E 47/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategiasta. 24.5.2021

Suomen Ilmastopaneeli
Ilmastopanelistit Sirkku Juhola, Hannele Korhonen, Markku Ollikainen, tiedesihteeri Matti Sihvonen

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/E_47+2021.pdf

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) julkaisi 13.4.2021 muistion, jossa se esitti Suomen kannan EU:n uuteen sopeutumisstrategiaan. [1] Sopeutuminen ilmastonmuutokseen tarkoittaa Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) mukaan sopeutumista olemassa olevaan tai odotettuun ilmastoon ja sen vaikutuksiin. Vaikutukset välittyvät paitsi sään muuttuvien ääri-ilmiöiden, myös keskimääräisten ilmasto-olosuhteiden muutosten kautta. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen on välttämätöntä, koska muutoksen vaikutukset jatkuvat vielä vuosikymmenten ajan, vaikka maailmanlaajuiset ja eurooppalaiset pyrkimykset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi osoittautuisivat tehokkaiksi. EU:n pitkän aikavälin vision mukaan se on vuonna 2050 ilmastokestävä yhteiskunta, joka on täysin sopeutunut ilmastonmuutoksen väistämättömiin vaikutuksiin Pariisin sopimuksen ja ehdotetun eurooppalaisen ilmastolain mukaisesti. MMM:n muistion mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti EU:n uuteen sopeutumisstrategiaan, tukien strategian kaikkia päätavoitteita, ja strategiassa esitettyjä priorisoituja toimenpiteitä. Lisäksi muistiossa huomioidaan, että strategiassa esitetyt näkökulmat ja toimenpiteet ovat samansuuntaisia Suomen kansallisten sopeutumistoimien kanssa. Muistiossa ei esitetä kriittisiä kommentteja strategiaan.

EU:n uusi sopeutumisstrategia on osa komission Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (European Green Deal) aloitteita, ja se päivittää EU:n vuoden 2013 sopeutumisstrategiaa tavoitteenaan näyttää tietä ja tarjota käytännön ratkaisuja, joiden avulla EU ja sen jäsenvaltiot voivat edistää jatkuvasti sopeutumisvalmiuksia, vahvistaa häiriönsietokykyä, ja vähentää alttiutta ilmastonmuutokselle. Strategiassa ehdotetaan suuri joukko konkreettisia toimia ja tapoja, joilla edistetään siirtymistä suunnittelusta käytännön toimiin. Strategiassa myös ehdotetaan tapoja toimenpiteiden rahoittamiseksi. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa parantaakseen kansainvälisten ja EU-tason sopeutumistoimien yhteensopivuutta. Sopeutumispolitiikan systeemisen luonteen vuoksi sopeutumistoimet toteutetaan yhdennetysti muiden Euroopan vihreän kehityksen ohjelman aloitteiden kanssa. Strategian painopiste ja välineet tukevat yksityistä sektoria riskien tunnistamisessa ja investointien suuntaamisessa sopeutumista ja häiriönsietokykyä koskeviin toimiin. Lisäksi strategian tavoitteena on parantaa tietämystä ja dataa koko toimintapoliittisessa syklissä, tukea politiikan kehittämistä ja ilmastoriskien hallintaa kaikilla tasoilla, sekä nopeuttaa sopeutumistoimia yleisesti, koska tähän asti käytännön ratkaisut ovat edenneet hitaasti suhteessa tietoisuuden lisäämiseen, sekä institutionaaliseen organisointiin ja toimintalinjojen kehittämiseen. EU:n uuden strategian tavoitteena on siirtää painopistettä kohti konkreettisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa.

Yleiset huomiot

1. Sopeutumisen valtavirtaistaminen

    - EU:n sopeutumisstrategia korostaa etenkin sopeutumisratkaisujen käyttöönoton vauhdittamista, sekä sen systeemistä ja tietoon perustuvaa toimeenpanoa. Lausunnossaan MMM pitää tärkeänä sitä, että ilmastonmuutokseen sopeutuminen otetaan kattavasti ja johdonmukaisesti osaksi eri sektoripolitiikkoja ja että ilmastonmuutokseen sopeutumisessa on

[1] Läpi tämä lausunnon, muistiolla viitataan MMM:n muistioon, ja strategialla viitataan EU:n sopeutumisstrategiaan.

keskeistä valtavirtaistaa ja sisällyttää sopeutumista koskeva näkökulma osaksi tavanomaista suunnittelua ja päätöksentekoa.

- Ilmastopaneeli haluaa tässä nostaa esille, että kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on todettu, että sopeutumisen strateginen ohjaus ja (horisontaalinen) koordinointi kansallisella tasolla sektoripolitiikoihin integroimalla ei ole edistänyt sopeutumisen toimeenpanoa EU maissa (Clar 2019; Russel ym. 2020). Toimeenpanon hitauden ohella valtavirtaistaminen koskettaa lähinnä julkisen sektorin toimijoita, jättäen yksityisen ja kolmannen sektorin, sekä paikallisen tason ilman ohjausta.

- Valtavirtaistamisen lisäksi sopeutumista voidaan toteuttaa erilaisilla ohjauskeinoilla, mutta kuten sopeutumissuunnitelman väliarvioinnissa jo todettiin, käytössä olevia ohjauskeinoja ei tunneta tai sovelleta laajasti (Mäkinen ym. 2019). Vastaavia puutteita on todettu olevan myös muissa maissa, ja Ilmastopaneeli suosittaakin laajempaa tarkastelua sopeutumisen ohjauskeinoihin, niiden kokeiluun, sekä eri toimijoiden aktivoimista ja näiden toimien seurantaa ja arviointia.

2. Sopeutumisen indikaattorit

- MMM yhtyy strategian kantaan, että seuranta, raportointi, ja arviointi ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan saada aikaan luja perusta sopeutumisessa saavutetun edistyksen mittaamiseksi. Sopeutumiskapasiteetin kasvattamisen, toimenpiteiden asettamisen, ja sopeutumisen tehokkuuden seuranta ja vaikuttavuuden tunnistaminen ovatkin sopeutumisen onnistumisen edellytyksiä. Strategian mukaan komissio tulee kehittämään sopeutumisen seurannan ja arvioinnin vahvistamiseksi yhdenmukaistettuja arviointimenetelmiä, standardeja ja indikaattoreita. MMM:n muistiossa sen sijaan painotetaan, että seurantaa koskevien vaatimusten olisi pysyttävä riittävän yleispiirteisenä ja sisällöltään rajallisina, jotta seurantaa varten tarvittavat resurssivaatimukset pysyisivät kansallisesti toteuttamiskelpoisina, kustannustehokkaina sekä asian kannalta tarkoituksenmukaisina.

- Ilmastopaneeli katsoo, että indikaattoreiden pitäisi olla harmonisoituja, jotta sopeutumisen onnistumista voitaisiin vertailla maiden kesken, vaikkakin ilmastonmuutoksen vaikutukset ja tarvittavat sopeutumistoimet eriävät maiden välillä. Näin varmistetaan, että jäsenmaissa mitataan samoja asioita, ja samoilla tavoilla. Tarvitaan siis yhteistä vertailukohtaa. On tosin syytä huomioida, että muuttuvassa maailmassa vertailukohtien pitää myös olla joustavia (Dinshaw ym. 2014). On myös selvää, että esimerkiksi tietyt raja-arvot sopeutumistoimien onnistumisille, riippuvat paikallisista olosuhteista (Ford ym. 2015). Lisäksi on syytä huomioida, että indikaattorit jaetaan monesti kahteen ryhmään: niihin jotka mittaavat sopeutumiskapasiteettia, ja niihin jotka mittaavat sopeutumistoimien tehokkuutta yli ajan (Harley ym. 2008). Molempia tarvitaan, jotta saadaan käsitys sopeutumisen tilanteesta kussakin maassa. Monitoroinnissa ja seurannassa pitäisi myös kiinnittää huomioita toimien laajempiin taloudellisiin, sosiaalisiin, ja ekologisiin vaikutuksiin, ja miten nämä vaikutukset jakautuvat yhteiskunnassa ja yli ajan, sen sijaan että seurattaisiin vain toimenpiteiden toteutumista (eli onko tietyt sopeutumistoimet otettu käytäntöön). Esimerkiksi, jokin alun perin hyödyllinen sopeutumistoimi voi ilmaston tai yhteiskunnan muuttuessa kääntyä haitalliseksi ajan myötä.

- MMM:n muistiossa todetaan hyvin, että EU-tason indikaattoreita kehitettäessä tulee tehdä tiivistä yhteistyötä jäsenmaiden kanssa ja ottaa huomioon kansalliset kokemukset sopeutumisen indikaattoreiden kehittämisestä ja käytöstä. Yhteistyö on hyvä lähtökohta indikaattoreiden kehittämiseksi, mutta on myös tärkeää, että sopeutumista monitoroidaan ja mitataan samojen periaatteiden mukaisesti kaikissa jäsenmaissa.

3. Luontopohjaiset ratkaisut

    - EU sopeutumisstrategiassa korostetaan luontopohjaisten ratkaisujen merkitystä sopeutumisen toimeenpanossa. MMM muistion mukaan on Suomen kannalta hyvä, että strategiassa korostetaan luontopohjaisten ratkaisujen merkitystä ilmastokestävyyden (ja vihreän kehityksen) kannalta.

    - Ilmastopaneeli katsoo, että lähtökohtaisesti luontopohjaiset ratkaisut voivat toimia edesauttamaan ilmastonmuutokseen sopeutumisessa, mutta Ilmastopaneeli haluaa korostaa, että niiden hyödyistä on tällä hetkellä vielä kovin vähän näyttöä (Seddon ym. 2020). Luontopohjaisten ratkaisujen käyttöönottoon liittyy keskeisesti toimeenpanossa tunnistetut ongelmat, esimerkiksi kustannusten ja hyötyjen jakautuminen eri toimijoiden välillä. Tämän lisäksi luontopohjaisten ratkaisujen kustannustehokkuudesta, luotettavuudesta ja toimivuudesta verrattuna ns. tavallisiin toimiin (engineered solutions) sopeutumisessa on vähän näyttöä. Tästä syystä Ilmastopaneeli korostaa tarvetta kvantifioida paremmin luontopohjaisten ratkaisujen edut ja tiedottaa niistä paremmin päätöksentekijöille ja alan toimijoille kaikilla tasoilla.

4. Oikeudenmukaisuusnäkökulma

    - On hyvä, että MMM korostaa EU:n strategiassakin painotetun oikeudenmukaisuusnäkökulman merkitystä. Oikeudenmukaisuus onkin yksi tärkeä kriteeri, kun mietitään toimien alueellista jakautumista yli ajan. Ilmastopaneeli katsoo, että olisi myös hyvä pohtia mahdollisia kompromisseja oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen tehokkuuden välillä. Entäpä kompromissit oikeudenmukaisuuden ja ekologisen kestävyyden välillä? Toisaalta, näiden eri näkökulmien välillä voi myös olla rinnakkaishyötyjä (jos toimia kohdennetaan ensisijaisesti kustannustehokkuusperiaatteen mukaan, voi ilmastorahoituksesta jäädä enemmän rahaa, jolla voidaan kompensoida niitä, joita pitäisi oikeidenmukaisuuden näkökulmasta tukea). Olisi oleellista pohtia, miten politiikat vaikuttavat hyötyjen ja haittojen jakautumiseen, ja miten voidaan kompensoida niitä, joille hyödyt jakautuvat kaikkein heikoiten ja keiden sopeutumispotentiaali on kaikkein alhaisin.

5. EU:n ulkopuolinen sopeutumistoiminta

    - On myös hyvä, että MMM korostaa strategiassa painotetun EU:n ulkopuolisen sopeutumistoiminnan merkitystä. Muistion mukaan Suomi tukee strategian lähtökohtaa, että ilmastorahoitus on kohdennettava paremmin kaikkein tehokkaimpiin toimiin, sekä sellaisiin maihin ja yhteisöihin, joiden sopeutumispotentiaali on muita alhaisempi. Tässä siis korostuu niin kustannustehokkuus- kuin oikeidenmukaisuustavoite. Hyvä, että muistion mukaan Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että sopeutumistoimet EU:n ulkopuolella ovat tärkeitä myös erilaisten kerrannaisvaikutusten takia. EU:n ulkopuolisilla sopeutumistoimilla voi olla useita epäsuoria taloudellisia, sosiaalisia ja ekologisia rinnakkaishyötyjä. Ilmastopaneeli korostaa, että tämä laajempi, globaali näkökulma on onnistuneen sopeutumisen kannalta keskeinen.