LAUSUNTO

Asia: U 60/2026 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin ja markkinavakausvarantopäätöksen muuttaminen) sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (meriliikenteen MRV-asetuksen ja FuelEU Maritime -asetuksen muuttaminen). Ympäristövaliokunta 20.10.2026.

Suomen ilmastopaneeli
Jyri Seppälä, Kati Koponen, Lassi Ahlvik, sihteeristö Marianne Leino

https://www.eduskunta.fi/pdf/U+60/2026?lang=fi

TAUSTAA

Komissio katsoo, että ehdotuksilla saatetaan päästökauppajärjestelmä linjaan eurooppalaisen ilmastolain vuodelle 2040 asetetun 90 prosentin nettopäästövähennystavoitteen sekä vuodelle 2050 asetetun ilmastoneutraaliustavoitteen kanssa sisällyttämällä pysyvät hiilenpoistot yleiseen päästökauppaan, huomioimalla erityisesti energiaintensiivisillä toimialoilla jäljelle jäävät vaikeasti vähennettävät päästöt ja mahdollistamalla kasainvälisten ilmastoyksiköiden käytön.

SUOMEN ILMASTOPANEELIN KESKEISIMMÄT HUOMIOT

Komissio kertoo esityksen tuovan päästökaupan linjaan EU:n 2040-tavoitteen kanssa. Käytännössä ehdotukset kuitenkin heikentävät päästökauppaa. Valtioneuvosto suhtautuu esitykseen pääosin myönteisesti, vaikka tunnistaa esityksessä riskejä ja heikennyksiä. Ilmastopaneeli pitää useita valtioneuvoston esiin nostamia kantoja perusteltuina, mutta tuo esiin joitakin tarkennuksia ja osin eriäviä näkemyksiä.

Komission ehdotukset sisältävät päästökauppaa heikentäviä elementtejä: erityisesti lineaarisen vähennyskertoimen lievennys, kansainvälisten ilmastoyksiköiden rajattu käyttömahdollisuus, päästöoikeuksien ilmaisjaon jatkaminen aiempaa pidempään sekä jo aiemmin esitetty markkinavakausvarannon yksiköiden mitätöinneistä luopuminen.

Kuten valtioneuvosto tunnistaa, taakanjakosektorille ja maankäyttösektorille syntyy muutosten myötä suurempia päästövähennyspaineita, jotta 2040 tavoite on saavutettavissa. Tämä saattaa tarkoittaa Suomelle kireämpiä kansallisia velvoitteita taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin EU-ilmastopolitiikassa. Kuten valtioneuvosto tunnistaa, Suomessakin ETS:n alaiset päästöt todennäköisesti kasvavat suhteessa siihen, että päästökauppa olisi jatkunut ennallaan. Päästökauppa on ollut Suomelle kustannustehokas tapa vähentää päästöjä, ja sen painoarvon heikentäminen voi heikentää myös ilmastopolitiikan kustannustehokkuutta.

Komission esitykset lisäävät päästöoikeuksien kokonaismäärää ja näin ollen yksiselitteisesti kasvattavat EU:n kumulatiivisia päästöjä. Ilmastopaneeli arvioi, että aiemmin esitetty markkinavakausvarannon päästöoikeuksien mitätöinnistä luopuminen sekä nyt ehdotettu lineaarisen vähennyskertoimen loivennus kasvattavat kumulatiivisia nettopäästöjä n. 3,0 $GtCO_2$ vuoteen 2050 mennessä verrattuna nykyisiin sääntöihin. Ilmaston kannalta on keskeistä, että päästövähennyksiä tehdään ripeästi, mutta myös kumulatiivisiin päästöihin kiinnitetään huomiota. Jotta globaali lämpeneminen saadaan pysäytettyä ja ilmasto viilennettyä tarpeeksi nopeasti, fossiilisia päästöjä tulee tulevaisuudessa sitoa ilmakehästä pois merkittävä määrä. Ottaen huomioon hiilenpoistoteknologioiden

hinnan sekä ilmastonmuutoksesta aiheutuneet vahingot ja sopeutumisen kustannukset, voidaan arvioida, että EU:n päästökaupan heikentäminen ja kumulatiivisten päästöjen lisääminen ei ole kustannustehokasta politiikkaa.

EU:n on ilmastolakinsa mukaan vähennettävä vähintään 85 prosenttia nettopäästöjä sisäisin toimin vuoteen 2040 mennessä. Sekä Suomen ilmastopaneeli (2023[1]) että EU:n ilmastopaneeli (ESABCC, 2023[2]) ovat arvioineet, että lähempänä 95 prosenttia oleva EU:n sisäisin toimin toteutettava päästövähennys olisi lähempänä globaalia oikeudenmukaisuutta. EU:n ilmastopaneelin arviossa tähän päälle tehtäisiin EU:n ulkopuolella päästövähennyksiä, jotta voitaisiin arvioida EU:n tekevän globaalisti reilu osuutensa ilmastotoimista. EU:n ilmastopolitiikan heikentäminen tältä osin ei anna globaalisti vahvaa kuvaa esimerkillä johtamisesta.

