

U 18/2026 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi väliaikaisen vähähiilisyysrahaston perustamisesta

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

Johtava asiantuntija Eleonoora Eilittä

12.3.2026

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
VÄLIAIKAISEN VÄHÄHIILISYYSRAHASTON PERUSTAMISESTA****1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 17 päivänä joulukuuta 2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi väliaikaisen vähähiilisyysrahaston (Temporary Decarbonisation Fund, TDF) perustamisesta (KOM(2025) 990 lopullinen). Komission mukaan EU:n päästökaupan päästöoikeuksien ilmaisjaon asteittaisen alasajon edetessä, tiettyihin EU:ssa valmistettaviin tuotteisiin voi korvaavista hiilivuototoimista huolimatta edelleen kohdistua hiilivuotoriskiä eli riskiä siitä, että tuotantoa siirtyisi ympäristösääntelyn myötä tulevan kustannusrasitteen välttääkseen EU:n ulkopuolelle. Tämä jäljelle jäänyt hiilivuotoriski voi vähentää EU:n ilmastopolitiikan tehokkuutta, jos kehitys johtaa saastuttavamman tuotannon siirtymiseen EU:sta kolmansiin maihin kasvattaen päästöjä EU:n ulkopuolella.

Ehdotusta on edeltänyt hiilirajamekanismin (carbon border adjustment mechanism, CBAM) kehittämiseen liittyvä keskustelu siitä, miten hiilirajamekanismi voisi tehokkaasti korvata ilmaisjaon hiilivuodon torjunnan instrumenttina hiilirajamekanismin alaisilla sektoreilla. Hiilirajamekanismi korvaa vuodesta 2026 alkaen vaiheittain nykyisen hiilivuodon ehkäisyyn tähtäävän päästöoikeuksien ilmaisjaon niillä sektoreilla, joilla mekanismi otetaan käyttöön, niiden tuotteiden osalta, jotka tuotaina EU:hun kuuluvat mekanismin soveltamisalan piiriin. Hiilirajamekanismissä (EU) 2023/956 asettaa tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille samansuuruisen maksun kuin mikä kohdistuu EU:ssa valmistetuille vastaaville tuotteille EU:n päästökaupasta johtuen. Mekanismi on otettu käyttöön tarkemmin määritetyissä tuotteissa, jotka koskevat rautaa ja terästä, alumiinia, sementtiä ja lannoitteita ja vetyä sekä tuontisähköä.

Hiilirajamekanismin käyttöönoton yhteydessä on havaittu, ettei hiilirajamekanismi välttämättä tarjoa kattavaa hiilivuotosuojaa sellaiselle hiilirajamekanismin alaiselle tuotannolle, joka suuntautuu EU:sta vientiin kolmansien maiden markkinoille. Komissio kertoi 2.7.2025 antamassaan tiedonannossa (KOM(2025) 378 lopullinen) koskien puhtaan teollisuuden ohjelman toimeenpanoa, että se tulee esittämään ehdotuksen EU-viennin hiilivuotosuojan parantamiseksi vuoden 2025 loppuun mennessä. Tiedonannossa komissio toteaa, että CBAM suojaa eurooppalaista tuotantoa hiilivuodolta sisämarkkinoilla, mutta ilmaisjaon alasajon myötä riski hiilivuodolle voi kasvaa sellaisen tuotannon osalta, joka suuntautuu EU:n ulkopuolelle, jos kolmansissa maissa hiilen hinnoittelu ei etene toivotusti.

Hiilirajamekanismin kehittämisen yhteydessä käydystä keskustelusta sekä puhtaan teollisuuden ohjelman toimeenpanon tiedonannon kuvauksesta poiketen ehdotuksen soveltamisalassa ei ole mainintaa tuotannon vienti-intensiteetistä.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on perustaa väliaikainen vähähiilisyysrahasto, jonka myötä myönnetään tukea hiilivuotoriskille alttiille energiaintensiivisille teollisuudenaloille.

Rahaston on tarkoitus tukea teollisuuden siirtymää kohti ilmastoneutraaleja tuotantoprosesseja, mikä vähentää hiilivuotoriskiä ja tukee EU:n päästökauppajärjestelmän ympäristöohjaavuutta.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa väliaikaisen vähähiilisyysrahaston perustamista. Rahaston tarkoituksena on ehdotuksen 1 artiklan mukaan tarjota hiilivuotoriskille alttiille teollisuuden aloille tukea vuosina 2028 ja 2029. Tukea voitaisiin 6 artiklan 1 kohdan perusteella myöntää päästökauppalaitoksen toiminnanharjoittajalle, joka tuottaa TDF-asetuksen liitteessä I mainittuja terästuotteita, alumiinituotteita tai lannoitteita. Lisäksi jäsenmaa voisi 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti pyytää komissiota lisäämään tukeen oikeutetuksi tietyn laitoksen toiminnanharjoittajan, jonka tuottamien tuotteiden arvo suhteessa niiden massaansa olisi matala ja joka kohtaisi kansallisella tasolla kohonneen hiilivuodon riskin. Komissiolle siirrettäisiin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimivalta määritellä kohonnutta hiilivuodon riskiä kuvaava indikaattori sekä määritellä indikaattorin perusteella lista tuotteista, jotka olisivat tukikelpoisia.

Komission ehdotuksen 7 artiklan mukaan tuen saamiselle asetettaisiin ympäristöohjaavuutta vahvistavia ehtoja. Tuen saamisen ehtona olisi niiden toiminnanharjoittajien osalta, joilla on velvollisuus suorittaa energiakatselmus erillisenä energiakatselmuksena tai sertifioitun energianhallintajärjestelmän tai ympäristöjärjestelmän puitteissa, osoittaa, että kaikki energiatehokkuutta koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2023/1791/EC 11 artiklan mukaiset suositukset on pantu täytäntöön tai, että jäljellä olevien merkityksellisten investointien takaisinmaksuaika on yli viisi vuotta tai suositusten täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset ovat kohtuuttomia. Vaatimus koskisi myös niitä toiminnanharjoittajia, jotka eivät ole velvollisia suorittamaan energiakatselmusta edellyttäen, että niiden energiakatselmus täyttää direktiivin (EU) 2023/1791 liitteessä VI vahvistetut vähimmäisvaatimukset. Tuen saamisen ehtona olisi vaihtoehtoisesti osoittaa täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/1842 3 d artiklassa tarkoitettua oikeudellisen sitoumuksen investoinneille, jotka on tehty ilmastoneutraalisuussuunnitelmassa tarkoitettujen tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamiseksi ja jotka vastaavat vähintään rahastosta haettua tukimäärää.

Ehdotuksen 2 artiklan mukaan tuen myöntämisestä ja siihen liittyvistä viranomaistehtävistä vastaisi päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) mukainen päästökauppaviranomainen. Tuen hakemista ja myöntöä koskevat ehdot asetetaan ehdotuksen 8 artiklassa. Toiminnanharjoittajan tulisi hakea tukea maaliskuun 2028 loppuun mennessä. Hakemuksessa tulisi osoittaa tuen saamiseen liittyvien ehtojen täyttyminen. Ehdotuksen 9 artiklan mukaan päästökauppaviranomainen arvioi tuen saamisen edellytysten täyttyminen sekä laskisi myönnettävän tuen määrään, joka määritettäisiin suhteessa laitoksen saaman ilmaisjaon ja sen TDF-asetuksen liitteessä I mainittujen tuotteiden tuotannon määrään vuosina 2026 ja 2027. Ehdotuksen 10 artiklan mukaan komissio arvioisi päästökauppaviranomaisen tekemän laskelman sekä päättäisi lopullisen myönnettävän tuen määrän.

Komission ehdotuksen 3 artiklan mukaan rahasto rahoitettaisiin CBAM-todistusten myyntitulojen osuudesta, joka komission omien varojen päätösehdotuksen mukaan jäisi jäsenmaille. Komissio esittää asetusehdotuksessa, että tämä rahastoon siirrettävä osuus vastaisi 25 prosenttia vuosia 2026–2027 koskevien velvoitteiden kattamiseksi käytettyjen sertifikaattien myyntituloista. Tämä 25 prosentin osuus myyntituloista vastaisi komission omien varojen päätösehdotuksen mukaista jäsenvaltioille jäävää osuutta myyntituloista. Komission omien varojen päätösehdotuksesta käytävät neuvottelut ovat kuitenkin vielä kesken. Jäsenmaille tuloja CBAM-todistuksista alkaisi kertyä CBAM-sertifikaattien kaupan alkaessa keväällä 2027.

Jäsenmaat raportoisivat tuontivuosilta 2026 ja 2027 saamiensa todistustulojen määrän komissiolle tuontivuotta seuraavana vuonna (2027 ja 2028). Raportointivuotta seuraavana vuonna (2028 ja 2029) ne siirtäisivät oma vara -osuuttaan vastaavan määrän kertyneitä CBAM-todistustuloja EU:n talousarvioon ja jäljelle jäävän kansallisen tulo-osuuden TDF-rahaston käyttöön. Rahastoon siirretyt varat muodostaisivat EU:n budjetissa ulkoisen käyttötarkoitukseen sidotun tulon. Rahastosta maksettaisiin tukea siihen oikeutetuille laitoksille, minkä lisäksi sen varoista katettaisiin komission rahaston hallinnoimisesta johtuvat menot. Mahdollisesti rahastoon yli jäävät varat palautettaisiin jäsenmaille niiden tulo-osuuksien mukaisessa suhteessa.

Asetusehdotuksessa komissiolle delegoidaan säädös- ja täytäntöönpanovaltaa liittyen rahoituksen laskemiseen ja keräämiseen sekä raportointiin ja monitorointiin, kohonneesta hiilivuodon riskistä kertovan indikaattorin määrittelyyn sekä hakemuksen tarkempaan sisältöön ja hakemusmenettelyyn.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on ensinnäkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Komission mukaan ehdotuksella edistetään hiilestä irtautumista ehkäisemällä hiilivuotoa ja siten varmistetaan unionin ilmastopolitiikan tehokkuus. Lisäksi ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta (varainhoitosäännöt), koska ehdotuksessa ehdotetaan sääntelyä unionin rahaston rahoituksesta, hallinnoinnista sekä valvonnasta. Kummankin oikeusperustan nojalla noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja neuvosto tekee päätökset määräenemmistöllä. Oikeusperustat ovat näin ollen keskenään yhteensopivat sekä kokonaisuutena arvioituna asianmukaiset.

Komissio katsoo asetusehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komission mukaan tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa yksittäisillä jäsenvaltioiden toimilla vaan hiilivuotoriskiä tulee torjua yhdenmukaisesti rajat ylittävänä ongelmana.

Komissio katsoo, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä vaatimuksia, jotka ovat tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on lähtökohtaisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Vaikutusarvioiden puuttuessa on kuitenkin tarpeen arvioida vielä tarkemmin ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio on laatinut vaikutusarvion ehdotuksesta, mutta ei ole julkaissut sitä yhdessä ehdotuksen kanssa. Ehdotusta käsiteltiin ensimmäisen kerran neuvoston työryhmässä 20.1.2026, jolloin komissio ilmoitti pyrkivänsä julkaisemaan vaikutusarvion mahdollisimman pian. Komission vaikutusarviota ei ole voitu hyödyntää tämän kirjelmän laatimisessa, eikä ehdotuksen vaikutuksia ole mahdollista asianmukaisesti arvioida ilman ehdotuksen taustalla olleita vaikutusarvioita.

Osana EU:n omista varoista käytäviä neuvotteluita komissio laati syyskuussa 2025 päivitetyn tuloarvion ehdotetusta hiilirajamekanismiin perustuvasta omasta varasta tulevalle EU:n monivuotisella rahoituskehyskaudella 2028–2034. Tuloarviossa komissio otti huomioon hiilirajamekanismin soveltamisalan laajennuksen teräksen ja alumiinin alavirtaan ja esitti arvion myös jäsenvaltiokohtaisista oma vara -osuuksista. Näihin komission tuottamiin arvioihin

pohjaten ja olettaen, että vähähiilisyysrahastoon siirrettävä tulo-osuus olisi 25 prosenttia CBAM-todistustuloista, rahaston rahoittamiseksi siirrettävä tulo-osuus olisi yhteensä noin 308 miljoonaa euroa vuonna 2028 ja noin 324 miljoonaa euroa vuonna 2029. Vähähiilisyysrahaston käytettävissä olevat varat olisivat siten yhteensä noin 632 miljoonaa euroa vuosina 2028–2030.

Ehdotuksen vaikutus Suomen valtiontaloudelle jäisi maltilliseksi. Suomen tulo-osuus, joka siirrettäisiin rahastoon ja jäisi siten kertymättä Suomen valtiolle, olisi noin 3 miljoonaa euroa vuonna 2028 ja noin 4 miljoonaa euroa vuonna 2029. Tämä tulomenetys olisi pysyvä, ellei rahastoon muodostuisi ylijääneitä varoja, jotka ehdotuksen mukaan palautettaisiin jäsenvaltioille niiden tulo-osuuksien suhteessa.

Asetuksen ympäristöön tai toiminnanharjoittajiin kohdistuvien vaikutusten arvioimiseksi tarvitaan lisätietoja rahaston toiminnasta ja siitä, millä kriteereillä se myöntäisi tukea. Alustavasti voidaan arvioida Suomessa olevan muutamia toiminnanharjoittajia, jotka tuottavat asetuksen piiriin kuuluvia tuotteita. Toistaiseksi ei ole käytettävissä EU-tasoisia arvioita rahaston edunsaajien määrästä eikä tuen jakautumisesta eri toiminnanharjoittajille. Asetusehdotuksen ympäristövaikutukset perustuisivat hiilivuotoriskin ehkäisemiseen sekä mahdollisesti tuen saamisena olevien ehtojen ympäristöohjaavuuteen. Saatavilla ei ole tarkempaa tietoa näiden tavoitteiden saavuttamisesta annetun ehdotuksen myötä.

