

Eduskunnan talousvaliokunta

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 (U 19/2026 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa hiilirajamekanismin muuttamista käsittelevästä U-kirjelmästä (U 19/2026 vp). U-kirjelmä liittyy Euroopan komission ehdotukseen, jolla muutettaisiin hiilirajamekanismia muun muassa lisäämällä sen soveltamisalaan monimutkaisempia teräksen ja alumiinin jatkojalostettuja tuotteita ja vahvistamalla mekanismin kierron ehkäisyä. KKV kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Päästöjen hinnoittelu ja siihen tähtäävä EU:n päästökauppa on markkinamekanismia hyödyntävä tapa saada aikaan tavoiteltuja päästövähennyksiä. Päästöjen hinnoittelu luo yrityksille kannustimen päästöjen vähentämiseen. Päästökauppa puolestaan ohjaa siihen, että päästövähennykset toteutetaan siellä, missä vähennykset onnistuvat kustannustehokkaimmin. Päästöjen määrään perustuvat maksut kohtelevat yrityksiä lähtökohtaisesti tasapuolisesti, eivätkä väärin tarpeettomasti kilpailua. Tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella päästökaupalla on onnistuttu vähentämään päästöjä ja parantamaan energiatehokkuutta ilman merkittäviä haitallisia vaikutuksia kilpailukykyyn tai taloudelliseen aktiivisuuteen.¹

Toimiakseen parhaalla mahdollisella tavalla, päästöjen hinnoittelu ja päästökauppa edellyttävät suurta maantieteellistä ja toimialakohtaista kattavuutta. Jos vain osa alueista hinnoittelee päästönsä tai vain osa toimialoista on päästökaupan piirissä, voi tästä seurata, että tuotanto siirtyy maihin tai toimialoille, jossa päästöjen aiheuttaminen ei heijastu tuotannon kustannuksiin. Tämä johtaa resurssien tehottomaan kohdentumiseen. Tällaiset riskit ovat läsnä myös EU:n päästökaupassa, sillä päästöjen hinnoittelu ei tapahdu globaalilla tasolla yhtenevästi, eikä päästökauppa kata kaikkia toimialoja. EU:n päästökauppajärjestelmään liittyy riski hiilivuodosta, eli siitä, että kasvavat tuotantokustannukset ajavat tuotantoa maihin, joissa päästöjen hinta on alempi tai joissa päästöjä ei ole hinnoiteltu lainkaan. Tutkimusten mukaan hiilivuoto on ollut vähäistä², mutta riski hiilivuotoon on kuitenkin suurempi esimerkiksi energiantensiivisillä teollisuudenaloilla.³

¹ Ks. esim. Haites, E. (2018). Carbon taxes and greenhouse gas emissions trading systems: what have we learned?. Climate Policy 18(8), <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1492897>; Verde, S. (2020). The Impact of the EU Emissions Trading System on Competitiveness and Carbon Leakage: The Econometric Evidence. Journal of Economic Surveys 34(2), <https://doi.org/10.1111/joes.12356>; Dechezleprêtre, A. Nachtigall, D. & Venmans, F. (2023). The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance. Journal of Environmental Economics and Management 118, <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2022.102758>; Colmer, J., Martin, R., Muûls, M., Wagner, U. (2025). Does Pricing Carbon Mitigate Climate Change? Firm-Level Evidence from the European Union Emissions Trading System, The Review of Economic Studies 92(3), <https://doi.org/10.1093/restud/rdae055>.

² Ks. Verde (2020); Colmer ym. (2025).

³ Dechezleprêtre, A. & Sato, M. (2017). The Impacts of Environmental Regulations on Competitiveness. Review of Environmental Economics and Policy 11(2), <https://doi.org/10.1093/reep/rev013>.

Hiilirajamekanismin tavoitteena on hiilivuodon ehkäisy sekä kolmansien maiden ja ulkomaisten valmistajien EU-alueelle suuntautuvan tuonnin päästöjen vähentäminen. Mekanismissa tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetetaan päästösäätöön perustuva maksu, joka on lähtökohtaisesti samansuuruinen kuin se maksu, joka vastaavasta päästösäätöstä maksettaisiin EU:n päästökaupassa.

