

Komission ehdotus sopimuksesta Euroopan unionin sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan välillä Yhdistyneen kuningaskunnan ja unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmien yhdistämisestä

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta sopivat 19. toukokuuta 2025 pidetyssä huippukokouksessaan yhteisymmärrysasiakirjasta ('Common Understanding'), jossa yhtenä keskeisenä yhteistyön painopisteistä pidetään EU:n ja UK:n kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmien (ETS) yhdistämistä. Yhteisymmärrysasiakirjassa luodaan suuntaviivoja päästökauppojen yhdistämiseen tähtäävän sopimuksen neuvotteluille.

Huippukokouksesta sekä unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan suhteiden kehittämistä annettiin eduskunnalle 12.5. 2025 selvitys E 37/2025 vp ja kokouksen tulokset on avattu 23.5.2025 päivätyssä neuvostoraportissa EUN 43/2025 vp.

Komission suositus (COM (2025) 408) neuvoston päätökseksi valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmien yhdistämisestä annettiin 16.7.2025.

Samassa suosituksessa komissio ehdottaa yhteisymmärrysasiakirjan pohjalta myös neuvottelujen aloittamista sopimuksesta yhteisestä terveys- ja kasvinterveysalueesta (SPS-alue). Sopimusten neuvottelemiseen sovellettaisiin samoja yleisiä perusperiaatteita. Eduskunnalle annetaan erillinen E-selvitys SPS-aluetta koskevan sopimuksen neuvottelemisesta.

Ehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston UK-työryhmässä ja jatkuu syksyllä 2025. Tarkempaa tietoa käsittelyaikatauluista ei tällä hetkellä ole, mutta on mahdollista, että käsittely etenee nopeasti.

Suomen kanta

Suomi edistää EU:n ja UK:n välistä vahvaa ja laaja-alaista kumppanuutta. On tärkeää pyrkiä kokonaisvaltaisesti positiiviseen ja vakaaseen EU-UK-suhteeseen. Tavoitteena on rakentaa strateginen kumppanuus unionin ja UK:n välille (E 37/2025 vp).

Eurooppa-neuvoston 29.4.2017 hyväksymät suuntaviivat toimivat edelleen kaiken EU-UK-yhteistyön peruslähtökohtana. Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino, tasapuoliset toimintaedellytykset, sisämarkkinoiden yhtenäisyys ja EU:n päätöksenteon itsenäisyys ovat jatkossakin olennaisia perusedellytyksiä EU:n ja UK:n välistä suhdetta kehitettäessä. (E 37/2025 vp)

Suomi tukee EU:n ja UK:n välisen yhteistyön tiivistämistä monenkeskisen yhteistyön ja YK:n peruskirjan mukaisen sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän tukemiseksi, mukaan lukien kauppajärjestelmän toiminnan turvaaminen esimerkiksi Maailman kauppajärjestön puitteissa. Kauppa- ja yhteistyösopimuksen (TCA) tarjoamat mahdollisuudet taloussuhteiden kehittämiseen tulee hyödyntää täysimääräisesti. (E 37/2025 vp)

Suomi on valmis tarkastelemaan mahdollisuuksia yhteistyön syventämiseen myös päästökauppajärjestelmien (emission trading system, ETS) linkittämistä koskevan sitovan sopimuksen nojalla yleisen päästökaupan (ETS1) osalta. Lisäksi Suomi kannattaa vuoropuhelun jatkamista hiilirajamekanismista (carbon border adjustment mechanism, CBAM). Hiilirajamekanismista käytävä vuoropuhelu tulisi sovittaa huolellisesti yhteen erityisesti päästökauppaa koskevan keskustelun kanssa ja siinä tulisi erityisesti ottaa huomioon EU:n hiilirajamekanismiasetuksen kirjaukset siitä, millä ehdoin poikkeuksia CBAM-velvoitteista voidaan kolmansille maille myöntää. (E37/2025 vp)

Suomi voi hyväksyä ehdotuksen EU:n ja UK:n päästökauppajärjestelmien välistä yhteyttä koskevan sopimuksen neuvotteluiden aloittamisesta. Neuvotteluvaltuuksien myöntäminen komissiolle on hyväksyttävissä. Suomi pitää hyvänä EU:n ja UK:n välisen päästökauppajärjestelmien välisen yhteyden luomista.

Suomi katsoo, että sopimuksella olisi varmistettava dynaaminen Yhdistyneen kuningaskunnan päästökauppajärjestelmän yhdenmukaistaminen asiaankuuluvien Euroopan unionin sääntöjen kanssa ja soveltamisalan osalta, jotta vältetään hiilivuodon ja kilpailun vääristymisen riskit. Yhdistetyn järjestelmän päästövähennystavoite tulisi asettaa EU:n päästökauppajärjestelmän mukaisesti. Lisäksi Suomi pitää tärkeänä, että sopimuksessa huomioidaan, ettei EU:n päästökauppaa sovelleta lentoihin kolmansiin maihin, ja että meriliikenteessä päästökauppaa sovelletaan 50 % päästöistä matkoilla kolmansiin maihin.

Huomioiden edellä mainitut tarkennukset Suomi pitää neuvottelumandaatin liitteenä olevia neuvotteluohjeita hyvänä lähtökohtana neuvotteluihin.

Pääasiallinen sisältö

Komission suositus neuvottelujen aloittamisesta

Komission ehdotuksessa esitetään, että neuvosto valtuuttaa komission aloittamaan neuvottelut EU:n ja Yhdistyneiden kuningaskuntien välillä kahdesta erillisestä sopimuksesta, toinen koskien yhteistä terveys- ja kasvinuojelualuetta, toinen päästökauppojen yhdistämistä koskevasta sopimuksesta. EU:n neuvottelijaksi valtuutetaan komissio, jolle

neuvosto antaa päätöksen liitteenä olevat neuvotteluohjeet. Lisäksi neuvoston UK-asioita käsittelevä horisontaalinen työryhmä seuraa neuvotteluja ja antaa säännöllistä ohjausta komissiolle.

Ehdotuksen tausta päästökaupan osalta

UK erosi EU:sta ja Euroopan atomienergiayhteisöstä (Euratom) 1. helmikuuta 2020. UK:n ja EU:n välistä suhdetta sääntelevät kaksi sopimusta: erosopimus¹ sekä kauppaja yhteistyösopimus (TCA-sopimus)². Erosopimukseen kuuluva Irlantia/Pohjois-Irlantia koskeva pöytäkirja, sellaisena kuin sitä on muutettu Windsorin puitteistoksi kutsutulla järjestelyllä³, on erosopimuksen erottamaton osa.

EU ja UK pitivät 19. toukokuuta 2025 ensimmäisen huippukokouksensa ja hyväksyivät yhteisen julkilausuman, jossa ne vahvistivat sitoutuvansa panemaan täysimääräisesti, oikea-aikaisesti ja huolellisesti täytäntöön erosopimuksen, mukaan lukien Windsorin puitteiston, sekä kauppaja yhteistyösopimuksen. Osapuolet toivottivat tervetulleeksi EU:n ja UK:n tulevaa yhteistyötä koskevan uuden yhteisymmärrysasiakirjan⁴, josta oli neuvoteltu alustavasti Euroopan komission ja UK:n välillä. Yhteisymmärrysasiakirjassa vahvistetaan poliittinen sitoutuminen ja peruslähtökohdat tulevaa työtä varten yhteisen terveys- ja kasvinsuojelualueen perustamiseksi sekä päästökauppajärjestelmien yhdistämiseksi, ja samalla todetaan, että osapuolet etenevät viipymättä näiden sitoumusten toimeenpanossa kummankin osapuolen menettelyjen ja oikeudellisen kehyksen mukaisesti.

EU:n ja UK:n kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmät ovat olleet erilliset 1. tammikuuta 2021 alkaen, poikkeuksena Pohjois-Irlanti, jossa EU:n päästökauppajärjestelmää (EU ETS) sovelletaan siltä osin, kun kyse on sähkön tukkumarkkinoista erosopimuksen Irlantia ja Pohjois-Irlantia koskevan pöytäkirjan 9 artiklan ja liitteen 4 mukaisesti. Vaikka EU ETS ja UK ETS jakavat useita rakenteellisia piirteitä, ne ovat alkaneet eriytyä soveltamisalaltaan ja päästöoikeuksien hinnoittelun osalta. Päästökauppojen yhdistäminen koskisi EU:ssa päästökauppaa vain ETS1:n osalta, jättäen ETS2:n tämän sopimuksen ulkopuolelle.

Kumpikin päästökauppa kattaa suuret teollisuus- ja voimalaitokset, sekä alueensa sisäisen lentoliikenteen. EU ETS kattaa kaikki Euroopan talousalueen (ETA) sisäiset lennot sekä lennot ETA-alueelta Sveitsiin ja UK:hon. UK ETS puolestaan kattaa UK:n sisäisten lentojen lisäksi lennot UK:n ja Gibraltarin välillä sekä UK:n ja ETA-alueen välillä.

UK:n päästökaupassa on näiden alojen lisäksi kaivostoiminta ja -teollisuus, joita EU ETS ei kata. Lisäksi EU:n päästökauppaan kuuluvat ETAn sisäinen meriliikenne ja 50 prosenttia kolmansiin maihin päätyvän meriliikenteen päästöistä, jotka eivät sisälly UK ETS:n.

¹ [Sopimus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä](#)

² [Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välinen kauppaja yhteistyösopimus](#)

³ [Unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan yhteinen julistus N:o 1/2023 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyllä sopimuksella perustetussa sekakomiteassa](#)

⁴ [Yhteisymmärrysasiakirja EU:n ja Yhdistyneiden kuningaskuntien uudesta yhteistyöohjelmasta, Uudistettu ohjelma Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan yhteistyölle](#)

Päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) 25 artiklan mukaan EU voi tehdä kolmannen maan kanssa sopimuksen päästöoikeuksien vastavuoroisesta tunnustamisesta EU:n päästökauppajärjestelmän ja muun päästökauppajärjestelmän välillä. TCA- sopimuksen 362 artiklan 6 kohdan mukaan EU:n ja UK:n tulisi harkita vakavasti hiilen hinnoittelujärjestelmiensä yhdistämistä tavalla, joka säilyttää näiden järjestelmien eheyden sekä tarjoaa mahdollisuuden lisätä niiden tehokkuutta.

UK:n päästökauppajärjestelmä on merkittävästi EU:n päästökauppajärjestelmää pienempi. Se kattaa noin 110,6 miljoonan tonnin päästöt verrattuna EU:n päästökauppajärjestelmän 1362 miljoonan tonnin päästöihin (vuonna 2022). UK:n ETS:n piirissä on 1009 toiminnanharjoittajaa, sekä 387 lentoyhtiötä, kun EU ETS:n piirissä on 8554 toiminnanharjoittajaa, 379 lentoyhtiötä, ja 2251 laivayhtiötä. UK:n ja EU:n päästökauppajärjestelmien yhdistäminen vahvistaisi tasapuolisia toimintaedellytyksiä alueiden välillä, vähentäisi hiilivuodon riskiä, helpottaisi hiilen hinnan ennustettavuutta, ja parantaisi hiilimarkkinoiden likviditeettiä. Lisäksi se edistäisi hiilidioksidipäästöjen hintojen yhdenmukaistamista ja lisäisi kustannustehokkuutta, mahdollistaen kunnianhimoisempia päästövähennystavoitteita tulevaisuudessa.

Asetuksen hiilirajamekanismista (EU) 2023/956 2 artiklan mukaisesti päästökauppajärjestelmien yhdistäminen myös poistaisi tarpeen soveltaa hiilirajamekanismeja (CBAM) EU:n ja UK:n välillä toisen osapuolen alkuperää oleviin tuotteisiin, sillä asetuksen mukaan EU:n yhdistäessä päästökauppansa täysin kolmannen maan kanssa, asetusta ei enää sovelleta kolmannen maan tuotteisiin. Asetuksen mukaan hiilirajamekanismin vastavuoroinen velvoitteista luopuminen edellyttää, että tavaroiden alkuperämaassa maksettu hiilen hinta veloitetaan tosiasiallisesti kyseisten tavaroiden tuotesidonnaisista kasvihuonekaasupäästöistä myöntämättä niille muita alennuksia kuin myös EU:n päästökauppajärjestelmän mukaisesti sovellettavat alennukset.

