionin tullialueelle tuotavien tavaroiden arvioitu rahallinen arvo ja määrä tavaralajeittain sinä kalenterivuonna, jonka aikana hakemus jätetään, ja sitä seuraavana kalenterivuonna. Täten vuonna 2026 annettava vakuus koskisi vuosien 2026 ja 2027 tuontia. Lisäksi komissio ehdottaa, että kansallinen viranomainen voisi vaatia myös muilta kuin luvanhakijoilta vakuutta, jolloin vakuuden määrä laskettaisiin vaihtoehtoisilla tavoilla.

Uusille yrityksille, jotka ovat luvanhakijoita, vakuusvaatimus voi tarkoittaa rahoituskustannuksia ja täten vaikeuttaa uuden toimijan markkinoillepääsyä. Hiilirajamekanismin todistusten ostovelvoite tulee voimaan asteittain vuosina 2026–2034,

jolloin myös vakuuden määrä kasvaa asteittain siirtymäaikana. Hiilirajamekanismin velvoitteiden astuessa asteittain voimaan, CBAM-todistusten ostovelvoitteen ensimmäisinä vuosina vakuuden määrä on vähäisempi ja nousee asteittain vuoteen 2034 saakka, jolloin CBAM-todistusten ostovelvoite on täysimääräinen. Toimivaltaisen viranomaisen on vapautettava vakuus viipymättä sitä vuotta, jona valtuutettu CBAM-ilmoittaja on palauttanut CBAM-todistukset, seuraavan toisen vuoden 30 päivän syyskuuta jälkeen.

Vakuusvaatimuksen taloudellinen vaikutus maahantuojille on riippuvainen CBAM-tuonnin päästösisällöstä ja vakuuden määrän arviointiin liittyy useita muuttujia. Esimerkiksi 800 tonnin teräslevyjen tuontimäärällä, tilanteessa, jossa vakuuden arvo luvanhakijalle laskettaisiin oletusarvoilla tuonnille sellaisesta kolmannelle maasta, jolle oletusarvot on määritelty konservatiivisimpien oletusten mukaan, vakuuden arvo voisi nousta noin 400 000 euroon (päästöoikeuden hinnaksi vuonna 2026 oletettu 85 euroa). Vakuusvaatimuksen merkitys liiketoiminnalle ja kilpailumahdollisuuksille riippuu myös siitä, mikä on yrityksen maksukyky ja mikä on liiketoiminnallinen arvo, joka CBAM-tuotteiden tuontiin liittyy.

Tarve lisätä epäsuorat päästöt CBAM:iin todennäköisesti kasvaa EU:n sähköistyessä puhtaan energian pohjalta, EU:n päästöoikeuden hinnan noustessa ja epäsuorien kustannusten kompensointiin kohdistuvien budjettipaineiden kiristyessä EU:ssa. Suomi on sähköistymässä EU:n etujoukoissa puhtaan energian avulla, minkä takia suomalaiset CBAM-tuotteiden tuottajat todennäköisesti hyötyisivät EU:n keskiarvoa enemmän hiilivuotosuojan täydentymisestä epäsuorilla päästöillä tuontituotteita vastaan, jotka on tuotettu suurempipäästöisen sähköntuotannon avulla.

Suomessa epäsuoran kustannustuen mahdollisuutta on hyödynnetty toteuttamalla energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuki. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (ETLA) analyysin mukaan Suomessa ei ole saatu näyttöä siitä, että epäsuoralla kustannustuella olisi vaikutuksia sitä saavien yritysten taloudelliseen menestykseen. EU-tason tutkimusnäyttö viittaa siihen, että epäsuoran kustannustuen vaikutukset yritysten kilpailukykyyn ovat olleet yleensä pieniä, vaikka tuki voi joissain tapauksissa näkyä tuotannossa tai voitoissa.

Budjettivaikutukset

Komission heinäkuussa 2025 antamassa päivitetystä omien varojen päätöksen muutosehdotuksessa ei ehdoteta muutoksia hiilirajamekanismin omaan varaan komission aiempaan vuoden 2023 ehdotuksen verrattuna. EU-budjettiin suunnattava tulo-osuus on päivitetystä ehdotuksessa vuodesta 2028 alkaen edelleen 75 prosenttia ja kansallisiin budjetteihin suunnattava tulo-osuus 25 prosenttia.

