

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi annetun asetuksen (EU) 2021/1119 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi annetun asetuksen (EU) 2021/1119 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) (U 37/2025 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi annetun asetuksen (EU) 2021/1119 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) (U 37/2025 vp): Maa- ja metsätalousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 32/2025 vp—U 37/2025 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Outi Honkatukia, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Jaakko Nippala, maa- ja metsätalousministeriö

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 37/2025 vp. Seuraavassa annetaan lisätietoja neuvotteluista ja erityisesti yleisnäkemyksen niistä asioista, joihin liittyen jatkokirjelmässä otetaan uusia kantoja.

Neuvoston yleisnäkemyksessä on huomioitu Suomen keskeiset U-kirjelmän mukaiset tavoitteet.

Valiokunnan lausunto MmVL 36/2025 vp

Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan asetetaan EU:lle 90 prosentin nettopäästövähennystavoite vuodelle 2040 verrattuna vuoden 1990 tasoon. Yleisnäkemyksessä huomioidaan vuoden 2040 ilmastotavoitteen toimeenpanoon liittyvinä komission jatkotyötä ohjaavina periaatteina maankäyttösektorin epävarmuudet, teknologianeutraalius, kustannustehokkuus ja teknologiset nielut, kuten valtioneuvoston kirjelmässä U 37/2025 vp edellytetään.

Yleisnäkemyksen mukaan EU:n 90 prosentin nettopäästövähennystavoite toimeenpannaan siten, että EU:n sisäisesti toteutettavilla toimilla katetaan 85 prosentin nettopäästövähennykset ja EU:n ulkopuolelta hankittavien, Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten kansainvälisten ilmastoyksiköiden käytöllä katetaan vuodesta 2036 alkaen korkeintaan 5 prosentin nettopäästövähennykset. Koska 6 artiklan mukaisten ilmastoyksiköiden hyödyntäminen alkaa yleisnäkemyksen mukaisesti vuodesta 2036 lähtien, kohdistuvat investoinnit ilmastotoimien edistämiseksi 2030-luvun alkupuoliskolla unionin alueelle ja yksiköiden käyttöön liittyvät yksityiskohdat ehditään valmistelevaan huolellisesti vaikutusarviointien pohjalta, mitä on korostettu valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Maankäyttösektoriin liittyvät epävarmuudet on huomioitu yleisnäkemyksessä sekä niissä seikoissa, jotka komission tulee huomioida valmistellessaan ehdotuksia 2040-ilmastotavoitteen toimeenpanemiseksi, että asetuksen uudelleentarkasteluissa. Yleisnäkemyksen mukaan komission tulee jatkotyössä huomioida hiilinielujen realistinen vaikutus kokonaistavoitteeseen ottaen samalla huomioon luonnolliseen nieluun liittyvät epävarmuudet ja varmistuen, että mahdolliset puutteet eivät tule muiden talouden sektoreiden katettavaksi. Lisäksi komission tulisi jatkovalmistelussa huomioida maankäyttösektorin osalta mm. kestävä biotalouden tukeminen sekä metsien ikärakenteesta, luonnollisesta vaihtelusta ja luonnontuhoista johtuvat vaikutukset ja epävarmuudet. Yleisnäkemyksen mukaan kertomuksessa, joka komission tulee laatia ilmastotoimissa edistymisestä kuuden kuukauden kuluessa kustakin Pariisin sopimuksen mukaisesta maailmanlaajuisesta tilannekatsauksesta, tulee jatkossa huomioida myös mm. arvioitu nettopoistumien taso unionissa suhteessa EU:n ilmastolain tavoitteisiin, ja jos vuodelle 2040 arvioitu luonnollisten poistumien taso poikkeaa merkittävästi siitä, mitä tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, komissio voi ehdottaa unionin tason toimenpiteitä, mukaan lukien 2040-tavoitteen muuttamista vastaten em. poikkeamaa ja sen rajoissa. Lisäksi todetaan, että mahdollisten puutteiden ei tule tulla muiden talouden sektoreiden katettavaksi.

Lisäksi yleisnäkemyksen mukaan komission tulee huomioida asianmukaisesti 2040-ilmastotavoitteen toimeenpanemiseksi annettavia ehdotuksia valmistellessaan muun muassa EU:n sisäisten teknisten nielujen rooli EU:n päästökaupassa sekä sektoreiden ja instrumenttien väliset vahvennetut joustot, joita tuetaan ja pidetään tärkeinä valtioneuvoston kirjelmässä U 37/2025 vp.

Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten yksiköiden osalta neuvoston yleisnäkemyksessä ei ole täsmennetty sitä, miten yksiköiden käyttö jakautuu eri sektorien ja jäsenvaltioiden kesken, kuka yksiköt hankkii ja miten hankinta rahoitetaan. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan vuosina 2031—2035 voidaan toteuttaa 6 artiklan mukaisten yksiköiden käyttöön liittyvä pilottivaihe. Lisäksi edellä mainitussa viiden vuoden välein tehtävässä kertomuksessa komission tulee jatkossa huomioida myös jäsenvaltioiden mahdollisuus kattaa enintään 5 prosenttia niiden vuoden 2030 jälkeisen ajan velvoitteista 6 artiklan mukaisilla ilmastoyksiköillä.

Valiokunnan lausunto MmVL 36/2025 vp

ETS2-päästökaupan päästöjen hinnoittelun lykkääminen sekä tämän vaikutus sosiaalisen ilmastorahaston rahoitukseen

Ympäristöneuvoston kokouksessa 5.11.2025 neuvoston yleisnäkemykseen lisättiin uusi 1 a artikla. Artiklan mukaan ilmastolaissa säädettäisiin, että EU:n päästökauppadirektiivin IV a luvussa säädettyä rakennusten, tieliikenteen ja muiden toimialojen päästökauppaa lykätään vuoteen 2028. Lisäystä perustellaan sujuvalla siirtymisellä ETS2-järjestelmään. ETS2-järjestelmän lykkäämisessä sovellettaisiin päästökauppadirektiivin kyseisen luvun 30 k artiklan 2 kohdan a—e alakohdan vahvistettuja sääntöjä. Lisäksi yleisnäkemyksen uudessa 1 a artiklassa säädettäisiin, että päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 8 b kohdan säännöksiä sovelletaan myös vuonna 2026. Vastaava kirjaus sisältyy myös Euroopan parlamentin neuvottelukantaan.

Komissio on ympäristöneuvoston kokouksen jälkeen selkeyttänyt yleisnäkemykseen pohjautuvan ETS2-päästökaupparjestelmän lykkäyksen merkitystä. ETS2-päästökaupparjestelmän päästöoikeuksien huutokaupan käynnistymistä lykättäisiin vuodesta 2027 vuoteen 2028 ja päästöoikeuksien palautusvelvollisuutta lykättäisiin vuodesta 2028 vuoteen 2029. Siten palautusvelvollisuus kohdistuisi vuoden 2027 päästöjen sijaan ensimmäisen kerran vuoden 2028 päästöihin. Lykkäys ei vaikuttaisi ETS2-päästökaupparjestelmän velvoitteisiin liittyen päästöjen tarkkailuun, raportointiin ja todentamiseen. Lisäksi yleisnäkemyksen mukainen ETS2-järjestelmän lykkäys ei vaikuttaisi sosiaalisen ilmastorahaston keston tai kokoon. Konkreettisesti tämä tarkoittaisi, että sosiaaliseen ilmastorahastoon huutokauppatuloista tuleva kokonaisrahoitus olisi 65 miljardia euroa koko kaudella 2026—2032. Komission mukaan tästä aiheutuva sosiaalisen ilmastorahaston rahoitusvaje katettaisiin huutokauppaamalla sosiaalisen ilmastorahaston hyväksi vuonna 2026 50 miljoonaa EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeutta päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 8 b kohdan mukaisesti sekä huutokauppaamalla ETS2 päästöoikeuksia vuodesta 2028 lähtien tai mahdollisesti jo aiemmin.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 4. syyskuuta 2025 toimitetussa kirjelmässä U 37/2025 vp, jota täydennetään ja täsmennetään tällä U-jatkokirjelmällä seuraavasti:

Suomi tukee neuvoston yleisnäkemyksen mukaista ratkaisua, jossa EU:n 90 prosentin nettopäästövähennystavoite vuodelle 2040 toimeenpannaan siten, että EU:n sisäisesti toteutettavilla toimilla katetaan 85 prosentin nettopäästövähennykset ja EU:n ulkopuolelta hankittavien kansainvälisten ilmastoyksiköiden käytöllä katetaan korkeintaan 5 prosentin nettopäästövähennykset. Suomi pitää myös erittäin tärkeänä, että yleisnäkemyksessä on nyt huomioitu maankäyttösektoriin liittyvät epävarmuudet hyvin kattavasti ja komission jatkotyötä ohjaavina periaatteina myös teknologianeutraalius, kustannustehokkuus sekä kannustimien luominen teknisille nieluille.

Osana eurooppalaisesta ilmastolaista saavutettavaa kokonaisratkaisua Suomi voi hyväksyä ETS2-päästökaupparjestelmän päästöjen hinnoittelun lykkäämisen vuodesta 2027 vuoteen 2028 toteutettuna neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti.

Valiokunnan lausunto MmVL 36/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio antoi heinäkuussa 2025 ehdotuksen eurooppalaisen ilmastolain muuttamisesta ja EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitteesta. Maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunut komission ehdotusta koskevasta valtioneuvoston selvityksestä syyskuussa 2025 (MmVL 22/2025 vp—U 37/2025 vp). Komission ehdotuksesta on saavutettu neuvoston yleisnäkemyksessä 5.11.2025. Nyt käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston selvityksessä on täydennetty ja täsmennetty valtioneuvoston kantaa neuvoston yleisnäkemyksen mukaisen ratkaisun osalta. Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi tukee neuvoston yleisnäkemyksen mukaista ratkaisua, jossa EU:n 90 prosentin nettopäästövähennystavoite vuodelle 2040 toimeenpannaan siten, että EU:n sisäisesti toteutettavilla toimilla katetaan 85 prosentin nettopäästövähennykset ja EU:n ulkopuolelta hankittavien kansainvälisten ilmastoyksiköiden käytöllä katetaan korkeintaan 5 prosentin nettopäästövähennykset. Osana eurooppalaisesta ilmastolaista saavutettavaa kokonaisratkaisua Suomi voi valtioneuvoston kannan mukaan hyväksyä liikenteen, rakennusten erillislämmityksen, rakentamisen ja muiden EU:n yleisen päästökaupan ulkopuolisten toimialojen niin sanotun ETS2-päästökaupan lykkäämisen neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti vuodesta 2027 vuoteen 2028.

Maa- ja metsätalousvaliokunta yhtyy valtioneuvostoon kantaan ja tukee neuvoston yleisnäkemyksen mukaista ratkaisua. Valiokunta korostaa erityisesti sitä, että yleisnäkemyksessä on nyt huomioitu maankäyttösektoriin liittyvät epävarmuudet hyvin kattavasti. Komission tulee jatkotyössä huomioida hiilinielujen realistinen vaikutus kokonaistavoitteeseen. Lisäksi komission tulee yleisnäkemyksen mukaan jatkovalmistelussa huomioida maankäyttösektorin osalta muun muassa kestävä biotalouden tukeminen sekä metsien ikärakenteesta, luonnollisista vaihtelusta ja luonnontuhoista johtuvat vaikutukset ja epävarmuudet. Jos vuodelle 2040 arvioitu luonnollisten poistumien taso poikkeaa jatkossa merkittävästi siitä, mitä ilmastotavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, komissio voi ehdottaa unionin tason toimenpiteitä mukaan lukien 2040-tavoitteen muuttamista vastaten edellä mainittua poikkeamaa ja sen rajoissa. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tätä yleisnäkemyksen kirjausta perusteltuna.

Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että maankäyttösektoriin liittyvää tietopohjaa kehitetään edelleen, sillä maankäyttösektorin päästöjen ja nielujen mittauksiin liittyy suuria epävarmuuksia. Valiokunta on jo edellä mainitussa aikaisemmassa lausunnossaan todennut, että seuranta- ja laskentamenetelmiin liittyvät epävarmuudet on asianmukaista tuoda esiin ja pyrkiä EU:n tasolla tietojen vertailukelpoisuuteen yhtenäistämällä oletuksia ja laskentamalleja eri maiden lähtökohdat huomioon ottaen. Tämä parantaa maankäyttösektorin päästö- ja nielulaskennan uskottavuutta. Uskottava laskenta rakentaa pohjan myös kansainvälisille hiilimarkkinoille. Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta pitää myös tärkeänä, että yleisnäkemyksessä on huomioitu komission jatkotyötä ohjaavina periaatteina teknologianeutraalius, kustannustehokkuus sekä kannustimien luominen teknisille nieluille. Valiokunta katsoo, että turvemaiden vettämisen rinnalla tulisi selvittää viljelyn tehostamista vajaatuottoisilla turvemailla ja vajaatuottoisten turvemaiden metsitystä.

Valtioneuvoston selvityksessä on arvioitu yleisnäkemyksen taloudellisia vaikutuksia liittyen ETS2-päästökaupparjestelmän päästöjen hinnoittelun lykkäykseen sekä lykkäyksen vaikutuksiin EU:n sosiaalisen ilmastorahaston (Social Climate Fund, SCF) rahoitukseen.

Valiokunnan lausunto MmVL 36/2025 vp

huutokauppatuloista. Sosiaalisen ilmaston rahaston tavoitteena on tukea haavoittuvassa asemassa olevia EU-kansalaisia ja yrityksiä, kun päästökauppa laajenee koskemaan tieliikennettä ja rakennusten erillislämmitystä. Lykkäys ei muuta sosiaalisen ilmaston rahaston kokoa tai kestoja. Lykkäyksestä huolimatta sosiaaliseen ilmastorahastoon huutokauppatuloista tuleva kokonaisrahoitus olisi näin ollen 65 miljardia euroa koko kaudella 2026—2032. ETS2-päästöoikeuksien huutokaupan lykkääntymisestä aiheutuva sosiaalisen ilmaston rahastusvajetta katettaisiin neuvoston yleisnäkemyksen mukaan huutokauppaamalla SCF:n hyväksi 50 miljoonaa EU:n yleisen päästökaupan päästöoikeutta vuonna 2026 ja ETS2-päästöoikeuksia vuodesta 2028 lähtien. Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomen SCF-rahoitusosuus kasvaisi yleisnäkemyksen mukaisesti toteutettuna yhteensä noin 90 miljoonalla eurolla vuosina 2026—2027 verrattuna tilanteeseen, jossa ETS2-järjestelmän päästöhinnon lasku lykkääminen olisi pienentänyt sosiaalisen ilmaston rahaston kokoa ja rahoitusta huutokauppatuloista.

Sosiaalisesta ilmaston rahastosta rahoitettavia toimia koskevan kansallisen ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelman viimeistely on Suomessa parhaillaan käynnissä. Suunnitelmia laadittaessa tulee ottaa huomioon haavoittuvien kotitalouksien, etenkin energiaköyhyydestä kärsivien kotitalouksien, haavoittuvien mikroyritysten ja haavoittuvien liikenteen käyttäjien määrän vähentäminen. Valiokunta huomauttaa, että ikääntyvässä, harvaan asutussa ja kylmän ilmastoinen Suomessa on paljon ihmisiä, jotka eivät taloudellisesti selviä, jos asumisen ja liikkumisen kustannukset nousevat selvästi nykyisestä. ETS2-päästökauppa on kansallisesti jo toimeenpantu lailla fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta (1066/2024). ETS2-päästökaupan lykkäyksen johdosta järjestelmän vaikutukset polttoainekustannuksiin eivät toteudu vuonna 2027 siten kuin ilman lykkääntymistä olisi tapahtunut. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaiset muutokset ETS2-päästökauppaan eivät kuitenkaan vaikuttaisi päästöjen tarkkailuun, raportointiin ja todentamiseen. Maa- ja metsätalousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan lykkäys ei alustavan arvion mukaan edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto MmVL 36/2025 vp

Helsingissä 3.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ritva Elomaa ps
varapuheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Anders Norrback r
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina

Valiokunnan lausunto MmVL 36/2025 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Yhdymme valtioneuvoston kantaan, joka tukee komission esitystä asettaa EU:lle 90 prosentin nettopäästövähennystavoite vuodelle 2040. Emme kuitenkaan voi yhtyä maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntoon, sillä siinä tuetaan monia ilmastotavoitteita vesittäviä valtioneuvoston kantoja.

EU:n 2040-ilmastotavoitteen saavuttamisessa ei katsoaksemme tule käyttää kansainvälisiä päästöhyvityksiä, vaan koko 90 prosentin tavoite tulisi saavuttaa EU:n sisällä. Päästöhyvityksiin liittyy lukuisia ongelmia ja epävarmuuksia paitsi saatavuuden myös laadun osalta, ja niihin nojautuminen vaarantaa päästövähennysten tosiasiallisen toteutumisen. Lisäksi päästöhyvitysten käyttö ohjaa investointeja pois EU:sta.

Emme myöskään kannata ETS2-päästökaupan toimeenpanon lykkäystä. ETS2-päästökaupan lykkääminen todennäköisesti heikentää liikenteen päästökehitystä ja kasvattaa siten painetta kansallisille päästövähennystoimille. Kansalliset päästövähennystoimet ovat jo nykyisellään täysin riittämättömällä tasolla, eikä hallitus ole antanut viitteitä ilmastorahoituksen lisäämisestä tai riittävien lisätoimien esittämisestä. Päästökaupan toimeenpanon lykkäämiseen liittyy myös huomattavia taloudellisia vaikutuksia: se aiheuttaa rahoitusvajeen sosiaaliseen ilmastorahastoon ja siten kasvattaa Suomen rahoitusosuutta noin 90 miljoonalla eurolla vuosina 2026—2027. Samalla se johtaa noin 445 miljoonan euron tulonalenemaan vuonna 2027 verrattuna voimassa olevaan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2026—2029.

Samalla suhtaudumme varauksellisesti valtioneuvoston kantaan maankäyttösektorin osalta. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti neuvostossa saavutettuun yleisnäkemykseen, jonka mukaan ”komission tulee jatkotyössä huomioida hiilinielujen realistinen vaikutus kokonaistavoitteeseen ottaen samalla huomioon luonnolliseen nieluun liittyvät epävarmuudet ja varmistaen, että mahdolliset puutteet eivät tule muiden talouden sektoreiden katettavaksi”. Hallituksen on esitettävä merkittäviä lisätoimia maankäyttösektorilla EU-velvoitteiden saavuttamiseksi, ja jos hiilinieluvajetta ei saada kurottua umpeen, päästövähennykset siirtyvät muilla sektoreilla katettaviksi. Suomen tulee esittää ripeästi tarvittavat maankäyttösektorin lisätoimet EU-tavoitteisiin pääsemiseksi eikä etsiä keinoja tavoitteen vesittämiseksi tai hyväksilukemiseksi muin keinoin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto MmVL 36/2025 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 3.12.2025

Veronika Honkasalo vas
Tiina Elo vihr