

U 76/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse markkinavakausvarannosta rakennusten ja tieliikenteen aloilla ja muilla aloilla

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 27. marraskuuta 2025 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse markkinavakausvarannosta rakennusten ja tieliikenteen aloilla ja muilla aloilla sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 22.1.2026

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala

Neuvotteleva virkamies Hanne Siikavirta

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI
PÄÄTÖKSEN (EU) 2015/1814 MUUTTAMISESTA SILTÄ OSIN KUIN ON KYSE
MARKKINAVAKAUSVARANNOSTA RAKENNUSTEN JA TIELIIKENTEEN ALOILLA
JA MUILLA ALOILLA**

1 Tausta

Komissio antoi 27.11.2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 (*jäljempänä markkinavakausvarantopäätös*) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse markkinavakausvarannosta rakennusten ja tieliikenteen aloilla ja muilla aloilla (*jäljempänä ETS2-markkinavakausvaranto*) (COM(2025) 738 final).

ETS2- järjestelmästä on säädetty direktiivin 2003/87/EY (*jäljempänä päästökauppadirektiivi*) luvussa IVa. ETS2-markkinavakausvarannolla pyritään lieventämään ETS2-järjestelmän käynnistämiseen liittyvää kysynnän ja tarjonnan välisen epätasapainon riskiä ja tekemään järjestelmästä vastustuskykyisempi markkinahäiriöille sekä näin välttämään kohtuuttomat hintavaikutukset. ETS2-markkinavakausvarannosta säädetään markkinavakausvarantopäätöksen 1a artiklassa.

Komissio totesi lokakuussa 2025 ehdottavansa ETS2-järjestelmää koskevia toimenpiteitä jatkotoimena jäsenvaltioiden laajan enemmistön ja monien Euroopan parlamentin jäsenten esittämille huolille järjestelmän vaikutuksista kansalaisille ja elinkeinoelämälle liian korkeiden hintojen myötä sekä ehdotuksille, joilla pystyttäisiin puuttumaan näihin huoliin. Komission tulevien ehdotusten tarkoituksena on komission mukaan sujuvoittaa ETS2-järjestelmän käyttöönottoa sekä ohjata rahoitusta toimiin, joilla pyritään ehkäisemään epätoivottuja sosiaalisia vaikutuksia. Markkinavakausvarantopäätöksen muutosehdotus ETS2-markkinavakausvarannon osalta on yksi näistä ehdotuksista.

Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio saavuttivat alustavan sovun eurooppalaisen ilmastolain muuttamisesta 9.12.2025. Osana kokonaisratkaisua sovittiin, että rakennusten, tieliikenteen ja muiden alojen päästökaupan huutokauppojen käynnistymistä ja päästöoikeuksien palauttamista koskevaa velvoitetta lykätään vuodelle eli vuoteen 2028.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on komission mukaan tiettyjä ETS2-järjestelmän markkinavakausvarannon yksityiskohtia muuttamalla parantaa likviditeettiä kysynnän ja tarjonnan välisessä tasapainossa ja lisätä alustavien hintatasojen ennustettavuutta. Kohdennetuilla muutoksilla pyritään osaltaan varmistamaan hallittu, sujuva ja tehokas markkinoiden käynnistäminen ja hintakehitys säänneltyjen yhteisöjen kannalta. Muutokset eivät vaikuta markkinavakausvarannon yleiseen rakenteeseen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa markkinavakausvarantoon kolmea keskeistä muutosta:

Markkinavakaushvarantoon luoduista 600 miljoonasta päästöoikeudesta käyttämättä jääneet päästöoikeudet jäävät voimaan vuoden 2030 jälkeen

Nykyisen sääntelyn mukaan ETS2-markkinavakaushvarantoon luotavat 600 miljoonaa päästöoikeutta ovat voimassa 31.12. 2030 saakka. Tämän jälkeen päästöoikeudet, joita ei ole vapautettu varannosta, eivät olisi enää voimassa. Komissio ehdottaa tämän muuttamista siten, että poistettaisiin markkinavakaushvarantopäätöksen 1 a artiklan 3 kohdan toinen virke ”Kyseisessä alakohdassa tarkoitettut päästöoikeudet, joita ei ole vapautettu varannosta, eivät ole 1 päivästä tammikuuta 2031 alkaen enää voimassa.”

Komission mukaan ehdotettu muutos auttaa lisäämään markkinoiden ennustettavuutta ja luottamusta rahoitusalan toimijoiden ja markkinatoimijoiden keskuudessa, mikä puolestaan parantaa hintavakautta ajan mittaan.

