Lausunto

Päivämäärä: 23.10.2026

Niina Honkasalo, Emmi Simonen
Ilmailu- ja meriliikenneyksikkö, verkko- ja palveluosasto
Liikenne- ja viestintäministeriö

Talousvaliokunta

Viite: U 60/2026 vp Valtioneuvoston selvitys päästökaupan muutoksista

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta esittää ministeriön näkemykset päästökaupan muutoksia koskevasta eduskuntakirjelmästä 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). Liikenne- ja viestintäministeriö on osallistunut U-kirjelmän valmisteluun ja yhtyy U-kirjelmässä esitettyihin kantoihin.

Päästökauppa on osa meri- ja lentoliikenteen päästöjen vähentämiseen tähtäävää ohjauskeinojen yhdistelmää. Muita toimia ovat EU:n asetus uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä (ns. FuelEU Maritime -asetus), asetus tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisesta kestävälle lentoliikenteelle (ns. ReFuelEU Aviation -asetus), vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta ja direktiivin 2014/94/EU kumoamisesta annettu asetus (ns. jakeluinfra-asetus), Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) toimet sekä Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön eli ICAOn kansainvälisen lentoliikenteen päästöjärjestelmä CORSIA.

IMO:ssa valmistellaan päästövähennystoimia, joiden avulla saavuttaisiin kansainvälisen meriliikenteen nettonollapäästöt vuonna 2050. Päätöksenteko on kuitenkin viivästynyt ja neuvottelut vaikeutuneet. Näyttää epätodennäköiseltä, että IMO pystyisi sopimaan toimesta, joka olisi vaikuttavuudeltaan lähelläkään EU:n ohjauskeinoja. Päästökauppa on teknologianeutraali ohjauskeino, joka asettaa meriliikenteessä hiilidioksidille hinnan. FuelEU Maritime -asetus asettaa aluksilla käytetylle energialle asteittain kiristyvät kasvihuonekaasuintensiteetin rajat ja velvoittaa matkustaja- ja konttialukset käyttämään maasähköä.

Lentoliikenteessä ReFuelEU Aviation -asetus asettaa lentopolttoaineiden toimittajille velvoitteen varmistaa, että unionin lentoasemilla ilma-alusten käyttäjille tarjottava polttoaine sisältää asetuksessa määritellyt vähimmäisosuudet kestävää lentopolttoainetta (SAF). CORSIAssa ilma-alusten käyttäjät sekä raportoivat päästöistään että hyvittävät kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen kasvun ostamalla CORSIAn hyväksyttyjä ilmastoyksiköitä hiilimarkkinoilta. Päästökauppa on CORSIAa tehokkaampi toimi lentoliikenteen päästöjen vähentämisessä, sillä CORSIAssa pyritään hyvittämään lentoliikenteen päästöjen kasvu, ei muodostuneita päästöjä kokonaisuudessaan. CORSIA on täytäntöönpantu ETA-alueella päästökauppajärjestelmän kautta. Komissio ehdottaa CORSIAn täytäntöönpanon jatkamista em. järjestelmän kautta 31.12.2035 saakka.

Käyttövoimasiirtymä on alussa sekä meri- että lentoliikenteessä, ja fossiilisten polttoaineiden osuus käytetystä polttoaineesta lähellä sataa prosenttia. Kestävät polttoaineet ovat sekä meri- että lentoliikenteessä kalliita, ja niiden saatavuuteen tulisi panostaa. Tämä koskee erityisesti synteettisiä polttoaineita, joiden tuotantoon on Suomessa erityisen hyvät olosuhteet. Meri- ja lentoliikenteen kilpailukyvystä ja saavutettavuudesta tulisi huolehtia käyttövoimasiirtymän aikana. Käyttövoimasiirtymä vähentää riippuvuutta fossiilisista polttoaineista.

Meriliikenne

Komissio ehdottaa päästökaupan soveltamisalan laajentamista 1.1.2031 alkaen tiettyihin alustyyppeihin pienempien, bruttovetoisuudeltaan 400–5000 alusten osalta. Suomen osalta merkityksellistä olisi komission ehdottama laajentaminen kappaletavara-aluksiin. Ehdotuksen myötä päästökaupan päästökattavuus kasvaisi Suomea palvelevan meriliikenteen osalta noin 9 %. Ehdotus edistäisi kilpailun tasapuolisuutta erikokoisten alusten välillä ja toisi mahdollisuuksia meriteollisuudelle. Pienillä kappaletavara-aluksilla kuljetetaan mm. seuraavia tuoteryhmiä: raakapuu ja hake, lannoitteet, malmit ja rikasteet, raakamineraalit ja sementti, metallit ja metallituotteet, lannoitteet, sellu, puuhioke ja jätepaperi sekä vilja.

Nykyisellä soveltamisalalla päästökaupan kustannuksiksi Suomea palvelevalle meriliikenteelle on arvoitu noin 380 M€ vuonna 2031 ja 330 M€ vuonna 2040. Laajennus lisäisi kustannuksia n. 36 M€ vuonna 2031 ja 44 M€ vuonna 2040. Arvio ei huomio maksuttomia päästöoikeuksia ja sisältää merkittävää epävarmuutta. Päästöoikeuden hinnaksi on oletettu 99,5 €/tCO2 vuonna 2031 ja 119 €/tCO_2 vuonna 2040.

Valtioneuvoston kanta on, että komission tavoitetta laajentaa päästökaupan soveltamisalaa meriliikenteessä pienempiin aluksiin voidaan tukea. Lisäksi on tarpeellista tarkastella komission ehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta alustyyppien osalta. On tärkeä varmistaa, ettei ehdotuksesta aiheudu pienemmille aluksille suhteetonta hallinnollista taakkaa.

Komission ehdotuksen mukaan korkeimpien jääluokkien alusten mahdollisuutta palauttaa 5 % vähemmän päästöoikeuksia jatkettaisiin viidellä vuodella 31.12.2035 asti. Komissio arvioisi lisäksi vuonna 2033 helpotuksen mahdollista jatkamista. Pienten saarten poikkeus, jota Suomi soveltaa tällä hetkellä manner-Suomen ja Ahvenanmaan väliseen liikenteeseen, jatkuisi myös viidellä vuodella 31.12.2035 asti.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että päästökaupassa huomioidaan meriliikenteen osalta jäsenmaiden tiettyjä erityisolosuhteita. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta jatkaa jääluokitettujen alusten päästöoikeuksien palautusvelvollisuutta koskevaa helpotusta. Neuvotteluissa pyritään talvimerenkulun huomioimiseen täysimääräisesti ja pysyvästi. Jäänmurtotoiminnan tulisi jatkossakin säilyä päästökaupan ulkopuolella.

Komissio ehdottaa maksuttomia päästöoikeuksia laivayhtiöille kestävien polttoaineiden ja nollapäästöisten käyttövoimaratkaisujen edistämiseksi. Tällä hetkellä meriliikenteelle ei myönnetä päästökaupassa maksuttomia päästöoikeuksia. Komission ehdotuksen

mukaan vuosille 2028–2040 varattaisiin enintään 110 milj. päästöoikeutta, joilla katetaan kestävien polttoaineiden ja nollapäästöisten käyttövoimateknologioiden hinta-erosta fossiilisiin polttoaineisiin 55–90 %. Tuki edistäisi ensisijaisesti polttoaineiden/teknologian tuotantoa ETA-alueella.

Valtioneuvosto pitää meriliikenteen maksuttomia päästöoikeuksia koskevaa ehdotusta tarkoituksenmukaisena ja korostaa tarvetta arvioida maksuttomien päästöoikeuksien kokonaismäärän riittävyyttä huomioiden tarve säilyttää meriliikenteen kilpailukyky puhtaan siirtymän aikana sekä lisätä kestävien polttoaineiden käyttöä ja tuotantoinvestointeja.

Komissio ehdottaa muutoksia tarkastelulausekkeeseen, joka velvoittaa komission arvioimaan IMO:n toimea ja tekemään tarvittaessa ehdotuksen päästökauppadirektiivin muuttamiseksi, mikäli IMO pääsee sopuun maailmanlaajuisesta päästövähennystoimestaan. IMO:n mahdollisesti hyväksyessä maailmanlaajuisen markkinaehtoisen päästövähennystoimen komissio arvioisi myös päästökaupan ja IMO:n toimen päällekkäisyyttä ja tekisi tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksen päällekkäisten maksujen poistamisesta.

Valtioneuvosto katsoo, että meriliikenteen päästövähennyksiä tulisi edistää ensisijaisesti riittävän määrätietoisin kansainvälisin toimin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU poistaa päästökaupan ja IMO:n toimen aiheuttaman päällekkäisen kustannustaakan, mikäli IMO pääsee sopuun maailmanlaajuisesta toimesta päästöjen vähentämiseksi.

Lentoliikenne

Voimassa olevan direktiivin mukaan EU:n päästökaupan maantieteellinen soveltamisala lentoliikenteessä on laaja. Se käsittää Euroopan talousalueen (ETA) lentoasemien väliset lennot sekä ETA-alueelta kolmansiin valtioihin lähtevät ja sieltä saapuvat lennot. Vuodesta 2013 asti soveltamisala on kuitenkin rajattu poikkeuksella ETA-alueen sisäisiin lentoihin sekä sieltä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Sveitsiin lähteviin lentoihin. Tästä poikkeuksesta käytetään nimitystä stop-the-clock.

Voimassa olevan direktiivin mukaisesti CORSIAa sovelletaan ETA-alueelta kolmansiin maihin lähteviin ja sieltä saapuviin lentoihin, jos myös kolmas valtio soveltaa järjestelmää.

Soveltamisalaa rajaava stop-the-clock-poikkeus päättyy 31.12.2026, mutta komissio ehdottaa sen jatkamista siten, että päästökauppa laajenisi vähitellen. Esityksen voimaantulosta lähtien järjestelmä laajenisi kolmansiin maihin lähteviin ja sieltä saapuviin lentoihin niiden ilma-alusten käyttäjien osalta, joiden vuotuiset hiilidioksidipäästöt alittavat 10 000 tonnia (ns. pienten toimijoiden laajennus). Vuodesta 2029 päästökauppa kattaisi lähtevät lennot niille kolmansien maiden lentoasemille, jotka sijaitsevat alle 5 000 kilometrin päässä Frankfurtin lentoasemasta ja joiden vuosittaiset ETA-alueelta tulevat päästöt ovat yli 15 000 tonnia (ns. Frankfurtin laajennus). Maantieteelliseen soveltamisalaan liittyisi myös eräitä poikkeuksia. Ehdotuksen mukaan komission tulisi arvioida CORSIAn vaikuttavuutta viimeistään

vuonna 2032. Mikäli komissio katsoo CORSIAn täyttävän direktiivissä asetetut vaatimukset ympäristökunnianhimon ja päästökattavuuden suhteen, sen tulisi esittää päästökaupan soveltamisalan palauttamista ETA-alueen sisäiseksi. Muussa tapauksessa päästökauppa laajenisi koskemaan kaikkia kolmansiin maihin lähteviä lentoja 1.1.2033 alkaen.

Komission vaikutusarvion mukaan päästökauppadirektiivin soveltamisalan laajennus kaikkiin lähteviin lentoihin kasvattaisi EU:n päästökaupan piirissä olevia lentoliikenteen päästöjä nykyisestä noin reilusta 60 miljoonasta tonnista lähes 150 miljoonaan tonniin hiilidioksidia vuodessa.

Nykyisellä soveltamisalalla lentoliikenteen päästökaupan kustannusten arvioidaan olevan suomalaisille ilma-alusten käyttäjille noin 116–130 M € euroa vuonna 2031 ja noin 97–131 M € vuonna 2040. Laajennus lisäisi kustannuksia arviolta 7–8 M € euroa vuonna 2031 ja noin 75–102 M € vuonna 2040. Päästöoikeuden hinnaksi on oletettu 99,47 €/tCO2 vuonna 2031 ja 118,88 €/tCO2 vuonna 2040. Arvio sisältää merkittävää epävarmuutta eikä siinä ole huomioitu sitä, että vajaa puolet CORSIA-kustannuksista, joiden arvioidaan olevan yhteensä 45–55 miljoonaa euroa vuonna 2035, voitaisiin hakea takaisin ehdotukseen sisältyvän CORSIAn hyvitysmekanismin kautta. Lisäksi ReFuelEU Aviation -asetuksen velvoitteet vähentävät päästökaupasta aiheutuvia kustannuksia, mutta samalla kyseisen asetuksen mukainen sääntely kasvattaa merkittävästi alan kustannuksia.

Komissio ei ole julkaissut ns. Frankfurtin laajennuksesta asianmukaista vaikutusten arviointia. Frankfurtin laajennusta on perusteltu sillä, että se suitsisi hiilivuotoa Lähi-idän suurten lentoliikenteen solmukohtien osalta. Soveltamisalaan kuuluisi komission mukaan lentoasemia yhteensä noin 30 valtiosta[1] Länsi-Balkanin, Itä-Euroopan, Pohjois-Afrikan, Lähi-idän ja Keski-Aasian alueilta, mukaan lukien Istanbulin, Dubain, ja Dohan lentoliikenteen solmukohdat. Lisäksi ainoastaan kilometrirajan perusteella Moskovan ja Pietarin lentokentät tulisivat soveltamisalaan. Esimerkiksi Kiinan, Yhdysvaltojen ja Intian lentoasemille suuntautuvat lennot jäisivät päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle.

Ehdotus sisältää merkittäviä riskejä CORSIAn asemalle. CORSIAn hyvitysvelvoite muuttuu pakolliseksi 1.1.2027 alkaen. Sekä ICAO että lukuisat kolmannet maat ovat nostaneet esille huolia ETS:n soveltamisalan laajentamisesta. Osa maista näkee, että EU:n yksipuoliset toimet johtavat CORSIAn heikentymiseen ja lopulta alasajoon. Ehdotus voi tasoittaa kansainvälisen lentoliikenteen kilpailutilannetta eurooppalaisten lentoyhtiöiden ja joidenkin EU:n lähialueiden lentoyhtiöiden välillä. Toisaalta komission ehdottama lentoliikenteen päästökaupan maantieteellisen kattavuuden laajentaminen voi pitkällä aikavälillä heikentää Suomen lentoliikenteen ja erityisesti Helsinki-Vantaan lentoaseman kilpailuasemaa. Päästökaupan käyttöönotto vuonna 2012 osoitti, että kansainvälinen lentoliikenne voi reagoida voimakkaasti EU:n yksipuolisiin toimiin. Kolmansilla mailla on käytettävissään painostustoimia, kuten ylilento- ja laskeutumisoikeuksien rajoittaminen sekä kauppapoliittiset keinot.

[1] Albania, Algeria, Armenia, Azerbaijan, Bahrain, Bosnia ja Hertsegovina, Egypti, Georgia, Ghana, Irak, Israel, Jordania, Kazakstan, Kosovo, Kuwait, Libanon, Moldova, Montenegro, Marokko, Nigeria, Pohjois-Makedonia, Qatar, Saudi Arabia, Serbia, Tunisia, Turkmenistan, Turkki, Yhdistyneet Arabiemiirikunnat, Uzbekistan. Lisäksi LVM:n arvion mukaan Moskovan ja Pietarin lentoasemat tulisivat kilometrirajan perusteella soveltamisalaan.

Valtioneuvoston kanta on, että päästökaupan maantieteellistä soveltamisalaa lentoliikenteessä ei tulisi laajentaa. Valtioneuvosto on kuitenkin tarvittaessa valmis osana ehdotuksen kokonaisuutta arvioimaan soveltamisalan maltillista laajentamista, kuten esimerkiksi komission ehdottamaa laajennusta enintään 5000 kilometrin etäisyydellä Frankfurtista sijaitseville lentoasemille, huomioiden vaikutukset päästöjen vähentämiseen, Suomen saavutettavuuteen ja lentoyhtiöiden kilpailukykyyn. Valtioneuvosto pitää oleellisena, että päästökaupan mahdollinen päällekkäinen taakka CORSIAn kanssa poistettaisiin. Valtioneuvoston kannan mukaan EU:n tulisi edistää CORSIAn vaikuttavuutta ja uskottavuutta. Valtioneuvosto kannattaa CORSIAn täytäntöönpanon jatkamista EU:ssa päästökauppajärjestelmän kautta 31.12.2035 asti. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta laajentaa päästökaupan maantieteellistä kattavuutta pienten toimijoiden kansainvälisiin lentoihin tulisi arvioida tarkemmin oikeusvarmuuden näkökulmasta. Lisäksi komission tulisi varmistaa hyvissä ajoin ennen päästöoikeuksien palautusta vuoden 2027 päästöille, että maantieteellisestä kattavuudesta on varmuus, ja huomioida myös kansalliseen täytäntöönpanoon kuluva aika.

Komissio ehdottaa maksuttomia päästöoikeuksia lentoyhtiöille kestävien polttoaineiden ja nollapäästöisten käyttövoimaratkaisujen edistämiseksi. Tällä hetkellä lentoliikenteelle on vuosille 2024–2030 varattu 20 miljoonaa oikeutta, joilla katetaan kestävien polttoaineiden ja nollapäästöisten käyttövoimateknologioiden hintaeroa fossiilisiin polttoaineisiin. Komission ehdotuksen mukaan vuosille 2028–2040 varattaisiin enintään 110 milj. päästöoikeutta, mutta polttoainekohtaiset tukitasot laskisivat 10–35 prosenttia nykyisestä. Tukitasot ovat lisäksi alhaisemmat kuin mitä komissio meriliikenteessä ehdottaa. Tuki muun muassa ydinvoimalla tuotetulle synteettiselle lentopolttoaineelle sekä muille uusiutuville ei-fossiilisille polttoaineidelle (esimerkiksi käytetystä paistoöljystä ja eläinrasvoista valmistettu ns. HEFA Part B) päättyisi vuoden 2029 loppuun. Tukiohjelma edistäisi ensisijaisesti polttoaineiden/teknologian tuotantoa ETA-alueella ja olisi sidoksissa ehdotettuun maantieteellisen soveltamisalan laajentamiseen. Jos kestävää lentopolttoainetta ei voida kohdistaa yksittäiselle lennolle, lentoyhtiö voisi kohdistaa tuen ETA-alueella tankattuun kestävään lentopolttoaineeseen suhteessa yhtiön lentoliikenteen päästökaupan piirissä oleviin päästöihin. Vuodesta 2029 alkaen tuki laajennettaisiin lisäksi kaikkiin ETA-lentokentiltä lähteviin lentoihin. Edellytyksenä olisi päästökaupan maantieteellisen soveltamisalan laajeneminen.

Suomen sähköntuotanto perustuu merkittävältä osin ydinvoimaan, joten ehdotus ydinenergialla tuotetun synteettisen lentopolttoaineen tuen lopettamisesta heikentäisi mahdollisuuksia saada kyseisen polttoaineen tuotantoa Suomeen. Suurin osa lentoyhtiöiden nykyisin tankkaamasta kestävästä lentopolttoaineesta on HEFA Part B -polttoainetta, joten esitys tuen lopettamisesta tämän vuosikymmenen jälkeen kasvattaisi huomattavasti alan kustannuksia. Neste on tuotantokapasiteetiltaan suurin biopohjaisen lentopolttoaineen tuottaja maailmassa. Meri- ja lentoliikenne kilpailevat osittain samoista kestävistä polttoaineista.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta jatkaa lentoliikenteen maksuttomien päästöoikeuksien myöntämistä ilma-aluksen käyttäjille puhtaan siirtymän edistämiseksi tarkoituksenmukaisena. Valtioneuvoston kannan mukaan lentoliikenteen maksuttomien päästöoikeuksien kokonaismäärän riittävyyttä tulisi arvioida huomioiden lentoliikenteen kilpailukyvyn säilyttäminen puhtaan siirtymän aikana sekä tarve lisätä

kestävien polttoaineiden käyttöä ja tuotantoinvestointeja. Valtioneuvosto katsoo, että meri- ja lentoliikennettä tulisi kohdella yhdenmukaisesti tukitasojen osalta: lentoliikenteen tukitasoja ei tulisi alentaa eikä tukia poistaa vuoden 2029 jälkeen ehdotetulla tavalla. Valtioneuvosto kannattaa joustoa kestävien polttoaineiden kohdistamiseen lentojen välillä. Valtioneuvosto katsoo, ettei ehdotuksia maksuttomien päästöoikeuksien myöntämisen jatkamisesta tai joustosta kestävien polttoaineiden kohdistamiseen pitäisi kytkeä kysymykseen lentoliikenteen päästökaupan maantieteellisestä soveltamisalasta.

Komission muut ehdotukset

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää perusteltuna, että valtioneuvoston kannan mukaisesti innovaatiorahaston rahoituksen tulisi huomioida päästöiltään vaikeasti vähennettäviä aloja, joihin kuuluvat muun muassa meri- ja lentoliikenne. Komissio pyrkii ehdotuksellaan myös siihen, että päästökaupan piirissä olevien sektoreiden päästövähennyksiä edistettäisiin päästökauppajärjestelmän tuottamilla tuloilla. Tämä koskee myös jäsenmaiden huutokauppatuloja.