

U 8/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ilmastonmuutosta koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimukseen liittyvästä Pariisin sopimuksesta (Pariisin sopimus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle muistio ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimukseen liittyvästä Pariisin sopimuksesta.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2016

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Neuvotteleva virkamies Tuomas Kuokkanen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO
22.2.2016

ILMASTONMUUTOSTA KOSKEVAAN YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN PUITE-SOPIMUKSEEN LIITTYVÄSTÄ PARIISIN SOPIMUKSESTA

1 Tausta

Pariisin sopimus hyväksyttiin ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puite-sopimuksen (SopS 61/1994, jäljempänä ilmastosopimus) sopimuspuolten 21. konferenssissa Pariisissa 12 päivänä joulukuuta 2015. Sopimus koskee vuoden 2020 jälkeistä aikaa, jolloin ilmastosopimukseen liittyvän Kioton pöytäkirjan (SopS 12—13/2005) toinen velvoitekausi on päättynyt.

Pariisin sopimuksen aikaansaamista on laajasti kiitetty maailmanlaajuisesti. Sopimusta on yleisesti pidetty merkittävänä käännteentekevänä saavutuksena kansainvälisessä ilmastopolitiikassa.

Pariisin sopimusteksti on Pariisin ilmastokokouksen hyväksymän osapuolikokouspäätöksen (1/CP.21) liitteenä. Osapuolikokouspäätös sisältää Pariisin sopimusta täydentäviä elementtejä. Lisäksi päätöksessä on useita jatkotyötä koskevia valtuutuksia, joiden perusteella ilmastosopimuksen piirissä valmistellaan Pariisin sopimuksen toimeenpanoa koskevia luonnospäätöksiä, jotka Pariisin sopimuksen osapuolikokouksen on sittemmin tarkoitus hyväksyä sopimuksen tultua voimaan.

Osana Pariisin sopimuksen neuvotteluita ilmastosopimuksen osapuolet toimittivat vuoden 2015 aikana ns. aiottuja kansallisesti määriteltyjä panoksia (INDC, intended nationally determined contribution), jotka sisältävät päästövähennys- ja/tai sopeutumistavoitteita. Toimitettujen panosten kattavuus on hyvin korkea, sillä niiden osuus maailmanlaajuisista kasvihuonekaasujen kokonaispäästöistä on yli 95 prosenttia.

Pariisin sopimus on avoinna allekirjoitettavaksi ilmastosopimuksen osapuolille YK:n päämajassa New Yorkissa 22.4.2016—21.4.2017. YK:n pääsihteeri järjestää sopimuksen allekirjoituseremonian 22 päivänä huhtikuuta 2016. Tämän jälkeen ilmastosopimuksen osapuolet voivat sitoutua Pariisin sopimukseen omien kansallisten menettelyiden mukaisesti joko ratifioimalla, hyväksymällä tai liittymällä. Sopimus tulee voimaan, kun sen on vahvistanut vähintään 55 osapuolta, joiden osuus maailmanlaajuisista kasvihuonekaasupäästöistä on vähintään 55 prosentti.

2 Sopimusneuvottelut ja käsittely EU:ssa

Pariisin sopimuksen neuvotteluprosessi käynnistettiin vuonna 2011 Durbanissa, Etelä-Afrikassa, pidetyssä ilmastosopimuksen 17. konferenssissa, jossa sovittiin maailmanlaajuisesta sopimusta koskevasta neuvotteluprosessin aloittamisesta. Uutta sopimusta koskevia neuvotteluita käytiin erillisessä ilmastosopimuksen konferenssin alaisessa työryhmässä (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP).

U 8/2016 vp

Pariisin kokoukseen valmistautumiseksi EU:n komissio antoi 25 päivänä helmikuuta 2015 tiedonannon ”Pariisin pöytäkirja – suunnitelma ilmastonmuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen” (COM(2015) 81final), joka sisälsi komission vision uudesta ilmastopöytäkirjasta. Tiedonantoa täydensi Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission yhteistyössä laatima vuoden 2015 ilmastodiplomatian toimintasuunnitelman, jonka ulkoasiainneuvosto hyväksyi 19 päivänä tammikuuta 2015. Lisäksi ulkoasiainneuvosto hyväksyi 15 päivänä helmikuuta 2016 vuotta 2016 koskevat päätelmät EU:n ilmastodiplomatiasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

EU:n ympäristöneuvosto saavutti 6 päivänä maalikuuta 2015 yhteisymmärryksen EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisestä INDC:stä, joka perustuu Eurooppa-neuvoston 2014 lokakuussa tekemälle päätökselle vähentää kasvihuonekaasupäästöjä EU:n sisäisesti vähintään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Toimitettu INDC ei ennakoisi Pariisin sopimuksen nojalla tehtävän EU:n kansallisen panoksen (nk. NDC, nationally determined contribution) lopullista tasoa eikä sitä, miten siihen päästäisiin.

EU:n komission on tarkoitus antaa 2 päivänä maaliskuuta 2016 tiedonanto, jossa analysoidaan ja arvioidaan Pariisin kokouksen lopputulosta. Komission tavoitteena on sen jälkeen antaa ehdotus Pariisin sopimuksen allekirjoittamiseksi EU:n puolesta. Allekirjoitusta koskevaa ehdotusta pyritään käsittelemään neuvoston ympäristötyöryhmässä 11 päivänä maaliskuuta sekä COREPER:issä 23 päivänä maaliskuuta tai 6 päivänä huhtikuuta. Sen jälkeen allekirjoitusvaltuuksien antamisesta on tarkoitus päättää 11 päivänä huhtikuuta 2016 pidettävässä neuvoston kokouksessa, jotta EU voisi allekirjoittaa sopimuksen YK:n pääsihteerin järjestämässä allekirjoitusseremoniassa 22 päivänä huhtikuuta 2016.

3 Asian kansallinen käsittely

Ympäristöministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ilmastoneuvotteluryhmässä (YM, UM, TEM, VM, MMM, LVM, VNEUS). Lisäksi Pariisin sopimusneuvotteluiden aikana ilmastoneuvotteluryhmä kuuli laajasti eri sidosryhmiä.

Eduskunnalle annettiin tietoja edellä mainitusta komission tiedonannosta 10 päivänä huhtikuuta 2015 päivätyllä E-kirjeellä (E 177/2014 vp) ja sen 4 päivänä syyskuuta 2015 päivätyllä jatkokirjeellä (EJ 18/2015 vp).

Asiaa on käsitelty ympäristöjaoston laajan kokoonpanon kokouksessa 18 päivänä helmikuuta 2016. Lisäksi U-kirjelmää on käsitelty kirjallisessa menettelyssä ilmastoneuvotteluryhmässä ja ympäristöjaostossa 22—23 helmikuuta 2016.

4 EU:n oikeudenmukainen oikeusperusta

Valtioneuvoston käytettävissä ei vielä ole komission ehdotusta sopimuksen allekirjoituspäätökseksi. Sopimuksen oikeusperusta tulee arvioitavaksi tarkemmin sopimuksen allekirjoittamista koskevan päätösehdotuksen yhteydessä sopimuksen sisällön valossa.

Valtioneuvoston arvion mukaan Pariisin sopimus on luonteeltaan sekasopimus, joka sisältää sekä jäsenvaltioiden että EU:n toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Yleissopimus sisältänee SEUT 192 artiklaan liittyviä määräyksiä, ja menettelyllisenä oikeusperustana tulee olemaan SEUT 218 artikla.

5 Pääasiallinen sisältö

Pariisin sopimus on valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen mukainen valtiosopimus. Sopimusteksti sisältää johdannon ja 29 artiklaa.

Sopimuksen tavoite on sen 2 artiklan mukaan vahvistaa maailmanlaajuisia ilmastotoimia muun muassa seuraavasti:

- pitämällä maailmanlaajuinen keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkien toimiin, joilla lämpeneminen saataisiin rajattua 1,5 °C:een suhteessa esiteolliseen aikaan;
- parantamalla kykyä sopeutua ilmastonmuutoksen haittavaikutuksiin ja kykyä joustavasti mukautua muuttuvaan ilmastoon sekä edistämällä kehitystä kohti alhaisia kasvihuonekaasujen päästöjä tavalla, joka ei uhkaa ruokaturvaa; sekä
- sovittamalla rahoitusvirrat vähäpäästöiseen kehityskulkuun ja kehitykseen, jossa mukaudutaan joustavasti muuttuvaan ilmastoon.

Tavoitteen saavuttamiseksi kaikilta osapuolilta odotetaan 3 artiklan mukaan lisääntyviä toimia päästöjen vähentämiseksi (4 artikla), ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi (7 artikla), ilmasto- rahoituksen lisäämiseksi (9 artikla), teknologian kehittämiseksi ja siirtämiseksi (10 artikla), toimintavalmiuksien vahvistamiseksi (11 artikla) ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi (13 artikla).

Päästöjen vähentäminen sekä nielujen säilyttäminen ja lisääminen

Päästöjen vähentämisen suhteen sopimuksen tavoite on 4 artiklan mukaan saavuttaa globaalien kasvihuonekaasupäästöjen huippu mahdollisimman nopeasti ja vähentää päästöjä nopeasti sen jälkeen siten, että ihmisen aikaansaamat kasvihuonekaasujen päästöt ja nielut ovat tasapainossa tämän vuosisadan jälkipuoliskolla.

Osapuolilla on velvollisuus valmistella kansallinen päästövähennystavoite viiden vuoden välein, toimittaa ja ylläpitää päästötavoitteita, pyrkiä saavuttamaan tavoitteet ja laatia tarvittavat politiikkatoimet. Kunkin osapuolen seuraavassa kansallisesti määritellyssä panoksessa tulee edetä osapuolen aiempaa panosta pidemmälle. Kyseisen seuraavan panoksen tulee vastata osapuolen korkeinta mahdollista tavoitetasoa, ottaen huomioon osapuolten yhteisen mutta eriytyneen vastuun sekä omat valmiudet kansallisten olosuhteiden mukaisesti. Osapuolten tavoitteet talletetaan ilmastopimuksen sihteeristön ylläpitämään julkiseen rekisteriin. Sopimus mahdollistaa sen, että EU ja sen jäsenvaltiot voivat toteuttaa päästövähennystavoitteensa yhteisesti.

Sopimuksessa todetaan, että osapuolet voivat tehdä yhteistyötä päästövähennysten saavuttamiseksi. Yhteistyön tulee edistää kestävä kehitystä ja varmistaa päästötavoitteiden integriteetti, perustua läpinäkyvyyteen ja välttää päästövähennysten kaksoislaskenta. Yhteistyö voi tapahtua linkittämällä päästökauppajärjestelmiä tai käyttämällä kansainvälistä päästökauppamekanismia 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

Maankäyttösektorin osalta osapuolia kehoitetaan 5 artiklassa säilyttämään ja lisäämään kasvihuonekaasujen nieluja ja varastoja, metsät mukaan lukien. Lisäksi osapuolia kannustetaan toteuttamaan ja tukemaan olemassa olevien menettelytapasääntöjen mukaisia REDD+ -toimia kehitysmaissa sekä vaihtoehtoisia lähestymistapoja metsien osalta.

Sopeutuminen ilmastonmuutokseen sekä ilmastonmuutoksen aiheuttamat vahingot ja menetykset

Pariisin sopimuksen 7 artiklassa osapuolet asettavat maailmanlaajuisen sopeutumistavoitteen tarkoituksenaan parantaa sopeutumiskykyä, vahvistaa kykyä joustavasti mukautua muuttavaan ilmastoon ja vähentää alttiutta ilmastonmuutokselle edistääkseen samalla kestävästä kehityksestä ja lämpötilan nousuun nähden riittävää sopeutumista. Kaikilla osapuolilla on velvollisuus ryhtyä soveltuviin toimiin. Kehittyville maille kuitenkin annetaan jatkuvaa ja lisääntyvää rahoitusta sopeutumistoimiin.

Sopimuksen 8 artiklassa tunnustetaan tarve ehkäistä ja minimoida sään ääri-ilmiöiden ja hiitaasti tapahtuvien muutosten aiheuttamia vahinkoja ja menetyksiä. Pariisin osapuolikokouspäätöksen mukaan vastuukysymykset ja vahingonkorvaukset on kuitenkin rajattu asiakokonaisuuden ulkopuolelle.

Ilmastorahoitus köyhimmille ja haavoittuvimmille maille

Sopimuksen 9 artiklan mukaan kehittyneillä mailla on velvollisuus tukea kehittyviä maita ilmastotoimissa. Sopimus ei sisällä numeerisia tavoitteita rahoitukselle. Sen sijaan Pariisin kokouksen osapuolikokouspäätöksen mukaan kehittyneiden maiden nykyinen tavoite saada liikkeelle julkisista ja yksityisistä rahoituslähteistä yhteensä 100 miljardia USD vuodessa vuoteen 2020 mennessä ulotetaan koskemaan myös vuosia 2020—2025. Kehittyneiden maiden ilmastorahoitustasoa ja -suunnitelmia seurataan. Rahoituksessa huomioidaan myös yksityinen rahoitus. Muille maille kuin kehittyneille maille rahoitus ja siitä raportointi on vapaaehtoista.

Teknologian siirto ja toimintavalmiuksien vahvistaminen

Pariisin sopimuksen 10 artiklan mukaan osapuolilla on yhteinen visio siitä, että on tärkeää toteuttaa teknologian kehittämistä ja siirtoa, jotta saadaan parannetuksi kykyä sietää ilmastonmuutosta ja vähennetyksi kasvihuonekaasujen päästöjä. Toimintavalmiuksien vahvistamisella tulisi puolestaan 11 artiklan mukaan parantaa kehitysmaaosapuolten valmiuksia ja kykyä tehokkaasti ilmastonmuutokseen liittyviin toimiin.

Läpinäkyvyys

Pariisin sopimuksen 13 artiklassa perustetaan keskinäisen luottamuksen lisäämiseksi ja tehokkaan täytäntöönpanon edistämiseksi toiminnan ja tuen avoimuuspuitteet. Artiklan mukaan kaikkien osapuolten tulee toimittaa tietoja päästöistään sekä edistymisestä kohti päästötavoitteensa saavuttamista. Kehitysmaille annetaan kuitenkin tukea artiklan täytäntöönpanemiseksi.

Muut määräykset

Sopimuksen 1 artikla sisältää sopimuksessa käytetyt määritelmät. Sopimuksen 12 artikla koskee ilmastonmuutosta koskevaa kasvatusta ja koulutusta. Sopimuksen toimeenpanossa tehdään 14 artiklan mukaan säännöllisiä, eri osa-alueet kattavia väliarviointeja 5 vuoden välein. Ensimmäinen arvio tehdään vuonna 2023. Sopimuksen 15 artiklassa perustetaan lisäksi mekanismi helpottamaan sopimuksen määräysten täytäntöönpanoa ja edistämään niiden noudattamista. Sopimuksen toimeenpanon määrittäminen on määrätty sopimuksen 16—19 artiklassa. Sopimuksen loppumääräykset sisältyvät sopimuksen 20—29 artikloihin.

6 Sopimuksen allekirjoittaminen, ratifiointi ja voimaantulo

Pariisin sopimus on avoinna allekirjoitettavaksi YK:n päämajassa New Yorkissa 22.4.2016—21.4.2017. YK:n pääsihteeri järjestää allekirjoitusseremonian 22 päivänä huhtikuuta 2016. Ilmastopimuksen osapuolet voivat sitoutua Pariisin sopimukseen omien kansallisten menettelyiden mukaisesti joko ratifioimalla, hyväksymällä tai liittymällä. Pariisin sopimus tulee voimaan, kun sen on vahvistanut vähintään 55 osapuolta, joiden osuus maailmanlaajuisista kasvihuonekaasupäästöistä on vähintään 55 prosenttia. Voimaantulokynnyksen liittyvien päästöjen määrittämiseksi ilmastopimuksen sihteeristö pitää internet-sivuillaan luetteloa osapuolten toimittamista viimeisimmistä päästötiedoista.

Komission odotetaan antavan 2 päivänä maaliskuuta 2016 ehdotuksen Pariisin sopimuksen allekirjoittamisesta siten, että EU pystyisi allekirjoittamaan sopimuksen 22 päivänä huhtikuuta 2016. Ympäristöministeriö on lähettänyt Suomen kansallista allekirjoitusta koskevan asian lausuntokierrokselle. Allekirjoitusvaltuudet pyritään hankkimaan niin, että myös Suomi voisi allekirjoittaa Pariisin sopimuksen 22 päivänä huhtikuuta 2016.

7 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Pariisin sopimuksen neuvotteluiden aikana sopimuksen mahdollisia vaikutuksia arvioitiin eduskunnalle annetussa E-kirjeessä (E 177/2014 vp) ja sen jatkokirjeessä (EJ 18/2015 vp). EU:n antaman INDC:n taloudellisia ja muita vaikutuksia arvioitiin puolestaan EU:n 2030 ilmasto- ja energiapaketin valmistelun yhteydessä.

Pariisin sopimuksen ilmastorahoitusta koskevilla määräyksillä on taloudellisia vaikutuksia, sillä sopimus velvoittaa teollisuusmaita jatkamaan kehitysmaiden tukemista. Pariisin sopimuksen taloudellisia ja muita vaikutuksia tullaan analysoimaan myöhemmin tarkemmin selvitettäessä Pariisin sopimuksen ratifiointia sekä EU:n että Suomen puolesta.

Mikäli tähän mennessä esitetyt INDC:t toteutetaan, on vaikutus päästöihin, ilmaston lämpenemiseen ja myös teknologiamarkkinoihin merkittävä. Arvioiden mukaan tähän mennessä annetuilla kontribuutioilla päästään n. 2,7—3 asteen tasolle, mikä on merkittävä parannus entiseen n. 3,5—4 asteen kehityspolkuun. Alustavat lupaukset eivät kuitenkaan vielä riitä, jotta globaalien päästöjen kehitys saataisiin enintään kahden asteen lämpenemisen mahdollistavalle polulle. Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) mukaan sopimuksen toimeenpano tulee merkittävästi lisäämään puhtaan teknologian kysyntää. Pariisin sopimuksen ja siihen liittyvien kontribuutioiden vaikutus teknologiamarkkinoihin ja investointivirtojen kääntymiseen on Suomen talouden näkökulmasta mahdollisuus. Samalla laajempi globaali osallistuminen ilmastotoimiin tasoittaa kansainvälistä kilpailuasetelmaa ilmastopolitiikkaan liittyvien kustannusten osalta.

8 Suhde Suomen lainsäädäntöön

Ennen komission ehdotusta sopimuksen allekirjoituspäätökseksi tai ratifioimiseksi on vaikea arvioida, mitkä sektorit tulevat kuulumaan kansalliseen toimivaltaan ja mitkä vaikutukset niillä tulee olemaan lainsäädännön alaan.

9 Ahvenanmaan asema

Pariisin sopimus sisältänee määräyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tällaisia määräyksiä ovat esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdassa tarkoitetut ympäristönsuojelua koskevat määräykset. Maakunnan hallitusta on tiedotettu sopimuksen valmistelusta.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää Pariisin sopimusta erittäin merkittävänä saavutuksena. Alustavan arvion mukaan EU:n keskeiset neuvottelutavoitteet toteutuivat Pariisin kokouksessa.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan yleissopimus on sekasopimus, joka sisältää sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Suomelle on erittäin tärkeää, että Pariisin sopimuksen mukaan EU ja sen jäsenvaltiot voivat toteuttaa päästövähennystavoitteensa yhteisesti Eurooppa-neuvoston lokakuun 2014 päätelmien mukaisella tavalla.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että EU allekirjoittaa Pariisin sopimuksen YK:n pääsihteerin 22 päivänä huhtikuuta 2016 järjestämässä allekirjoitusseremoniassa. Valtioneuvoston mukaan allekirjoituksen jälkeen EU:ssa on tarpeen erikseen selvittää Pariisin sopimuksen ratifioinnin edellytyksiä.

11 Arvio siitä, milloin eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytössä

Eduskunnan kanta Pariisiin sopimuksen allekirjoittamiseen EU:n puolesta tulisi valtioneuvoston tämänhetkisen arvion mukaan olla käytettävissä ennen 23 päivänä maaliskuuta tai 6 päivänä huhtikuuta 2016 pidettävää COREPER-kokousta.