Asiantuntijalausunto, Suomen ilmastopaneeli

Valtioneuvoston U-kirjelmä U112020: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki); Ympäristövaliokunta tiistai 26.05.2020.

Eurooppalaisen ilmastolain tarkoitus ja pääpiirteet

Komission ehdotuksen tarkoituksena on luoda puitteet ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi EU:ssa vuoteen 2050 mennessä. Vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen ovat vahvistaneet sekä Euroopan parlamentti että Eurooppa-neuvosto. Nyt se kirjattaisiin myös EU:n ilmastolakiin sitovaksi tavoitteeksi.

Komission esityksen pääkohdat

- Lain tavoite on sitova ilmastoneutraalius vuonna 2050. Se kattaa ihmisperäiset päästöt sekä luonnon ja muiden nielujen poistot (hiilensidonnan), joiden tulee olla tasapainossa vuonna 2050. Komissio tulee ehdottamaan syksyllä 2020 tuon tavoitteen mukaisesti vuodelle 2030 aiemmin hyväksytyn päästövähennystavoitteen nostoa 50-55 prosenttiin nykyisestä 40 prosentista (käytännössä energiatehokkuus- ja uusiutuvan energian direktiivien päivitysten myötä 45 prosentista) ja sisällyttämään päivitetyn tavoitteen myös uuteen ilmastolakiin (Artiklat 1-2)
- Komissio valtuutetaan luomaan tavoitteen mukainen päästövähennyspolku vuodesta 2030 vuoteen 2050. Sen saavuttamista seurataan EU:n tasolla ja jäsenvaltioiden edistymisen pohjalta viisivuotisperiodeittain rytmitettynä Pariisin 2015 ilmastosopimuksen raportointi- ja kunnianhimonnostomekanismiin (Artiklat 3 ja 5).
- Komissio arvioi viiden vuoden välein myös jäsenmaiden kansallisten toimien riittävyyttä suhteessa ilmastoneutraalisuustavoitteeseen, päästöpolulla pysymiseen, sekä sopeutumistoimien edistämiseen. Mikäli kansalliset toimet katsotaan riittämättömiksi, komissio antaa jäsenmaalle suosituksia ja jäsenvaltioiden on raportoitava, kuinka ne on otettu huomioon politiikan kehittämisessä. (Artiklat 5 ja 6)
- Jäsenvaltioiden tulee luoda monitasoinen kansallinen ilmasto- ja energiadialogi käsittelemään ilmastoneutraaliuden saavuttamista (Artikla 11).
- Ilmastonmuutokseen sopeutumista tulee edistää Pariisin sopimuksen Artiklan 7 mukaisesti ja jäsenvaltioiden tulee laatia sopeutumissuunnitelma (Artikla 3).

Valtioneuvoston U-kirjeen linjaukset

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti oikeudellisesti sitovan hiilineutraaliustavoitteen asettamiseen vuodelle 2050 ja vuoden 2030 tavoitteen nostamiseen 55 prosenttiin. U-kirjeessä korostetaan myös tarvetta, että EU kokonaisuudessaan on negatiivisilla päästöillä vuoden 2050 jälkeen, eli päästöt ovat tällöin pienemmät kuin nielujen poistot. Valtioneuvostoon kantaan sisältyy varauksia. Komissiota vaaditaan määrittämään tarkemmin ilmastoneutraaliuden käsite. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission toimivallan lisäämiseen päästöpolkujen hahmottelussa. Valtioneuvosto korostaa nielupolitiikan jäsenmaakohtaisuutta vaatimalla, että maankäyttösektorin hiilivarastoja ja nieluja tulee hallinnoida jäsenmaakohtaisesti. Valtioneuvosto korostaa myös mahdollisuutta kansainvälisten joustomekanismien käyttöön päästövähennysten saavuttamiseksi, mikäli niiden säännöistä päästään YK:n ilmastoneuvotteluissa sopimukseen.

Ilmastopaneelin näkemys

Komission esityksessä on paljon kannatettavaa, mutta ilmastonmuutoksen luonne huomioon ottaen myös runsaasti tarkennusta vaativia seikkoja Erityisesti esityksen tieteellistä perustaa tulisi vahvistaa ja EU:n ilmastopolitiikan kokonaisuuden rakennetta selkeyttää. Valtioneuvoston kannanotossa tuetaan ilmastoneutraaliustavoitteita ja kannustetaan vuoden 2030 päästövähennystavoitteen nostamiseen. Valtioneuvosto esittää myös varauksia, joista kaikki eivät ole perusteltavissa. Ilmastopaneeli kommentoi

seuraavassa komission esitystä ja niitä U-kirjelmän kohtia, joita Suomen tulisi Ilmastopaneelin näkemyksen mukaan tarkentaa.

Ilmastolain tieteellinen perusta

Jotta ilmastolaki perustuisi ilmastotieteen uusimpaan tietoon ja Pariisin ilmastosopimuksen toteuttamisen yhteiskunnallisiin perusteisiin, sen pääkäsitteiden, ilmastonmuutos, ilmastoneutraalius ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tulisi olla täsmällisesti ja huolellisesti määriteltyjä.

Valtioneuvosto kiinnittää aivan oikein huomiota siihen, että ilmastoneutraaliutta ei ole määritelty täsmällisesti. Valtioneuvosto rajoittaa sopeutumisen lähinnä kansallisen politiikan piiriin. Tämä ei kuitenkaan vastaa sitä laaja-alaisuutta, jolla ilmastonmuutos etenee. Sopeutuminen ilmastonmuutokseen liittyy piirteitä, jotka koskettavat yhtä aikaa useita maita. Esimerkiksi juomaveden saatavuus eteläisessä Euroopassa ja maiden rajat ylittävät tulvat vaativat jäsenmaiden yhteistyötä ja EU-laajuisen vesimarkkinan luomista, eläin- ja vektorivälitteisten tautien leviämisen rajoittaminen sekä sään ääri-ilmiöistä aiheutuvien taloudellisten shokkien kasvavat riskin finanssijärjestelmän ja koko talouden stabiliteetille. Sopeutuminen rajat ylittäviin ilmastoriskeihin edellyttää niiden tarkempaa tieteellistä analyysiä, sekä sopeutumisstrategioiden ja -toimien koordinaatiota.

Ilmastopaneeli katsoo, että lain tieteellistä perustaa tulee vahvistaa. *Paneeli suosittaa, että ilmastoneutraalius määritellään selkeästi alla esitetyn mukaisesti ja sopeutumisen uusille vaatimuksille rajat ylittävinä haasteina annetaan merkittävästi nykyistä vahvempi paino.*

Paneeli ymmärryksen mukaan ilmastoneutraalius EU:n terminologiassa viittaa ensisijaisesti perinteiseen hiilineutraaliuteen. *Hiilineutraalius* (joka terminä tyypillisesti kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästöt) tarkoittaa sitä, että ihmisperäiset CO2-päästöt (tai kasvihuonekaasupäästöt) ovat yhtä suuret kuin ihmisperäiset nielut. Tällöin puhutaan nettonollapäästöistä. Määritelmässä oleellista on nielujen ihmisperäisyys, luonnon nieluja ei voi laskea mukaan. Käytännössä maankäyttösektorin ihmisperäisten päästöjen ja nielujen määrittäminen ei ole yksiselitteitä, minkä takia ihmisperäisten maankäyttösektorin päästöjen ja nielujen laskennan tulisi perustua ilmastoneutraaliusmääritelmässä YK:n esittämiin LULUCF-laskentasääntöihin. Mikäli hiilineutraalius halutaan määritellä laajemmin ilmastoneutraaliutena, on toimivan määritelmän esittäminen haastavaa. Ilmastotieteen näkökulmasta katsottuna *ilmastoneutraalius* määritellään yleisesti ottaen niin, että ihmisen toiminta ei lisää ilmaston lämpenemistä. Kummallakin määritelmällä on merkitystä siihen, kuinka päästövähennyksiä ja nieluja tulee tarkastella, kun EU:n ilmastopolitiikkaa hahmotetaan.

Ilmastoneutraalisuus tavoitteena vuoteen 2050

Ilmastopaneeli pitää hyvänä, että ilmastoneutraaliustavoitteesta tulee oikeudellisesti sitova. Ilmastoneutraalius vuonna 2050 ei ole erityisen kunnianhimoinen tavoite EU:lle vauraana ja hyvin koulutettuna maanosana. EU:n tulisi pikemmin olla jo negatiivisilla päästöillä. Ilmastopaneeli suosittaa, että lakiin kirjataan seuraavat lisäykset: *neutraaliustavoitetta voidaan tarkentaa, jos ilmastotiede edellyttää tiukempia toimia ja vaatimus, että EU on negatiivisilla päästöillä viimeistään 2050 jälkeen*, kuten valtioneuvostokin esittää.

EU:n ilmastopolitiikan arkkitehtuuri

EU:n ilmastopolitiikan pääosat ovat toimet fossiilisten ja prosessiperäisten päästöjen vähentämiseksi ja luonnon ja teknologisten nielujen kasvattaminen poistojen lisäämiseksi. Komission ehdotus ei ota kantaa päästöjen ja nielujen keskinäissuhteeseen, vaan toteaa, että tarvitaan poistumia kompensoimaan jäljelle jääviä kasvihuonekaasuja. Ilmastopaneeli katsoo, että arkkitehtuuria tulee selventää. *Paneeli korostaa, että fossiilisten ja prosessiperäisten päästöjen nopean vähentämisen tulee olla ensisijaista samalla, kun luodaan edellytyksiä luonnon ja teknologisten nielujen vahvistamiseen.*

Ilmastopaneeli *suosittaa, että EU:n tasolla päästöjä vähennetään vähintään 90-95 prosenttia vuoden 1990 tasosta* ja jäljelle jäävät päästöt kompensoidaan ihmisen ylläpitämien nielujen tarjoamien poistumien avulla. Päästövähennykset tulee kohdistaa nykyisen käytännön mukaisesti päästöoikeuskauppaan ja taakanjakosektoriin sillä täsmennyksellä, että päästökauppaan kuuluvien sektoreiden määrää voidaan kasvattaa kattamaan esimerkiksi asuntojen lämmitys. Kumpaankin sektoriin tulee luoda kannustimet luoda negatiivisia päästöjä teknologisten ratkaisujen avulla.

EU:n maankäyttösektorin (land-use, land-use change and forestry) politiikkaa koskevat velvollisuudet tulevat voimaan vuonna 2021. *Paneeli katsoo, että nykytiedon valossa on perusteltua jatkaa erillistä maankäyttösektorin politiikkaa, jossa jäsenvaltioiden nielupolitiikkaa edistetään nettonollapäästökriteerin ja metsänielun referenssitason avulla*. Ilman EU:n tasoista tavoitetta ja jäsenvaltioiden ohjausta ja nieluihin rakennettua valtioiden välistä mekanismia ei voida taata ilmastoneutraaliuden saavuttamista. Paneeli ei yhdy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan maankäyttösektorin hiilivarastoja ja nieluja tulee hallinnoida jäsenmaakohtaisesti. Paneeli katsoo jäsenmaakohtaisuuden vaarantavan ilmastoneutraaliuden saavuttamisen.

Päästövähennyspolut ja niiden seuranta: EU ja jäsenvaltiot

Vähennyspolun määrittäminen koko EU:n tasolla päästöjen vähennystavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä, koska se luo johdonmukaisen toimintaympäristön julkiselle ja yksityiselle sektorille sekä ja kansalaisille. Asetusehdotuksen tavoite yhdenmukaistaa EU:n ilmastotavoitteiden asettamista ja tarkastelua Pariisin sopimuksen 5-vuotissyklin kanssa. *Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että kun päästöpolkuja ja niillä etenemistä tarkastellaan, se tehdään pohjautuen parhaimpaan saatavilla olevaan tieteelliseen tietoon*. Paneeli pitää hyvänä ehdotettua menettelyä, jossa komissio arvioi ilmastoimissa etenemistä paitsi koko EU:n myös jäsenvaltioiden tasolla. Komission mahdollisuus esittää suosituksia ja jäsenvaltioiden velvollisuus raportoida, kuinka ne on otettu huomioon, ovat tärkeä osa sen turvaamisessa, että kaikki jäsenvaltiot ponnistelevat riittävästi yhteisen tavoitteen hyväksi.

Komission toimivalta ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamisessa

Ehdotuksessa ehdotetaan komission toimivallan vahvistamista vuosina 2030-2050 siten, että komissio pystyy delegoitujen asetusten avulla täydentämään eurooppalaisen ilmastolain asetusta ja lisäämiseen keinovalikoimaa nopealla aikataululla, mikäli ilmastotoimien eteneminen on hidasta. Kyseessä on selkeä komission toimivallan kasvu. Ilmastopaneeli katsoo, että nykyinen konsensusvaatimus on merkittävästi hidastanut EU:n ilmastotoimia, kun jopa yksittäinen jäsenvaltio on estänyt etenemisen. Tämän lukon murtaminen olisi perusteltua. Valtioneuvosto suhtautuu U-kirjeessään varovaisesti tähän toimivallan siirtoon ja toteaa, että asia vaatii tarkempaa selvitystä. *Ilmastopaneeli katsoo, että komission toimivallan vahvistamiseen on hyviä perusteita*, mutta yksityiskohtien lähempi arviointi on hyödyllistä, kuten U-kirje toteaa.

Osallistuminen ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus

Ilmastopaneeli pitää valtioneuvoston tavoin hyvänä EU:n ilmastolainsäädännön avointa valmistelua ja **osallistumismahdollisuuksien kehittämistä**. Mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon vähentävät **politiikkaan ja lainsäädännön valmisteluun jossakin määrin kohdistuvaa** epäluottamusta. Hyvin toteutettu osallistaminen auttaa tekemään parempia päätöksiä ilmastopolitiikassa, kun uusia näkökulmia ja uutta tietoa tulee mukaan keskusteluun. Kuten valtioneuvosto huomauttaa, prosessia on hallittava hyvin, jotta saavutetaan reilu ja sosiaalisesti hyväksyttävä muutos kaikille. Muutosvaatimus on valtava ja sitä on mahdotonta tehdä ilman mittavaa tukitoimintaa reilulle siirtymälle, johon niin EU kuin Suomi on rakentanut rahoitusinstrumentit.

Taloudelliset vaikutukset

Ilmastoneutraaliuden taloudelliset vaikutukset eivät sisälly komission esitykseen, vaan niitä on käsitelty aiemmin. Paneeli katsoo kuitenkin, että ilmastopolitiikan ja innovaatiopolitiikan keskeinen yhteys ei nouse riittävästi esiin ehdotuksessa. Esimerkiksi Artiklan 3 kriteereihin olisi voinut lisätä innovaatiot.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota lyhyen aikavälin elvytykseen koronakriisistä ja korostaa että COVID 19-shokin aiheuttaman elvytyksen tulee tapahtua ilmastoneutraalisuustavoitteita tukien niin kansallisesti kuin EU:n tasolla. Ilmastopaneeli pitää hyvänä vihreän elvytyksen huomioimista valtioneuvoston U-kirjeessä. COVID-19 viruksen aiheuttama taantuma ei vähennä olennaisesti globaaleja päästöjä eikä ilmastohaittaa. Ilmastonmuutokseen liittyvät riskit ihmiskunnalle ovat mittaluokaltaan COVID-19 shokkia suuremmat.

Yhteenveto

Ehdotettu ilmastolaki tekee EU:n 2050 ilmastoneutraalisuustavoitteesta **oikeudellisesti** sitovia, antaa välineitä tarvittavan päästövähennyspolun hahmottelemiseksi sekä päästövähennyspolulla pysymisen seuraamiseksi

ja toimien tehostamiseksi. Tarkastelun keskeinen johtopäätös on tarve vahvistaa lain tieteellistä perustaa ja selventää ilmastopolitiikan kokonaisuuden arkkitehtuuria, jossa päästöistä ja nieluista sovitaan EU:n tasolla. Paneeli näkee hyviä perusteita komission päätäntävallan kasvuun ilmastopolitiikan toteuttamisessa.