KKV suhtautuu hiilirajamekanismiin myönteisesti. Toimiessaan hiilirajamekanismi poistaa EU:n päästökauppaan liittyvän kilpailuvääristymän EU-alueen tuotannon ja kolmansien maihin sijoittautuneen tuotannon väliltä. Hiilirajamekanismi on myös päästövähennystavoitteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti parempi keino torjua hiilivuotoa kuin esimerkiksi päästöoikeuksien ilmaisjako, joka olennaisesti heikentää päästökaupan ohjausvaikutusta.⁴ Hiilirajamekanismin käytännön vaikutuksista ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa tutkittua tietoa.⁵

Hiilirajamekanismin tulisi olla mahdollisimman kattava, ettei se vääristä resurssien kohdentumista eri toimialoille. Suppea kattavuus voi myös johtaa välilliseen hiilivuotoon, jos esimerkiksi tuotantoa siirretään EU:n ulkopuolelle, ja tavaroita tuodaan EU:n sisämarkkinoille vasta pidemmälle jalostettuna, jolloin ne eivät ole hiilirajamekanismin piirissä. Lisäksi mekanismin pitäisi olla sellainen, ettei sitä pysty helposti kiertämään esimerkiksi raportoimalla todellista alhaisempia päästöjä. Muutoin mekanismi vääristää kilpailua sellaisten toimijoiden välillä, jotka toimivat tai eivät toimi mekanismin sääntöjen mukaisesti. Euroopan komission ehdotuksia hiilirajamekanismin laajentamisesta jatkojalostustuotteisiin ja toimenpiteiksi mekanismin kierron ehkäisemiseksi voidaan siten pitää lähtökohdiltaan kannatettavina.

Esitettyjen toimenpiteiden käytännön vaikutuksia on kuitenkin tässä vaiheessa vaikea arvioida. Hiilirajamekanismin laajennus lähtökohtaisesti nostaa tuontituotteiden hintoja ja voi siten heikentää sellaisten yritysten kilpailukykyä, joiden tuotantokustannuksista hiilirajamekanismin alaiset tuotteet muodostavat suuren osan ja joiden myynti suuntautuu pääasiassa kolmansien maihin. Lisäksi järjestelmään liittyy myös runsaasti hallinnollisia kustannuksia, jotka ovat sitä suurempia, mitä jalostetumpia ja monimutkaisempia tuotteita järjestelmän piiriin tuodaan. Järjestelmän hallinnolliset vaatimukset ja kustannukset voivat olla erityisen raskaita pienille ja keskisuurille yrityksille.⁶ Tämä voi vaikuttaa niiden kykyyn menestyä markkinoilla ja kansainvälisessä kaupassa. Siten olisi syytä varmistua, että esitetyt toimenpiteet todella ratkaisevat hiilirajamekanismissa havaittuja ongelmia.

⁴ Fischer, C. & Fox, A. (2012). Comparing policies to combat emissions leakage: Border carbon adjustments versus rebates. *Journal of Environmental Economics and Management* 64(2) <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2012.01.005>; Martin, R., Muûls, M., de Preux, L. & Wagner, U. (2014). Industry Compensation under Relocation Risk: A Firm-Level Analysis of the EU Emissions Trading Scheme. *American Economic Review* 104 (8), <https://doi.org/10.1257/aer.104.8.2482>.

⁵ Tosin Kaitila ym. (2025) ovat tutkineet hiilirajamekanismin ensimmäisen vaiheen vaikutuksia. Ensimmäisessä vaiheessa yritysten on tullut raportoida tuontinsa päästöt, mutta ei vielä maksaa niistä. Tulosten perusteella koko EU:n tuonnissa ei näy tilastollisesti merkitsevästi, että hiilirajamekanismin alaisten tuotteiden tuonti olisi vähentynyt EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Suomen osalta tulokset antoivat viitteitä siitä, että tuonti olisi vähentynyt hiilirajamekanismin alaisissa tuotteissa. Kaitila, V., Kuusi, T., Pajarinen, M. & Wang, M. (2025). Puhdas tulli? EU:n hiilirajamekanismin vaikutuksia ja haasteita. Efta Raportti No 162. <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-162.pdf>.

⁶ Kaitila ym. (2025).

KKV/391/03.03/2026

24.3.2026

Myös vaihtoehtoisia toimenpiteitä mekanismin kiertämisen ehkäisemiseksi tulisi harkita. Yksi tällainen toimenpide voisi olla päästölaskennassa käytettävien oletusarvojen korottaminen. Oletusarvojen korottaminen lisäisi kannustimia selvittää ja raportoida tuotannon todelliset päästöt. Liian matalat oletusarvot voivat luoda haitallisia kannustimia ja vääristää kilpailua, sillä se kannustaa yrityksiä, joiden tuotannon päästöt ovat keskimääräistä korkeammat, hyödyntämään oletusarvoja, jolloin niiden päästöistä maksama hinta ei vastaa tuotannon päästöjen todellista kustannusta.

Joel Karjalainen
Johtava asiantuntija