Lausunto U 60/2026 vp
Professori Lassi Ahlvik
Helsingin yliopisto
Taloustieteen osasto

Kiitän mahdollisuudesta lausua komission esityksestä päästökauppadirektiivin ja markkinavakausvarantopäätöksen muuttamiseksi. Arvioin muutoksia keskittyen siihen miten ne vaikuttavat ilmastopäästöihin, ja miten ne vaikuttavat suomalaisiin toimijoihin. Lausunnon taustalaskelmissa on käytetty päästökauppasektoria kuvaavaa ja komission ehdotuksiin päivitettyä mallia, jonka toimintaperiaate on kuvattu kokonaisuudessaan dokumentissa Ahlvik ym. (2026).

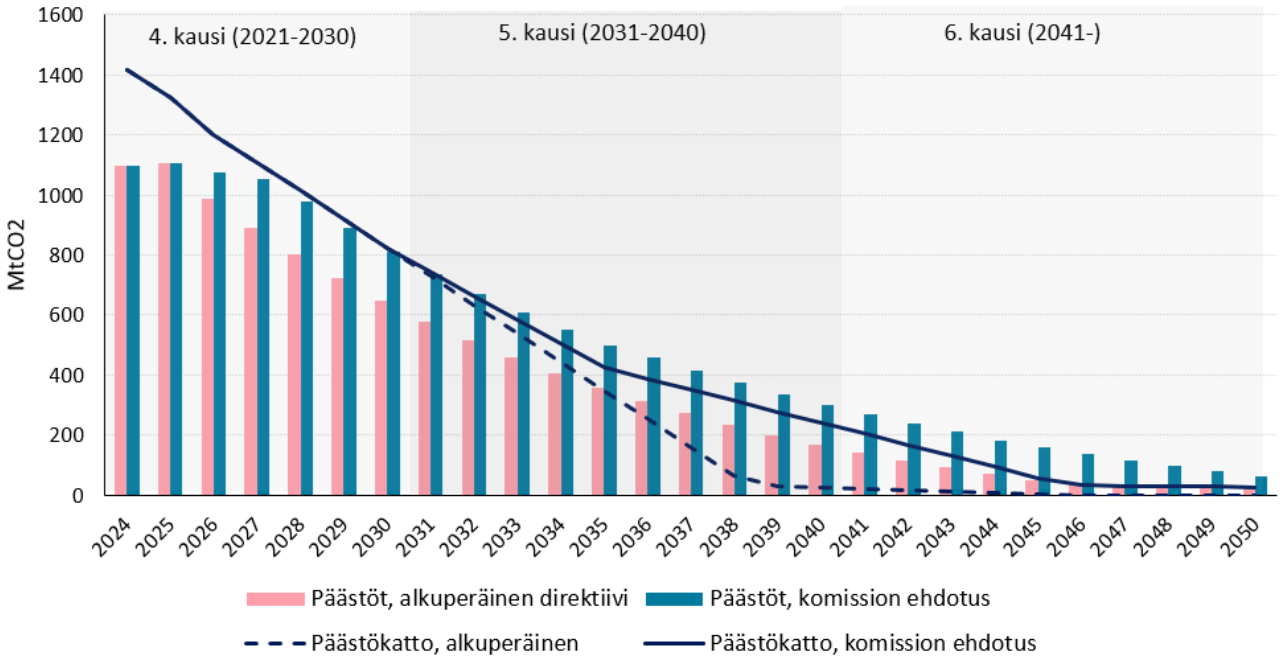
Muutokset päästökattoon. Päästökaupan ilmastovaikutusta voidaan kuvata jaettujen päästöoikeuksien määrällä. Yksi päästöoikeus oikeuttaa yhden hiilidioksidiekvivalenttitonnin päästöön. Kaksi tärkeintä parametria ovat lineaarinen vähennyskerroin, joka kuvaa miten paljon uusia päästöoikeuksia vapautetaan vuosittain yritysten käyttöön, sekä markkinavakausvarannon säännöt, jotka kuvaavat miten ylijäämäisiä oikeuksia poistetaan markkinoilta. Tältä osin komission ehdotusten muutokset ja niiden vaikutukset päästömääriin on kuvattu liitteen kuvassa 1.

U-kirjelmässä tunnistetaan uudistuksen päästöjä lisäävä vaikutus, mutta siinä ei esitetä määrällistä arviota kumulatiivisesta päästövaikutuksesta. Mallinnuksen perusteella komission esittämät uudistukset kasvattavat päästökauppasektorin kumulatiivisia nettopäästöjä n. 2,9 $GtCO_2$ vuoteen 2050 mennessä verrattuna nykyisiin sääntöihin, mikä vastaa noin kolmanneksen kasvua kumulatiivisissa päästöissä. Arviossa oletetaan, että komission suunnittelemat 250 Mt pysyviä hiilenpoistoja toteutuvat täysimääräisesti. Mallinnukseen liittyy epävarmuutta, mutta se osoittaa uudistuksen päästöjä kasvattavan vaikutuksen olevan huomattava.

Keskeisimmät muutokset ovat:

- Lineaarisen vähennyskertoimen alentaminen. Muutos kasvattaa liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrää ja siten järjestelmän kumulatiivisia päästöjä. Koska markkinoilla on noin miljardin päästöoikeuden ylijäämä, jota voidaan säästää myöhempää käyttöä varten, päästöjen ajoitus poikkeaa päästöoikeuksien jakamisesta. Pitkän aikavälin ilmastovaikutuksen kannalta ratkaisevaa on ennen kaikkea liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä.
- Markkinavakausvarannon sääntöjen muuttaminen. Nykyisten sääntöjen mukaan varannosta mitätöidään 400 miljoonan päästöoikeuden rajan ylittävä osuus, mallinnuksen mukaan yhteensä noin 1,7 Gt vuoteen 2050 mennessä. Komissio ehdottaa mitätöinnin lopettamista, mihin valtioneuvosto suhtautuu ehdollisen myönteisesti. Kaikki säästyvät päästöoikeudet eivät kuitenkaan välttämättä vapaudu markkinoille, vaan niiden myöhempi käyttö riippuu varannon säännöistä ja mahdollisista tulevista päätöksistä.

Valtioneuvoston mukaan alempi vähennyskerroin ei saisi johtaa komission ehdotusta suurempaan päästöoikeuksien kokonaismäärään, mutta se suhtautuu samalla mitätöinnin lopettamiseen myönteisesti. Kannoissa on jännite, sillä mitätöinnin lopettaminen säilyttäisi järjestelmässä päästöoikeuksia, jotka nykyisillä säännöillä poistettaisiin pysyvästi. Suomen olisi perusteltua tavoitella johdonmukaisesti päästökaupan kokonaispäästöjen rajoittamista myös komission ehdotusta tiukemmin.



Kuva 1. Lineaarisen vähennyskertoimen mukainen päästökatto ja mallinnetut päästökauppasektorin päästöt ilman pysyviä hiilenpoistoja ja kansainvälisten ilmastoyksiköiden käyttöä.

Vaikutukset päästökaupan ulkopuolisiin sektoreihin. Euroopan unioni on asettanut sitovan tavoitteen vähentää nettopäästöjään 90 prosenttia vuoteen 2040 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon, josta enintään 5 prosenttia voidaan täyttää kansainvälisillä ilmastoyksiköillä. Komission esittämät muutokset johtaisivat mallinnuksen mukaan noin 300 Mt CO_2. vuotuisiin päästöihin päästökauppasektorilla vuonna 2040. Tämä vastaa noin 87 prosentin päästövähennystä vuoden 2005 tasosta ilman hiilenpoistojen huomioimista. Nykysäännöillä päästökauppasektorin päästöt laskisivat noin 92 prosenttia vuoden 2005 tasosta.

Koska EU:n vuoden 2040 nettopäästötavoite on sitova, päästökauppasektorin suuremmat päästöt kasvattavat päästövähennysten tai hiilenpoistojen tarvetta muilla sektoreilla. Komissio antaa esityksensä muiden sektorien ilmastoarkkitehtuurista myöhemmin. Jos jäsenvaltioiden tuleva taakanjako perustuu nykyisen taakanjakoasetuksen tavoin osittain maksukykyyn, Suomeen voi kohdistua EU:n keskiarvoa tiukempia päästövähennysvelvoitteita. Tiukempi päästökauppa voisi siten vähentää Suomen muille sektoreille kohdistuvaa päästövähennyspainetta, joten myös tästä syystä Suomen olisi perusteltua tavoitella komission ehdotusta tiukempaa päästökauppaa.

Pysyvien hiilenpoistojen liittäminen päästökauppaan. Komissio esittää pysyvien hiilenpoistojen (BECCS ja DACCS) epäsuoraa liittämistä päästökauppaan. Tätä varten päästökattoa kasvatettaisiin 250 miljoonalla päästöoikeudella, joiden huutokauppatulot käytettäisiin vastaavan määrän pysyvien hiilenpoistojen hankkimiseen. Suomella on potentiaalia täyttää merkittävä osa tästä EU-laajuisesta poistojen potentiaalisesta. Osto-ohjelman tarkemmat ehdot ovat vielä avoinna, eikä ehdotuksessa määritellä, miten hankinnat jakautuisivat eri jäsenmaiden tai teknologioiden kesken.

Komission nykyisessä ehdotuksessa on kuitenkin merkittävä rahoitusvaje, jonka U-kirjelmä tunnistaa: pysyvien hiilenpoistojen hinnat ovat selvästi korkeampia (jopa yli 200€/tCO_2) kuin

päästöoikeuden nykyhinta, 85€/tCO_2, vaikka huomioidaan 10 miljoonaa ylimääräistä huutokaupattavaa päästöoikeutta. Rahoitusvajeeseen voidaan periaatteessa esittää seuraavat ratkaisut:

- Nieluja aletaan tuottaa vasta kun niiden hinta on laskenut ja päästöoikeuden hinta on noussut riittävälle tasolle, eli todennäköisesti 2030-luvun lopulla. Riskinä on, että lisäpäästöoikeudet huutokaupataan markkinoille, mutta vastaavat pysyvät poistot eivät täysimääräisesti toteudu, jolloin järjestelmän nettopäästöt kasvavat. Valtioneuvoston kannan mukaisesti tulisi siksi edellyttää sitovaa mekanismia, jolla toteutumatta jääviä hiilenpoistoja vastaava määrä päästöoikeuksia vähennetään tulevissa huutokaupoissa.
- Rahoitusvajetta paikataan EU-tason rahoituslähteestä, kuten teollisuuden vähähiilistämispankista. Tällainen EU-tason rahoitus voisi kanavoida tukea suomalaisille hiilenpoistohankkeille.
- Muiden sektoreiden sääntely luo jäsenvaltiolle kannustimen edistää pysyviä hiilenpoistoja kansallisesti. Vuoden 2030 jälkeisessä EU:n ilmastoarkkitehtuurissa voitaisiin sallia jäsenvaltioissa tuotettujen pysyvien hiilenpoistojen hyödyntäminen kansallisten ilmastovelvoitteiden täyttämisessä. Tämä voisi olla Suomen edun mukaista, sillä kotimaiset hiilenpoistot voisivat vähentää muiden sektorien päästövähennyspainetta.
- Hyväksyttävien hiilenpoistomenetelmien laajentaminen, esimerkiksi hyväksymällä mukaan biohiili, jolle on jo sovittu pysyvien poistojen sertifiointi CRCF-kehyksessä. Valtioneuvosto kannattaa jo poistomenetelmien valikoiman laajentamista. Tärkeintä on, ettei päästökauppaa laajenneta väliaikaisiin poistoihin, jotta nettopäästöt eivät kasva.

Komission ehdotus sallisi päästökaupassa oleville yrityksille käyttää itse tuottamiaan poistoyksiköitä omien fossiilisten päästöjensä kattamiseen, mutta ei niiden myymistä suoraan muille toiminnanharjoittajille näiden päästövelvoitteiden täyttämiseksi. Tämä mahdollisuus on rajallinen, etenkin kun osa laitoksista jää päästökaupan ulkopuolelle korkean biomassan käyttöasteensa vuoksi.

Valtioneuvoston kanta, jonka mukaan pysyviä hiilenpoistoyksiköitä tulisi voida myydä suoraan myös muille päästökaupan toimijoille, on perusteltu. Suora kaupankäynti edistäisi kustannustehokkuuden toteutumista ja Suomen potentiaalin hyödyntämistä myös tilanteissa, joissa komission keskitetty osto-ohjelma viivästyy tai sen hankintakriteerit sisältävät maa- tai teknologiakoreja, jotka eivät suosi kustannustehokkaampia suomalaisia hankkeita. Lisäksi olisi perusteltua selvittää mahdollisuutta ulottaa pysyvien hiilenpoistoyksiköiden myynti myös polttoaineen jakelijoiden päästökauppaan.

Sen sijaan kansainvälisiä ilmastoyksiköitä ei tulisi valtioneuvoston kannan mukaisesti hyväksyä suoraan päästökaupan toimijoiden käyttöön, sillä niiden laadun varmentaminen on haastavampaa, ja edullisemmat kansainväliset yksiköt syrjäyttäisivät EU:ssa tuotettuja pysyviä hiilenpoistoja.

Muutokset huutokauppatulojen käyttökohteisiin. Komission ehdotuksessa vähintään puolet huutokauppatuloista tulee käyttää määrättyihin päästökauppasektorin vähähiilisyysinvestointeihin. Huutokauppatulojen käyttäminen ilmasto- ja energiatoimiin on perusteltua. Yhdyn kuitenkin valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan jäsenvaltioille tulee säilyttää laaja harkintavalta varojen käytössä. Tiukan sektorikohtaisen kohdentamisen sijaan varoja tulisi voida suunnata kansallisesti kustannustehokkaisiin toimiin, joilla saavutetaan mahdollisimman suuri lisäinen ilmastohyöty. Taakanjako- ja maankäyttösektorilla on saavutettavissa runsaasti nettopäästövähennyksiä, jonka

arvioidut kustannukset jäävät alle päästöoikeuden nykyhinnan, mutta jotka eivät ole nykypolitiikalla toteutuneet (Karhinen ym. 2026).

Päästökauppasektorille kohdennettujen tukien ilmastovaikuttavuuteen liittyy erityinen haaste: päästökaupan kokonaispäästöjä rajoittavat ensisijaisesti liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien määrä. Päästökauppasektorilla toteutettavat täydentävät päästövähennystoimet voivat vähentää päästöoikeuksien kysyntää ja alentaa niiden hintaa, jolloin päästöt kasvavat muualla järjestelmässä tai siirtyvät myöhempiin vuosiin. Tätä kutsutaan tutkimuskirjallisuudessa vesisänkyvaikutukseksi. Tämä puoltaa huutokauppatulojen käytön joustavuutta ja mahdollisuutta kohdentaa rahoitusta myös päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden päästövähennyksiin.

Yhteenveto. Komission ehdottamat muutokset heikentävät EU:n päästökaupan ohjausvaikutusta ja yksiselitteisesti lisäävät päästöjä. Mallinnuksen perusteella uudistukset kasvattaisivat päästökauppasektorin kumulatiivisia nettopäästöjä noin 2,9 Gt CO_2. vuoteen 2050 mennessä nykyisiin sääntöihin verrattuna. Tämä lisäisi nettopäästövähennysten tarvetta muilla sektoreilla ja todennäköisesti kasvattaa myös Suomen kansallisia velvoitteita. Suomella on myös suuri potentiaali tuottaa pysyviä hiilenpoistoja joustoksi järjestelmän käyttöön, kunhan nykyisen ehdotuksen rahoitusvaje ratkaistaan. Näistä syistä Suomen olisi perusteltua tavoitella komission ehdotusta tiukempaa päästökattoa sekä pysyvien hiilenpoistojen laajaa integrointia päästökauppaan siten, etteivät järjestelmän nettopäästöt kasva.

Lähteet

Ahlvik, L. M., Haavisto, J. J. I., Koponen, K., Korhonen, S. J., Kulovesi, K., Kankare, V., Mähönen, M. & Eskelinen, S. T. (2026). Suomi ja Euroopan unionin ilmastopolitiikka 2030-luvulla. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2026

Karhinen, S., Pihlainen, S., Meriläinen, T., Pohjola, J., Auvinen, K., & Berger, M. (2026). Näkökulmia päästövähennystoimien kustannusvaikuttavuuteen ja ohjauskeinoihin Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 13/2026.