

Ympäristöneuvoston raportti 18.9.2025

Kokous

Ympäristöneuvosto 18.9.2025

Ylimääräinen ympäristöneuvosto järjestettiin 18.9.2025 Brysselissä. Suomea edusti ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala.

Neuvostossa käytiin periaatekeskustelu eurooppalaisesta ilmastolaista. Keskustelussa jäsenvaltiot näkivät puheenjohtajan kompromissiehdotuksen vievän neuvotteluja eteenpäin. Osa jäsenvaltioista olisi toivonut yleisnäkemyksen saavuttamista jo tässä neuvostossa. Lisäksi osa jäsenvaltioista tuki 90 % nettopäästövähennystavoitetta vuodelle 2040, kun taas jotkut jäsenvaltiot eivät tätä voi tukea. Keskustelussa nousi myös esille mahdollistavien tekijöiden sisältö, joista on vielä erilaisia näkemyksiä. Puheenjohtaja totesi monen jäsenvaltion toivoneen, että aiheeseen palataan ympäristöneuvostossa mahdollisimman pian sen jälkeen kun Eurooppa-neuvosto on käynyt ohjaavan keskustelun EU:n ilmastokysymyksiin liittyen.

Lisäksi neuvostossa hyväksyttiin Tanskan EU-puheenjohtajakauden ja Euroopan komission Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden puolesta antama EU:n aiejulistus kohti vuoden 2030 jälkeistä aikaa. Aiejulistuksessa kuvataan jäsenvaltioiden yhteinen tahtotila liittyen YK:n ilmastopäätöksen liittyvään osapuolten kansalliseen ilmastopäätökseen (Nationally Determined Contribution, NDC). Aiejulistus ei ole sama asia kuin varsinainen NDC, joka tullaan antamaan myöhemmässä vaiheessa. Aiejulistus toimitetaan YK:lle ja sen perusteella EU voi ilmoittaa yhteisellä äänellä aikeistaan liittyen tulevaan ilmastopäätökseensä 23.9 alkavalla YK:n yleiskokousviikolla.

Lainsäädäntöasiat

1. Eurooppalainen ilmastolaki – periaatekeskustelu

Puheenjohtajana toimiva Tanskan ilmastoministeri Lars Aagaardin mukaan ilmastolaki on Tanskan puheenjohtajakauden prioriteetti. Koska usea jäsenvaltio on pitänyt tarpeellisena, että ennen yleisnäkemystä tulee saada Eurooppa-neuvosto ohjaus, ei neuvostossa nyt pyritä yleisnäkemykseen. Ideallisesti ehdotuksen keskusteluun palataan ympäristöneuvostossa vielä ennen YK:n ilmastopäätöksen COP30 osapuolikokousta. Ehdotuksessa on esitetty joustoelementtejä, jotta ilmastotavoitteisiin päästäisiin kustannustehokkaasti. Lisäksi puheenjohtaja on vahvistanut uudelleentarkastelulauseketta ja tehnyt muutoksia niihin elementteihin, joilla on vaikutusta 2030 jälkeiseen lainsäädäntökokonaisuuteen ja jotka komission tulee huomioida asianmukaisesti. Yleisesti ehdotuksen kanssa ollaan menossa oikeaan suuntaan. Ilmastolain muutoksella on myös vaikutuksia ilmasto laajemmalle, muun muassa EU:n kilpailukyvyyn turvaamisessa.

Ilmastokomissaari Woepke Hoekstra nosti esille, että ilmastolain sisällöllinen neuvottelu on pidempi prosessi, ja tekstin tasapainottaminen on tärkeää, pohjana jatkokeskusteluille Eurooppa-neuvostossa. Sen jälkeen tulee kuitenkin palata ympäristöneuvostoon, jossa muodostetaan neuvoston yleisnäkemyks ilmastolain muutosehdotuksesta, minkä jälkeen päätetään EU:n ilmastopanos NDC:stä YK:n ilmastopöytäkirjaan liittyen. Ilmastolaki on pohjana NDC:lle, joka tulee antaa ennen YK:n ilmastopöytäkirjan COP30 osapuolikokousta. Ilmastolain muutosehdotuksessa on tärkeää huomioida ympäristöintegriteetti, kustannustehokkuus sekä teknologinen johtajuus. Ilmastolakiin on ehdotettu joustoelementtejä, kuten Pariisin sopimuksen artiklan 6 mukaisten yksiköiden rajattu käyttömahdollisuus, jota tulee arvioida 2030 jälkeisen ajan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvissä vaikutusten arvioinneissa. Kaikkia yksiköiden käyttöön liittyviä yksityiskohtia ei pidä pyrkiä ratkaisemaan ilmastolaissa. Yksiköiden käytön kannalta on tärkeää huomioida tulevan sääntelyn taso, mutta yksiköiden käyttö on rajoitettua. Toisena asiana on tärkeää edistää kansallisesti ja EU-tasolla hiilidioksidin poistojen ja teknisten nielujen käyttöä. Jäsenvaltioilta tarvitaan työtä sen eteen, että tekniset nielut ovat toimivia.

Komissaarin mukaan ilmastolaissa esitetyt mahdollistavat tekijät on muotoiltu tasapainottaen erilaisia näkemyksiä, mutta siinä ei voida ratkaista kaikkia tiedossa olevia haasteita. Jäsenvaltioilta vaadittavat luonnontieteellisiin nieluihin liittyvät toimet on oltava mahdollisia kaikille jäsenvaltioille. Komissaari viittasi aiemmin monien jäsenvaltioiden komissiolle toimittamaan polttoaineiden hiilidioksidipäästöjen tieliikenteessä ja rakennusten lämmityksessä koskevaa päästökauppaa (ETS2) koskevaan kirjeeseen, jota koskevia kysymyksiä ei ratkaista osana ilmastolain muutosehdotuksen neuvotteluja. Komissio tulee vastaamaan näihin kysymyksiin oikea-aikaisesti. Kuten komission puheenjohtaja von der Leyen mainitsi unionin tilaa koskevassa puheessaan, EU:n tulee pitäytyä ilmasto- ja ympäristötavoitteissaan, turvata taloudelliset, turvallisuuteen liittyvät ja geopolittiset tavoitteet. Siirtymän tulee tukea niin ihmisiä kuin teollisuutta. Komissaari nosti esille myös eräitä puhtaan siirtymän edistämiseksi tulossa olevia komission aloitteita. Ilmastolain vuoden 2040 päästövähennystavoitteesta sopimisen kannalta olennaista on se, että hiilestä irtautuminen ja kilpailukyky kulkevat käsi kädessä.

Jäsenvaltiot nostivat esiin laajasti erilaisia näkemyksiä koskien puheenjohtajan viimeisintä kompromissiehdotusta, jonka yleisesti ottaen nähtiin menevän oikeaan suuntaan.

Ilmastolakia ja EU:n NDC:tä ei tulisi erottaa prosesseina toisistaan (ES). Neuvoston yleisnäkemyksestä ilmastolain muuttamiseksi tulisi päättää heti Eurooppa-neuvoston jälkeen ylimääräisessä ympäristöneuvoston kokouksessa, ennen YK:n ilmastopöytäkirjan COP30 osapuolikokousta (ES, LU, NL, SI, FI, IE, SE, PT, EE, CY). AT mukaan 2040 tavoitteesta sekä NDC:stä tulisi päättää nopeasti.

Osa jäsenvaltioista edellytti, ettei ilmastolain yleisnäkemyksestä voida sopia ennen Eurooppa-neuvoston keskustelua (IT, FR, DE, MT, SK, RO, PL, LT, HU).

Osa jäsenvaltioista tuki 90 % nettopäästövähennystavoitetta joko suoraan tai osana puheenjohtajan kompromissiehdotusta (ES, DE, LU, NL, SI, FI, SE), ja osa korosti, että tavoitteen tulee perustua tiettyyn tasoon (ES, LU, NL). EU:n NDC:ssä esitettävän indikaatiivisen vuoden 2035 tavoitteen tulisi perustua vuodelle 2040 asetettavaan 90 % tavoitteeseen (DE, LU), sekä oltava Pariisin sopimuksen ja 1,5 asteen tavoitteen mukainen (LU).

