

U 40/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen kokonaisuudistuksen neuvottelemisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen kokonaisuudistuksen neuvottelemisesta.

Ehdotuksesta annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmässä koordinoitu E-jatkoselvitys (EJ 3/2025 vp). Tämä kirjelmä ei sisällä uusia kantoja tai neuvottelutavoitteita.

Helsingissä 18.9.2025

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Neuvotteleva virkamies Eero Hokkanen

16.9.2025

EHDOTUS MARPOL-YLEISSOPIMUKSEN VI LIITTEEN KOKONAISUUDISTUKSEN NEUVOTTELEMISESTA

1 Tausta

Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (International Maritime Organisation, IMO) on neuvoteltu vuodesta 2023 lähtien toimista keskipitkän aikavälin eli vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Toimet on tarkoitettu hyväksyä IMO:n meriympäristön suojelukomitean (Marine Environment Protection Committee, MEPC) 2. ylimääräisessä istunnossa 14.–17.10.2025 sitovina sopimusmääräyksinä. Käytännössä muutokset on tarkoitus toteuttaa alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen ja siihen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan (SopS 51/1981) eli nk. MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen kokonaisuudistuksena. Samassa yhteydessä VI liitteeseen lisättäisiin uudet määräykset polttoöljyn kulutusta koskevan tiedonkeruujärjestelmän muutoksista ja Koillis-Atlantin nimeämisestä ilmapäästöjen valvonta-alueeksi, jolla rajoitetaan alusten rikki-, typpi- ja pienhiukkaspäästöjä.

Neuvoteltavana olevat sopimusmääräykset kuuluvat osittain EU:n yksinomaiseen toimivaltaan ja osittain EU:n ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan. Euroopan unionilla ei kuitenkaan ole IMO:ssa tunnustettua asemaa eikä se voi olla IMO:n sopimusten osapuoli. Tästä syystä jäsenvaltiot neuvottelevat MARPOL-yleissopimuksen muutoksista, esittävät EU:n yhteiset kannat EU:n puolesta ja sitoutuvat muutoksiin omissa nimissään myös siltä osin kuin määräykset kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Sopimus rinnastuu siten sekasopimukseen.

Euroopan komissio antoi ehdotuksensa neuvoston päätökseksi EU:n puolesta otettaviksi kannoiksi MARPOL-yleissopimuksen muutoksiin (COM(2025) 431 final) 31.7.2025. Komissio esittää, että unionin kantana on hyväksyä MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen kokonaisuudistus esitetyssä muodossaan. Kannoista neuvoteltiin merenkulkutyöryhmässä 8. ja 15.9.2025, minkä jälkeen pysyvien edustajien komitea esittää sitä neuvoston hyväksyttäväksi hiljaisuusmenettelyssä.

EU:n jäsenvaltiot ovat osallistuneet neuvotteluihin IMO:ssa hyvin aktiivisesti. Kaikki EU:n jäsenvaltiot osoittivat meriympäristön suojelukomitean 83. istunnossa tukensa nettonollakehystä koskevalle alustavalle sovellulle.

Neuvottelutilanne IMO:ssa on hyvin haastava. Jos istunnossa ei päästä muutoksista sopuun yksimielisesti, niistä järjestetään äänestys. Muutosten hyväksyminen edellyttää, että kaksi kolmasosaa (2/3) äänestykseen osallistuvista MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen osapuolista kannattaa niitä. Äänestyksen tulos riippuu siitä, miten MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen istuntoon paikalle tulevat osapuolet äänestävät.

EU ja jäsenvaltiot ovat aktiivisesti yhteydessä muihin sopimusosapuoliin ja pyrkivät vaikuttamaan sopimusmuutosten hyväksymisen puolesta. Pienet saarivaltiot pyrkivät

huhtikuun kokouksessa korkeampaa kunnianhimoa ja pidättäytyivät äänestämästä alustavan sovun puolesta. Merkittävät öljyntuottajamaat eivät tue nettonollakehysten hyväksymistä.

