Valtioneuvoston U-jatkokirjelmä 11/2020: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) sekä komission muutetusta ehdotuksesta.

Asiantuntijalausunto, Suomen ilmastopaneeli

Peter Lund, Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, Kristiina Regina, Jukka Käyhkö, Timo Vesala, Paula Kivimaa, Heli Peltola

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.

Komissio on 17.9. julkistanut ehdotuksensa 2030-päästövähennystavoitteeksi, sitä tukevan 2030-suunnitelman (COM(2020) 562 final) sekä vaikutustenarvion (SWD(2020) 176 final). Tämän perusteella komissio on muokannut ilmastolakiehdotustaan siten, että lakiin kirjattaisiin myös vähintään 55 % nettopäästöjen (päästöt poistumien vähentämisen jälkeen) vähentäminen vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä (Artikla 2a, COM(2020) 563 final).

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. Lakiin kirjattaisiin unionin ilmastotavoitteeksi vuodelle 2030 vähintään 55 % nettopäästöjen vähentäminen vuoden 1990 tasosta (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).

Komission esityksen pohjalta kannanmuodostus on aloitettu niin parlamentissa kuin neuvoston työryhmissä. Neuvosto pyrkii muodostamaan lakiehdotuksesta yleisnäkemyksensä 23.10. Parlamentti puolestaan äänestää kannastaan täysistunnossa 5.-8.10.

Ilmastopaneelin lausunto käsittelee ilmastolakiehdotusta valtioneuvoston U-kirjeessään nostamien huomioiden pohjalta sekä joidenkin parlamentissa ja sen ympäristövaliokunnassa nähtyjen ehdotusten pohjalta.

Valtioneuvoston U-kirjeen linjaukset

Tukee komission vähintään 55 % nettopäästövähennystä vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Toteaa, että 2050-hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan riittävät ja vuoden 2050 tavoitteen

kanssa linjassa olevat välitavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Huomauttaa, ettei komission esityksessä määritellä päästöjen ja poistumien osuutta 2030-tavoitteen saavuttamiseksi ja korostaa, että sekä 2030-tavoite että hiilineutraaliustavoite tulee saavuttaa ensisijaisesti päästöjä vähentämällä. Toteaa, että on tavoiteltava maankäyttösektorin nielun ylläpitoa ja kasvua. Pitää tärkeänä, että päätös 2030-tavoitteesta syntyy mahdollisimman pian, ja että se kirjataan EU:n ilmastolakiin, ja voidaan toimittaa EU:n uutena sitoumuksena Pariisin sopimuksen mukaisesti YK:lle vuoden 2020 aikana. Korostaa, että 2050-ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiseksi on asetettava tarvittavat välitavoitteet, niiden toteutumista ja riittävyyttä tarkastellaan tieteellisen tiedon pohjalta ja tarvittaessa tavoitetta tiukennetaan viiden vuoden välein Pariisin sopimuksen mukaisesti sekä katsoo, että asetukseen voidaan sisällyttää erillinen säännös asetuksen uudelleentarkastelusta. Pitää hyvänä, että komission ehdotus delegoiduin säädöksin määriteltävästä kehityspolusta, korvataan asetukseen otettavilla säännöksillä välitavoitteista ja niiden asettamisesta, toteamalla kuitenkin, että kehityspolun tulee olla indikatiivinen tai muulla tavoin joustava. Toteaa, että jotta EU:n yhteinen tavoite ilmastoneutraaliudesta voidaan saavuttaa, tulisi kaikkien jäsenvaltioiden pyrkiä ilmastoneutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä, ja tämä voitaisiin asettaa velvoitteeksi jokaiselle jäsenvaltiolla. Olisi pitänyt hyvänä, että lain soveltamisala olisi tarkemmin määritelty kansainvälisen liikenteen osalta ja katsoo, että 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen tulisi kattaa kaikki talouden päästöt. Korostaen kuitenkin, että soveltamisalaan myöhemmin tehtävät muutokset päästöjen ja poistumien osalta eivät saa laskea kunnianhimon tasoa. On valmis tarkastelemaan hiilibudjettien sisällyttämistä asetukseen, kunhan varmistetaan, että silloinkin siirtymä kohti ilmastoneutraaliutta tapahtuu ensisijaisesti fossiilisia päästöjä vähentämällä.

Ilmastopaneelin näkemykset Eurooppalaiseen ilmastolakiin ja valtioneuvoston kirjelmään

Komission ehdottamassa vähintään 55 % nettopäästövähennystavoitteessa on kaksi merkittävää ongelmaa:

1) tavoitteen epäselvyys sekä
2) tavoitteen riittämättömyys.

Komission ehdotus ei ota kantaa päästöjen ja nielujen keskinäissuhteeseen, vaan toteaa, että tarvitaan poistumia kompensoimaan jäljelle jääviä kasvihuonekaasuja. On tarpeen selventää ilmastopolitiikan kokonaisuuden arkkitehtuuria, jossa päästöistä ja nieluista sovitaan EU:n tasolla. Päästövähennykset tulee kohdistaa nykyisen käytännön mukaisesti päästöoikeuskauppaan ja taakanjakosektoriin, sillä täsmennyksellä, että päästökauppaan kuuluvien sektoreiden määrää voidaan kasvattaa kattamaan esimerkiksi asuntojen lämmitys. Maankäyttösektorin ilmastopolitiikka on nyt vasta käynnistymässä ensimmäistä kertaa ja pitkällä aikavälillä on huomioitava myös teknologiset nielut osana ilmastopolitiikan kehikkoa. *Paneeli korostaa, että fossiilisten ja prosessiperäisten päästöjen nopean vähentämisen tulee olla ensisijaista samalla, kun luodaan edellytyksiä luonnon ja teknologisten nielujen vahvistamiseen.*

Paneelin ymmärryksen mukaan ilmastoneutraalius EU:n terminologiassa viittaa ensisijaisesti perinteiseen hiilineutraaliuteen. *Hiilineutraalius* (joka terminä tyypillisesti kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästöt) tarkoittaa sitä, että ihmisperäiset kasvihuonekaasupäästöt ovat yhtä suuret kuin ihmisperäiset nielut. Tällöin puhutaan nettonollapäästöistä. Kasvihuonekaasupäästöjen ja nielujen ilmastovaikutukset yhteismitallistetaan 100-vuoden aikajänteellä IPCC:n eri päästöille asettamilla CO_2-ekvivalenttikertoimilla. Määritelmässä oleellista on nielujen ihmisperäisyys, luonnon nieluja ei voi laskea mukaan. Käytännössä maankäyttösektorin ihmisperäisten päästöjen ja nielujen määrittäminen ja luokittelu jompaan kumpaan kategoriaan evät ole yksiselitteisiä, minkä takia ihmisperäisten maankäyttösektorin päästöjen ja nielujen laskennan tulisi perustua YK:n Ilmastosopimuksen osapuolikokousten hyväksymiin 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.

Ilmastopaneeli katsoo, että lain tieteellistä perustaa tulee vahvistaa. *Paneeli suosittaa, että ilmastoneutraaliustavoite määritellään selkeästi hiilineutraaliustavoitteeksi yllä keskustellun mukaisesti ja sopeutumisen uusille vaatimuksille rajat ylittävinä haasteina annetaan merkittävästi nykyistä vahvempi paino ja yksityiskohtaisempi käsittely.*

Vuoden 2030-tavoitteen määrittely

Nettomuotoinen päästötavoite on uusi avaus, mistä johtuen määrittelyn päästöjen ja nielujen suhteen pitäisi olla yksiselitteinen – tätä se ei tällä hetkellä ole. Valtioneuvosto nostaa hyvin esiin sen tärkeän havainnon, että komissio ei ole 2030-päästövähennystavoitteensa yhteydessä ilmoittanut, mikä on poistumien osuus tavoitteeseen pääsystä. Ei myöskään voida todeta yksiselitteisesti, että EU nostaa 2030-päästövähennystavoitteensa 40 prosentista 55 prosenttiin, sillä varsinaisten päästövähennysten osuus riippuu täysin nielujen suuruudesta – tämän tärkeän huomion tulisi tulla esiin myös valtioneuvoston kannassa.

Vallitsevan ymmärryksen valossa on ristiriitaista, että EU:n 2030 tavoitteeseen tai edes ilmastolakiin ei tulisi selkeää kirjausta siitä, mikä on EU:n laajuinen päästövähennystavoite *ilman nieluja*. Ilmastotoimien pääpainon on oltava fossiili- ja prosessiperäisten päästöjen vähentämisessä, jonka rinnalla ylläpidetään ja kasvatetaan nieluja.

2030-tavoitteen julkistamista seuranneessa tiedotustilaisuudessa komission viranhaltijat myönsivät, että ilman nieluja komission ehdottama 55 % nettopäästövähennystavoite olisi 53 % luokkaa päästövähennyksissä.

Komission vaikutustenarviossa 55 % nettopäästövähennystavoitteeseen yltävät skenaariot olettavat LULUCF-sääntelyn mukaista *no debit rule* -ohjeen suuruista nielua. Nyt hyväksyttävänä olevat jäsenmaiden metsien vertailutasot joustoineen johtavat kuitenkin tilanteeseen, jossa metsien ja puutuotteiden nielu vähenee EU:ssa vuosina 2021-2030 siihen nähden mitä se oli vertailujaksolla 2000-2009, mikäli jäsenmaat hyödyntävät

metsiään esitettyjen vertailutasojen mukaisesti. Samaan aikaan komissio kuitenkin tuo 2030-suunnitelmassaan selkeästi esiin sen, että 2050 tavoitteen saavuttamiseksi tulee EU:n nielujen kääntyä kasvuun ja vuonna 2050 olla selkeästi nykyistä korkeammalla tasolla.

Niin 2030- ja 2040-tavoitteiden, kuin päästöpolkujen suunnittelussa, tulisi huolehtia siitä, että nieluja ei kytketä mukaan päästövähennystavoitteeseen, vaan päästövähennystavoitetta ja nieluja tarkastellaan selkeästi erikseen. Näin turvataan se, että päästövähennykset ovat aidosti ensisijainen keino, joilla ilmastoneutraaliutta EU:ssa tavoitellaan – on hyvä, että myös valtioneuvosto toteaa fossiilisten päästöjen vähennyksen olevan ensisijaista.

Paneeli yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että EU:n tulisi toimittaa Pariisin sopimuksen mukaisesti nostettu 2030-tavoitteensa YK:lle vuoden loppuun mennessä. Lisäksi on tärkeää huolehtia, että tavoitteen nosto on selkeä myös muille sopimuksen osapuolille ja että varsinaisen päästövähennyksen osuus tavoitteesta on tuotu eksplisiittisesti esiin – tämä lisää tavoitteen läpinäkyvyyttä ja uskottavuutta.

Vuoden 2030-tavoitteen riittävyys

On hyvä, että EU on sitoutunut nostamaan päästövähennystavoitettaan, mutta samaan aikaan on ilmiselvää, että nyt hahmoteltu vähintään 55 % nettopäästövähennystavoite ei ole linjassa tieteen osoittaman päästövähennysten kiireellisyyden tai millään ilmastopaneelin tuntemalla mittarilla globaalisti oikeudenmukaisen päästövähennysosuuden kanssa.

Ilmastopaneelin tekemän oikeudenmukaisuustarkastelun mukaan[1] EU:lle globaalisti reilu ja 1,5 asteen tavoitteen mukainen päästövähennys vuodelle 2030 olisi vähintään 63 %. Komission uudella, nettopäästömenetelmällä ilmastopaneelin laskema tavoite tarkoittaisi vähintään 67 prosentin vähennystä vuoden 1990 nettopäästötasoon verrattuna, olettaen, että nielun koko olisi 1990-2018 vastaavalla keskiarvotasolla (noin -300 Mt CO_2-ekv). Nämä suuntaa antavat luvut ovat huomattavasti kunnianhimoisempia kuin komission nyt ehdottamat, mutta eivät suora suositus, sillä 10 vuotta on lyhyt aika toteuttaa tarvittavat investoinnit.

Komissio tuo esiin vaikutustenarviossaan, että mikäli nielun kokoa pystyttäisiin kasvattamaan merkittävästi, voisi se mahdollistaa 55 % nettopäästövähennyksen saavuttamisen vähemmillä päästövähennyksillä taakanjaon ja päästökaupan sektoreilla. Tämä ei voi olla se tapa, jolla 2030-tavoite rakennetaan, sillä päästövähennysten kunnianhimosta tinkiminen ei ole tieteellisen näytön tai oikeudenmukaisuusnäkökulmien perusteella perusteltavissa. Tästä syystä olisikin hyvä, että niin komissio kuin valtioneuvosto tarkentaisivat kantaansa jo siinä yhteydessä, kun 2030-tavoitteesta kirjataan valmisteilla olevaan EU:n ilmastolakiin.

EU:n ilmastopolitiikan pääosat ovat toimet fossiilisten ja prosessiperäisten päästöjen vähentämiseksi ja luonnon ja teknologisten nielujen kasvattaminen poistojen lisäämiseksi. EU:n jäsenmaat ovat hyvin heterogeenisia nettopäästöiltään. Ilmastopaneeli edelleen katsoo, ettei nielujen voida ajatella kontribuoivan vain jäsenmaakohtaisesti, sillä yhteisesti sovitun ilmastoneutraaliuden saavuttaminen voi muuten unionin tasolla vaarantua.

Soveltamisala

On selvää, että päästövähennyksiä tarvitaan koko talouden kattavasti kaikilla sektoreilla, ja EU:n meri- kuin lentoliikenteen päästöjen sisällyttäminen, myös EU:n ulkopuolelle suuntautuvan liikenteen osalta, EU:n päästövähennystavoitteisiin tulee olla tavoitetila. Ilmastopaneeli ymmärtää kuitenkin, että nämä ovat kansainvälisen sopimisen piirissä, jossa yhteisen sopimukseen pääseminen ei ole yksinkertaista.

Soveltamisalan muutokset vaikuttavat merkittävästi kokonaispäästövähennykseen. Komission 2030 vaikutustenarviossa nähdään, että kansainvälisten liikenteen päästöjen (bunker fuels) mukaan ottaminen päästövähennystavoitteeseen tiputtaa saavutettavien nettopäästövähennysten määrää n. 3 %, hieman skenaariosta riippuen.[2] Aivan olennaista onkin, kuten valtioneuvostokin kiitettävästi huomioi, että

[1] Ollikainen, M., Weaver, S. ja Seppälä, J., 2019. An approach to NDCs consistent with the Paris Agreement and climate science: application to Finland and the EU. Suomen Ilmastopaneelin raportti 7/2019

[2] COM 2020: SWD(2020) 176 final, s. 48.

soveltamisalaan myöhemmin tehtävät muutokset päästöjen ja poistumien osalta eivät saa laskea kunnianhimon tasoa.

Välitavoitteet ja seuranta, ml. uudelleentarkastelu

Valtioneuvoston kirjelmässään esittämä ehdotus 2040-välitavoitteesta on kannatettava. Teknologian kehittyessä nopeasti, on kannatettavaa, että komissio tuottaa 2040-tavoitteen asettamiseksi uudet vaikutustenarviot. Parlamentin ympäristövaliokunnan ehdotuksessa komissio velvoitettaisiin tekemään näin vuoden 2023 toukokuuhun mennessä

Vähennyspolun määrittäminen koko EU:n tasolla tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä, koska se luo johdonmukaisen toimintaympäristön julkiselle ja yksityiselle sektorille sekä ja kansalaisille. Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että kun päästöpolkuja ja niillä etenemistä tarkastellaan, se tehdään pohjautuen parhaimpaan saatavilla olevaan tieteelliseen tietoon.

On kuitenkin selvää, että indikatiivinen lineaarinen päästövähennyspolku ei riitä, vaan vuotuisten päästövähennystavoitteiden tulisi olla sitovia, kuten nykyisessäkin sääntelykehikossa.

On tärkeää, että tavoitteissa edistymistä arvioidaan viiden vuoden välein ja tavoitetta kiristetään Pariisin sopimuksen mukaisesti viiden vuoden sykleissä. Asetusehdotuksen tavoite yhdenmukaistaa EU:n ilmastotavoitteiden asettamista ja tarkastelua Pariisin sopimuksen 5-vuotissyklin kanssa.

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.

2050-tavoite

Ilmastopaneeli pitää hyvänä, että nettonollatavoitteesta tulee oikeudellisesti sitova. Hiilineutraalius vuonna 2050 ei kuitenkaan ole erityisen kunnianhimoinen tavoite EU:lle vauraana ja hyvin koulutettuna maanosana. EU:n tulisi pikemmin olla jo huomattavasti negatiivisilla päästöillä. On tärkeää, että lakiin kirjataan, että EU:n tulee olla nettonegatiivisilla päästöillä viimeistään vuodesta 2051 eteenpäin.

Lisäksi on selvää, että myös 2050-tavoitetta saatetaan joutua kiristämään. Ilmastopaneeli suosittaa, että lakiin kirjataan seuraava lisäys: hiilineutraaliustavoitetta voidaan tarkentaa, jos ilmastotiede edellyttää tiukempia toimia.

Maat ovat todella heterogeenisiä nettonielujen suhteen, joten vaaditaan huolellista tarkastelua vuoden 2050 EU:n hiilineutraaliustavoitteen jyvittämiseen. Tuli 2050-hiilineutraaliustavote jäsenmaatasolla sitovaksi tai ei, on selvää, että Suomen omasta 2035-hiilineutraaliustavoitteesta ei tule luistaa.

Muita huomioita

Yllä mainittujen ohella, ilmastopaneeli kommentoi myös muutamaa tällä hetkellä EU:n parlamentissa puhututtavaa ehdotettua muutosta/lisäystä ilmastolakiin:

Hiilibudjetin tuominen osaksi EU:n ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantamekanismia

Ilmastopaneelin näkemys on, että hiilibudjettien määrittely ei olennaisesti eroa päästöpolkujen määrittelystä. On tärkeää, että määritellään erikseen päästövähennyspolku ja nieluja tarkastellaan tästä erillisenä. Kuten valtioneuvosto toteaa kirjelmässään, on äärimmäisen tärkeää, että siirtymä kohti ilmastoneutraaliutta tapahtuu ensisijaisesti vähentämällä fossiilisia päästöjä. Paneeli korostaa, että siirtymän on tapahduttava samalla nieluja heikentämättä.

Fossiilisten polttoaineiden suorien ja epäsuorien tukien lopettaminen jäsenmaissa ja EU-instituutioissa vuoden 2025 loppuun mennessä

Tämä ehdotus on kaikin puolin kannatettava ja suorastaan välttämätön. Fossiilisten polttoaineiden suorien ja epäsuorien tukien lopettaminen tulee EU-tasolla kirjata lakiin - tämä tukee valtioneuvoston kirjelmässäänkin peräänkuuluttamaa ennakoitavaa ja pitkäjänteistä lainsäädäntöä. Paneeli näkee linjauksen toimeenpanon tärkeänä.

Eurooppalaisen ilmastopaneelin perustaminen

Ilmastopaneeli pitää äärimmäisen kannatettavana riippumattoman, tieteellisen neuvoa antavan ilmastopaneelin perustamista EU-tasolla. Lisäksi paneeli pitää hyvänä parlamentin ympäristövaliokunnan esitystä kehotukseksi EU-maille perustaa omat kansalliset ilmastopaneelinsa.

Sopeutumisen suunnittelun ja seurannan tehostaminen

Parlamentin ympäristövaliokunnan ehdotuksessa ehdotetaan lakiin kirjattavaksi velvoitteeksi tehdä kansalliset viiden vuoden välein päivitettävät suunnitelmat ja strategiat, EU:lle viiden vuoden välein sopeutumisstrategia, jossa unionin laajuiset ja kansalliset tavoitteet sekä komissiolle velvollisuus arvioida kollektiivista ja jäsenmaiden edistymistä kansallisissa tavoitteissa. Sopeutumisen vahvistaminen ilmastolaissa on kannatettavaa.

Kansainvälisten joustomekanismien käyttäminen EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi

Tätä ehdotusta paneeli ei voi millään muotoa tukea. EU:n velvollisuus (kuten yllä on osoitettu) on saavuttaa asettamansa päästövähennystavoitteet EU:n sisäisin päästövähennyksin.