Päästöoikeuksien siirto markkinavakaushvarannosta huutokaupattavaksi myös tilanteessa, jossa kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärä on 210–260 miljoonaa päästöoikeutta

Kierrossa olevien päästöoikeuksien määrällä tarkoitetaan liikkeelle laskettujen ja palautettujen päästöoikeuksien erotusta markkinavakaushpäätöksen 1 a artiklan 4 kohdan mukaisesti. Komission ehdotus sisältää tähän kohtaan muutoksia, jotka liittyvät ETS2-järjestelmän käyttöäönnoton lykkäämiseen.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan ETS2-markkinavakaushvarannosta vapautuu huutokaupattavaksi 100 miljoonaa päästöoikeutta, jos kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärä on alle 210 miljoonaa päästöoikeutta. Komissio ehdottaa markkinavakaushvarantopäätöksen 1 a artiklan 5 kohtaan lisättäväksi uutta alakohtaa ”Jos kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärä on jonakin tietyssä vuonna 210–260 miljoonaa, varannosta vapautetaan lisää päästöoikeuksia. Lisämäärä lasketaan siten, että 100 miljoonasta vähennetään kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ja 210 miljoonan välinen erotus kerrottuna kahdella. Tämä lisämäärä lisätään niiden päästöoikeuksien määrään, jotka jäsenvaltiot huutokauppaavat direktiivin 2003/87/EY 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianomaisen vuoden 1 päivästä syyskuuta alkaen”. Eli jos esimerkiksi kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärä olisi jonain vuonna 240 miljoonaa lisättäisiin jäsenvaltioiden huutokauppaamaan määrään kyseisen vuoden 1 päivästä syyskuuta alkaen 40 miljoonaa päästöoikeutta.

Komission mukaan ehdotetulla muutoksella päästöoikeuksia voitaisiin vapauttaa varannosta markkinoille aiempaa jaksottaisemmin ja tarkemmin mitoitettuna ja näin ehkäistä tarjonnan äkillisiä ja jyrkkiä vaihteluja markkinoilla sekä vähentää hintojen epävakautta.

Lisätään markkinavakaushvarannosta huutokaupattavaksi siirrettävien päästöoikeuksien määrää silloin, kun päästöoikeuden hinta ylittää 45 euroa päästökauppadirektiivin 30 h artiklan 2 kohdan mukaisesti

Voimassa olevan sääntelyn mukaan ETS2-markkinavakaushvarannosta vapautetaan huutokaupattavaksi 20 miljoonaa päästöoikeutta, jos päästöoikeuksien keskihinta ylittää 45 euroa kahden peräkkäisen kuukauden ajan. Hinnat on sidottu vuoden 2020 Euroopan kuluttajahintaindeksiin. Päästöoikeuksia vapautetaan päästökauppadirektiivin 30 h artiklan 2 kohdassa säädettyllä mekanismilla 31.12. 2029 saakka.

Komissio ehdottaa, että markkinavakausvarantopäätöksen 1a artiklan 7 kohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen väliin lisätään virke: ”Jos päästöoikeuksia vapautetaan varannosta direktiivin 2003/87/EY 30 h artiklan 2 kohdan mukaisesti, varannosta vapautettavaan määrään lisätään 20 miljoonaa päästöoikeutta.”

Ehdotuksen johdantolauseen 6 mukaan tilanteessa, jossa toimenpidettä sovelletaan kaksi kertaa saman 12 kuukauden jakson aikana, myös ylimääräinen vapauttaminen olisi toteutettava kaksi kertaa. Tältä osin komissio toteaa ehdotuksen perusteluissa päästökauppadirektiivin 30 h artiklan soveltamisen osalta, että 2 kohdassa tarkoitettun edellytyksen täyttyessä uudelleen kuuden kuukauden jälkeen, 30 h artiklan 6 kohtaa ei tulisi soveltaa kyseisen artiklan 7 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Näin ollen vapauttamista kaksi kertaa saman 12 kuukauden jakson aikana ei komission päästökauppadirektiivin 30 h artiklan soveltamista koskevan tulkinnan mukaan olisi tarve arvioida ilmastonmuutoskomitean avustamana eikä päättää siitä täytäntöönpanosäädöksellä.

Komission mukaan mahdollisuus vapauttaa komission ehdottamalla tavalla päästöoikeuksia lisäisi kykyä reagoida perusteettomiin hintavaihteluihin ja lisäisi markkinoiden ennustettavuutta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Oikeusperustan mukaan neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät ehdotuksen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä.

EU:n ympäristöä koskevien toimenpiteiden ja sääntelyn tavoitteena on mm. ilmastonmuutoksen torjuminen, ja EU:n päästökauppajärjestelmä auttaa torjumaan ilmastonmuutosta tehokkaasti. Markkinavakausvaranto on EU:n päästökauppadirektiivillä perustettu väline, jolla vakautetaan päästöoikeusmarkkinoita, ja sillä on tärkeä rooli EU:n päästökauppajärjestelmän toiminnassa.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että komission ehdotus on monin osin epäselvä ja suoraan ristiriidassa monilta osin (esimerkiksi artiklan 30 h kohdat 2, 6 ja 7) päästökauppadirektiivin kanssa. Ehdotuksella ei muuteta päästökauppadirektiivin markkinavakausvarantoa koskevia säännöksiä. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä on tarpeen saada oikeudellinen selvyys ehdotuksen suhteesta päästökauppadirektiiviin.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Komissio perustelee toissijaisuusperiaatteen soveltamista sillä, että EU:n päästökauppajärjestelmän tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa yksittäisillä jäsenvaltioiden toimilla. Markkinavakausvaranto on EU:n päästökauppadirektiivillä perustettu väline, jolla varmistetaan ETS2-järjestelmän päästöoikeusmarkkinoiden vakaus ja sen tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa yksittäisillä jäsenvaltioiden toimilla.

Markkinavakausvarantopäätös on voimassa oleva EU:n säädös, jolla on tarkoitus torjua ilmastonmuutosta. Voimassa olevan EU:n tason päätöksen muuttaminen edellyttää EU:n tason toimia.

Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä kustannustehokkaasti ja sen varmistamiseksi, että ETS2-järjestelmän päästöoikeusmarkkinat toimivat moitteettomasti EU:n päästökauppadirektiivin mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kuten oikeusperustaa koskevassa kohdassa on todettu, on jatkokäsittelyssä tarpeen arvioida vielä tarkemmin ehdotuksen suhdetta päästökauppadirektiiviin. Samassa yhteydessä arvioidaan tarkemmin myös ehdotusten suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio ei ole laatinut ehdotuksesta erillistä vaikutusarviota.

5.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

SEUT 288 artiklan mukaisesti päätös on asetuksen tavoin suoraan sovellettava säädös ja esillä oleva päätös on yleisesti velvoittava.

Komission ehdotuksesta ei seuraa tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

ETS2-järjestelmän huutokauppatulot SCF:n rahoituksen jälkeen osoitetaan jäsenvaltioille. Komission mukaan markkinalikviditeetin parantuminen eli markkinavakausvarannosta liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrän lisääntyminen saattaa lisätä jäsenvaltioiden huutokauppatuloja. Komissio arvioi kuitenkin, että tämä vaikutus voi tasapainottua päästöoikeuksien mahdollisesti matalampien yksikköhintojen kautta, mikäli lisääntynyt likviditeetti laskee hintoja. Komissio arvioi ehdotuksen vähentävän hintojen epävakautta, minkä ansiosta jäsenvaltioiden on helpompi tehdä hintaennusteita pitkällä aikavälillä.

Lyhyen aikavälin suorat valtiontalousvaikutukset koskevat pääosin ehdotettujen muutosten vaikutuksia Suomen saamiin huutokauppatuloihin. Komission ehdottamien muutoksien vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida. Vaikutuksia voi tarkastella esimerkinomaisesti. Valtion tuloarvioissa on käytetty päästöoikeudelle hintaa 50–55 euroa vuosille 2028–2030. Jos hinta on sen sijaan 45 euroa, pienenisivät valtion saamat huutokauppatulot vuosina 2028–2030 arviolta noin 55–90 miljoonaa euroa vuosittain suhteessa aiempaan arvioon. Toisaalta, jos oikeuksia tulisi markkinoille lisää verrattuna aiempaan tilanteeseen huutokauppatulot kasvaisivat. Taloudellinen yhteisvaikutus matalamman hinnan mutta suuremman huutokauppamäärän välillä on epävarma Suomen osalta, sillä se riippuu lopullisesta päästöoikeuksien kysynnästä ja siihen vaikuttavasta EU-alueen vähähiilistymiskehityksestä.

Ehdotus voi ohjata myös pitkän aikavälin kysyntä- ja investointiodotuksia, koska markkinoiden ennakoitavuus lisääntyy, hintavaihtelu vähenee ja tarjonnan muutoksiin liittyvä epävarmuus pienenee. Pitkällä aikavälillä vaikutukset syntyvät siitä, että vakaammat ja ennakoitavammat markkinat vaikuttavat päästövähennysinvestointien ajoitukseen ja laajuuteen, mikä muuttaa päästöoikeuksien tulevaa kysyntää ja heijastuu sitä kautta hintatasoon. Näiden vaikutusten suuntaa ja voimakkuutta on kuitenkin vaikea arvioida etukäteen, sillä ne riippuvat markkinatoimijoiden käyttäytymisestä, talouden yleisestä kehityksestä sekä EU-alueen päästövähennysten toteutumisesta.

5.3 Ympäristövaikutukset

Markkinavakaushavainnosta vapautettavien lisäpäästöoikeuksien määrät voivat johtaa suurempiin päästötasoihin ETS2- järjestelmässä. ETS2-päästöt kuuluvat kuitenkin vuoteen 2030 saakka taakanjakoasetuksen velvoitteiden piiriin. Kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan toteuttaa täydentäviä tai korvaavia toimia, joten lyhyellä aikavälillä päästöt eivät välttämättä lisäänty. Toisaalta, jos korvaavia toimia ei tehdä, päästöt jäävät suuremmiksi kuin ilman muutosta markkinavakaushavainnon toimintaan.

Vuoden 2030 jälkeiselle ajalle ei ole määritelty kansallisia päästövähennystavoitteita EU-tasolla. Markkinavakaushavainnon muutokset voivat lisätä päästöoikeuksien kumulatiivista määrää, koska markkinavakaushavainnon 600 miljoonasta päästöoikeudesta käyttämättä jääneet määrät säilyvät voimassa vuoden 2030 jälkeen. Tämä voi kasvattaa ETS2-järjestelmän alaisia kokonaispäästöjä vuoden 2030 jälkeisenä aikana.

Suomen osalta vaikutukset päästökehitykseen ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen riippuvat toteutuvasta päästöoikeuden hinnasta. KEITO-työssä on käytetty ETS2- päästöoikeudelle hinta-arviota 50 euroa vuonna 2030. Jos muutokset markkinavakaushavainnoon laskevat päästöoikeuden hintaa tätä alemmaksi tarkoittaa tämä, että arviointiskenaariot johtavat suurempaan päästövähennykseen. Vastaavasti korkeampi päästöoikeuden hinta merkitsisi sitä, että toteutuvat päästövähennykset voisivat olla arvioituja suuremmat. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (KAISU3) todetaan johtopäätöksenä, että taakanjakosektorin 2021–2030 päästokiintiöissä pysytään kumulatiivisesti pienellä marginaalilla, mutta vuoden 2030 50 % päästövähennys jää saavuttamatta. KAISU3:ssa korostetaan, että taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen liittyy useita epävarmuustekijöitä, joista osa voi olla vaikutuksiltaan merkittäviä. ETS2-päästöoikeuden hinnan jääminen skenaariotyössä arvioitua alemmaksi voi johtaa alhaisempaan päästövähennykseen ETS2- sektorilla ja näin osaltaan vaikeuttaa taakanjakosektorin velvoitteen noudattamista.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa esitetyt periaatteet. Ehdotus edistää erityisesti ympäristönsuojelun korkean tason tavoitetta perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistetun kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, ettei ehdotus ole ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin asia kuuluu sen toimivaltaan.

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

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio esitteli ehdotuksen Euroopan unionin neuvoston ympäristötyöryhmässä 8. joulukuuta 2025 ja ympäristöneuvostossa 16. joulukuuta 2025. Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei ole tässä vaiheessa tietoa.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen vastuuvaliokunta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI). Raportööriksi on valittu Danuše Nerudová (EPP, CZ).

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriön johdolla.

Luonnos U-kirjelmäksi käsiteltiin ympäristöjaoston (EU23), energia- ja Euratom-jaoston (EU21) ja liikennejaoston (EU22) kirjallisessa menettelyssä 17.–18.12.2025.

EU-ministerivaliokunnan käsittely 16.1.2026

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ETS2-päästökauppajärjestelmän kautta tulevaa EU:n laajuisia hintaohjausta tärkeänä keinona vähentää päästöjä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.

Samalla valtioneuvosto katsoo, että ETS2-päästökaupan käynnistyessä tulisi olla riittävät hintoja vakauttavat mekanismit tilanteeseen, jossa päästöoikeuden hinta kasvaisi merkittävästi odotettua suuremmaksi ilmastotavoitteita kuitenkin vaarantamatta.

Valtioneuvosto voi tukea markkinavakausvarantopäätökseen tehtäviä muutoksia, jotka tukevat ETS2-päästökaupan sujuvaa käynnistymistä ensimmäisinä vuosina samalla varmistaen, että sen toiminta jatkuu tehokkaana.

Valtioneuvosto edellyttää, että jatkoneuvotteluissa on tarpeen vielä selventää komission ehdotuksen oikeudellisia kysymyksiä kuten suhdetta päästökauppadirektiiviin.