Toteutuessaan nettonollakehys olisi ensimmäinen maailmanlaajuinen sektorikohtainen päästövähennyksiin velvoittava sääntelykehys. Hyväksyttäväksi esitetty rahasto olisi toteutuessaan rahamäärässä mitattuna maailman suurin ilmastorahasto. Sääntelyn tuleminen hyväksytyksi on IMOlle ja koko YK-järjestelmälle merkittävä arvovaltakysymys.

Ehdotuksen käsittely eteni EU:ssa hyvin nopeasti, minkä vuoksi ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle ensivaiheessa kiireellisenä E-jatkokirje (EJ 3/2025 vp, 4.9.2025). Tämä U-kirjelmä on sisällöltään pääosin yhdenmukainen E-jatkokirjeen kanssa. U-kirjelmässä ei esitetä uusia E-jatkokirjeessä esitetystä poikkeavia kantoja tai neuvottelutavoitteita.

2 Sopimusmuutoksen tavoite

Hyväksyttäväksi esitetty merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan nettonollakehysten tavoitteena on kannustaa aluksia käyttämään kestäviä aluspolttoaineita ja energialähteitä.

Muutoksilla pyritään toteuttamaan IMon vuoden 2023 kasvihuonekaasustrategiassa asetetut keskipitkän aikavälin ilmastotavoitteet. IMon tavoitteena on, että meriliikenne on hiilineutraalia (ns. nettonollapäästöt) vuoteen 2050 mennessä tai sen tienoilla huomioiden kansalliset olosuhteet. Vuoteen 2030 mennessä alusten kasvihuonekaasupäästöjä tulee vähentää vähintään 20 % vuoteen 2008 verraten. Vuodelle 2040 asetettu välitavoite on vähentää päästöjä vähintään 70 %.

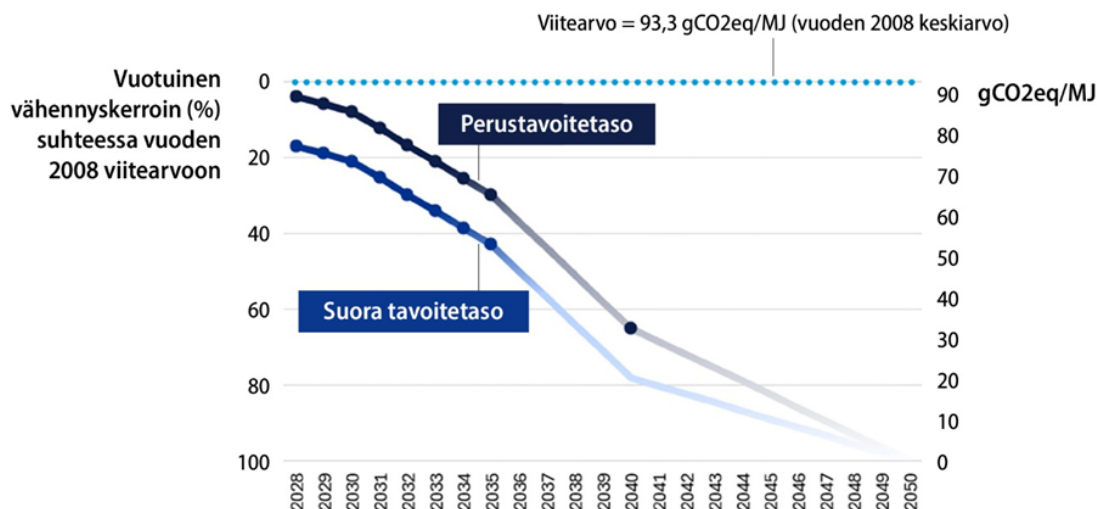
3 Sopimusmuutoksen pääasiallinen sisältö

IMOn meriympäristön suojelukomitean (Marine Environment Protection Committee, MEPC) 2. ylimääräisessä istunnossa on tarkoitus hyväksyä MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen muutokset, jotka on neuvoteltu komitean 83. istunnossa huhtikuussa 2025.

Hyväksyttäväksi esitetty ilmastosääntely koostuu kaksitasoisesta polttoainestandardista ja sen vaatimustasojen ylityksiin perustuvista maksuista. Alusten on vähennettävä ajan myötä vuotuista kasvihuonekaasuintensiteettiään (engl. *greenhouse gas fuel intensity, GFI*), eli sitä, kuinka paljon kasvihuonekaasuja syntyy käytettyä energiamäärää kohden. Aluksen kasvihuonekaasuintensiteetti lasketaan aluksen käyttämän energian elinkaaren aikaisiin (*well-to-wake*) päästöihin perustuen.

Aluksen, jonka kasvihuonekaasuintensiteetti ylittää sallitun vuotuisen raja-arvon, täytyy maksaa rajan ylittävistä päästöistään. Raja-arvoja on kaksi: perustaso ja suora vaatimustaso. Perustaso on helpommin saavutettavissa, sillä sen saavuttamiseen tarvitaan vähemmän vähäpäästöisiä energialähteitä kuin suoran vaatimustason saavuttamiseen.

Maksun suuruus määräytyy sen mukaan, kuinka paljon vuotuinen raja ylittyy. Jos aluksen kasvihuonekaasuintensiteetti ylittää perustason, se maksaa 100 USD/hiilidioksidiekvivalenttitonni ($t\text{-CO}_2e$) perustason ja suoran vaatimustason väliseltä osuudelta sekä 380 USD/ $t\text{-CO}_2e$ perustason ylittävältä osuudelta. Jos aluksen kasvihuonekaasuintensiteetti on perustason ja suoran vaatimustason välillä, alus maksaa päästöistään 100 USD/ $t\text{-CO}_2e$ suoran vaatimustason ylittävältä osuudelta. Jos aluksen kasvihuonekaasuintensiteetti jää suoran vaatimustason alle, se ei maksa päästöistään.



Edelläkävijyydestä puolestaan palkitaan: vaatimuksen täyttävä alus kerryttää niin kutsuttuja ylijäämäyksiköitä (*surplus units*). Ylijäämäyksiköitä voi siirtää muille aluksille tietyin ehdoin, tallettaa kahden seuraavan kalenterivuoden aikana käytettäväksi tai vapaaehtoisesti mitätöidä ne.

Lisäksi alukset voivat saada vuosittaista taloudellista palkkiota, jos ne käyttävät nolla- tai lähes-nollapäästöisiä teknologioita, polttoaineita tai energialähteitä, joiden kasvihuonekaasuintensiteetti on enintään 19 gCO₂e/MJ vuoteen 2034 saakka ja sen jälkeen enintään 14 gCO₂e/MJ. Palkkiomekanismia on tarkoitus tarkentaa ohjesääntötasolla. Palkkion suuruudesta ei ole tässä vaiheessa mahdollista esittää arviota. EU vaikuttaa aktiivisesti varmistaakseen, että palkkiomekanismi toteuttaa tavoitteensa eli kannustaa aidosti nolla- tai lähes-nollapäästöisten teknologioiden käyttöönottoon.

Alusten maksamat päästömaksut on tarkoitus ohjata uuteen kansainväliseen rahastoon (nk. *IMO Net-Zero Fund*). Rahaston varoilla tuettaisiin kasvihuonekaasupäästöttömien ja hyvin vähäpäästöisten aluspolttoaineiden ja -teknologioiden kehittämistä sekä käyttöönottoa. Rahasto tukisi etenkin vähiten kehittyneitä valtioita ja pieniä kehittyviä saarivaltioita siirtymässä kestävämpiin aluspolttoaineisiin. Rahastosta rahoitettaisiin koulutusta, teknologiasiirtoa ja kapasiteetin kehittämistä IMO:n ilmastotavoitteiden tueksi sekä erityisen haavoittuville valtioille, kuten pienille kehittyville saarivaltioille ja vähiten kehittyneille maille aiheutuvien kielteisten vaikutusten lievittämistä. Myös yllä kuvattu palkkiomaksu rahoitettaisiin rahastosta. Rahaston hallinnosta ja varojen käyttökohteista jatketaan neuvotteluja lokakuun ylimääräisen

istunnon jälkeen. EU toimii aktiivisesti varmistaakseen rahaston hallinnon riippumattomuuden ja tehokkuuden.

Nettonollakehyksen ohella esitetään hyväksyttäväksi MARPOL-yleissopimuksen muutokset, jotka koskevat alusten polttoöljyn kulutusta koskevan tiedonkeruujärjestelmän tietojen saatavuutta ja lyhyen aikavälin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistoimenpiteiden uudelleentarkastelua.

Lisäksi muutoksilla nimetään Koillis-Atlantin typen oksidien, rikin oksidien ja pienhiukkasten päästöjen rajoittamista koskevaksi valvonta-alueeksi. Vastaava sääntely on jo voimassa muun muassa Itämerellä, Pohjanmerellä, Välimerellä ja Pohjois-Amerikassa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Komissio ehdottaa unionin kannan määrittelyä koskevan neuvoston päätöksen aineelliseksi oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100 artiklan 2 kohtaa (liikenne) ja 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö).

Neuvoston päätöksen menettelyllisenä oikeusperustana on SEUT 218 artiklan 9 kohta, jonka nojalla neuvosto voi tehdä komission ehdotuksesta päätöksen sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon oikeusperustasta.

5 Sopimusmuutoksen vaikutukset

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on arvioinut IMO:n nettonollasääntelyn vaikutuksia liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta.

Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan polttoainekustannusten arvioidaan olevan ilman IMO- ja EU-sääntelyä noin 1,2 miljardia euroa vuonna 2028 ja noin 1,1 miljardia euroa vuonna 2040. IMO-sääntelyn lisäkustannukset ilman EU-sääntelyä olisivat arviolta noin 0,1–0,2 miljardia euroa vuonna 2028 ja noin 1,3–1,9 miljardia euroa vuonna 2040.

EU:ssa on sovittu omia ilmastotoimia merenkulkuun, jotka aiheuttavat myös merkittäviä kustannuksia. EU:n toimia on kuitenkin tarkoitus arvioida uudelleen IMO:n nettonollasääntelyn hyväksymisen jälkeen ja on mahdollista, että EU-toimia lievennetään tai puretaan IMO-sääntelyn johdosta. Suomeen suuntautuvalla meriliikenteelle aiheutuvat lisäkustannukset riippuvat siis merkittävästi siitä, millaiseksi sääntelykokonaisuus muodostuu. Alla on kuvattu IMO:n nettonollasääntelyn ja EU:n voimassa olevien säännösten aiheuttama lisäkustannusvaikutus vuosina 2028 ja 2040:

Kustannuserä	Osuus 2028 (%)	Arvio 2028 (mrd €)	Osuus 2040 (%)	Arvio 2040 (mrd €)
Yhteiset kustannukset	0,0–5	0,0–0,03	0,0–30	0,0–0,5
IMO-sääntely	15–30	0,1–0,2	50–60	0,8–1,9

FuelEU-asetus	0–10	0,0–0,07	0–35	0,0–1,3
EU:n päästökauppa	65–85	0,5–0,6	10–20	0,2–1,9

Samanaikainen sääntely aiheuttaa myös päällekkäisiä kustannuksia, joiden osuus lisäkustannuksista on vuonna 2028 arviolta noin 0–20 % (noin 0,0–0,1 mrd €) ja vuonna 2040 noin 0–50 % (noin 0,0–1,6 mrd €). Päällekkäisten kustannusten poistaminen voisi merkittävästi alentaa lisäkustannuksia, erityisesti niissä skenaarioissa, joissa IMO:n maksut kohdistuvat samoihin päästöihin kuin EU:n sääntely. Päällekkäisten kustannusten poistamiseen eli käytännössä EU-lainsäädännön kumoamiseen liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia.

Myös sillä on vaikutuksia, huomioidaanko talvimerenkulun aiheuttama lisäpolttoainekulutus sääntelyssä. Suomi on esittänyt, että aluksen jäänluokan ja jäissäkulun aiheuttama lisäpolttoainekulutus pitäisi jättää huomiotta aluksen vuotuisten kokonaispäästöjen tarkastelusta. Suomen ehdotus on, että talvimerenkulun huomioitaisiin MARPOL-yleissopimusta täydentävissä ohjesäännöissä.

Tiedonkeruujärjestelmän tietojen julkisuuteen ja hiili-intensiteettisääntöjen uudelleentarkasteluun liittyvillä muutoksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Koillis-Atlantin nimeäminen ilmapäästöjen valvonta-alueeksi tarkoittaa, että alueella liikennöivien alusten moottoreiden tulee täyttää MARPOL-yleissopimuksen tiukimmat vaatimukset. Vaatimuksesta ei aiheudu lisäkustannuksia suomalaisaluksille, koska Itämerellä ja Pohjanmerellä on voimassa vastaava vaatimus ja alukset ovat sopeutuneet vaatimukseen. Rikin ja pienhiukkasten päästörajoitusten vähentäminen edellyttää, että alus käyttää matalarikkistä polttoainetta tai rikin oksidipäästöt aluksen pakokaasusta poistavaa nk. rikkipesuria. Matalarikkinen polttoaine on perinteistä polttoainetta kalliimpaa, joten sääntelystä aiheutuu jossain määrin lisäkustannuksia alueella liikennöiville aluksille, joilla ei ole rikkipesuria.

6 Sopimusmuutoksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen kokonaisuudistus kuuluu merkittävilta osin EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Tällaisia määräyksiä ovat IMO:n nettonollakehystä koskevat määräykset, polttoöljyn kulutusta koskevaan tiedonkeruujärjestelmään liittyvät määräykset sekä Koillis-Atlantin nimeäminen ilmapäästöjen valvonta-alueeksi alusten rikkipäästöjen osalta.

Ei ole tiedossa, aikooko Euroopan unioni antaa sääntelyä sopimusmuutoksen jälkeen. Sopimusmuutoksesta ei tule selvää tarvetta uudelle EU-lainsäädännölle tai EU-lainsäädännön muutoksille.

Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus merenkulun ympäristönsuojelusta (76/2010) sisältävät alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin säädösten kansallista täytäntöönpanoa koskevat säännökset, sekä muut alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevat säännökset. Nyt neuvoteltavat MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen muutokset on tarkoitus saattaa Suomessa voimaan tarvittavin lainsäädäntötoimin.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 13 kohdan mukaisesti valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä. Saman lain 18 §:n 10 kohdan mukaan ympäristönsuojelu puolestaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kesken on jossain määrin eriävä näkemys siitä, missä määrin merenkulun ilmapäästöjen vähentämiseen tähtäävissä aluksia koskevissa vaatimuksissa on kyse ympäristönsuojelusta ja missä määrin kauppamerenkulusta. Asiasta on pyydetty Ahvenanmaan valtuuskunnan tulkinta.

Jos MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen uudistamiseen sisältyy maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä, edellyttää sopimusmuutosten voimaansaattamissäädöksen voimaantulo Ahvenanmaalla itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti maakuntapäivien suostumusta.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

EU:n koordinoituja kantoja IMO:n meriympäristön suojelukomitean kokouksiin on valmisteltu neuvoston merenkulkutyöryhmässä komission niin sanotun non-paperin pohjalta. Aiempia kantoja ei ole hyväksytty neuvoston päätöksinä.

Euroopan parlamentille tiedotetaan neuvotteluista SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

9 Sopimusmuutoksen kansallinen käsittely

Sopimusneuvotteluja on käsitelty neuvottelujen aikana moneen otteeseen liikenne- ja viestintäministeriön koordinoimassa merenkulun sidosryhmäverkostossa sekä Liikenne- ja viestintäviraston koordinoimassa merenkulun ympäristöverkossa. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on konsultoinut muita ministeriöitä neuvottelujen eri vaiheissa.

U-kirjelmäluonnosta ja sen kanssa samansisältöistä ensivaiheessa annettua E-jatkokirjeluonnosta on käsitelty liikennejaoston kirjallisessa menettelyssä 27.–28.8.2025.

Eduskunnalle on annettu selvityksiä neuvotteluista E-kirjeellä E 37/2022 vp sekä E-jatkokirjeellä EJ 2/2024 vp. Suuri valiokunta on välittänyt erikoisvaliokuntien lausunnot (LiVL 15/2022 vp, YmVL 13/2022 vp) ja kannanoton (YmV 20.03.2024) tiedoksi valtioneuvostolle.

10 Sopimusmuutoksen hyväksyminen ja voimaantulo

MARPOL-yleissopimuksen uudistettu VI liite on tarkoitus hyväksyä IMO:n meriympäristön suojelukomitean 2. ylimääräisessä istunnossa 14.–17.10.2025.

MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen muutosten on tarkoitus tulla voimaan noudattaen MARPOL-yleissopimuksen niin sanottua hiljaista hyväksymismenettelyä. Ehdotuksen mukaan muutokset tulisivat voimaan 1.3.2027, jollei niitä ole 1.9.2026 mennessä vastustanut vähintään kolmasosa osapuolista tai osapuolet, joiden yhteenlaskettu kauppalaivasto muodostaa vähintään 50 prosenttia maailman kauppalaivaston bruttovetoisuudesta. IMO:n nettonollasääntelyn on tarkoitus tulla sovellettavaksi vuoden 2028 alusta. Päivämääriin voi vielä tulla muutoksia neuvottelujen aikana.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission esitystä EU:n yhteiseksi kannaksi sopimusmuutosten hyväksymisestä.

Valtioneuvoston kannat tuleviin MARPOL-määräyksiä tarkentavien ohjesääntöjen neuvotteluihin ovat seuraavat.

Valtioneuvosto pyrkii aktiivisin toimin varmistamaan, että jäissä kulkevien ja jäävahvistettujen alusten erityispiirteet huomioidaan MARPOL-määräyksiä tarkentavissa ohjesäännöissä.

Valtioneuvoston kannan mukaan IMO:n uuden rahaston tuottoja tulisi käyttää merenkulun päästöjä vähentävien ratkaisujen pikaiseen kehittämiseen ja käyttöönottoon.

Valtioneuvosto katsoo, että IMO:ssa neuvoteltu maailmanlaajuinen päästövähennystoimi tasaisi sekä kansainvälisen merenkulun päästösääntelyn epäsuhtaa että merenkulun ja elinkeinoelämän kilpailuympäristöä EU:n ja muun maailman välillä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio arvioi ripeästi IMO:n uudesta päästövähennystoimesta mahdollisesti syntyvää päällekkäisyyttä EU-lainsäädännön kanssa, ja ryhtyy tarvittaviin toimiin sen mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää rahaston varojen käyttöä ensisijaisesti meriliikenteen käyttövoimasiirtymän mahdollistamiseksi kehittyvissä saarivaltioissa ja vähiten kehittyneissä maissa perusteltuna.