Asetuksella olisi vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Vaikutukset kohdistuisivat päästökauppaviranomaisena toimivaan Energiavirastoon. Arviota mahdollisesta uudesta resurssitarpeesta ei voida kuitenkaan muodostaa ilman tarkempia tietoja ehdotetun rahaston toiminnasta. Asetuksen toimeenpano saattaa edellyttää kansallista lainsäädäntöä viranomaistehtävien hoidosta.

5.1 Muut käsittelyyn vaikuttavat asiat

Komission osana EU:n tulevaa monivuotista rahoituskehyskokonaisuutta (2028–2034) heinäkuussa 2025 antamassa päivitetystä EU:n omien varojen päätöksen muutosehdotuksessa ei ehdoteta muutoksia hiilirajamekanismi -omaan varaan komission aiempaan vuoden 2023 ehdotukseen verrattuna. EU-budjettiin suunnattava tulo-osuus on päivitetystä ehdotuksesta edelleen 75 prosenttia ja kansallisiin budjetteihin suunnattava tulo-osuus 25 prosenttia. 17.12.2025 komission antamassa ehdotuksessa väliaikaiseksi vähähiilisyysrahastoksi (KOM(2025) 990 final) komissio ehdottaa, että kansallisiin budjetteihin vuosina 2028 ja 2029 suunnattava tulo-osuus käytettäisiinkin vähähiilisyysrahaston rahoitukseen. Omien varojen päätös hyväksytään aikanaan neuvostossa yksimielisesti Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen. Päätöksen voimaantulo edellyttää jäsenvaltioiden kansallisia voimaansaattamistoimia, kuten Suomessa eduskunnan hyväksyntää. EU:n omat varat on kiinteä osa EU:n rahoituskehysistä 2028–2034 käytäviä neuvotteluita. Rahoituskehysistä sovitaan Eurooppa-neuvostotasolla. Mikäli neuvottelut etenisivät aikaisempien neuvottelukierrosten aikataulussa, sovittaisiin rahoituskehyskokonaisuudesta yksimielisesti jäsenvaltioiden kesken Eurooppa-neuvostossa aikaisintaan loppuvuodesta 2026 tai vuoden 2027 alkupuoliskolla.

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

Komission mukaan ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia sekä huomioi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa esitetyt periaatteet. Ehdotus edistää ympäristönsuojelun korkean tason tavoitetta perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistetun kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, ettei ehdotus ole ristiriidassa Suomen perustuslain tai perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

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

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio esitteli asetusehdotuksen 20.1.2025 järjestetyssä ECOFIN-neuvoston alaisessa hiilirajamekanismin ad hoc-työryhmässä. Komissio kertoi työryhmässä vaikutusarvion julkaisemiseen liittyvistä haasteista ja pyrkimyksestä julkaista vaikutusarvio. Muiden jäsenmaiden kannoista tai ehdotuksen käsittelystä Euroopan parlamentissa ei tässä vaiheessa ole tietoa.

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

Valtioneuvosto näkee hyvänä komission tavoitteen tukea teollisuuden siirtymää kohti ilmastoneutraaleja tuotantoprosesseja, mikä vähentää hiilivuotoriskiä ja tukee EU:n päästökauppajärjestelmän ympäristöohjaavuutta. Valtioneuvosto katsoo, että rahaston toiminnan ja vaikutusten arvioimiseksi tarvitaan lisätietoja. Valtioneuvosto painottaa, että uudella rahastolla tulisi saavuttaa aitoa EU-tason lisäarvoa kansallisiin tai muihin EU-tason ratkaisuihin verrattuna sen sijaan, että ratkaisulla käytännössä vain siirrettäisiin varoja kansallisista budjeteista EU:n budjettiin käyttötarkoitukseen sidottuna tulona. Valtioneuvosto suhtautuu tämän takia erittäin varauksellisesti uuden rahaston perustamiseen ja edellyttää lisätietojen saamista, mm. vaikutusarvioiden osalta.

Valtioneuvosto tarkastelee rahastoa Suomen kokonaisedun ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi edelleen tarkastella asetuksen soveltamisalaa ja pitää vaihtoehtona soveltamisalan määrittelemistä suoraan asetuksessa ilman mahdollisuutta jäsenmaille laajentaa soveltamisalaa yksipuolisen ilmoitusmenettelyn kautta.

Suomen kantoja komission ehdotukseen EU:n seuraavaksi rahoituskehykseksi vuosille 2028–2034 ja ehdotukseen koskien EU:n omien varojen järjestelmää (ml. hiilirajamekanismiin perustuva uusi oma vara) on muodostettu selvityksissä E 73/2025 vp ja U 48/2025 vp.

Valtioneuvosto katsoo, että vähähiilisyysrahasto-ehdotuksen käsittelyssä ei tulisi ennakoida uusia omia varoja koskevia ratkaisuja.

Rahoituksellisiin kysymyksiin otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehyskokonaisuutta.