

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi annetun asetuksen (EU) 2021/119 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki)

Kokous

Eduskuntatunnus

U 37/2025 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 2. heinäkuuta 2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisen ilmastolain (asetus (EU) 2021/1119) muuttamisesta, joka sisältää ehdotuksen EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitteeksi (KOM(2025) 524 final). Ehdotusta on käsitelty tiiviissä tahdissa neuvostossa kesän ja syksyn aikana ja ehdotuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemyks ympäristöneuvostossa 5.11.2025.

Ympäristöneuvoston kokouksessa yleisnäkemykseen sisällytettiin sovun saavuttamiseksi EU:n päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) tiettyjä säännöksiä koskeva uusi 1 a artikla, joka ei ollut sisällöllisesti esillä aiemmin neuvotteluissa. Uuden artiklan mukaan EU:n päästökauppadirektiivissä säädetyn ns. ETS2-päästökaupan toimeenpanoa lykätäisiin vuoteen 2028 saakka. ETS2-päästökaupan soveltamisalaan kuuluvat liikenteen, rakennusten erillislämmityksen, rakentamisen sekä EU:n yleisen päästökaupan ulkopuoliseen teollisuuteen jaeltu fossiilinen polttoaine ja järjestelmän päästöjen hinnoittelun on ollut tarkoitus alkaa vuonna 2027. Lisäksi uudessa artiklassa säädetäisiin tietystä poikkeamasta EU:n päästökauppadirektiiviin liittyen sosiaalisen ilmaston rahaston rahoitukseen.

Euroopan parlamentti päätti täysistunnossaan omasta neuvottelukannastaan eurooppalaisen ilmastolain muuttamiseksi 13.11.2025. Euroopan parlamentin kanta vastaa lähes täysin neuvoston yleisnäkemyä. Tämänhetkisen tiedon mukaan neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission välinen niin kutsuttu kolmikantaneuvottelu järjestetään 9.12.2025 ja on oletettavaa, että ehdotuksesta saavutetaan tuolloin alustava sopu.

Kolmikantaneuvotteluissa saavutettavan alustavan sovun jälkeen sekä neuvoston että Euroopan parlamentin on vielä hyväksyttävä lopputulos virallisesti omien menettelyjensä mukaisesti ennen kuin asetus eurooppalaisen ilmastolain muuttamisesta tulee voimaan. On todennäköistä, että lopullinen sopu pyritään hyväksymään vielä vuoden 2025 aikana.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 4. syyskuuta 2025 toimitetussa kirjelmässä U 37/2025 vp, jota täydennetään ja täsmennetään tällä U-jatkokirjelmällä seuraa-vasti:

Suomi tukee neuvoston yleisnäkemyksen mukaista ratkaisua, jossa EU:n 90 %:n nettopäästövähennystavoite vuodelle 2040 toimeenpannaan siten, että EU:n sisäisesti toteutettavilla toimilla katetaan 85 %:n nettopäästövähennykset ja EU:n ulkopuolelta hankittavien kansainvälisten ilmastoyksiköiden käytöllä katetaan korkeintaan 5 %:n nettopäästövähennykset. Suomi pitää myös erittäin tärkeänä, että yleisnäkemyksessä on nyt huomioitu maankäyttösektoriin liittyvät epävarmuudet hyvin kattavasti ja komission jatkotyötä ohjaavina periaatteina myös teknologianeutraalius, kustannustehokkuus sekä kannustimien luominen teknisille nieluille.

Osana eurooppalaisesta ilmastolaista saavutettavaa kokonaisratkaisua Suomi voi hyväksyä ETS2-päästökauppajärjestelmän päästöjen hinnoittelun lykkäämisen vuodesta 2027 vuoteen 2028 toteutettuna neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 37/2025 vp. Seuraavassa annetaan lisätietoja neuvotteluista ja erityisesti yleisnäkemyksen niistä asioista, joihin liittyen tässä jatkokirjelmässä otetaan uusia kantoja.

Neuvoston yleisnäkemyksessä on huomioitu Suomen keskeiset U-kirjelmän mukaiset tavoitteet.

Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan asetetaan EU:lle 90 %:n nettopäästövähennystavoite vuodelle 2040 verrattuna vuoden 1990 tasoon. Yleisnäkemyksessä huomioidaan vuoden 2040 ilmastotavoitteen toimeenpanoon liittyvinä komission jatkotyötä ohjaavina periaatteina maankäyttösektorin epävarmuudet, teknologianeutraalius, kustannustehokkuus ja teknologiset nielut, kuten valtioneuvoston kirjelmässä U 37/2025 vp. edellytetään.

