

YSO Aho Laura(YM), Laurikka
Harri(YM)

27.08.2015

Asia

EU; Kansainväliset ilmastoneuvottelut; komission tiedonanto "Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastomuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen" – valmistautuminen Pariisin ilmastokokoukseen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 177/2014 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen osapuolikokouksessa Pariisissa 30.11.–11.12.2015 pyritään sopimaan uusi maailmanlaajuinen ilmastosopimus vuoden 2020 jälkeiselle ajalle sekä sen edellyttämästä tarkemmasta toimeenpanosta.

Tällä perusmuistiolla tarkennetaan ja täydennetään 10.4.2015 annetussa valtioneuvoston selvityksessä ”Kansainväliset ilmastoneuvottelut; komission tiedonanto ”Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastomuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen” esitettyjä Suomen kantoja ottaen huomioon neuvottelutilanteen kehittyminen.

Eurooppa-neuvosto päätti lokakuussa 2014 EU:n vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan puitteista, jonka mukaan EU sitoutuu vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 40 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Eurooppa-neuvoston päätöksen mukainen päästövähennystavoite on ilmoitettu maaliskuussa 2015 YK:n ilmastosopimuksen sihteeristölle EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisenä panoksena Pariisin sopimusta varten.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että Pariisin sopimuksen tulee olla kattava, sääntöihin perustuva ja oikeudenmukainen mahdollistaen laajan osallistumisen ja veloitteiden täysimääräisen toteuttamisen. Suomi 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 yksityiskohtat voitaisiin hyväksyä osapuolikokouksen päätöksillä Pariisissa ja sen jälkeen.

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

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 riittävyttä 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 ilmatorahoituksen osalta, mutta samalla tulisi kiinnittää huomiota näiden toimien erilaisuuteen ja hillinnän syklistä eriäviin päämääriin. Suomi voi tukea näkemystä, jonka mukaan Pariisin sopimuksen ilmatorahoitusta koskevien kirjausten olisi oltava dynaamisia ja sopeutettavissa osapuolten muuttuviin olosuhteisiin.

Suomi näkee trooppisen metsäkadon pysäyttämistä ja metsien kestävää 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 toimita olisi mahdollisimman pian säänneltävä tehokkaasti ICAOssa ja IMOssa ja HFC-yhdisteiden (fluorihiilivetykaasut) 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 kehittämään ilmastonmuutoksen riskejä paremmin sietäviksi huomioimalla ilmastonmuutos maiden yleisissä kehityssuunnitelmissa.

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 soveltuvin osin myös muita ilmastopimuksen osa-alueita.

Pääasiallinen sisältö

YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen osapuolikokouksessa Pariisissa 30.11.–11.12.2015 pyritään sopimaan YK:n ilmastopimuksen alaisuudessa uusi maailmanlaajuinen ilmastopimus 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 ilmastopimuksen 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 ilmastopimuksen osapuolille maaliskuussa 2015, mikä mahdollistaa ilmastopimuksen menettelytapavaatimusten mukaisesti sen, että Pariisissa hyväksyttävä lopputulos voi olla ilmastopimuksen 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 substanssiasioiden 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 Pariisiin kokoukseen komissio antoi tiedonannon ”Pariisin pöytäkirja – suunnitelma ilmastonmuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen” 25.2.2015. Tiedonanto sisältää komission vision uudesta ilmastopimuksesta ja sen pohjalta keskusteltiin uuden ilmastopimuksen neuvotteluista ympäristöministerien epävirallisessa kokouksessa huhtikuussa 2014.

Liman osapuolokokouksessa vahvistetun, Varsovassa osapuolokokouksessa vuonna 2013 sovitun tavoitteen mukaisesti kaikkien osapuolien tulisi toimittaa ns. aiottu kansallisen panoksensa (intended nationally determined contribution, INDC) uuteen ilmastopimukseen hyvissä ajoin ennen ilmastopimuksen 21. osapuolokokousta, ja niiden osapuolien, jotka ovat siihen valmiita, tulee toimittaa oma INDC vuoden 2015 ensimmäisellä neljänneksellä. INDC:llä ilmastopimuksen osapuolet ilmoittavat millaisia päästövähennyksiä ne ovat valmiit tekemään uuden ilmastopimuksen puitteissa vuoden 2020 jälkeen. Tähän mennessä (27.8.2015) on annettu 29 INDC:tä, ts. panos 57 ilmastopimuksen 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 osapuolokokouksessa 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.

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 riittävyttä suhteessa globaaliin kahden asteen tavoitteeseen. Liman osapuolokokouksen päätöksen mukaisesti aiotuista 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.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

Ilmastoneuvotteluryhmän (YM, UM, TEM, VM, MMM, LVM, VNEUS) kirjallisilla kommentailla 20.-25.8.2015

Ympäristöjaosto 31.8.2015
EU-ministerivaliokunta 4.9.2015

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvoston selvitys E 177/2014 vp ”EU/Kansainväliset ilmastoneuvottelut; komission tiedonanto ”Pariisin pöytäkirja - suunnitelma ilmastonmuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen” annettiin eduskunnalle 10.4.2015.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Komission tiedonannolla ei ole lainsäädäntövaikutuksia.

Mikäli Pariisissa tehdään sopimus, joka sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai vaatii muusta syystä eduskunnan hyväksymisen, sopimuksen kansallinen hyväksyminen edellyttää eduskunnan suostumuksen. Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettaisiin voimaan lailla. Sopimuksen voimaansaattaminen Ahvenanmaalla vaatisi Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksynnän.

Taloudelliset vaikutukset

Komission tiedonantoon sinänsä ei liity taloudellisia tai muita vaikutuksia koska kyse on keskustelunavauksesta eikä varsinaisesta lainsäädäntöehdotuksesta.

Vuoden 2020 jälkeisistä rahoitusvelvoitteista ei uuden sopimuksen neuvotteluissa ole toistaiseksi sovittu mitään.

Ympäristövaikutukset

Uuden kansainvälisen ilmastopimuksen vaikutukset ympäristöön olisivat hyvin laajakantoisia, eikä niitä ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida tarkasti. Ympäristövaikutukset riippuvat sopimuksen maantieteellisestä kattavuudesta (mitkä maat tulevat mukaan sopimukseen), sektoraalisesta kattavuudesta (millä sektoreilla politiikkatoimista tai jatkotoimista sovitaan) sekä sopimuksessa määritellyistä tavoitteista (esim. mihin maapallon keskilämpötilan nousutasoon pyritään ja miten painotetaan ilmastonmuutokseen sopeutumista ja päästöjen vähentämistä) ja tarkemmista toimista.

Sopimuksella pyritään tukemaan YK:n ilmastopimuksen tavoitteita ja siinä pyritään sopimaan sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä että ilmastonmuutokseen sopeutumisesta. Mikäli kasvihuonekaasupäästöjen merkittävästä vähentämisestä myös pitkällä aikavälillä saadaan sovittua, sopimus tuottaa IPCC:n arvioiden mukaan hyötyä vältetyistä ilmastonmuutoksen vaikutuksista. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisellä voidaan yleensä pienentää myös muiden haitallisten päästöjen, kuten happamoittavien päästöjen vaikutuksia. Lisäksi sopimuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi metsä- ja maatalouden harjoittamiseen sekä ruuan tuotantoon ja biodiversiteettiin riippuen sen tarkemmasta sisällöstä.

IPCC:n viidennen arviointiraportin ensimmäisessä osassa (syyskuu 2013) todetaan, että maapallon lämpeneminen on tosiasia. Maapallon keskilämpötila on kohonnut 0,85 astetta vuosina 1880–2012. Myös merenpinnan on havaittu nousseen ja jää- sekä lumipeitteen pienentyneen. Lämpeneminen johtuu hyvin todennäköisesti pääosin maapallon kasvihuoneilmiön voimistumisesta. Kasvihuoneilmiö on voimistunut, koska

ihmisen toiminta on IPCC:n arvion mukaan yli 95 % todennäköisyydellä lisännyt hiilidioksidin ja muiden kasvihuonekaasujen määrää ilmakehässä. Vaikka kasvihuoneilmaston voimistuminen on ilmeinen fysikaalinen tosiasia, ei ole täyttä varmuutta siitä, kuinka paljon se lopulta vaikuttaa ilmastoon eri puolilla maapalloa. Lämpötilan nousun lisäksi sadanta muuttuu; se kasvaa napojen lähetyvillä ja pienenee monilla alueilla, joilla kuivuus on jo nyt ongelma.

Ilmastonmuutoksen puitesopimuksen osapuolet ovat Cancúnissa 2010 sopineet yhteiseksi maailmanlaajuiseksi lämpenemistavoitteeksi kaksi astetta yli esiteollisen ajan. Viimeisimpien arvioiden mukaan osapuolten vuosina 2009–2012 ilmoittamat toimet päästöjen vähentämiseksi eivät riitä kahden asteen maailmanlaajuisen lämpenemistavoitteen saavuttamiseksi. Osapuolten ilmastopöytäkirjan alla toistaiseksi ilmoittamalla toimilla pitkän aikavälin lämpenemisen arvioidaan saavuttavan 3–5 astetta yli esiteollisen ajan (UNEP 2012, Climate Analytics 2013, IEA 2013, Maailmanpankki 2012)

Suomi sijaitsee alueella, jossa lämpenemisen arvioidaan olevan selvästi voimakkaampaa kuin koko maapallon keskimääräinen lämpeneminen. Lisäksi muutokset tulevat olemaan suurempia talvella kuin kesällä. Lämpenemisen ohella sademäärien arvioidaan kasvavan.

Ilmastonmuutoksen hillinnän rinnalla IPCC:n viidennen arviointiraportin vaikutuksia, sopeutumista ja haavoittuvuutta koskeva osa (maaliskuu 2014) tuo esille ilmastomuutoksen sopeutumisen tärkeyden. Raportin mukaan huono valmistautuminen ilmastomuutoksen vaikutuksiin voi johtaa vielä suuremmalle haitoilta altistumiselle ja haavoittuvuudelle. IPCC:n raportti tuo esille hillinnän ja sopeutumisen väliset hyödyt ja synergiat sekä myös yhtymäkohdat muiden ympäristöongelmien, kuten ilmansaasteiden, hallintaan. Raportin mukaan sopeutuminen on aina paikka- ja asiayhteyksiin riippuvaista, tehokkaassa ilmastomuutoksen riskienhallinnassa otetaan huomioon haavoittuvuus ilmastomuutokselle ja sen yhteydet sosioekonomisiin prosesseihin sekä kestäväan kehitykseen. Ilmastopäästöjen hillintää käsittelevä IPCC:n viidennen arviointiraportin osa julkaistiin huhtikuussa 2014.

IPCC:n viidennen arviointiraportin kaikki kolme osaraporttia yhteen kokoava synteesiraportti ilmestyi marraskuussa 2014. Synteesiraportin mukaan ihmisen vaikutus ilmastomuutokseen on selvä. Jos ilmastomuutokseen ei puututa, lisääntyy ihmisiin ja ekosysteemeihin kohdistuvien vakavien ja peruuttamattomien vaikutusten todennäköisyys.

Suomessa uusi kansainvälinen ilmastopöytäkirja voisi mahdollisesti vaatia muutoksia lainsäädäntöön. Muutoksista aiheutuvia ympäristövaikutuksia arvioitaisiin lainsäädännön käsittelyn yhteydessä.

Eurooppa-neuvosto päätti lokakuussa 2014 EU:n vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan puitteista, jonka mukaan EU sitoutuu vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 40 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Päätökseen sisältyy yleisellä tasolla keskeiset ilmasto- ja energiatavoitteet vuoteen 2030. Tavoitteiden toimeenpanon edellyttämät lainsäädäntöehdotukset jäivät kuitenkin jatkovalmistelun varaan. Komission esitys päästökauppadirektiivin uudistamisesta annettiin heinäkuussa 2015, mutta ehdotuksia taakanjakopöytäkirjan uudistamisesta sekä maankäyttösektoripöytäkirjasta odotetaan vasta Pariisin osapuolikokouksen jälkeen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**Asiakirjat****Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Laura Aho, YM, laura.aho@ymparisto.fi, 0295 250 362

Tuomas Kuokkanen, YM, tuomas.kuokkanen@ymparisto.fi, 0295 250 356

Harri Laurikka, YM, harri.laurikka@ymparisto.fi, 0295 250 156

Paula Perälä, YM, paula.perala@ymparisto.fi, 0295 250 224

Tuulia Toikka, YM, tuulia.toikka@ymparisto.fi, 040 552 4054

EUTORI-tunnus

EU/2015/0687

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