Toisaalta osa jäsenvaltioista ei pysty tukemaan ehdotettua 90 % tavoitetta (CZ, HU), mikäli ei ole luotettavia edellytyksiä ja vakuuksia sille, että tuetaan kotitalouksia, edistetään työllisyyttä, yrittäjiä, oikeudenmukaista siirtymää, maatalouden tulevaisuutta ja energian saatavuutta (BE). Tulisi olla eri epävarmuuksien, kuten esimerkiksi hiilinielujen, vuoksi ensin alempi ylätavoite, jota voitaisiin myöhemmin korottaa (SK, HU). Ei tule hyväksyä mitään sellaista, jolle ei ole riittävästi jäsenvaltioiden tukea (BG). Ehdotettu 90 % tavoite aiheuttaa merkittäviä kustannusvaikutuksia (RO). Korkein mahdollinen 2040 tavoite voisi kansalliseen selvitykseen perustuen olla 83 %, minkä vuoksi ehdotettuun 90 % tavoitteeseen on skeptisyyttä (PL).

Ehdotuksen joustoja ja niiden käyttöä pidetään toimivana (IT), tai niitä tulisi parantaa (EL, MT).

Pariisin sopimuksen artiklan 6 mukaisten kansainvälisten yksiköiden maksimimäärää 3 % voidaan tukea (DE, LU, NL, SI, FI, SE, HR, EE), alkaen vuodesta 2036 (ES, NL, FI), kunhan niitä käytetään vain minimin verran (ES), tai kunhan niitä käytetään vain viimeisenä turvana tavoitteen saavuttamiseksi (DE, NL, PT), sektoreille missä päästövähennykset ovat vaikeita (NL) ja kunhan ne ovat korkealaatuisia (LU, AT, NL, SE, HR, FI). Yksiköiden käyttöä korkealaatuisiin projekteihin voitiin tukea (IE). Toisaalta yksiköiden käyttöä ei pitäisi rajata (MT), tulisi voida olla jopa 10 % yksiköitä (PL), ja jo 2031 alkaen (PL, HU). Tulisi nähdä konkreettisesti, miten 3 % yksiköitä voidaan käyttää ja paljonko se maksaa (CZ). Yksiköt eivät ole toimivia kaikille ja niiden hinta arveluttaa (SK). Yksiköitä ei tulisi käyttää päästökaupan velvoitteiden toimeenpanemiseksi (NL, FI).

Teknologiset nielut eivät saaneet täysin varauksetonta tukea (IT), toisaalta niiden roolia pidettiin myös hyvin merkittävänä (AT, FI), ja näiden käyttöä voitiin tukea (IE). Biogeenisen hiilen talteenoton ja varastoinnin rooli päästöjen vähentämisessä sektoreilla missä se vaikeaa (FI). Teknisten nielujen käyttö ei tule haitata päästökaupan toimintaa (DE). Näistä olisi apua päästöjen vähentämisessä sektoreilla, joilla päästöjen vähentäminen on vaikeaa (NL, SI). **FR** nosti esille erillisten brutto- ja nettotavoitteiden asettamisen, eli 2040 tavoitteen tulisi sisältää vaihteluvälin liittyen hiilinielujen epävarmuuksiin (LV).

Joustot eri sektoreiden välillä nähtiin hyvänä (SI, EE), niitä tulisi olla niin paljon kuin mahdollista (BG).

Hiilinieluilla on tärkeä rooli ilmastotavoitteiden saavuttamisessa (ES, DE). Maankäyttösektoriin, luonnontieteellisiin nieluihin ja LULUCF liittyy epävarmuuksia (CZ, IT, AT, SK, SI, FI, SE, BG, LT, HU, HR, PT, EE, LV) ja yksittäinen jäsenvaltio ei siihen voi vaikuttaa, joten joustoa tarvitaan (CZ, AT, BE). Biomassan saatavuus (FI, SE, LV) sekä kestävä biotalouden rooli (FI, SE), metsäsektorin epävarmuudet ja metsien luonnollinen vaihtelu, metodologioiden muutokset on huomioitava (SE), kuten myös orgaanisen maaperän rooli (LV).

Yritysten ja liike-elämän toiminta ja toimintaedellytykset eri näkökulmista sekä kilpailukykyä suhteessa ilmastotavoitteisiin korostuivat puheenvuoroissa (IT, FR, LU, BE, NL, FI, SE, PL, EE).

Kaikkien jäsenvaltioiden tulisi osallistua tavoitteiden saavuttamiseen tasapuolisesti ja kustannustehokkaasti (FR, BE, FI, NL, SE). Toisaalta taas useiden muiden jäsenvaltioiden mukaan jäsenvaltioiden velvoitteiden asettamisessa tulisi painottaa oikeudenmukaisuutta ja solidaarisuutta (MT, SK, BG, PL, LT, HU, HR, EE, CY), sekä huomioida kansallisesti erilaiset lähtötilanteet (MT, PL, EE). Monet jäsenvaltiot peräänkuuluttivat komissiolta vuoden 2030 jälkeiseen lainsäädäntökokonaisuuteen liittyen kansallisten vaikutusten arviointien laatimista (CZ, MT, SK, RO, PL, LT, HU, LV, CY).

Sosioekonomisten näkökulmien huomioiminen (EL, CZ, MT, LT), oikeudenmukaisen siirtymän rooli (CZ, SI, BG, LT, HU, HR).

Jäsenvaltiot nostivat esiin myös rahoituksen ja eri rahoitusvälineiden roolin ja niiden lisäämistarpeet (CZ, IT, MT, SK, BG, HU, HR, EE), sekä maantieteellisen tasapainon huomioimisen rahoituksen kannalta (CZ, LT, HR). Ilmastotoimien kustannukset ovat korkeat (IT). Monivuotinen rahoituskehys (MFF) (LU, SI, IE) ja kauppapolitiikan rooli toimintaedellytysten varmistajana ja 90 % tavoitteen saavuttamisessa nousi esille (LU). Kansallisten erityispiirteiden huomioiminen korostui (SI, IE, BG, HR). Innovaatioille tarvitaan rahoitusta, joka huomioi kilpailukyvyn ja alueellisen koheesion (ES).

Uudelleentarkastelulauseketta pidettiin hyvänä (EL, CZ, EE), siinä tulisi olla objektiiviset kriteerit uudelleentarkastelulle (EL), sen toimivuutta tulisi laajentaa (CZ) ja sen tulisi olla vahva säännös (PL). Uudelleentarkastelulauseke tulee kirjoittaa harkiten, jottei vaikeuteta 2040 tavoitetta (NL). Uudelleentarkastelulausekkeen kanssa tulisi harkita mihin sitä käytetään, että se käyttökelpoinen (EE).

Polttoaineiden hiilidioksidipäästöjä tieliikenteessä ja rakennusten lämmityksessä koskevaan päästökauppaan (ETS2) liittyvä useiden jäsenvaltioiden FR johdolla antamaa kirje päästökaupan hintojen vaihtelusta on tärkeää (CZ, LT). ETS2 tulisi uudistaa pian, siinä on haasteita (SK, BG, HU). ETS2 nähdään aliarvioivan sosiaalisen koheesion (PL).

Hiilivuodon ehkäiseminen ja hiilirajamekanismi CBAM:n rooli ja sen uudelleentarkastelu nousi esille tärkeänä asiana (FR, AT). Autoja koskevien päästöstandardien uudelleentarkastelu, jonka komissio luvannut tehdä, pidetään tarpeellisena (CZ).

Teknologianeutraaliuden rooli korostui (IT, FR, SI, FI, BG, HU) – kaikki teknologiat ovat tärkeitä (IT). Ydinvoiman tärkeä rooli (CZ, IT), kuten myös uusiutuva energia nostettiin esille (CZ, DE, IE, PT), molempien kehittymistä tulee tukea (CZ). Energian saatavuus on hyvin tärkeää kansalaisille (IT, RO), kuten myös kohtuuhintainen energia (IE, RO), sillä ilmasto- ja energiatavoitteilla on yhteys (IE). Energijärjestelmien tärkeyttä korostettiin (LU), eri energialähteiden roolia matalahiilisen energian tuotannossa (SK, BG), sekä energiayhteyksien edistäminen mainittiin (NL).

Kustannustehokkuuden merkitystä kokonaisuudessa korostettiin (SI, FI, IE, SE). Maatalouden ja ruokaturvan rooli korostui (AT, IE, LT, CY), maatalouden lisäksi liikenteen haasteet nousivat esiin (PT). Saarivaltioiden sekä merentakaisen alueiden roolia korostui myös (MT, IE, CY).

FR mainitsi myös hiilijalanjälkeä koskevan ehdotuksensa sekä hiilisertifioinnin roolin, sekä terästeollisuuden, matalahiilisten tuotteiden sekä julkisten hankintojen sääntelyn. **PL** nosti esille ehdotuksena puolustusteollisuuden huomioimisesta, myös **LV** korosti tätä.

FI mukaan kunnianhimoisen ilmastotavoitteen asettaminen vuodelle 2040 on erittäin tärkeää niin ilmastomuutoksen torjunnan kuin talouden sekä kilpailukyyn vuoksi. Suomi tukee 90 % nettopäästövähennystavoitetta vuodelle 2040 korostaen, että tulevaisuudessa tulisi huomioida maankäyttösektoriin liittyvät epävarmuudet, teknologianeutraalius ja kustannustehokkuus, sekä teknologisten nielujen käyttöön kannustaminen. On tärkeää, että nämä asiat säilyvät tekstissä. Luonnontieteellisten nielujen osalta on keskeistä, että vuoden 2030 jälkeisissä säädösehdoituksissa tunnustetaan LULUCF-poistumien realistiset mahdollisuudet ja niihin liittyvät epävarmuudet. Toimialalla on keskeinen rooli muun muassa biomassan saannin varmistamisessa, kestävä biotalouden mahdollistamisessa, pitkän aikavälin ilmastohyötyjen tuottamisessa ja se voi tuottaa biogeenisen hiilidioksidin talteenoton, varastoinnin ja käytön ratkaisuja sektoreille, joilla päästöjen vähentäminen on kaikkein vaikeinta. Puheenjohtajan ehdotus kuvastaa hyvin maankäyttösektoriin liittyviä epävarmuuksia, jotka komission on otettava asianmukaisesti huomioon. Artiklaan 6 liittyen tuetaan ehdotettua laadukkaiden kansainvälisten yksiköiden käyttöä, sekä 3 % yksiköiden käyttöä vuodesta 2036 alkaen. Samalla kun yksiköiden käyttö voi tukea kustannustehokasta toimeenpanoa, niiden käytön tulisi olla selkeästi rajattua, jotta kipeästi kaivatut puhtaat investoinnit kohdistuvat jatkossakin ensisijaisesti EU:n sisälle. Artiklan 6 mukaisia yksiköitä ei pitäisi käyttää EU:n päästökaupan velvoitteiden täyttämiseen, sillä päästökaupan tulee ohjata edelleen päästövähennyksiin ja tukea jatkossa myös teknisten nielujen käyttöönottoa EU:ssa. On tärkeää, että vuoden 2030 jälkeinen ilmastolainsäädäntökokonaisuus ohjaa kustannustehokkaasti ja uskottavasti siirtymää kohti 2050 ilmastoneutraaliutta. Tuemme täysin yleisnäkemyksen saavuttamista nopeasti ennen Belemiä.

Komission mukaan keskustelu on hyvää ja rakentavaa, ja neuvotteluissa on saavutettavissa lopputulos. Kaikkia yksityiskohtia ei voida lisätä ilmastolain muutosehdotukseen. Varmistetaan, että valtioiden johtajille luodaan mahdollisuus rakentavaan keskusteluun mahdollistavista tekijöistä, jotta keskustelu palautuu sen jälkeen ympäristöneuvostoon, missä neuvottelut viimeistellään ja ehdotuksesta päätetään.

Puheenjohtaja katsoi saaneensa yleisellä tasolla tuen suunnalle, mihin ehdotus on kehittynyt. Eurooppa-neuvostosta on tarkoitus seuraavaksi tulla strategista ohjausta, jonka jälkeen tulisi palata

ympäristöneuvostoon, ideaalitulanteessa ennen YK:n ilmastopimuksen COP30 osapuolikokousta. Näin annettaisiin vahva signaali muulle maailmalle.