Hiilirajamekanismin tulo kertyy EU:n omiksi varoiksi ja jäsenvaltioiden kansalliseksi osuudeksi kaksi vuotta todistustulon tuotantovuoden jälkeen. Koska jatkojalostustuotteita koskeva laajennus astuisi voimaan 1.1.2028, vuoden 2028 tulokertymä olisi arvioitavissa loppuvuodesta 2029, sillä vuoden 2028 CBAM-tuotteiden tuontia koskevan vuosi-ilmoituksen palautuksen takaraja on 30.9.2029.

Suomen osuus jatkojalosteiden laajennuksen tuloista olisi karkeasti arvioiden 4–6 miljoonaa euroa vuodessa CBAM-todistustulon tuotantovuosilta 2028–2032. Jatkojalosteiden laajennuksen tulo-osuus vastaa noin 20 prosenttia CBAM:n kansallisesta tuloarviosta.

Laajennuksella jatkojalosteisiin ei olisi vaikutuksia päästöoikeuksien ilmaisjakoon, sillä eurooppalaisen teräksen ja alumiinin tuotannon päästöoikeuksien ilmaisjako vähenee jo voimassa olevan päästökauppadirektiivin mukaisesti asteittain vuosina 2026–2034. Koska

hiilen hinnoittelun yleistyminen kolmansissa valtioissa on mekanismin yksi 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.

Vaikutukset viranomaistoimintaan

Suomessa hiilirajamekanismin toimivaltaisena kansallisena viranomaisena toimii Tulli. Soveltamisalan laajentaminen lisää merkittävästi CBAM:n tavarakatetta. Ehdotuksessa CBAM:n soveltamisalaan kuuluu useita nimikkeitä, joissa vain osa tavaroista on CBAM:n piiriin kuuluvia perustuen niihin käytettyyn materiaaliin. Laajempi tavarakate voi lisätä mahdollisuutta yrittää tuoda tavaraa väärällä nimikkeellä tai alkuperällä. Muutos voi myös mahdollistaa käytettyjen tuotantopanosten eli prekursoreiden todellisen alkuperän häivyttämisen. Nämä seikat lisäävät sekä tarvetta valvonnalle yleisesti, että valvonnan vaatavuustasoa.

Tavarakatteen laajentamisen myötä luvanhaltijoiden määrä kasvaa, mikä lisää lupahakemusten käsittelyn sekä lupaseurannan määrää.

5.3 Muut käsittelyyn vaikuttavat asiat

Komission raportti neuvostolle ja Euroopan parlamentille hiilirajamekanismiasetuksen toiminnasta

Komissio antoi 17.12.2025 neuvostolle ja Euroopan parlamentille raportin hiilirajamekanismiasetuksen toiminnasta. Raportti kuvaa hiilirajamekanismista siirtymäkaudella saatuja kokemuksia, mekanismin käytännön toimintaa sekä arvioi mahdollisuuksia laajentaa mekanisme muun muassa epäsuoriin päästöihin, kuljetuksen ja logistiikan päästöihin, uusien tuotantopanoksiin sekä uusille sektoreille.

Hiilirajamekanismin soveltamisalan piirissä ovat tarkemmin määritellyt tuotteet rauta- ja teräs, alumiini-, sementti- ja lannoitesektoreilla sekä vety ja tuontisähkö. Nykyisellään CBAM:n soveltamisalassa epäsuorat päästöt, eli tuotteen valmistukseen käytetyn energian päästöt, koskevat lannoitteita sekä sementtiä. Alumiinin, teräksen ja vedyn tuotannon osalta CBAM-tuotteiden tuontiin ei kohdistu kustannusta tuotannon epäsuorien päästöjen perusteella, vaan näiden tuotteiden osalta CBAM-kustannus kattaa vain suorat päästöt. Komission raportissa hiilirajamekanismin toiminnasta komissio arvioi eri vaihtoehtoja epäsuorien päästöjen lisäämiseksi hiilirajamekanismin piiriin nykyistä laajemmin. Komissio on tuottanut raporttiin eri vaihtoehtoja koskien sitä, kuinka epäsuora kustannustuki voitaisiin ajaa alas joko välittömästi, asteittain tai osittain hiilirajamekanismin päästökatteen laajennuksen astuessa voimaan. Komissio toteaa, että erilaisia toteutettavissa olevia ratkaisuja epäsuorien päästöjen lisäämiselle on, mutta näiden vaikutuksia ja teknistä toteutettavuutta tulisi analysoida tarkemmin.