Yhdenmukaisuus EU:n muiden ilmastopolitiikkakehysten kanssa

EU ETS on EU:n ilmastopolitiikan kulmakivi, jonka tarkoituksena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä kustannustehokkaasti useilla eri aloilla. Saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti päästökauppajärjestelmässä asetetaan koko järjestelmää koskeva päästökatto, jonka puitteissa päästöoikeuksia jaetaan. Päästöoikeuksien hinta määräytyy markkinaehtoisesti. Päästökattoa pienennetään vuosittain EU:n ilmastotavoitteiden mukaisesti.

Järjestelmä luo taloudellisen kannustimen päästöjen vähentämiseen siellä, missä se on kustannustehokkainta. Lisäksi päästökauppatuloilla edistetään päästövähennyksiä esimerkiksi tukemalla investointeja uusiutuvaan energiaan ja energiatehokkuuteen, muun muassa innovaatorahoituksen kautta. Kahden päästökauppajärjestelmän kytkeminen toisiinsa tukisi kansainvälisten hiilimarkkinoiden kehittämistä.

Päätöksen liitteenä olevat neuvotteluohjeet

SPS- ja ETS-sopimukselle yhteiset elementit

Mandaatin liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaan kumpikaan sopimus ei saisi vaarantaa EU:n sisämarkkinoiden toimintaa eikä antaa UK:lle oikeutta osallistua EU:n päätöksentekoon. UK:lla olisi kuitenkin oltava mahdollisuus osallistua varhaisessa vaiheessa säädösvalmisteluun niillä aloilla, joilla siltä edellytetään lainsäädäntönsä dynaamisista yhdenmukaistamista ja samanaikaista soveltamista EU-sääntöjen kanssa. Euroopan komission olisi kuultava UK:ta jo varhaisessa vaiheessa päätöksentekoa. Nämä oikeudet eivät ulottuisi osallistumiseen neuvoston tai sen valmisteluelinten työhön.

Sopimukseen olisi sisällytettävä yhteinen hallintomekanismi, jolla valvotaan sopimusten täytäntöönpanoa ja päivittämistä. Komissiolla tulisi olla oikeus yksipuoliseen sopimuksen irtisanomiseen, mikäli sopimus ei enää täytä EU:n sisämarkkinoiden suojaamisen edellytyksiä. UK:n kanssa sovellettavien sääntöjen olisi oltava kaikilta osin yhdenmukaisia EU:n sisämarkkinoilla sovellettavien sääntöjen kanssa, eikä tulkinta saisi poiketa EU:n sisäisestä käytännöstä. Poikkeuksia dynaamisesta yhdenmukaistamisesta voitaisiin harvita vain, jos ne eivät heikennä standardeja UK:ssa tai rajoita EU:n tuotteiden pääsyä UK:n markkinoille.

Mikäli TCA:n määräykset ovat ristiriidassa uusien sopimusten kanssa, ne tulisi syrjäyttää uusien sopimusten määräyksillä. UK:n olisi sitouduttava dynaamiseen yhdenmukaistamiseen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Sopimukseen tulisi sisällyttää tehokkaat riitojenratkaisumekanismit, joissa riippumaton välimiesoikeus toimii pääasiallisena riitojen ratkaisijana, mutta EU-tuomioistuin säilyttää lopullisen, molempia osapuolia sitovan toimivallan EU-oikeuden tulkintaa koskevissa kysymyksissä. EU:lla olisi oltava mahdollisuus ryhtyä suoja toimiin, mikäli UK ei noudata sopimuksia.

Sopimusten hallinnossa hyödynnettäisiin TCA:n institutionaalista komitearakennetta ja sopimukseen sisältyisivät vastatoimimahdollisuudet sekä TCA:n turvalausekkeen soveltaminen.

UK:n tulisi osallistua taloudellisesti kustannuksiin niillä EU:n politiikka-aloilla, joihin dynaaminen yhdenmukaistaminen ja yhteinen sääntely liittyvät.

Päästökauppojen yhdistämistä koskevan sopimuksen pääkohdat:

Komissio ehdottaa neuvotteluohjeissa, että sopimuksella yhdistettäisiin EU:n ja UK:n kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmät ja varmistettaisiin päästöoikeuksien vastavuoroinen tunnustaminen. Sopimuksella varmistettaisiin myös, että sekä EU:ssa että UK:ssa valmistettujen tai sieltä peräisien olevien tuotteiden tuonti vapautettaisiin molemminpuolisesti hiilirajamekanismista, edellyttäen että ne noudattavat kummankin osapuolen lainsäädännön vaatimukset.

Sopimukseen tulisi komission ehdotuksen mukaan sisältyä muun muassa seuraavat sektorit: sähköntuotanto, teollisuuden lämmöntuotanto (lukuun ottamatta rakennusten erillislämmitystä), teollisuus, kotimainen ja kansainvälinen meriliikenne sekä kotimainen ja kansainvälinen lentoliikenne. Sopimuksella tulisi soveltamisalan puitteissa varmistaa UK:n dynaaminen yhdenmukaistaminen asiaankuuluvien EU:n sääntöjen kanssa. Sopimuksessa tulisi määrätä menettelystä, jolla laajennetaan edelleen soveltamisalaan kuuluvien sektoreiden luetteloa.

Sopimuksessa olisi vaadittava Yhdistynyttä kuningaskuntaa mukautumaan dynaamisesti erityisesti direktiivi 2003/87/EY ja siitä johtuvaan lainsäädäntöön ja kaikkiin EU:n rahoitusalan sääntely- ja valvontakehyksen säännöksiin, joita sovelletaan EU:n päästökauppajärjestelmän (EU ETS) päästöoikeuksien kauppaan ja sen johdannaisiin.

Sopimuksessa tulisi määritellä, että UK:n päästökatto ja päästövähennystavoite ovat vähintään yhtä kunnianhimoisia kuin EU:n päästökatto ja päästövähennystavoite.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission päätösehdotuksen aineellisena oikeusperustana on ETS:n osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta (ympäristö) sekä menettelyn osalta SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdat (neuvottelumandaatin ja neuvotteluohjeiden antaminen). Komissio katsoo, että unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä sopimus päästökauppajärjestelmien yhdistämisestä SEUT 3 artiklan 2 kohdan

mukaisesti. Ehdotettua oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena. Neuvosto tekee asiassa päätöksen määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Mandaatin myöntämistä koskeva neuvoston päätös ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemista tai hyväksyntää.

Euroopan parlamenttia tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Mahdollinen sopimuksen tekeminen tulee aikanaan edellyttämään Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Valtionhallinnon UK-verkoston kirjallinen menettely 4-5.9.2025

E-kirjeen kirjallinen menettely jaostossa 8.-10.9.2025

Eduskuntakäsittely

E 37/2025 vp Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan suhteista

Erosopimusta ja sen liitteenä olevia pöytäkirjoja on käsitelty tunnuksen E 125/2016 vp alla lähetetyissä kahdeksassatoista E-selvityksessä. Artiklakohtaisesti lopullinen sopimus ja pöytäkirjat on avattu selvityksessä EJ 22/2019 vp.

EU:n ja UK:n välistä kaupp- ja yhteistyösopimusta on käsitelty selvityksissä E 6/2020 vp jatkokirjeineen sekä U 55/2020 vp jatkokirjelmineen.

Erosopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia sekä niiden ratkaisemiseksi hyväksyttyä Windsorin puitteistoa on käsitelty selvityksessä E 181/2022 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sopimuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön voidaan arvioida vasta konkreettisten sopimusluonnosten pohjalta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1999) 18 §:n 10 ja 22 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua ja elinkeinotoimintaa.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia Suomen valtion tai EU:n talousarvioon. UK:n päästöoikeuksien selvästi pienemmän volyymin vuoksi on todennäköistä, että UK:n päästöoikeuksien hintataso sopeutuu EU:n päästöoikeuksien hintatasoon. UK:n päästöoikeuksien hintataso on selvästi matalampi kuin EU:n päästöoikeuksien hintataso, vuoden 2024 keskimääräinen huutokauppahinta¹ oli EU:ssa 60,19 euroa, ja UK:ssa 51,44 euroa (37,18 GBP).

¹<https://icapcarbonaction.com/en/ets-prices>

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**Asiakirjat**

COM(2025)408 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ympäristöministeriö, asiantuntija Anna Havukainen, anna.havukainen@gov.fi,
puh. 029 525 0179

VAHVA-tunnus

EU/201/2025