Muut kuin lainsäädäntöasiat

2. Tanskan EU-puheenjohtajakauden ja Euroopan komission Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden puolesta antama EU:n ajelijulistus kohti vuoden 2030 jälkeistä aikaa – hyväksyminen

Puheenjohtaja korosti EU:n roolia suunnannäyttäjänä kansainvälisellä tasolla ilmastokysymyksissä. Ilmastopimuksen osapuolten tulee antaa ennen Belemmin COP30-kokousta marraskuussa kansallinen sitoumus (nationally determined contribution, NDC), mutta EU:ssa NDC ja sen sisältö kytkeytyvät eurooppalaisen ilmastolain hyväksymiseen. Tästä syystä puheenjohtaja toi neuvoston hyväksyttäväksi ajelijulistuksen liittyen EU:n omaan NDC:n. Ajelijulistuksella EU tuo esiin yhteisesti tärkeinä pidettyjä näkökohtia tulevan NDC:n tavoitetasosta, sisällöstä ja aikataulusta. Ajelijulistuksen myötä EU:lla on yhteinen viesti YK:n yleiskokouksessa syyskuussa. Varsinainen EU:n NDC tullaan antamaan myöhemmin.

Ilmastokomissaari Wopke Hoekstra korosti EU:n kansallisen sitoumus, NDC:n sekä eurooppalaisen ilmastolain yhteyttä. Ajelijulistus on diplomaattinen signaali EU:n suunnasta ja siitä, mihin ilmastoasioissa halutaan mennä. EU voi toimia suunnannäyttäjänä EU:n ulkopuolisille tahoille siinä, että ilmastoasioissa voidaan tehdä enemmän ja näin edellyttää myös muilta enemmän.

Jäsenvaltiot tukivat puheenjohtajan ehdotusta päättää ajelijulistuksesta. Monet pahoittelivat, ettei EU pysty antamaan varsinaista NDC:tä ajoissa, ja osa korosti, että varsinainen NDC tulee kuitenkin antaa ennen COP30-kokousta. Samalla monet korostivat, että NDC tulee päättää vasta sitten, kun 2040 ilmastotavoitteesta on saavutettu neuvostossa yleisnäkemyks. Osa jäsenvaltioista korosti Eurooppa-neuvoston roolia ja valtioiden johtajien roolia ohjata keskustelua ilmastotavoitteista. Monet viittasivat ilmastolain ja NDC:n yhteyteen prosessin näkökulmasta, eli vasta kun Eurooppa-neuvosto on käynyt ohjaavan keskustelun ilmastolaista ja kun ympäristöneuvosto on se jälkeen hyväksynyt ilmastolain, voitaisiin varsinainen NDC toimittaa YK:lle. Osa jäsenvaltioista oli sitä mieltä, että varsinainen NDC olisi tullut antaa jo samana päivänä neuvoston kanssa (18.9), ja erottaa sen käsittely ilmastolaista.

Aijelijulistuksen sisällöstä esitettiin erilaisia näkemyksiä, vaihdellen niin päästövähennystavoitteen luvesta (joka esitetty haarukkana) siihen, miten velvoittavana ajelijulistuksen, jonka sisältö ei ole velvoittava, sisältöä voidaan tulkita. Kunnianhimoisemmat jäsenvaltiot toivoivat viittausta Pariisin sopimukseen ja sen 1,5 asteen päästövähennystavoitteeseen ja siihen, ettei tavoitteissa tule mennä taaksepäin verrattuna aiemmin sovittuihin tavoitteisiin.

Jäsenvaltiot olivat yksimielisiä siitä, että ajelijulistus ei ole sama asia kuin varsinainen NDC, joka tullaan antamaan myöhemmässä vaiheessa. Ajelijulistuksella ei myöskään sitouduta mihinkään tiettyyn päästövähennyslukuun tai ohjata sillä eurooppalaisen ilmastolain sisältöä, joka tulee jäsenvaltioiden päätettäväksi myöhemmin. Lisäksi jäsenvaltiot olivat yhtä mieltä siitä, että EU:n tulee viedä vahva viesti YK:n yleiskokoukseen ja on osoitettava johtajuutta kansainvälisesti ilmastoasioissa.