

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastonmuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen."

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastonmuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen." (E 177/2014 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Harri Laurikka, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Laura Aho, ympäristöministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Karoliina Anttonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- metsäneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- kehityspoliittinen asiantuntija Jonas Biström, Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry
- suojeluasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- ilmastoasiantuntija Kaarina Kolle, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS JA JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen osapuolikokouksessa Pariisissa 30.11.—11.12.2015 pyritään sopimaan YK:n ilmastopimoksen alaisuudessa uusi maailmanlaajuinen ilmastopimus vuoden 2020 jälkeiselle ajalle.

Valtioneuvoston perusmuistiossa otetaan kantaa komission tiedonannon visioihin ja tarkennetaan Suomen kantoja neuvotteluihin uudesta ilmastopimuksesta. Perusmuistiota on täydennetty jatkokirjelmällä EJ 18/2015 vp.

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.

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 huhituksessa 2014.

Liman osapuolikokouksessa vahvistetun, Varsovassa osapuolikokouksessa vuonna 2013 sovitun tavoitteen mukaisesti kaikkien osapuolien tulisi toimittaa ns. aiottu kansallinen panoksensa (intended nationally determined contribution, INDC) ilmastopimukseen hyvissä ajoin ennen ilmastopimoksen 21. osapuolikokousta, ja niiden osapuolien, jotka ovat siihen valmiita, tulee toimittaa oma INDC vuoden 2015 ensimmäisellä neljänneksellä. INDC:llä ilmastopimoksen osapuolet ilmoittavat millaisia päästövähennyksiä ne ovat valmiit tekemään uuden ilmastopimoksen puitteissa vuoden 2020 jälkeen. Tähän mennessä (27.8.2015) on annettu 29 INDC:tä, ts. panos 57 ilmastopimoksen osapuolelta. Panoksensa antaneiden maiden yhteenlasketut kasvihuonekaasupäästöt kattavat yli 60 prosenttia vuoden 2012 maailmanlaajuisista kasvihuonekaasupäästöistä. Maiden lopulliset panokset (nationally determined contribution, NDC) Pariisin 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 ilmastopimukseen annettu INDC.

Valiokunnan lausunto YmVL 3/2015 vp

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 Pariisin 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 aiottuista kansallisista panoksista ei järjestetä erillistä arviointia ilmastopimuksen 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

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tavoitteesta päättää neuvottelut uudesta maailmanlaajuisesta ilmastopimuksella vuonna 2015 Pariisissa ja saattaa sopimus voimaan vuonna 2020 pidetään tiukasti kiinni. Uudella sopimuksella on tavoiteltava maksimaalista vaikuttavuutta maailmanlaajuisen päästöjen vähentämiseksi, jotta ns. kahden asteen tavoite pysyy saavutettavissa. Päästöjen riittävän vähentämisen ja hiilivuotoriskin minimoinnin kannalta kunnianhimoiset kansalliset päästövähennystavoitteet, sopimuksen maantieteellinen ja sektorikohtainen kattavuus sekä suurten päästäjien sitoutuminen sopimukseen ovat tärkeitä tekijöitä. Tavoitteiden toteutumiseen taas vaikuttaa myös sopimuksen oikeudellinen sitovuus. Valtioneuvosto korostaa, että kaikilla edellä mainituilla tekijöillä on merkitystä sopimuksen vaikuttavuuden suhteen.

Valtioneuvosto katsoo, että päästöjä tulee vähentää kaikilta sektoreilta, mutta korostaa samalla, että yksittäisten, yksityiskohtaisten päästövähennyskeinojen sääntely uudessa sopimuksessa ei ole toivottavaa. Osapuolilla tulisi olla tavoitteensa puitteissa mahdollisuus määrittää parhaat päästövähennyskeinot yksin tai yhteistyössä muiden kanssa. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että uuden sopimuksen toimeenpanossa tulisi ensisijaisesti hyödyntää jo olemassa olevia instituutioita ja prosesseja.

Kattava globaali sopimusjärjestelmä turvaisi ja parantaisi suomalaisen teollisuuden toimintaedellytyksiä globaaleilla markkinoilla. Lisäksi se edesauttaisi vihreän teknologian markkinoiden syntymistä, kehittämistä ja käyttöönottoa.

Valtioneuvosto katsoo, että Pariisin sopimuksen tulee olla kattava, sääntöihin perustuva ja oikeudenmukainen mahdollistaen laajan osallistumisen ja velvoitteiden täysimääräisen toteuttamisen. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti näkemyksiin, joiden mukaan Pariisin 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.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan yksityiskohtien myöhempi tarkentuminen ei saa laskea Pariisin sopimukseen annettavien lopullisten päästövähennyslupausten kunnianhimon tasoa suhteessa aiottuihin kansallisiin panoksiin.

Valiokunnan lausunto YmVL 3/2015 vp

Valtioneuvosto korostaa, että sopimuksen voimaantulokynnyksenä voisi toimia parhaiten tietty hiilidioksidipäästöjen kokonaispäästö määrä yhdistettynä riittävään lukumäärään ratifiointeja. Valtioneuvoston 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.

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

Valtioneuvosto tukee EU:n aiempaa kantaa täsmentävää pitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan maailmanlaajuisia kokonaispäästöjä tulisi vähentää vähintään 60 prosenttia vuoden 2010 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Valtioneuvosto 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.

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

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

Valtioneuvosto näkee trooppisen metsäkadon pysäyttämistä ja metsien kestävästä käytöstä 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.

Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ilmastomuutokseen sopeutuminen on tärkeä Pariisin sopimuksen osa-alue ja sopimuksen tulisi kannustaa maita parantamaan ja tehostamaan sopeutumiseen liittyvää suunnittelua ja suunnitelmien toimeenpanoa sekä kokonaisvaltaisesti kehittämään ilmastomuutoksen riskejä paremmin sietäviksi huomioimalla ilmastomuutos maiden yleisissä kehityssuunnitelmissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Pariisissa sovitaan myös toimista, joilla vahvistettaisiin maiden ilmastotoimia ja yhteistyötä päästöjen vähentämiseksi jo ennen Pariisin sopimuksen voi-

Valiokunnan lausunto YmVL 3/2015 vp

maantuloa. Toimien pääpainon tulee olla päästöjen hillinnässä, mutta neuvottelutilanne huomioon otettuna, on toimita mahdollista huomioda soveltuvien osien myös muita ilmastopöimöksen osat alueita.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Maailmanlaajuisen ilmastopöimöksen aikaansaaminen Pariisiin ilmastokokouksessa joulukuussa siten, että sopimus voidaan saattaa voimaan viimeistään vuonna 2020, on äärimmäisen tärkeää, sillä päästöt on saatava laskuun hyvin nopeasti.

Hallitusten välisen ilmastopaneelin IPCC:n uusimman tieteellisen yhteenvetöraportin¹ mukaan ilmastomuutoksen vaikutukset ovat jo nähtävissä kaikilla mantereilla. Ilmastön lämpeneminen on tosiasia. Maapallon keskilämpötila on noussut 0,85 °C vuodesta 1880, merenpinta on noussut ja jäätiköt pienentyneet. Ilmastomuutos ja sen aiheuttamat ääri-ilmiöt uhkaavat paitsi ihmisen terveyttä, myös infrastruktuuria ja ekosysteemejä. Alueellisesti veden ja ruuan saanti vaikeutuu viljelysmaiden tuhoutumisen vuoksi. Edellä mainitut seikat saattavat johtaa hyvinkin laajamittaiseen ilmastopökolaisuuteen.

IPCC toteaa, että ilmastomuutos etenee kiihtyväästi seuraavat 50 vuotta, ja päästörajoituksilla voidaan vaikuttaa 2060-luvun ilmastoon. Muutos on valloilleen päästyään uhka ihmiskunnalle satojen vuosien ajan. Kasvihuonekaasut säilyvät ilmakehässä pitkään, joten ilmasto lämpenee, vaikka uusien päästöjen tuottaminen lopetettaisiin välittömästi. Ilmastomuutosta voidaan kuitenkin periaatteessa hidastaa niin paljon, etteivät ympäristölle ja ihmisille aiheutuvat vahingot ole ylitysepääsemättömiä. Tämä kuitenkin edellyttää, että ilmastomuutoksen vastaisiin toimiin ryhdytään heti.

IPCC luonnehtii seuraavia 25 vuotta vastuullisuuden aikakaudeksi, jolloin ratkaistaan maapallon kohtalo. Neljän asteen nousuun sopeutumista ei pidetä juuri mahdollisena ja kuuden asteen lämpenemisen arvioidaan merkitsevän planeettamme olosuhteiden niin suurta muutosta, että koko sivilisaation säilyminen on uhattuna. Pahimpien tulevaisuudenkuvien torjuminen edellyttää kasvihuonekaasupäästöjen nopeaa alasajoa ja siirtymistä päästöttömään energiaan. Synteesiraportissa esitetään fossiilisista polttoaineista luopumista vuosisadan loppuun mennessä, jotta ilmastön lämpeneminen pysyisi alle 2 °C:een tavoitteessa. Valiokunta toteaa tähän viitaten, että fossiilisista polttoaineista luopuminen koko maailmassa on tarpeen jo ennen vuosisadan loppua.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että Pariisiin sopimuksesta tulee kattava, vaikuttava ja oikeudenmukainen ja että se mahdollistaa päästöjen vähentämistavoitteiden kiristämisen myöhemmässä vaiheessa. Pariisissa tulee saada aikaan sopimus, jolla 30 suurinta maata tai maaryhmää sitoutuu sopimukseen siten, että globaalit päästöt saadaan tehokkaasti vähenemään.

Toistaiseksi ilmoitettujen kansallisten päästövähennysten määrä ei ole riittävä kahden asteen polun saavuttamiseen. Myös EU:n ilmoittama vähennystavoite edustaa keskitasoa, ja sitä on voitava tarkastella tulevaisuudessa uudelleen.

¹ IPCC Climate Change 2014 Synthesis Report; Fifth Assessment Report.

Valiokunnan lausunto YmVL 3/2015 vp

Valiokunta tukee esitettyä ajatusta viiden vuoden syklittäisestä tarkastelusta, sillä tulevaisuudessa saattaa tulla tarpeelliseksi tiukentaa lämpenemisrajan tavoitetta 2 °C:sta. Uusimman tieteellisen tutkimustiedon mukaan Grönlannin jään sulaminen voi muuttua peruuttamattomaksi jo 1,8 asteen lämpenemisestä ja kahden asteen lämpeneminen voi johtaa pitkällä aikavälillä 6 metrin merenpinnan nousuun². Myös kaikkia koskeva päästövähennystavoitteiden seuranta-, raportointi- ja todentamisyjärjestelmä on välttämätön päästökehityksen seuraamiseksi.

Rahoituskysymysten merkitys kehitysmaille on olennainen, ja niillä tulee olemaan merkittävä rooli myös Pariisissa sopimuksen aikaansaamiseksi. Koska vaikuttavan sopimuksen aikaansaaminen on välttämätöntä, tulee rahoituksen osalta löytyä riittävästi joustoa rakentavien kompromissien löytämiseksi vaarantamatta sopimuksen syntymistä. Kansainvälisesti on toistaiseksi sovittu rahoituksen kasvattamisesta 100 miljardin dollarin vuosittaiseen määrään sekä julkisista että yksityisistä lähteistä vuoteen 2020 mennessä. Toistaiseksi annetut rahoituslupaukset ovat vielä kaukana tästä tavoitteesta. Koska kaikilla toimilla päästöjen vähentämiseksi on kiire, on rahoituskeskustelussa kiinnitettävä huomiota myös tämän toteutumiseen.

Valiokunta toteaa, että vuoden 2020 jälkeisestä ilmastorahoituksesta ei ole vielä esitetty lukuja. Myös tältä osin rahoituskysymykset tulevat olemaan keskeisessä roolissa sopimuksen syntymisessä. Rahoituksen laskennan periaatteista on kuitenkin sovittu jo siten, että yksityisen rahoituksen laskemiseksi mukaan ilmastorahoitukseen sen tulee perustua jonkinasteiseen julkiseen interventioon. Valiokunta korostaa julkisen rahoituksen roolia erityisesti kaikkein köyhimpien kehitysmaiden osalta.

Valiokunta pitää kokonaisuuden kannalta tärkeänä, että institutionaaliset sijoittajat ottaisivat päätöksissään myös huomioon tarpeen luopua vähitellen fossiilisten polttoaineiden käytöstä kokonaan. Sekä yksityistä että julkista rahoitusta tarvitaan ilmastonmuutoksen hillinnässä onnistumiseksi. Valiokunta korostaa, että torjunnan kustannukset on myös arvioitu aikaisempaa alhaisemmiksi ja joka tapauksessa selvästi edullisemmiksi kuin hallitsemattoman lämpenemisen seurauksista aiheutuvat kustannukset. Valiokunta korostaa, että kustannuksia ja hyötyjä arvioitaessa pitää ottaa huomioon kynnsarvot, joiden ylittäminen aiheuttaa mittavia ja peruuttamattomia muutoksia. Näitä kynnsarvoja on mahdoton tietää tarkasti etukäteen, ja siksi varovaisuus on perusteltua. Uusimman tieteellisen tutkimustiedon mukaan esimerkiksi Länsi-Antarktiksella merenpinnan nousu on jo johtanut jään alla olevan meriveden ja mantereiden rajan siirtymiseen sisämaahan niin paljon, että tietyn jääalueen liukuminen mereen ja sen myötä merenpinnan nousu metrillä on jo väistämätöntä, joskaan ei tiedetä, miten pitkä aika tähän kuluu.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen myös siitä, että kattava globaali sopimusjärjestelmä turvaisi ja parantaisi suomalaisen teollisuuden toimintaedellytyksiä sekä edistäisi vihreän teknologian markkinoiden syntymistä, kehittämistä ja käyttöönottoa. Valiokunta korostaa, että sitoutuminen päästöjen vähentämiseen lisää globaalia kysyntää cleantech-ratkaisuille ja tuotteille ja edistää suomalaisten yritysten kilpailukykyä. On tärkeää että hallituksen kärkihankkeilla edistetään innovatiivisia cleantech-ratkaisuja ja niiden pääsyä markkinoille kotimaassa, jotta Suomi pysyy kilpailukykyisenä cleantechin kasvavilla maailmanmarkkinoilla.

2 Professori Hans Joachim Schellnhuber, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, PIK.

Valiokunnan lausunto YmVL 3/2015 vp

Valiokunta katsoo myös, että trooppisen metsäkadon pysäyttäminen ja metsien kestäväää käyttöä koskeva REDD+-mekanismi on tärkeä keino päästövähennyksille trooppisissa kehitysmaissa. Nykyinen REDD+-mekanismi on osa pitkän aikavälin siirtymää kohti kaikkia maita koskevaa yhtenäistä järjestelmää maankäyttösektorilla. Kehitysmaiden odotukset erityisesti rahoituksen osalta ovat tältäkin osin suuria ja kysymys siten Pariisin sopimuksen kannalta keskeinen. Suomen kannalta olennaiset maankäyttösektoria koskevat laskentasäännöt jäänevät päätettäväksi EU-tasolla Pariisin kokouksen jälkeen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 15.9.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.