Hiilirajamekanismiasetuksen hallintoa on yksinkertaistettu ja tehostettu osana omnibus I-paketin lainsäädäntömuutoksia. Hiilirajamekanismin toimeenpano ja hallinnon rakentaminen on tästä huolimatta osin kesken, eikä mekanismin toimivuutta nykyisellä tuotekatteella ole käytännössä testattu.

Komissio on ilmoittanut, että se tulee antamaan ehdotuksen hiilirajamekanismiasetuksen uudistamiseksi vuonna 2027. Tuon ehdotuksen yhteydessä komissio harkitsee mekanismin laajentamista päästökatteen ja tuotekatteen osalta.

Muut asiat

17.12.2025 komission antamassa ehdotuksessa väliaikaiseksi vähähiilirahastoksi (KOM(2025) 990 lopullinen) komissio ehdottaa, että 25 prosenttia CBAM-todistusten muodostamasta tulo-osuudesta käytettäisiin vähähiilisyysrahaston rahoitukseen. Rahoitus tulisi kansallisiin budjetteihin suunnatusta vuosia 2026–2027 koskevasta tulo-osuudesta.

Komissio antoi 7.10.2025 asetusehdotuksen (KOM(2025)726) koskien EU:n teräsmarkkinoiden suojaamista maailmanlaajuisen ylikapasiteetin aiheuttamilta kauppaan liittyviltä kielteisiltä vaikutuksilta. Ehdotus korvaisi nykyisen suojatoimenpiteen, joka päättyy kesäkuussa 2026. Eduskuntaa on informoitu ehdotuksesta kirjelmällä U 58/2025 vp. Komission mukaan toimenpide vahvistaa EU:n terästeollisuuden kilpailukykyä rajoittamalla halpaa tuontia ja tukemalla investointeja, erityisesti vähähiiliseen tuotantoon. Hintojen nousu olisi komission taustaselvityksen mukaan maltillista, mutta havaittavaa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Hiilirajamekanismiasetuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin on arvioitu hiilirajamekanismia koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle (U 57/2021 vp). Samalla tavoin kuin U 57/2021 vp yhteydessä on arvioitu, valtioneuvosto katsoo, että sääntelyllä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia suhteessa perustuslakiin tai perus- ja ihmisoikeuksiin.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991), jäljempänä itsehallintolaki. Itsehallintolain 27 § 12 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta ulkomaankauppaa koskevissa asioissa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Oletuksena on, että ehdotuksen käsittely EU:ssa etenee suhteellisen ripeästi. Puheenjohtajavaltio Kypros on ilmoittanut, että se tavoittelee yleisnäkemyistä ehdotuksesta puheenjohtajakauden loppuun mennessä. Ehdotusta käsitellään ECOFIN-neuvoston alaisessa hiilirajamekanismin ad hoc -työryhmässä.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsittelystä vastaa ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI), mielipidevaliokuntina ovat kansainvälisen kaupan valiokunta (INTA) ja teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunta (ITRE) ja budjettiarviosta vastaa budjettivaliokunta (BUDG).

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Luonnos U-kirjelmäksi käsiteltiin EU21- jaoston (energia- ja Euratom) kirjallisessa menettelyssä 5.–10.2.2026. Lisäksi ehdotusta käsiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön kansallisessa hiilirajamekanismin toimeenpanon työryhmässä 15.1.2026.

U-kirjelmä käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa 27.2.2026.

10 Valtioneuvoston kanta

Soveltamisalan laajennus teräksen ja alumiinin jatkojalostustuotteisiin ja mekanismin kierron ehkäisy

Valtioneuvosto katsoo, että hiilirajamekanismi on keskeinen instrumentti hiilivuodon torjunnassa sekä kolmansien maiden kannustamisessa kunnianhimoiseen päästöjen hinnoitteluun. Valtioneuvosto korostaa, että hiilirajamekanismin ohjausvaikutus on riippuvainen sen ennustettavuudesta ja sääntelykehikon vakaudesta. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio tarkastelee mekanismin laajennusta jatkojalostustuotteisiin etenkin mekanismin kierron ehkäisemiksi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission vaikutustenarviossa tarkastellaan jatkojalostustuotteen kaupankäynnin intensiteettiä, päästösäilytystä sekä toteutettavuutta ja hallinnollisia kustannuksia yrityksille ja viranomaisille.

Valtioneuvosto katsoo, että hiilirajamekanismin soveltamisalan laajentamista jatkojalostustuotteisiin tulisi tarkastella tuote tai tuoteryhmä kerrallaan. Täten komission tulisi lisäksi tarkastella, millaisiin lopputuotteisiin jatkojalostustuotteita käytetään, missä kyseisten lopputuotteiden markkinat ovat ja miten hiilirajamekanismin laajennus jatkojalostustuotteisiin vaikuttaa hiilirajamekanismin alaisen EU-tuotannon ja sen ulkopuolelle jäävän jatkojalostustuotannon kilpailuasemaan EU:n sisämarkkinoilla ja kolmansilla markkinoilla ottaen huomioon myös viimeaikaiset globaalit kehityskulut tulleissa ja muissa kaupan esteissä.

Mekanismin kierron ehkäisemisen näkökulmasta valtioneuvosto katsoo, että soveltamisalan laajentaminen voisi olla perusteltua suunnata etenkin sellaisiin nykyistä hiilirajamekanismin soveltamisalaa lähellä oleviin tuontituotteisiin, joilla voidaan korvata soveltamisalassa olevien tuotteiden käyttöä alavirran tuotteiden valmistuksessa ja joista valmistetut lopputuotteet suuntautuvat merkittävässä määrin EU:n sisämarkkinoille. Laajentamisen tulisi kohdistua ensisijaisesti päästöintensiivisiin tuotteisiin, joiden mekanismin piiriin tuomisen arvioidaan ehkäisevän EU:n hiilivuotoa tehokkaasti ilman merkittäviä taloudellisia haittavaikutuksia tai hiilivuotoriskin kasvua alavirran arvoketjun tuotteille EU:ssa.

Valtioneuvosto kuitenkin kiinnittää huomiota laajennuksen vaikutusten epävarmuuteen konepajasektorille, sillä tuotekohtaisia tai arvoketjukohtaisia vaikutusarvioita ei ole saatavilla. Valtioneuvosto katsoo, että sellaisten teräksen ja alumiinin arvoketjun tuotteiden osalta, joita päävoittoisesti käytetään monimutkaisten, EU:n ulkopuolelle suuntautuvien tuotteiden valmistukseen, soveltamisalan laajentamisessa tulisi käyttää huolellista harkintaa. Valtioneuvosto tarkastelee soveltamisalan laajennusta Suomen kokonaisedun kannalta, ottaen huomioon suomalaisen teollisuuden kilpailukykyedellytysten turvaamisen.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että samanaikainen soveltamisalan laajentaminen ja toimivallan siirto komissiolle kaventaa soveltamisalaa tilapäisesti, lähettävät ristiriitaisen viestin toimijoille ja kolmansille maille hiilirajamekanismin kehityksestä. Soveltamisalan laajentamisen lähtökohtana tulisi olla, että hiilirajamekanismin toimivuudesta on saatu kokemuksia ja että toimijoilla on näkökulma mekanismin nykyiseen soveltamisalaan.

Edellä mainitut näkökulmat huomioon ottaen, valtioneuvosto suhtautuu avoimesti laajennukseen jatkojalostustuotteisiin, jos mekanismin nykyinen teräksen ja alumiinin soveltamisala on vakaa. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti laajennukseen

jatkojalostustuotteisiin, jos komissiolle siirretty toimivalta soveltamisalan tilapäiseksi kaventamiseksi on teräksen ja alumiinin osalta epäselvä. Valtioneuvosto katsoo, että jatkojalostustuotteiden laajennuksen osalta olisi perusteltua selvittää, tulisiko näihin tuotteisiin soveltaa siirtymäaikaa, jolloin hiilirajamekanismi olisi voimassa ainoastaan raportointivelvoitteena, ennen varsinaisen kustannusvaikutuksen käynnistymistä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella tuotannon sivutuotteena syntyvän romuraudan ja romualumiinin lisäämisen mekanismien piiriin. Valtioneuvosto katsoo, että romun lisääminen mekanismien piiriin monimutkaistaa järjestelmää entisestään, ilman merkittäviä hiilivuodon torjunnan hyötyjä. Valtioneuvosto pitää kiertotalouden edistämisen perusteella hyvänä, että myös muu romu säilyy mekanismien ulkopuolella. Valtioneuvosto korostaa, että jos romu lisätään mekanismien piiriin, muutos vaatisi jatkotyötä tullinimikkeistön tasolla.