Yleisnäkemyksen mukaan EU:n 90 %:n nettopäästövähennystavoite toimeenpannaan siten, että EU:n sisäisesti toteutettavilla toimilla katetaan 85 %:n nettopäästövähennykset ja EU:n ulkopuolelta hankittavien, Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten kansainvälisten ilmastoyksiköiden käytöllä katetaan vuodesta 2036 alkaen korkeintaan 5 %:n nettopäästövähennykset. Koska 6 artiklan mukaisten ilmastoyksiköiden hyödyntäminen alkaa yleisnäkemyksen mukaisesti vuodesta 2036 lähtien, kohdistuvat investoinnit ilmastotoimien edistämiseksi 2030-luvun alkupuoliskolla unionin alueelle ja yksiköiden käyttöön liittyvät yksityiskohdat ehditään valmistelemaan huolellisesti vaikutusarviointien pohjalta, mitä on korostettu valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Maankäyttösektoriin liittyvät epävarmuudet on huomioitu yleisnäkemyksessä sekä niissä seikoissa, jotka komission tulee huomioida valmistellessaan ehdotuksia 2040 ilmastotavoitteen toimeenpanemiseksi, että asetuksen uudelleentarkasteluissa. Yleisnäkemyksen mukaan komission tulee jatkotyössä huomioida hiilinielujen realistinen vaikutus

päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 8 b kohdan mukaisesti sekä huutokauppaamalla ETS2 päästöoikeuksia vuodesta 2028 lähtien tai mahdollisesti jo aiemmin.

Tarkempi oikeudellinen analyysi yleisnäkemyksen mukaisesta ETS2-järjestelmän päästöjen hinnoittelun lykkäyksestä

Päästökauppadirektiivin 30 k artiklassa säädetään rakennusten, tieliikenteen ja muiden toimialojen päästökaupan lykkäämisestä vuoteen 2028, jos energianhinnat ovat poikkeuksellisen korkeat. Artiklan 1 kohdan mukaan komissio julkaisee 15.7.2026 mennessä ilmoituksen siitä, onko kyseisen kohdan jompikumpi tai kumpikin energiahintojen nousua koskevista edellytyksistä täyttynyt. Artiklan 2 kohdan mukaan, jos jompikumpi tai kumpikin 1 kohdan edellytyksistä täyttyy, sovelletaan 2 kohdan alakohdissa säädettyjä sääntöjä.

Päästökauppadirektiivin 30 d artiklan 4 kohdassa säädetään sosiaaliseen ilmastorahastoon, joka on perustettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2023/955, menevistä päästöoikeuksien huutokauppatuloista sekä tilanteessa, jossa ETS2-järjestelmän huutokauppa käynnistyy vuonna 2027, että tilanteessa, jossa käynnistymistä lykätään 30 k artiklan nojalla vuoteen 2028. Sosiaalisen ilmastorahaston tavoitteena on tukea haavoittuvassa asemassa olevia EU-kansalaisia ja yrityksiä ETS2-järjestelmän käynnistyessä ja sen rahoitus koostuu päästöoikeuksien huutokauppatuloista sekä jäsenvaltioiden pakollisesta omarahoitusosuudesta.

Päästökauppadirektiivin 30 d artiklan 4 kohdan mukaan ETS2-järjestelmän huutokaupan käynnistyessä vuonna 2027 on huutokauppatuloista sosiaalisen ilmastorahastoon sen keston ajaksi vuosiksi 2026-2032 kohdentuva enimmäismäärä 65 miljardia euroa. Lisäksi artiklassa säädetään rahastoon kohdennettavista vuotuisista huutokauppatulojen enimmäismääristä tänä aikana. Huutokaupan käynnistymisen lykkääntyessä 30 k artiklan nojalla alenisi huutokauppatuloista sosiaalisen ilmastorahastoon kohdentuva rahaston keston aikainen enimmäismäärä 54,6 miljardiin euroon, mikä vaikuttaa myös vuosien 2026-2032 vuosittaisiin huutokauppatulojen enimmäismääriin, joista säädetään myös kyseisessä artiklassa.

Päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 8 b kohdan mukaisesti vuonna 2025 huutokaupataan 50 miljoonaa EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeutta ja tulot ohjataan sosiaaliseen ilmastorahastoon. Direktiivin mukaan 50 miljoonan päästöoikeuden määrä koostuu 40 miljoonasta muutoin ilmaiseksi jaettavasta päästöoikeudesta sekä 10 miljoonasta päästöoikeudesta, jotka muutoin huutokaupattaisiin jäsenvaltioiden huutokauppatulojen kerryttämiseksi.

Yleisnäkemyksessä ei viitata direktiivin 30 k artiklan 1 kohdassa säädettyihin lykkäyksen edellytyksiin. Yleisnäkemyksen mukaan ilmastolaissa säädettäisiin suoraan direktiivin 30 k artiklan 2 kohdan a-e alakohtien soveltamisesta.

Päästökauppadirektiivin 30 d artiklan 4 kohdassa säädetään edellä kuvatusti sosiaaliseen ilmastorahastoon menevistä pienenevistä päästöoikeuksien huutokauppatuloista siinä tilanteessa, jossa huutokaupan käynnistymistä lykätään 30 k artiklan nojalla. Yleisnäkemyksessä ei säädetä, että ETS2-järjestelmän huutokauppa lykättäessä sosiaalisen ilmastorahaston koko pieneneisi. Koska lykkäystä ei toteuteta päästökauppadirektiivin 30 k artiklan nojalla, direktiivin 30 d artiklan 4 kohdan mukaiset sosiaalisen ilmastorahaston käyttöön asettavat alennetut enimmäismäärät eivät tule sovellettaviksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Säädösehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät säädöksen yhdessä. Neuvostossa hyväksymisestä päätetään määräenemmistöllä.

Päästökauppadirektiivin oikeusperustana on myös SEUT 192 artiklan 1 kohta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi parlamentin neuvottelukannan 13.11.2025.

Kansallinen valmistelu

Luonnos U-jatkokirjelmäksi on käsitelty ympäristöjaoston (EU-23, suppea kokoonpano) kirjallisessa menettelyssä 21.11.2025. EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 24.-25.11.2025.

Eduskuntakäsittely

U-kirjelmä U 37/2025 vp

Suuri valiokunta 12.9.2025

MmVL 22/2025 vp

LiVL 13/2025 vp

YmVL 17/2025 vp

TaVL 28/2025 vp

SuVL 7/2025 vp, 17.9.2025

Suuri valiokunta 31.10.2025

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan ympäristönsuojelu kuuluu maakunnan toimivaltaan. Ehdotuksen katsotaan siten kuuluvan maakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksien taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 37/2025 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Tässä kirjeessä arvioidaan alustavasti, tämänhetkisten tietojen pohjalta, yleisnäkemyksen taloudellisia vaikutuksia etenkin valtiontalouden kannalta liittyen ETS2-päästökaupparjestelmän päästöjen hinnoittelun lykkäykseen sekä lykkäyksen vaikutuksiin liittyen sosiaalisen ilmastorahaston rahoitukseen huutokauppatuloista. Neuvostossa tehdystä 1 a artiklaa koskevasta lisäyksestä ei ole laadittu EU-tasolla vaikutusarviota.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on keskeistä se, miten konkreettisesti toteutettaisiin eurooppalaisen ilmastolain 1 a artiklan säännös siitä, että päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 8 b kohdan säännöksiä sovelletaan myös vuonna 2026. Päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 8 b kohdan mukaan vuonna 2025 huutokaupataan 50 miljoonaa EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeutta ja tulot ohjataan sosiaaliseen ilmastorahastoon. Direktiivin mukaan edellä mainittu määrä koostuu yhteensä 40 miljoonasta

päästöoikeudesta, jotka olisivat muutoin käytettävissä ilmaisjakoon, ja 10 miljoonasta päästöoikeudesta, jotka muutoin huutokaupattaisiin jäsenvaltioiden huutokauppatulojen kerryttämiseksi. Tämän mukaisesti toteutettuna myös vuonna 2026 ja käyttämällä komission päästöoikeuden keskiarvohinta-arviota 80 euroa / t. co2 voidaan arvioida, että vuonna 2026 muutos vähentäisi EU-tasolla tarkasteltuna jäsenvaltioiden huutokauppatuloja EU:n yleisestä päästökaupasta yhteensä noin 800 milj. euroa ja Suomen huutokauppatulojen kertymää noin 14,9 miljoonaa euroa.

Komission mukaan EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeuksien huutokauppaamisesta vuonna 2026 saatujen tulojen jälkeen olisi sosiaalisen ilmastorahaston rahoitusvaje EU-tasolla tarkasteltuna noin 6,9 mrd. euroa vuonna 2027. Komission mukaan tämä vaje katettaisiin ETS2 päästöoikeuksien huutokaupasta saatavilla tuloilla. Mikäli rahoitusvaje vuonna 2027 katettaisiin täysimääräisesti tuloilla, jotka saataisiin aikaistamalla ETS2-päästöoikeuksien huutokauppaamista, pienentäisi tämä Suomen ETS2 huutokauppatulojen kertymää yhteensä 75 milj. euroa vuodesta 2028 alkaen.

Näin ollen Suomen rahoitusosuus sosiaalisen ilmastorahastoon kasvaisi eurooppalaisen ilmastolain 1 a artiklan säännöksen ja siihen liittyvien EU:n yleisen päästökaupan ja ETS2-päästökaupan huutokauppatulojen muutosten takia yhteensä noin 90 miljoonalla eurolla vuosina 2026-2027 verrattuna tilanteeseen, jossa ETS2-järjestelmän päästöhinnonnoittelun lykkääminen olisi päästökauppadirektiivin 30 k artiklan nojalla ja 30 d artiklan 4 kohdan mukaisesti pienentänyt sosiaalisen ilmastorahaston kokoa ja rahoitusta huutokauppatuloista.

Verrattuna voimassa olevaan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2026-2029 aiheuttaa ETS2-järjestelmän päästöjen hinnoittelun lykkääminen vuodelle 2028 noin 445 milj. euron tulonaleneman vuonna 2027. Arviosta ei ole vähennetty sosiaalisen ilmastorahaston rahoitusta.

Sosiaalisen ilmastorahastoon kerättävät varat jaetaan jäsenvaltioille asetuksen kriteerien mukaisesti. Suomen saanto rahastosta on koko kaudella 2026-2032 korkeintaan 464 miljoonaa euroa (sisältäen kansallisen osarahoituksen). Rahoituksen edellytyksenä on ETS2-päästökaupparjestelmän toimeenpano sekä kansallisen sosiaalisen ilmasto-suunnitelman laatiminen ja suunnitelmassa asetettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen. Sosiaalisen ilmastorahaston toimeenpano on viivästynyt useissa jäsenvaltioissa. Tässä vaiheessa on vielä epäselvää, miten jäsenvaltioiden suunnitelmat ja niiden toteutus vaikuttavat sosiaalisen ilmastorahaston määrärahojen käyttöön ja mitä mahdollisesti käyttämättä jääville määrärahoille tapahtuu vuonna 2033.

Tässä vaiheessa ei ole varmuutta vaikutuksista, joita 40 miljoonan EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeuden huutokauppaamisella vuonna 2026 sosiaalisen ilmastorahaston tukemiseksi olisi sen sijaan, että päästöoikeudet olisivat käytettävissä ilmaisjakoon. Komissio on kuitenkin pitänyt epätodennäköisenä, että muutos vaikuttaisi ilmaisjakoon toiminnanharjoittajille.

ETS2-järjestelmän päästöhinnonnoittelun lykkääntyessä vuodesta 2027 vuoteen 2028 myöskään järjestelmän vaikutukset polttoaineenkustannuksiin eivät toteudu siten kuin ne olisivat toteutuneet ilman lykkäystä. Kehysriihessä vuonna 2024 linjattiin, että kun EU-direktiivin mukainen polttoaineen jakelijoiden päästökauppa tulee voimaan vuonna 2027 otetaan käyttöön raskaan liikenteen ammattidiesel. Yleisnäkemyksen mukaisesti ETS2-järjestelmän päästöhinnonnoittelun käynnistyminen lykkääntyy vuoteen 2028.

Ympäristövaikutukset

ETS2-päästökaupparjestelmän lykkäyksen ympäristövaikutusten osalta on kansallisesti arvioitu, että yhden vuoden lykkäys heikentää päästökehitystä verrattuna

tilanteeseen, jossa se toteutuisi aikaisempien suunnitelmien mukaan. Lykkäyksen päästövaikutus on kertaluonteinen ja on vuonna 2027 n. 0,3 Mt CO₂-ekv. Oletus päästöi-
keuden hinnasta on arvion kannalta ratkaisevassa roolissa. Ilman korvaavia päästövähennystoimia lykkäyksen antama signaali esimerkiksi liikenteen puhtaalle siirtymälle voi suoran vaikutuksen lisäksi entisestään heikentää päästökehitystä vuosina 2027-2030.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Alustavan arvion mukaan yleisnäkemys ei edellytä muutoksia lakiin fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta 1066/2024.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

KOM (2025) 524 final
14960/25 (neuvoston yleisnäkemys)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Laura Aho, ympäristöministeriö, laura.aho@gov.fi p. 050 598 2554
Liisa Reunanen, ympäristöministeriö
Ilari Valjus, valtiovarainministeriö
Johanna von Knorring-Rosenlew, valtiovarainministeriö
Johanna Hiltunen, liikenne- ja viestintäministeriö
Aino Fant, Valtioneuvoston kanslia

VAHVA-tunnus

EU/825/2025

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite