

U 29/2026 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta markkinavakausvarannossa olevien päästöoikeuksien mitätöinnin lopettamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 1. huhtikuuta 2026 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta markkinavakausvarannossa olevien päästöoikeuksien mitätöinnin lopettamiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 13.5.2026

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala

Neuvotteleva virkamies Laura Aho

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI
PÄÄTÖKSEN (EU) 2015/1814 MUUTTAMISESTA MARKKINAVAKAUSVARANNOSSA
OLEVIEN PÄÄSTÖOIKEUKSIEN MITÄTÖINNIN LOPETTAMISEKSI****1 Tausta**

Komissio antoi 1. päivänä huhtikuuta 2026 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 (*jäljempänä markkinavakausvarantopäätös*) muuttamisesta markkinavakausvaranossa olevien päästöoikeuksien mitätöinnin lopettamiseksi (COM(2026) 153 final). Markkinavakausvarantopäätöksen mukaan komission tulee jatkuvasti seurata ja arvioida varannon toimintaa osana EU:n päästökauppajärjestelmää, sekä tarvittaessa antaa ehdotus sen muuttamiseksi. Komission mukaan nyt annettu lainsäädäntöehdotus perustuu johtopäätöksiin, jotka se on tehnyt EU:n päästökauppajärjestelmän asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi tehtävästä markkinavakausvarannon toiminnan seurannasta.

Markkinavakausvaranto perustettiin osaksi päästökauppajärjestelmää muun muassa vuoden 2008 finanssikriisistä johtuneen päästöoikeuksien ylitarjonnan hallitsemiseksi ja se on toiminut osana EU:n yleisen päästökaupan¹ päästökauppajärjestelmää vuodesta 2019 lähtien. EU:n yleisen päästökaupan osalta markkinavakausvaranto varmistaa päästökauppajärjestelmän toiminnan vakautta siten, että liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ollessa määritettyjen raja-arvojen ulkopuolella varantoon siirretään huutokaupattavaksi tarkoitettuja päästöoikeuksia markkinoilta tai varannosta siirretään päästöoikeuksia takaisin markkinoille. Lisäksi tietyn raja-arvon ylittävä osa markkinavakausvaranossa reservissä olevista päästöoikeuksista mitätöidään vuosittain.

Ehdotus on lisäksi osa toimenpide-ehdotuksia, joita maaliskuussa 2026 kokoontunut Eurooppa-neuvosto on kehottanut komissiota esittämään energian hintoihin puuttumiseksi.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeuksien kerryttäminen markkinavakausvarantoon, jotta varannosta olisi vapautettavissa varannon toimintaa koskevien sääntöjen mukaisesti tarvittaessa päästöoikeuksia päästöoikeusmarkkinoille, kun päästöoikeuksia koskeva niukkuus lisääntyy 2030-luvun jälkipuoliskolla. Komission mukaan muutos vahvistaisi markkinavakausvarantoa ja mahdollistaisi päästöoikeuksien vapauttamisen varannosta tasapainottamaan markkinoita tulevalla vuosikymmenellä. Ehdotetulla kohdennetulla muutoksella komissio toteaa pyrkivänsä edistämään päästökauppajärjestelmän asianmukaista, sujuvaa ja tehokasta toimintaa.

¹ EU:n yleisen päästökaupan piiriin kuuluvat suuret teollisuus- ja energiantuotantolaitokset (niin kutsutut kiinteät laitokset), Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne sekä suuret matkustajia tai kaupallista rahtia kuljettavat alukset

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa markkinavakausvarantopäätökseen yhtä muutosta, jonka mukaan varantoon siirrettävät EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeudet pysyisivät voimassa, eikä niitä mitätöitäisi. Muutos tulisi voimaan säädöksen voimaantulosta lähtien.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan EU:n yleisen päästökaupan markkinavakausvarannossa reservissä olevien päästöoikeuksien määrä on vuodesta 2024 lähtien rajattu 400 miljoonaan päästöoikeuteen. Tämän ylittävä osa päästöoikeuksista mitätöidään 1 päivänä tammikuuta joka vuosi markkinavakausvarantoon siirrettävien tai sieltä vapautettavien päästöoikeuksien määrää koskevan päätöksen pohjalta. Vuosina 2024 ja 2025 päästöoikeusmarkkinoilta on siirretty markkinavakausvarantoon 267 ja 275 miljoonaa päästöoikeutta.

Komission mukaan päästöoikeuksien mitätöimistä koskeva säännös, joka tehtiin poistamaan markkinoilta päästöoikeuksien liiallista ylijäämää, on täyttänyt tehtävänsä ja päästöoikeusjärjestelmään on palautettu päästöoikeuksien kysynnän ja tarjonnan välinen tasapaino. Komission mukaan mitätöintiä koskevan säännöksen soveltaminen voitaisiin näin ollen lopettaa. Vuodesta 2019 lähtien on kaiken kaikkiaan 3.2 miljardia päästöoikeutta mitätöity varannosta vuoden 2025 alkuun mennessä.

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 määräenemmistöllä.

EU:n ympäristöä koskevien toimenpiteiden ja sääntelyn tavoitteena on mm. ilmastonmuutoksen torjuminen. EU:n päästökauppajärjestelmä auttaa torjumaan ilmastonmuutosta tehokkaasti ja markkinavakausvaranto toimii sen osana vakauttamassa päästöoikeusmarkkinaa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Komissio perustelee toissijaisuusperiaatteen soveltamista sillä, että EU:n päästökauppajärjestelmän tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa yksittäisillä jäsenvaltioiden toimilla. Markkinavakausvaranto varmistaa EU:n päästökauppajärjestelmän vakautta 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 päästöoikeusmarkkinat toimivat moitteettomasti EU:n päästökauppadirektiivin mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio ei ole laatinut ehdotuksesta vaikutusarviota, mutta toteaa hyödyntäneensä ehdotuksen laadinnassa sitä työtä, jota komissiossa tehdään valmisteltaessa heinäkuussa 2026 annettavaa ehdotusta EU:n yleisen päästökaupan ja markkinavakausvarannon uudelleentarkastamiseksi vuoden 2030 jälkeiselle ajalle. Lisäksi ehdotuksen taustalla on komission mukaan seuranta ja arviointi, jota komissio tekee markkinavakausvarannon toiminnasta osana EU:n päästökauppajärjestelmää.

Nyt annettu muutosehdotus ei vaikuta markkinavakausvarannon yleisiin toimintaperiaatteisiin.

Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä komissio on korostanut, että mitä aikaisemmin ehdotettu muutos tulee voimaan, sitä vähemmän päästöoikeuksia markkinavakausvarannosta mitätöitäisiin.

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

Komission mukaan suuremman päästöoikeusmäärän pitäminen varannossa voi osaltaan edistää markkinavakausvarannon tavoitetta varmistaa markkinoiden vakautta ja häiriönsietokykyä pitkällä aikavälillä ja siten estää päästöoikeuden hinnan nousua 2030-luvun jälkipuoliskolla.

Komission ehdotuksen suoria taloudellisia vaikutuksia valtiolle voidaan arvioida tarkastelemalla mahdollisia vaikutuksia huutokauppatulojen kertymään. Huutokauppatulojen arviointiin liittyy kuitenkin suuria epävarmuuksia, eikä kaikkia päästöoikeuden hintaan ja huutokauppatulojen kertymään vaikuttavia tekijöitä ole mahdollista huomioida.

Ehdotuksen mukainen päästöoikeuksien kerryttäminen markkinavakausvarantoon ei lyhyellä aikavälillä vaikuttaisi ympäristöministeriön virka-arvion mukaan merkittävästi päästöoikeuden hintaan tai huutokauppatulojen kertymään, sillä ehdotuksella ei muutettaisi raja-arvoja, joiden mukaisesti varantoon siirretään huutokaupattavaksi tarkoitettuja päästöoikeuksia markkinoilta tai varannosta siirretään päästöoikeuksia takaisin markkinoille. Päästöoikeuden markkinahinnassa ei ollut myöskään merkittäviä muutoksia sen jälkeen, kun komissio julkaisi ehdotuksensa.

Komissio arvion mukaan ehdotus vaikuttaisikin erityisesti tilanteeseen 2030-luvulla, kun kierrossa olevista päästöoikeuksista tulee päästöoikeusmarkkinoilla niukkuutta. Ehdotettu muutos todennäköisesti kasvattaisi huutokaupattavissa olevaa päästöoikeuksien määrää verrattuna tilanteeseen, jossa ehdotusta ei hyväksyttäisi. Tässä vaiheessa muutoksen vaikutusta huutokauppatulojen kertymään ei voi tarkasti arvioida, sillä huutokaupattavien päästöoikeuksien lukumäärän lisäksi kertymään vaikuttaa myös päästöoikeuden hinta, mihin liittyy useita epävarmuustekijöitä ja minkä nousua muutoksella pyritään osaltaan hillitsemään.

5.3 Ympäristövaikutukset

Lyhyellä aikavälillä ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä päästöjä lisääviä vaikutuksia EU-tasolla, sillä päästöoikeuksien kysyntään ei odoteta merkittäviä muutoksia eikä ehdotuksella muutettaisi niitä raja-arvoja, joiden mukaisesti varantoon siirretään huutokaupattavaksi tarkoitettuja päästöoikeuksia markkinoilta tai varannosta siirretään päästöoikeuksia takaisin markkinoille.

Tarkasteltaessa komission kuvaamaa mahdollista tilannetta 2030-luvulla, voidaan ympäristöministeriön mukaan arvioida, että muutos voi lisätä kumulatiivisia päästöjä, sillä se lisääi kierrossa olevien päästöoikeuksien määrää verrattuna tilanteeseen, että nyt muutosta ei toteutettaisi. Lisäksi muutos voi heikentää päästökaupan ohjausvaikutusta, mikäli se komission tavoitteen mukaisesti hillitsisi päästöoikeuden hinnannousua 2030-luvulla, kun EU:n päästökauppajärjestelmässä olevista päästöoikeuksista ennustetaan tulevan niukkuutta. Samalla on tärkeä huomioida, että EU:n yleisen päästökaupan markkinavakausvarantoon siirrettävät päästöoikeudet ovat peräisin päästökaupan päästökaton alta ja siten päästöoikeuksien siirto markkinavakausvarantoon siirtää päästöjen toteutumista ajallisesti myöhemmäksi, mutta ei lisää EU:n päästökaupassa toteutuvaksi määriteltyä enimmäispäästömäärää.

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

Neuvosto on aloittanut ehdotuksen käsittelyn neuvoston ympäristötyöryhmässä, jossa komissio esitteli ehdotuksen 16.4.2026. Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei ole tässä vaiheessa tietoa.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen raportoijaa tai pääkäsittelystä vastaavaa valiokuntaa ei ole vielä valittu.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Luonnos U-kirjelmäksi käsiteltiin ympäristöjaoston (EU23) sekä energia- ja Euratom-jaoston (EU21) kirjallisessa menettelyssä 22.–24.4.2026.

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 4.-5.5.2026.

10 Valtioneuvoston kanta

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

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta hyväksyttävänä keinona pyrkiä vakauttamaan EU:n päästöoikeusmarkkinan toimintaa pitkällä aikavälillä. Valtioneuvosto voi hyväksyä markkinavakausvarantopäätöksen muuttamisen siten, että muutokset eivät muuta tai vaaranna markkinavakausvarannon tai EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeusmarkkinoiden keskeisiä toimintaperiaatteita.