Valtioneuvosto pitää esillä, ettei jatkojalostustuotteiden laajennuksen ja romuun liittyvän laajennuksen vaatimien tietotarpeiden aiheuttaman hallinnollisen taakan tulisi kasvaa suhteettoman suureksi laajennuksella saavutettaviin hiilivuodon torjuntahyötyihin verrattuna. Valtioneuvosto painottaa lisäksi, että luotettavan tiedon saatavuus tuotteiden teräs- ja alumiinisisällöstä ja tuotannossa ja hankintaketjussa syntyneistä todellisista päästöistä on keskeistä, jotta hiilirajamekanismi kannustaisi mahdollisimman johdonmukaisesti kolmansien maiden tuottajia vähentämään tuotantonsa päästöjä samalla kun mekanismi torjuu EU:n hiilivuotoa.

Laajennuksen käytännön toteutuksen yhteydessä valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että nykyiset tullimenettelyjen käytännöt ovat toimijoille hallinnollisesti raskaita etenkin silloin, kun monimutkaisten lopputuotteiden valmistuksessa käytetään runsaasti kolmansista maista tuotuja CBAM-välituotteita ja kun lopputuote kohdistuu vientiin EU:n ulkopuolelle. Valtioneuvosto katsoo, että komission tulisi hiilirajamekanismien toteutuksessa arvioida, liittykö soveltamisalan laajentamiseen monimutkaisiin tuotteisiin käytännön haasteita, etenkin tullimenettelyjen hyödyntämisessä.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että komission tulisi tarkastella tämän ehdotuksen yhteisvaikutuksia tilapäisen vähähiilisyysrahaston ja terässektorille suunnitteilla olevan tuontisuojaimekanismien kanssa. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n tulisi panostaa sääntely-yhteistyöhön kolmasmaakumppaneiden kanssa ja pitää myönteisenä pyrkimystä kehittää monenkeskistä yhteistyötä muun muassa kriittisten raaka-aineiden arvoketjua koskien.

Hiilirajamekanismin toimeenpano

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että alavirran laajennukseen liittyvä tavaran materiaalisällön perusteella tehtävä päästölaskenta voi tuoda uutta hallinnollista taakkaa sekä yrityksille että viranomaiselle. Valtioneuvosto katsoo, että maahantuojakohtaisen 50 tonnin kynnyksarvon valvonnan käytännön toteutusta tulisi selkeyttää tilanteissa, joissa tuotteen materiaalisällöstä vain osaan kohdistuu hiilirajamekanismin kustannusvelvoitteet.

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdottamia muutoksia vakuusvaatimukseen ja vakuuden käyttöön. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vakuussääntelyä tulisi edelleen täsmentää ja että vakuutta koskevien vaatimusten yhdenmukainen toimeenpano eri jäsenmaissa on tärkeää.

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti tulliviranomaisten tiedonvaihtoa koskevaan muutokseen, jonka mukaan sisäistä jalostusta koskevia tietoja olisi toimitettava automaattisesti ja säännönmukaisesti. Säännöstekstiä olisi tarpeen muokata tältä osin. Valtioneuvosto korostaa,

että esityksessä mainittu *Surveillance*-järjestelmä ei tällä hetkellä mahdollista asiakirjojen toimittamista, mikä tekee vaatimuksesta teknisesti toteuttamiskelvottoman. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että säännöstekstiä täsmennetään siten, että tietojen toimittaminen olisi mahdollista muillakin keinoilla, kuin esityksessä mainitun järjestelmän kautta.

Ehdotuksen sisältö muilta osin

Valtioneuvosto tukee ehdotusta sähkön tuonnin päästölaskennan uudistamisesta siten, että oletusarvoissa huomioitaisiin myös muut kuin fossiiliset energialähteet ja kannattaa ehdotettuja joustoja tuontisähkön todellisten päästöjen raportointiin.

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti toimivallan siirtoon komissiolle mekanismin soveltamisalan kaventamiseksi ja lähtökohtaisesti varauksellisesti soveltamisalan kaventamiseen. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että soveltamisalan kaventaminen voi heikentää mekanismin ennakoitavuutta ja ohjausvaikutusta sekä investointivarmuutta puhtaan siirtymän hankkeisiin ja näin ollen vähentää hiilirajamekanismin kykyä saavuttaa sille asetut tavoitteet. Valtioneuvosto katsoo, että toimivallan siirron asianmukaisuutta tulisi tarkastella ja toimivallan siirtoa vähintäänkin rajata tarkemmin. Jotta vakavilta ennustamattomilta markkinahäiriöiltä sekä huoltovarmuuteen kohdistuvilta riskeiltä vältytään, hiilirajamekanismin kehityksen tulisi perustua huolelliseen analyysiin eri sektoreiden merkityksestä globaaleilla markkinoilla ja välituotekäytössä. Valtioneuvosto katsoo, että mikäli soveltamisessa ilmenee esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta vakavia haasteita, tulee niihin etsiä ratkaisuja erikseen.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä varmistaa Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten kansainvälisten yksiköiden hyödyntämisessä, että EU:n ulkopuolelta tuleviin tuotteisiin kohdistuu vastaava kustannus kuin EU:ssa valmistettuihin tuotteisiin kohdistuu EU-päästökaupan johdosta ja että CBAM:n kustannuksesta kolmannessa maassa maksetun hiilen hinnan perusteella saatava vähennys perustuu tosiasiallisesti maksettuihin hiilen hintaan.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota tarpeeseen selvittää, millaisia vaikutuksia hiilirajamekanismilla on puolustusmateriaalihankintoihin ja puolustusteollisuuden raaka-aineen saatavuuteen. Valtioneuvosto katsoo, että komission tulisi arvioida hiilirajamekanismiasetuksen toimivuutta myös EU:n puolustuspoliittisen tavoitteiden kannalta.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti komission ehdotukseen siirtää osa jäsenvaltioiden keräämistä hiilirajamekanismiin perustuvista tuloista unionin talousarvioon omina varoina. Hiilirajamekanismi olisi uutena EU:n laajuisena järjestelmänä tarkoituksenmukainen uusi unionin talousarvion rahoituslähde (U 48/2025).

Hiilirajamekanismin jatkokehitys

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio on julkaissut ehdotuksen yhteydessä hiilirajamekanismin toimintaa käsittelevän raportin. Valtioneuvosto arvioi, että hiilirajamekanismin käytännön toimivuus tulisi varmistaa ennen kuin mekanismia laajennetaan kokonaan uusille sektoreille. Kehitystyössä tulisi keskittyä laadukkaaseen toimeenpanoon, joka on tärkeää mekanismin uskottavuuden ja toimivuuden kannalta.

Valtioneuvosto korostaa, että hiilirajamekanismin soveltamisalan laajentaminen täysin uusille sektoreille edellyttää huolellista vaikutustenarviointia.

Valtioneuvosto voi tarkastella avoimesti epäsuorien päästöjen lisäämistä hiilirajamekanismin piiriin korostaen mekanismin kierron ja hiilivuotoriskin torjunnan tärkeyttä sekä laajennuksen toteutusta tehokkaasti hallinnollinen taakka minimoiden. Valtioneuvosto katsoo, että epäsuorien päästöjen lisääminen mekanismin piiriin voisi tukea puhtaan siirtymän investointeja Suomeen ja hiilirajamekanismin alaisten toimialojen kilpailukykyä, ja siten voisi lieventää päästöoikeuksien ilmaisjaon lopettamisen vaikutuksia CBAM-sektoreilla.

Valtioneuvosto katsoo, että lisäksi tulisi selvittää, voisiko nikkelin arvoketjun tuotteiden lisääminen soveltamisalaan olla hiilirajamekanismin toimintaperiaatteiden mukaista ja tukea vähäpäästöisen nikkelin tuotannon kilpailukykyä.