Edellä mainituista syistä johtuen Ilmastopaneeli katsoo, että valtioneuvoston olisi perusteltua pyrkiä kirittämään EU:n päästökaupan vahvistamista tulevissa neuvotteluissa.

Päästökaupan heikennykset eivät osoita politiikkajohdonmukaisuutta, mikä voi olla haaste investointien toteutumiselle. Päästökaupan kunnianhimon heikentäminen pitää päästöoikeuksien hinnan alhaisempana, minkä voidaan nähdä heikentävän päästöoikeuden kohoavan hinnan luomaa näkymää uusien teknologioiden investoinneille. Siksi vähemmän kunnianhimoinen päästökauppa ei tue yhtä vahvasti uusien teknologioiden käyttöönottoa kuin tiukempi päästökauppa.

Komission ehdotukset sisältävät kuitenkin myös potentiaalisesti ilmastotoimia jossain määrin edesauttavia elementtejä, kuten pysyvien hiilenpoistojen osto-ohjelman, huutokauppatulojen kohdentamiseen sekä rahastoihin liittyviä uudistuksia, joiden toteutus ratkaisee, kuinka paljon ilmastotoimia niillä saadaan aikaan. Ilmastopaneeli kuitenkin huomauttaa, että ehdotettu hiilenpoistojen osto-ohjelma ei aikaansaa nettovaikutuksena hiilidioksidin poistoja ilmakehästä, mikäli poistot rahoitetaan myymällä lisää päästöoikeuksia. Ilmastopaneelin (2026[3]) suositus on, että päästöoikeuksien määrää vähennettäisiin päästökauppajärjestelmään tuotuja poistoja vastaava määrä.

Päästökaupan kattavuutta parantavina toimina komission esityksessä on mukana muun muassa jätteenpolton sisällyttäminen sekä meri – ja lentoliikenteen päästöjen hinnoittelun laajentaminen. Ilmastopaneeli katsoo, että tukeakseen vahvempaa EU-tason ilmastopolitiikkaa, valtioneuvoston ei ole perusteltua vastustaa päästöjen hinnoittelun vahvistamista näillä alueilla.

YKSITYISKOHTAISEMPIA HUOMIOITA

KANSAINVÄLISTEN YKSIKÖIDEN OSTO

Kuten valtioneuvoston muistio tunnistaa, kansainvälisten yksiköiden oston mahdollistama lineaarisen vähennyskertoimen lievennys lisää EU:n kumulatiivisia päästöjä. Keskeiseksi kysymykseksi nousee, miten kansainvälisten ilmastoyksiköiden laatu, pysyvyys ja lisäisyys varmistetaan, jotta globaalit päästöt eivät kasva.

---

[1] Suomen ilmastopaneeli 2023. VN/6348/2019 Ilmastopaneelin lausunto EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitteen asettamisesta. Ympäristöministeriö, 4.9.2023. https://ilmastopaneeli.fi/hallinta/wpcontent/uploads/2024/03/Asiantuntijalausunto_Ilmastopaneeli_VN-6348-2019_EU-2040.pdf

[2] European Scientific Advisory Board on Climate Change 2023. Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050. https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040

[3] Ahlvik, L., Haavisto, J., Koponen, K., Korhonen, S., Kulovesi, K, Kankare, V., Mähönen, M., Eskelinen, S. 2026. Suomi ja Euroopan unionin ilmastopolitiikka 2030-luvulla. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2026. https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/suomi-ja-euroopan-unionin-ilmastopolitiikka-2030-luvulla/

Ilmastopaneeli yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että kansainvälisiä ilmastoyksiköitä tulisi olla mahdollista käyttää päästökaupan ulkopuolisten sektorien tavoitteiden saavuttamiseen suhteessa enemmän kuin päästökauppasektorin tavoitteiden saavuttamiseen, kuten komissio on ehdottanut.

Komission esitys ei tuo kansainvälisiä yksiköitä suoraan EU:n päästökauppaan. Ilmastopaneelin (Ahlvik 2026[3]) selvityksen perusteella kansainvälisten ilmastoyksiköiden lisääminen EU:n päästökauppaan ei ole suositeltavaa jatkossakaan, sillä potentiaalisesti halpojen kansainvälisten yksiköiden tuominen päästökauppaan laskisi päästöjen hintaa, syrjäyttäisi teollisuuden ilmastotoimia, hidastaisi teknologisten nielujen käyttöönottoa ja siirtäisi investointeja EU:n ulkopuolelle.

PYSYVIEN HIILENPOISTOJEN OSTO-OHJELMA

Osto-ohjelma koskisi komission ehdotuksen mukaan CRCF:n mukaisesti sertifioituja bioCCS- ja DACCS-poistoja.

Poistot rahoitetaan myymällä lisää päästöoikeuksia, jolloin nettovaikutuksena ei synny hiilidioksidin poistoja ilmakehästä eli ns. negatiivisia päästöjä. Kuten U-kirjeessäkin todetaan, ehdotettu instrumentti voidaan nähdä lähinnä keinona auttaa hiilidioksidin poistoja kaupallistumaan. Ilmastopaneeli (2026[3]) on suosittanut, että päästöoikeuksien määrää vähennettäisiin päästökauppajärjestelmään tuotuja poistoja vastaava määrä.

U-kirjeessä huomataan, että osto-ohjelma voi mahdollisesti lisätä kokonaispäästöjä, mikäli poistoyksiköitä ei pystytä ostamaan 250 Mt vastaavaa määrää, ja ne lisätään 2040 päästöoikeuksiksi.

Mikäli 250 M€ osto-ohjelman tulot eivät riittäisi hiilenpoistoyksiköiden hankintaa, voisi komissio huutokaupata lisäksi enintään 10 miljoonaa päästöoikeutta. Kuten U-kirjeessä todetaan, on epäselvää riittäisikö tämäkään summa poistoyksiköiden hankintaan. Komission käyttämä arvio BECCS:n keskiarvoisesta hinnasta 2030 on 214eur/t CO_2 ja DACCS hinnasta 428e/t CO_2. Toisaalta päästökauppaan nyt ehdotettavat heikennykset hillitsevät päästöoikeuksien hinnan nousua. Tämän vuoksi on epäselvää, riittäväkö esityksessä ehdotetut instrumentit rahoittamaan 250 Mt määrään poistoja. Päästökauppatuloja voisi mahdollisesti käyttää muilla tavoin, esim. investointitukina, hankkeiden tukemiseen, jotta tarvittavalle kustannustasolle päästäisiin.

U-kirjeessä mietitään sitä, kannustaako bioCCS:n tukeminen investointien kohdistumiseen pysyvään varastointiin hiilidioksidin hyötykäytön sijaan. Ilmastopaneeli huomauttaa, että hiilidioksidin hyötykäyttö vaatii merkittävästi uusiutuvan sähkön tuotantoa, joka todennäköisesti rajoittaa hiilidioksidin hyötykäytön mahdollisuuksia Suomessa. Esim. noin 5 Mt bioperäisen CO_2:n hyödyntäminen tuotteiksi vaatisi noin 50 TWh sähköä (Koponen ym. 2026[4]). Toisaalta hiilidioksidin riittävyys ei nykytiedoin vaikuta oleva Suomessa haaste, sillä Suomen nykyiset bioperäisen hiilidioksidin päästöt ovat noin 28 Mt, ja säilyvät yli 15 Mt:ssa vaikka hakkuita alennettaisiin, lämmöntuotantoa sähköistettäisiin ja ligniiniä ohjattaisiin korkeamman jalostusasteen tuotteisiin (Koponen ym. 2026). Siksi on todennäköistä, että bioperäistä hiilidioksidia riittää sekä hyötykäyttöön että varastointiin vuoteen 2040 mennessä.

Ilmastopaneeli pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että pysyvyydeltään väliaikaisia hiilenpoistoja ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää mukaan EU:n yleiseen päästökauppaan hiilenpoistoyksikköinä.

---

[4] Koponen, K., Tammelin-Peltonen, T., Mäkikouri, S., Linjala, O., Borrega, M., Arasto, A., Lintunen, J., Vakkilainen, E., Soukka, R., Österberg, M., Heikkinen, M., Savolainen, H., Seppälä, J. Bioperäisen hiilidioksidin tulevaisuus Suomessa – Arvonlisäystä metsäteollisuuden korkeamman jalostusasteen tuotteista ja hiilidioksiditaloudesta. Suomen ilmastopaneelin raportti 5/2026. https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/bioperaisen-hiilidioksidin-tulevaisuus-suomessa/

Ilmastopaneeli tukee valtioneuvoston kantaa myös siinä, että biogeenisen hiilen geologiseen varastointiin perustuvien poistojen lisäksi, myös hiilen pysyvään kemialliseen sitomiseen tuotteisiin (mineralisointiin) perustuvat hiilenpoistot sisällytettäisiin yleiseen päästökauppaan ja ne tulisivat myös osto ohjelman piiriin. Mineralisointiin perustuva varastointi hyväksytään voimassa olevan EU-lainsäädännön mukaan myös fossiiliselle hiilidioksidille, joten on epäloogista, jos sitä ei hyväksytä biogeeniselle hiilidioksidille.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästökaupan toimijat voivat itse ratkaista, käyttävätkö ne tuottamiaan hiilenpoistoyksiköitä omien päästöjensä kattamiseen vai myyvätkö niitä muille toimijoille. Ilmastopaneeli pitää linjausta hyvänä.

Ilmastopaneeli muistuttaa, että bioperäisen hiilidioksidin talteenotto ja pysyvä varastointi tuottaa negatiivisia päästöjä vain, jos se ei lisää biomassan käyttöä ja pienennä metsien ja maaperän hiilinielua vastaavasti. Tämän vuoksi luonnon hiilinielut on turvattava maankäyttösektorin ohjauskeinoilla.

Myös EU:n ilmastopaneeli (ESABCC, 2025[5]) on korostanut, että EU:n hiilenpoistoihin liittyvä politiikka tulee suunnitella siten, että varmistetaan käytettävän biomassan kestävyys ja turvataan EU:n maankäyttösektorin nielu.

CCU-TUOTTEET

Komission esitykseen mukaan CCU-tuotteille tulisi merkittävä laskentamuutos, eli CO_2 päästö huomioitaisiin pääsääntöisesti vasta kun se vapautuu CCU-tuotteesta, eikä sen laitoksen päästönä, jossa talteenotto tapahtuu. Tällöin hiilidioksidia talteenottava toimija saisi hyödyn talteenotosta ja CCU-tuotteen valmistaja/jakelija vastaisi päästöstä.

YLI 95 PROSENTTIA KESTÄVÄÄ BIOMASSAA POLTTOAINEENA KÄYTTÄVÄT LAITOKSET

Ilmastopaneeli pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että yleisen päästökaupan ulkopuolella olevat korkean asteen biomassalaitokset voivat tarjota tuottamiaan pysyviä hiilensidontayksiköitä komission osto-ohjelman kautta.

LENTOLIIKENTEEN PÄÄSTÖKAUPPA

EU:n tavoite on ollut saada kaikki fossiiliset päästöt hinnoittelun piiriin. Komission ehdotus lentoliikenteen osalta laajentaisi EU-tason päästöjen hinnoittelua. Ilmastopaneeli pitää ehdotusta ilmastopolitiikan vaikuttavuuden kannalta hyvänä, eikä yhdy valtioneuvoston kielteiseen kantaan maantieteellisen laajentamisen osalta.

HUUTOKAUPPATULOJEN KOHDENTAMINEN

Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että huutokauppatulot kohdennettaisiin ilmastotoimia edistävään toimintaan, eikä esimerkiksi säilyttäviin toimiin teollisuudessa. Sen sijaan, että huutokauppatuloja kohdennettaisiin automaattisesti päästökaupan alojen tukemiseen siirtymässä, olisi hyvä, että huutokauppatulot voitaisiin kohdentaa kansallisesti kustannustehokkaisiin ilmastotoimiin - myös muille kuin päästökaupan sektoreille.

MARKKINAVAKAUSVARANNOSTA

[5] European Scientific Advisory Board on Climate Change, 2025. Scaling up carbon dioxide removals: recommendations for navigating risks and opportunities in the EU. https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scaling-up-carbon-dioxide-removals-recommendations-for-navigating-opportunities-and-risks-in-the-eu

Komission aiempi ehdotus mitätöinnin lopettamisesta merkitsisi paluuta kohti markkinavakausvarannon alkuperäistä, heikompaa toimintalogiikkaa: Päästöoikeuksia ei enää poistettaisi pysyvästi, vaan niitä säilytettäisiin myöhempää markkinoille palauttamista varten. Ehdotus heikentäisi siten sitä mekanismia, joka on ollut keskeinen päästökaupan uskottavuuden vahvistamisessa.

LOPUKSI: PÄÄSTÖKAUPAN KEHITTÄMISESTÄ

Ilmastopaneelin (2026[3]) analyysin mukaan, pitkällä aikavälillä tulisi pyrkiä EU:n päästökauppajärjestelmien yhdistämiseen. Yhteinen päästökauppa todennäköisesti nostaisi teollisuuden ja energiantuotannon kattavan päästökauppajärjestelmän (ETS1) päästöoikeuden hintaa ja laskisi tieliikenteen ja rakennusten polttoaineita koskevan polttoaineen jakelijoiden järjestelmän (ETS2) päästöoikeuden hintaa. Näin ollen se paitsi loisi vahvemman kannustimen teollisuuden päästövähennyksille ja teknologisten nielujen käyttöönotolle myös lisäisi ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä muun muassa tieliikenteen osalta.