

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Pariisin pöytäkirja — suunnitelma ilmastomuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen."

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Pariisin pöytäkirja — suunnitelma ilmastomuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen." (E 177/2014 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 18/2015 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Harri Laurikka, ympäristöministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Karoliina Anttonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Ilmastopaneeli
- johtava asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Pertti Salminen, Energiateollisuus ry
- asiantuntija Joona Turtiainen, Energiateollisuus ry
- kehityspoliittinen asiantuntija Jonas Biström, Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Akava ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- WWF Suomi

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen osapuolikokouksessa Pariisissa 30.11.—11.12.2015 pyritään sopimaan YK:n ilmastopöytäkirjan alaisuudessa uusi maailmanlaajuinen il-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2015 vp

mastosopimus vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Neuvottelut kaikkia maita koskevasta uudesta laillisesti sitovasta sopimuksesta käynnistettiin Durbanin osapuolikokouksessa vuonna 2011. Neuvottelumandaatin mukaan tavoitteena on sopia viimeistään vuonna 2015 ilmastopimoksen alaisuudessa protokollasta, muusta oikeudellisesta instrumentista tai lopputuloksesta, jolla on oikeusvaikutuksia ja jota sovellettaisiin kaikkiin osapuoliin ja pantaisiin täytäntöön vuodesta 2020 lähtien. Vuonna 2020 (31.12.2020) päättyy myös Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi.

Pariisin sopimuksen keskeisimmät neuvottelukysymykset ovat: pitkän aikavälin päästövähennystavoite, kehittyvien ja teollisuusmaiden vastuunjako, päästöjen vähentäminen, ilmastomuutokseen sopeutuminen, ilmastotoimien rahoitus, teknologian kehittäminen ja siirto, toimintavalmiuksien tukeminen, päästöjen laskenta ja raportointi, kansainväliset markkinamekanismit sekä sopimuksen voimaantulo, toiminta ja sen oikeudellinen muoto.

Virkamiestason neuvotteluissa Genevessä helmikuussa 2015 päästiin yhteisymmärrykseen siitä, että ns. Geneven neuvotteluteksti on virallinen Pariisin sopimuksen luonnos. Geneven teksti on toimitettu tiedoksi kaikille ilmastopimoksen osapuolille maaliskuussa 2015, mikä mahdollistaa ilmastopimoksen menettelytapavaatimusten mukaisesti sen, että Pariisissa hyväksyttävä lopputulos voi olla ilmastopimoksen alainen uusi pöytäkirja. Geneven teksti on kuitenkin 90-sivuinen eri maiden ja neuvotteluryhmien kantojen kokoelma, joka ei sellaisenaan täytä kansainvälisen valtiosopimuksen edellytyksiä tai ole valmis vietäväksi ministeritason neuvotteluihin.

Virkamiestason neuvottelukokouksessa Bonnissa kesäkuussa 2015 pyrittiin virtaviivaistamaan Geneven tekstiä ja karsimaan sen sisältämien ratkaisuvaihtoehtojen määrää sekä laatimaan ensimmäinen luonnos sopimusta täydentäväksi osapuolikokouksen päätökseksi. Neuvotteluissa saavutettiin kuitenkin vain hyvin vähän edistystä. Bonnin kokouksen päätteeksi neuvottelujen puheenjohtajat saivat mandaatin laatia neuvottelujen pohjaksi Geneven tekstin pohjalta uuden neuvottelutekstin, jossa olisi poistettu päällekkäisyyksiä sekä selkeytetty sitä, mitkä osuudet kuuluisivat varsinaiseen sopimukseen ja mitkä osapuolikokouksen päätökseen.

Puheenjohtajien uusi neuvotteluteksti saatiin 24.7. Asiakirjassa on karsittu Geneven tekstin päällekkäisyyksiä sekä ryhmitelty substanssiteemoja aiempaa selkeämmin. Geneven tekstin sisältämiä substanssivaihtoehtoja ei ole kuitenkaan karsittu. Rakenteen osalta uusi teksti on askel eteenpäin, vaikka substanssiasioden osalta ratkaisut jäävät odottamaan jatkoneuvotteluja. Neuvotteluja jatketaan virkamiestasolla Bonnissa 31.8.—4.9. sekä 19.—23.10. pidettävissä neuvottelukokouksissa. Poliittisesti kaikkein vaikeimmat kysymykset ratkaistaneen vasta ministeritasolla Pariisissa.

Osana EU:n sisäistä valmistautumista Pariisin kokoukseen komissio antoi tiedonannon "Pariisin pöytäkirja — suunnitelma ilmastomuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen" 25.2.2015. Tiedonanto sisältää komission vision uudesta ilmastopimuksesta, ja sen pohjalta keskusteltiin uuden ilmastopimoksen neuvotteluista ympäristöministereiden epävirallisessa kokouksessa huhtikuussa 2014.

Liman osapuolikokouksessa vahvistetun, Varsovassa osapuolikokouksessa vuonna 2013 sovitun tavoitteen mukaisesti kaikkien osapuolien tulisi toimittaa ns. aiottu kansallinen panoksensa (-intended nationally determined contribution, INDC) uuteen ilmastopimukseen hyvissä ajoin en-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2015 vp

nen ilmastopöimuksen 21. osapuolikokousta, ja niiden osapuolien, jotka ovat siihen valmiita, tulee toimittaa oma INDC vuoden 2015 ensimmäisellä neljänneksellä. INDC:llä ilmastopöimuksen osapuolet ilmoittavat millaisia päästövähennyksiä ne ovat valmiit tekemään uuden ilmastopöimuksen puitteissa vuoden 2020 jälkeen. Tähän mennessä (27.8.2015) on annettu 29 INDC:tä, ts. panos 57 ilmastopöimuksen osapuolelta. Panoksensa antaneiden maiden yhteenlasketut kasvihuonekaasupäästöt kattavat yli 60 prosenttia vuoden 2012 maailmanlaajuisista kasvihuonekaasupäästöistä. Maiden lopulliset panokset (nationally determined contribution, NDC) Pariisiin sopimukseen annetaan myöhemmin.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen INDC (6.3.2015) pohjaa Eurooppa-neuvoston 2014 lokakuussa tekemälle päätökselle vähentää kasvihuonekaasupäästöjä EU:n sisäisesti vähintään 40 %:a vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. INDC:ssä kuvataan em. päästövähennystavoite Liman osapuolikokouksessa joulukuussa 2014 sovitun ohjeistuksen mukaisesti. Maankäyttösektorin osalta INDC:ssä toistetaan Eurooppa-neuvoston päätelmäkirjaus, jonka mukaisesti päätös siitä, miten maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous sisällytetään, tehdään heti, kun tekniset olosuhteet sallivat sen ja joka tapauksessa ennen vuotta 2020. EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen INDC koskee päästöjen hillintää eikä se sisällä rahoitus- tai sopeutumisosioita. EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen INDC oli Sveitsin jälkeen toinen uuteen ilmastopöimukseen annettu INDC.

Suomi tuki EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisen aiotun kansallisen panoksen käsittelyn yhteydessä näkemystä siitä, että yksityiskohtien tarkentuminen ei saa laskea EU:n lopullisen päästövähennystavoitteen kunnianhimon tasoa. Saman periaatteen tulisi koskea kaikkia osapuolia niiden antaessa lopulliset sitoumuksensa Pariisiin sopimukseen.

Komissio järjestää yhteistyössä COP-22-puheenjohtajamaa Marokon kanssa lokakuussa 2015 konferenssin, jossa arvioidaan osapuolien aiottujen kansallisten panosten riittävyyttä suhteessa globaaliin kahden asteen tavoitteeseen. Liman osapuolikokouksen päätöksen mukaisesti aiotusta kansallisista panoksista ei järjestetä erillistä arviointia ilmastopöimuksen puitteissa. Sihteeristö julkaisee kaikki INDC:t internetissä ja laatii marraskuun alkuun mennessä yhteenvedon niiden INDC:n vaikutuksista, jotka on toimitettu 1. lokakuuta mennessä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että Pariisiin sopimuksen tulee olla kattava, sääntöihin perustuva ja oikeudenmukainen mahdollistaen laajan osallistumisen ja velvoitteiden täysimääräisen toteuttamisen. Suomi suhtautuu myönteisesti näkemyksiin, joiden mukaan Pariisiin sopimuksen tulisi olla tiivis ja pitkäikäinen sisältäen siten vain kaikkein keskeisimmät päätökset ja periaatteet samalla, kun sopimuksen toimeenpanoon liittyvät ja muut yksityiskohdat voitaisiin hyväksyä osapuolikokouksen päätöksillä Pariisissa ja sen jälkeen.

Suomen näkemyksen mukaan yksityiskohtien myöhempi tarkentuminen ei saa laskea Pariisiin sopimukseen annettavien lopullisten päästövähennyslupausten kunnianhimon tasoa suhteessa aiotuihin kansallisiin panoksiin (ns. intended nationally determined contribution, INDC).

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2015 vp

Suomi korostaa, että sopimuksen voimaantulokynnyksenä voisi toimia parhaiten tietty hiilidioksidipäästöjen kokonaispäästö määrä yhdistettynä riittävään lukumäärään ratifiointeja. Suomen näkemyksen mukaan sopimuksen voimaantulokynnyksen tulisi olla riittävän korkea, jotta varmistetaan suurimpien päästäjien mukanaolo sopimuksessa, mutta toisaalta sellainen, että sopimus voi realistisesti tulla voimaan viimeistään vuonna 2020. Lisäksi voimaantulokynnys pitäisi määritellä selvästi, jotta sen täyttyminen voidaan yksiselitteisesti myöhemmin todeta.

Suomelle on erittäin tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot voivat toteuttaa päästövähennystavoitteensa yhteisesti Eurooppa-neuvoston lokakuun 2014 päätelmien mukaisella tavalla.

Suomi tukee EU:n aiempaa kantaa täsmentävää pitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan maailmanlaajuisia kokonaispäästöjä tulisi vähentää vähintään 60 prosenttia vuoden 2010 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Suomi ei näe välttämättömäksi sopia hillinnän ohella pitkän aikavälin tavoitteita muille sopimuksen osa-alueille. Mahdollisissa neuvotteluissa muiden osa-alueiden pitkän aikavälin tavoitteista tulisi painottaa laadullisten kriteerien merkitystä.

Suomi pitää tärkeänä, että Pariisin sopimus mahdollistaa päästöjen hillintää koskevan kunnianhimon nostamisen myöhemmässä vaiheessa. Lisäksi Suomi korostaa, että kansallisten päästövähennystavoitteiden riittävyyttä suhteessa pitkän aikavälin tavoitteeseen tulee seurata ja niiden mahdollisen kiristämisen on oltava yksinkertaista. Siten Suomi suhtautuu positiivisesti osapuolien hillintätavoitteiden viisivuotisiin uudelleentarkasteluihin.

Kokonaisneuvottelutilanne huomioiden Suomi suhtautuu myönteisesti tarkastelusykleihin myös sopeutumisen ja ilmastorahoituksen osalta, mutta samalla tulisi kiinnittää huomiota näiden toimien erilaisuuteen ja hillinnän syklistä eriäviin päämääriin. Suomi voi tukea näkemystä, jonka mukaan Pariisin sopimuksen ilmastorahoitusta koskevien kirjausten olisi oltava dynaamisia ja sopeutettavissa osapuolten muuttuviin olosuhteisiin.

Suomi näkee trooppisen metsäkadon pysäyttämistä ja metsien kestäväää käyttöä koskevan REDD+ -mekanismin tärkeänä keinona päästövähennyksille trooppisissa kehitysmaissa. Suomen näkemyksen mukaan nykyinen REDD+ -mekanismi on osa pitkän aikavälin siirtymää kohti kaikkia maita koskevaa yhtenäistä järjestelmää maankäyttösektorilla.

Suomi katsoo, että kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöjen vähentämistä koskevista toimista olisi mahdollisimman pian säänneltävä tehokkaasti ICAOssa ja IMOssa ja HFC-yhdisteiden (fluorihilivetykaasut) rajoituksista päätettävä Montrealin pöytäkirjan alla.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Suomen näkemyksen mukaan ilmastonmuutokseen sopeutuminen on tärkeä Pariisin sopimuksen osa-alue ja sopimuksen tulisi kannustaa maita parantamaan ja tehostamaan sopeutumiseen liittyvää suunnittelua ja suunnitelmien toimeenpanoa sekä kokonaisvaltaisesti kehittymään ilmastonmuutoksen riskejä paremmin sietäviksi huomioimalla ilmastonmuutos maiden yleisissä kehitysuunnitelmissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2015 vp

Ennen vuotta 2020 tehtävät toimet päästöjen vähentämiseksi

Suomi pitää tärkeänä, että Pariisissa sovitaan myös toimista, joilla vahvistettaisiin maiden ilmastotoimia ja yhteistyötä päästöjen vähentämiseksi jo ennen Pariisin sopimuksen voimaantuloa. Toimien pääpainon tulee olla päästöjen hillinnässä, mutta neuvottelutilanne huomioiden on toimissa mahdollista huomioida soveltuvien osin myös muita ilmastositomuksen osa-alueita.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta on toimialansa mukaisesti tarkastellut valtioneuvoston valmistelemia Suomen kantoja erityisesti elinkeinoelämään kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta ja on tässä lausunnossaan nostanut esille keskeisimpinä pitämiään teemoja.

Valiokunta toteaa, että kirjelman mukaiset Suomen kannat ovat oikeansuuntaisia ja lähtökohtaisesti kannatettavia. Tavoitteena tulee olla tasapuolinen, maantieteellisesti ja soveltamisalaltaan kattava sopimus parhaan mahdollisen vaikuttavuuden saamiseksi; erityisesti sääntelyn lieveilmiöiden, kuten hiilivuodon, estämiseksi. Suomen intressissä on pyrkiä vaikuttamaan mahdollisimman kattavan sopimuksen aikaansaamiseen, koska kansalliset kilpailukykytekijämme ovat parhaiten hyödynnettävissä sellaisessa oikeudellisessa viitekehyksessä, jossa kaikki toimijat ovat yhtäläisesti velvoitettuja vähentämään päästöjään.

Ilmastorahoitus

Talousvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään kovin vähän huomiota ilmastorahoitukseen, vaikka juuri rahoitukseen liittyvät seikat osoittautunevat ratkaiseviksi tekijöiksi paitsi sen suhteen, mikä vaikuttavuus sopimuksella tulee olemaan, myös siihen, pystytäänkö sopimusta ylipäänsä saavuttamaan. Kansallisessa kannanmuodostuksessa ja eduskunnan informoinnissa näitä seikkoja täytyy pitää esillä samanaikaisesti.

Sopimuksen avulla tulee pyrkiä laajentamaan rahoitus pohjaa kasvattamalla rahoitukseen osallistuvien maiden joukkoa ja vaikuttamalla yksityisen rahoituksen ohjautumiseen vähähiilisen ja ilmastokestävän yhteiskunnan kehittämiseen. Uudessa sopimuksessa ja siihen liittyvissä rakenteissa tulee pyrkiä vähentämään rahoituksen pirstoutuminen eri järjestelmiin ja sen sijaan luomaan yhdensuuntaiset ja läpinäkyvät rahoitusrakenteet. Tulee hakea innovatiivisia ja mahdollisimman markkinaehtoisia rahoitusmuotoja. On tärkeää, että vähiten kehittyneet ja erityisen haavoittuvat maat saavat jatkossakin tukea hyviin ja hyvin toteutettuihin ilmastotoimiin. Ilmastorahoitus ei silti saa muodostua avoimeksi resurssilähteeksi niillekään toimijoille, joiden tukemisen katsotaan olevan kokonaisarviointissa tarkoituksenmukaista.

Välitavoitteet

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että viisivuotiset tarkastelusyklit ovat kannatettavia mm. päästövähennystavoitteiden nostamiseksi. Talousvaliokunta huomaut-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2015 vp

taa, että tarkastelujaksojen sisällön ja kunkin jakson päättyessä toteutettavien toimien jäädessä vielä tässä vaiheessa jossain määrin avoimiksi on valiokunnan vaikea ottaa kantaa näiden toimien tarkoituksenmukaisuuteen.

Sopimuksen ulkopuolelle jäävien maiden asema

Valiokunta huomauttaa kirjelmän jättävän avoimeksi, millainen on sopimuksen ulkopuolelle jäävien maiden asema. Neuvottelujen edetessä tulee ratkaista, miten kannustetaan poisjääneitä liittymään sopimukseen vaikka vasta myöhemmässäkin vaiheessa. Tarkoituksenmukaisen ja vaikuttavan kannustin- ja sanktiojärjestelmän luominen onkin tunnistettavissa yhdeksi sopimuksen haastavimmista elementeistä.

Lopuksi

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että näin merkittävässä asiassa päätöksenteon taustaksi olisi käytettävissä täsmällistä tietoa sitoumuksen kohteena olevan sopimuksen sisällöstä. Monenvälisen sopimusten ongelma on kuitenkin siinä, että muodostettaessa neuvottelijoiden mandaattia kansallisessa päätöksentekoprosessissa sopimuksen yksityiskohdat eivät ole vielä täysin selvillä. Tällöin neuvottelijoiden valtuudet on jätettävä siten väljiksi, että kansalliset intressit tulevat riittävästi huomioiduiksi silti sitomatta neuvottelijoiden käsiä tavalla, joka estäisi sopimukseen pääsemisen. Sääntelyn edellyttämät toimet tulee joka tapauksessa asettaa siten, että ne ovat mitattavia ja todennettavissa olevia suureita. Talousvaliokunta tähdentää Suomen kansallisen edunvalvonnan merkitystä EU:n sisäisen taakanjakokeskustelun suhteen ja pitää tärkeänä, että eduskunta informoidaan riittävän aikaisessa vaiheessa näiden neuvottelujen etenemisestä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 15.9.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2015 vp

jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Jari Leppä kesk
varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller