

Ympäristövaliokunta

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 ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Katja Tuokko, työ- ja elinkeinoministeriö
- finanssineuvos Ilari Valjus, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Karoliina Anttonen, ympäristöministeriö
- johtaja, pääekonomisti Petteri Rautaporras, Teknologiateollisuus ry
- johtava asiantuntija Lauri Leskinen, Kaupan liitto ry
- johtava asiantuntija Tuomas Tikka, Kemianteollisuus ry
- johtaja Juha Ruippo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Selvitys koskee Euroopan komission antamaa ehdotusta täytäntöönpanoasetukseksi, jolla säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/956 hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiasta 1.1.2026 alkaen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdotuksen täytäntöönpanoasetukseksi koskien hiilirajamekanismin tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiaa edellyttäen, että komissio

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2025 vp

antaa riittävät perustelut oletusarvojen määrittämisestä, korotuksen asianmukaisesta tasosta sekä hiilirajamekanismin käytännön kustannusvaikutuksista vuodesta 2026 alkaen.

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ilmastopolitiikan väline

Hiilirajamekanismin (CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism) tavoitteena on ensisijaisesti ehkäistä hiilivuotoa eli sitä, että yritykset siirtävät EU:n ilmastolainsäädännön vuoksi tuotantoaan EU:n ulkopuolelle maihin, joissa on lievemmat päästörajoitukset. Tällöin päästöt vain vaihtavat syntypaikkaa ja voivat jopa kasvaa. Mekanismin avulla tietyille EU:n ulkopuolelta tuotaville tuotteille (rauta ja teräs, alumiini, sementti, lannoitteet sekä vety ja tuontisähkö) asetetaan vastaava maksu, joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin tuotteisiin unionin kunnianhimoisen ilmastopolitiikan johdosta. Valiokunta korostaa, että hiilirajamekanismi on uudenlainen EU:n ilmastopolitiikan väline ja tärkeä osa vihreää siirtymää. Hiilivuodon ehkäisemisen lisäksi tavoitteena on myös varmistaa tasapuoliset kilpailuedellytykset ja kannustaa sekä EU:ssa olevia että EU:n ulkopuolisia tahoja vähentämään päästöjään ja ottamaan käyttöön vähähiilistä teknologiaa. Hiilirajamekanismilla pyritään siihen, että EU-tuontituotteiden hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin niiden hiilisisältöä ja kannustaisivat ulkomaisia valmistajia ja EU-alueen tuojia vähentämään päästöjään. Tätä varten mekanismin ohjauksessa otetaan huomioon kolmansien valtioiden tuottajien toteuttamat päästövähennykset ja hallintojen käyttöön ottamat ilmastotoimet. Hiilirajamekanismi myös kannustaa päästöjen tehokkaaseen globaaliin hinnoitteluun, kun maksussa otetaan huomioon viejämaassa tuotteeseen kohdistuva päästökustannus.

Tähän asti EU:ssa on pyritty ehkäisemään hiilivuotoa päästöoikeuksien ilmaisjaon kautta hiilivuodolle alttiilla sektoreilla osana EU:n päästökauppajärjestelmää. Ilmaisjaosta luovutaan asteittain hiilirajamekanismin alaisilla sektoreilla mekanismin käyttöönoton myötä vuodesta 2026 alkaen. Komission arvion mukaan hiilirajamekanismi kerryttää keskimäärin noin 1,9 miljardin euron suuruiset vuotuiset tulot EU-alueella vuosina 2028—2034. EU:n monivuotista rahoituskehystä koskevassa kokonaisuudessa ehdotetaan, että hiilirajamekanismin tuloista 75 prosenttia ohjataan unionin talousarvioon niin sanottuina omina varoina.

Siirtymävaiheen haasteet

Hiilirajamekanismi on otettu käyttöön kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa eli 1.10.2023 alkaen ja 31.12.2025 saakka hiilirajamekanismin piiriin kuuluvien tuontituotteiden maahantuojilla on velvollisuus vain raportoida tiedot tuotteen päästösisällöstä sekä suorien että

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2025 vp

epäsuorien päästöjen osalta. Maahantuojilla on vastuu hankkia tiedot päästöistä sekä alkuperämaassa mahdollisesti maksetusta hiilen hinnasta. Maksuvelvollisuus CBAM-todistusten osalta alkaa 1.1.2026, mutta ensimmäiset maksut tulevat maksettavaksi vuoden 2027 aikana.

Siirtymäkauden kokemukset ovat osoittaneet, että suurin este todellisten päästöjen raportoinnille on vaikeus kerätä tarvittavia päästötietoja kaikista CBAM-tuotteen toimitusketjun tuotantopanoksista. Tämä haaste on keskeinen erityisesti monimutkaisissa tuotteissa, joissa on monta jalostusvaihetta. Kun tosiasiallisia päästöjä ei voida määrittää asianmukaisesti, määritetään päästöt oletusarvojen perusteella. Sekä tuotesidonnaisten päästöjen että oletusarvojen määrittämiselle on säädetty asetuksen liitteissä IV menetelmät. Komissiolle on siirretty toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä laskentamenetelmien osatekijöiden soveltamisesta.

Oletusarvojen määrittäminen

Tuotannon suorien päästöjen oletusarvot määritellään tuote- ja maakohtaisten keskiarvojen mukaan. Ehdotuksen mukaan oletusarvojen laskentamenetelmää päivitetään niin, että ne noudattavat aikaisempaa konservatiivisempaa lähestymistapaa. Konservatiivisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sen menetelmän valitsemista, jolla päästöt ovat korkeammat. Valiokunta pitää ilmastotavoitteiden kannalta perusteltuna, että komissio on valinnut konservatiivisen lähestymistavan laskennallisten arvojen määrittämisessä. Konservatiivinen lähestymistapa kannustaa todellisten päästöjen raportointiin ja vähäpäästöisempien tuotantomenetelmien ja -reittien valintaan. Konservatiivinen lähestymistapa voi myös vähentää mekanismin kiertämisen riskiä.

Valiokunta korostaa sen merkitystä, että ehdotus mahdollistaa maahantuojille laskennallisten oletusarvojen käytön raportoinnin yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Maahantuojat ovat pitäneet haastavana kerätä tarvittavia päästötietoja kaikista CBAM-tuotteen toimitusketjun tuotantopanoksista. Työ- ja elinkeinoministeriön tietojen mukaan siirtymäkauden päättyessä vuonna 2025 vain noin puolet yli 50 tonnista CBAM-velvollisista oli saanut raportoitua toteutuneet päästöarvot. Koska monilla toimijoilla on edelleen vaikeuksia saada todellista päästödataa kolmansista maista, oletusarvojen käyttö tulee todennäköisesti olemaan laajaa.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että sääntelyn toimeenpanon onnistumisella on keskeinen merkitys mekanismin ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Siksi on tärkeää, että myös laskentametodologian yksityiskohtien asianmukaisuus ja johdonmukaisuus mekanismin tavoitteiden näkökulmasta selvitetään riittävällä tavalla etukäteen. Lähtökohtana tulisi olla se, että oletusarvot ovat korotustekijä huomioon ottaen niin korkeita, että ne muodostavat maahantuojille selkeän taloudellisen kannusteen siirtyä oletusarvoista todellisten päästöjen raportointiin ja käyttöön. Toisaalta liian korkeita oletusarvoja tulee välttää, sillä ne voivat johtaa tuontia vastaavan EU-valmistuksen hiilivuotoriskin ylikompensointiin EU-tuonnin kustannusten huomattavan kasvun kautta. Huomiota on siten tärkeää kiinnittää oletusarvojen asettamiseen oikeasuhtaisesti. Samanaikaisesti keskeistä on helpottaa todellisia päästöjä koskevan tiedon hankintaa ja raportointia ja siten vähentää niihin liittyvää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2025 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti lannoitteiden osalta mekanismin vaikutus hintatasoon on herättänyt asiantuntijakuulemisessa huolta. Hiilirajamekanismin tavoitteena on tukea EU:n omaa lannoitetuotantoa ja edistää vähähiilisiä teknologioita, mutta käytännössä toimet aiheuttanevat viljelijöille merkittäviä uusia kustannuksia lannoitteiden käytöstä. Arvioiden mukaan, kun järjestelmää toimeenpannaan vuoden vaihteesta alkaen ja ensimmäiset CBAM-maksut tulevat maksuun vuoden kuluttua, toimijat hinnoittelevat oletuksiensa mukaan tuotteet vuodenvaihteesta alkaen. Erityisesti CBAM-maksujen ja uusien tullien yhteisvaikutus voi olla huomattavan suuri. EU-tasolla on tehty merkittäviä päätöksiä, joiden tarkoituksena on parantaa EU:n omavaraisuutta ja vähentää Venäjän lannoitetuontia vaihteittain osana laajempaa strategista tavoitetta estää Venäjän taloutta rahoittamasta hyökkäyssotaansa Ukrainassa. Tavoitteena tulee olla irtautuminen kokonaan Venäjä-riippuvuudesta Suomen ja EU:n lannoitemarkkinoilla. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan CBAM-kustannus nostaa merkittävästi ammoniakkin hintaa, joskin laskelmiin sisältyy epävarmuutta ja vertailuarvot tulevat kiristymään. EU-tasolla on siten tunnustettu tarve seurata hintakehitystä ja ryhtyä tarvittaessa toimiin maatalouden suojaamiseksi kohtuuttomilta vaikutuksilta.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että komission ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi hiilirajamekanismin tuotesidonnaisten päästöjen laskentametodologiasta on hyväksyttävissä edellyttäen, että komissio antaa riittävät perustelut oletusarvojen määrittämisestä, korotuksen asianmukaisesta tasosta sekä hiilirajamekanismin käytännön kustannusvaikutuksista vuodesta 2026 alkaen.

Jatkokehittäminen

Sääntelyn vaikutusten arvioidaan kohdistuvan eri toimijoille hyvin eri tavoin riippuen niiden roolista ja asemasta arvoketjussa. Osalle mekanismi tasaa päästökustannusten vaikutusta eurooppalaisilla markkinoilla antaen kilpailukykyä suojaamaan mekanismin tarkoituksen mukaisesti. Osalle toimijoita, erityisesti välituotteita kolmansista maista tuoville, sääntely johtaa kustannusten nousuun ja lisääntyvään hallinnolliseen taakkaan. Valiokunta korostaa tarvetta tarkistaa mekanismeista siinä saatavien kokemusten perusteella. Hyvä esimerkki onnistuneesta tarkistuksesta on lokakuussa voimaan tullut, omnibushankkeessa tehty muutos, jonka mukaisesti lähetyseräkohtaisen 150 euron suuruisen kynnsarvon sijaan otettiin käyttöön uusi kumulatiivinen tuonnin massa perustuva kynnsarvo, 50 tonnia maahantuoja kohti vuodessa. Tällä muutoksella hiilirajamekanismin velvoitteet poistuivat EU-tasolla noin 182 000 maahantuojalta (90 prosenttia maahantuojista), joista suurin osa on pk-yrityksiä, mutta hiilirajamekanismin soveltamisalaan kuuluvista päästöistä katetaan edelleen yli 99 prosenttia. Valiokunta katsoi lausunnossaan valtioneuvoston tavoin, että kynnsarvon muutos on kannatettava, kun se vähentää merkittävästi pieniin ja keskisuuriin maahantuojiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa vähentämättä juurikaan mekanismin päästökattavuutta tai kerryttämiä tuloja (YmVL 8/2025 vp — U 13/2025 vp).

Valiokunta toteaa, että komissio esittää lähitulevaisuudessa kattavan hiilirajamekanismin tarkasteluraportin, jossa arvioidaan mekanismin laajentamista uusille päästökauppajärjestelmän sektoreille sekä alavirran tuotteiden ottamista mukaan sääntelyn piiriin. Lisäksi sen yhteydessä arvioidaan muun muassa epäsuorien päästöjen sisällyttämistä soveltamisalaan ja mekanismin kierron estämistä. Ennen järjestelmän laajentamista on tärkeää saada se käytännössä toimivaksi.

Valiokunnan lausunto YmVL 24/2025 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että hiilirajamekanismin kehittämistä jatketaan ja vaihtoehtoja selvitetään yhteistyössä eri toimialojen kanssa. Hiilirajamekanismi on uudenlainen EU-ilmastopolitiikan instrumentti, jolla on erityisesti yritysten kilpailukykyyn ja teollisuuspolitiikkaan liittyviä vaikutuksia. Erityisesti mahdolliset laajennukset monimutkaisempiin tuotteisiin tai uusiin tuotantopanoksiin edellyttävät kattavia vaikutusarvioita, sillä vaikutukset tuotannon arvoketjussa voivat olla hyvin monentyyppisiä. Siksi on olennaista tehdä jatkossa perusteelliset vaikutusarviot mahdollisesta laajentamisesta arvoketjuissa sekä ilmasto- että kilpailukykyvaikutuksista eri sektoreita kuullen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 20.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
jäsen Marko Asell sd
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Huru ps
jäsen Christoffer Ingo r (osittain)
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Tere Sammallahhti kok
jäsen Sara Seppänen ps
varajäsen Mikko Polvinen erk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos