Ympäristöministeriö NEUVOSTORAPORTTI YM2021-00176

HAKA Tuusa Ruusu(YM) 23.07.2021
JULKINEN

Asia
Ympäristöministereiden epävirallinen kokous 20.-21.7.21 Ljubljanassa, Sloveniassa

Kokous
20.07.2021 - 21.07.2021

Slovenia aloitti EU:n neuvoston puheenjohtajana 1.7.2021. ja järjesti epävirallisen ympäristöministerikokouksen 20.-21.7.2021 Ljubljanassa. Suomea kokouksessa edusti ympäristö- ja ilmastoministeri Mikkonen. Kokouksessa ei tehty päätöksiä.

Kokouksessa oli neljä aihetta. Ministerit vaihtoivat alustavia näkemyksiä komission 14.7.2021 julkaisemasta Fit for 55 -paketista (55-valmiuspaketti), jolla uudistetaan EU:n ilmasto- ja energialainsäädäntöä vastaamaan EU:n kiristynyttä päästövähennystavoitetta -55% vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Keskustelua herättivät etenkin päästökauppajärjestelmää koskevat tai siihen liittyvät ehdotukset, etenkin tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen ottaminen päästökaupan piiriin, hiilirajamekanismi sekä uusi erillisrahasto (social climate fund).

Toiseksi ministerit keskustelivat kansainvälisen ilmastosopimuksen osapuolikokoukseen (COP26) valmistautumisesta. Kansainvälisen kunnianhimon tason nostamista sekä EU:n ilmastodiplomatian roolia korostettiin. Keskeisiä asioita osapuolikokouksessa ovat mm. rahoitus sekä Pariisin sopimuksen sääntökirjasta sopiminen.

Toisen kokouspäivän aihe oli vuoden 2020 jälkeinen maailmanlaajuinen biodiversiteettikehys, jonka ensimmäinen luonnos julkaistiin 12.7.2021. Monet näkivät edistystä edellisestä tekstistä, mutta katsoivat, että vielä on paljon kehitettävää ja kunnianhimon tasoa pitäisi nostaa. Kokouksessa keskusteltiin myös EU:n pölyttäjäaloitteen täytäntöönpanon edistymisestä komission raportin pohjalta.

Kokouksen puheenjohtajana toimi Slovenian ympäristö- ja maankäytön suunnitteluministeri Andrej Vizjak. Kokoukseen osallistui EU-jäsenvaltioiden ja komission lisäksi EFTA- ja hakijamaiden, Euroopan ympäristötoimiston (EEB) sekä Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) edustajia. Kokouksessa keskusteltiin puheenjohtajan tausta-asiakirjojen ja kysymysten pohjalta.

Fit for 55 (55-valmiuspaketti)

Ensimmäinen keskustelu oli rajoitettu vain jäsenvaltioiden ja komission edustajille. Komissio julkaisi kokousta edeltävällä viikolla 14.7.2021 laajan Fit for 55 -paketin, jolla uudistetaan EU:n ilmasto- ja energialainsäädäntöä vastaamaan EU:n kiristynyttä päästövähennystavoitetta -55% vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon.

Komissio (EVP Timmermans) esitteli paketin ja sen sisältämät lainsäädäntöaloitteet. Ilmastoneutraalisuustavoite on asetettu lainsäädännössä, ja nyt täytyy sopia keinoista, joilla siihen päästään. Timmermans painotti sitä, että paketissa on joukko erilaisia työkaluja. Mikäli yhden aloitteen kunnianhimon tasoa laskettaisiin, se vaarantaisi tavoitteen saavuttamisen. Eniten huomiota on herättänyt aloite lisätä liikenne ja rakennusten lämmitys päästökauppajärjestelmään. Komission mukaan näillä sektoreilla päästökehitys on ollut huonoa, joten toimia tarvitaan, jotta voidaan saavuttaa vuoden 2050 ilmastoneutraalisuustavoite. Lisäksi komissio mainitsi mm. uuden erillisrahaston (social climate fund) sekä toisaalta sen, että monet instrumentit sisältävät solidaarisuuselementtejä.

Jäsenvaltiot jakoivat alustavia näkemyksiään lainsäädäntöpaketista. Pakettia pidettiin laajasti kunnianhimoisena, mutta tervetulleena ja tarpeellisena, joskin osin haastavana. Keskustelussa viitattiin Keski-Euroopassa tapahtuneisiin tulviin, jotka konkretisoivat kiireellisten toimien tärkeyttä ilmastopolitiikassa. Kaikkien jäsenvaltioiden ja kaikkien sektoreiden panosta pidettiin tarpeellisena. Monet korostivat eri instrumenttien synergioiden varmistamisen tärkeyttä sekä paketin kokonaisuutta. Tietyt jäsenvaltiot korostivat kansallisten erityispiirteiden huomioimista. Solidaarisuus jäsenvaltioiden välillä tuli esiin monessa puheenvuorossa. Usea jäsenvaltio toi myös esiin, että muutoksen tulee olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävää ja vaikutukset kansalaisiin ja yrityksiin tulee ottaa huomioon. Muutama kunnianhimoinen jäsenvaltio toivoi tiukempia toimia tietyillä aloilla ja korosti kaikkien jäsenvaltioiden kontribuutiota.

Suomi totesi alustavina huomioina, että paketti on kokonaisuus eikä sen kunnianhimon tasosta tule tinkiä. Paketti mahdollistaa vähintään 55 %:n tavoitteen saavuttamisen ja jopa sen ylittämisen ja on tärkeää, että paketista saadaan sovittua mahdollisimman pian. Päästökaupan (ETS) rooli on keskeinen, se on kustannustehokkain EU:n ilmastopolitiikan instrumenteista. Suomi suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin päästökaupan vahvistamisesta. Ehdotus päästökaupan laajentamisesta tieliikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen edellyttää lisäarvioita ehdotuksen vaikutuksista mutta Suomi suhtautuu siihen avoimesti. Näiden sektorien tulisi kuitenkin edelleen pysyä taakanjakosektorin alla ainakin vuoteen 2030 asti. Metsien ja maankäytön (LULUCF) hiilinielujen ja -varastojen säilyttämistä ja vahvistamista tulisi kannustaa samalla kuin mahdollistetaan niiden kestävä käyttö. Taakanjakosektorin (ESR) tavoitteiden osalta Suomi olisi toivonut parempaa kustannustehokkuuden huomioimista sekä eri jäsenmaiden tavoitteiden välisen eron pienenemistä. Paketti on laaja ja edellyttää paljon koordinaatiota kansallisesti ja EU-tasolla. Sen yksityiskohtia on analysoitava vielä huolellisesti.

Jäsenvaltioiden suhtautuminen yksittäisiin aloitteisiin ja niiden kunnianhimon tasoon vaihteli jonkin verran. Keskustelua herättivät etenkin päästökauppajärjestelmää koskevat tai siihen liittyvät uudistusehdotukset, etenkin tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen ottaminen päästökaupan piiriin; hiilirajamekanismi; uusi erillisrahasto (social climate fund) sekä modernisaatiorahaston kasvattaminen. Jonkin verran otettiin kantaa myös uusiin taakanjakosektorin päästövähennystavoitteisiin, LULUFC-asetuksen muutosehdotukseen sekä uusien henkilö- ja kevyiden hyötyajoneuvojen raja-arvoihin. Jotkut tukivat tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen tuomista päästökaupan piiriin. Jotkut jäsenvaltiot olivat varautuneita ja huolissaan uudistuksen vaikutuksesta etenkin vähätuloisiin kotitalouksiin sekä toisaalta myös epätasaisista vaikutuksista jäsenvaltioiden välillä. Eräät jäsenvaltiot pitivät taakanjakosektorin ja päästökaupan tasapainoa hyvänä, toiset toivoivat lisäanalyysejä.

Uuden erillisrahaston (social climate fund) suhteen näkemykset vaihtelivat, ja pidettiin tärkeänä tarkastella tarkemmin ehdotusta ja sen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jotkut epäilivät rahaston tarpeellisuutta tai toimivuutta etenkin suhteessa olemassa oleviin rahastoihin. Toisaalta eräät etenkin Itä-Euroopan maan pitivät rahastoa tervetulleena, samoin kannattivat modernisaatiorahaston kasvattamista. Usea piti hiilivuodon estämistä tärkeänä, mutta hiilirajamekanismiin liittyy vielä kysymyksiä mm. koskien ilmaisjaon säilyttämistä ja yhteensopivuutta päästökauppajärjestelmän kanssa sekä mahdollisia haasteita EU:n ulkopuolisten kumppanien kanssa. Taakanjakosektorin

jäsenvaltiokohtaisia päästövähennystavoitteita usea piti hyvin korkeina, mutta tarpeellisina. Eräät jäsenvaltiot toivoivat eri laskentamenetelmää tai pienempää tavoitetta.

Henkilö- ja pakettiautojen uuden raja-arvon suhteen jotkut peräänkuuluttivat kotitalouksiin ja yrityksiin kohdistuvien vaikutusten analysointia. Jotkut jäsenvaltiot haluaisivat, että tavoitevuotta aikaistettaisiin jo vuoteen 2030, jotkut taas toivat esiin aiheen haastavuuden kansallisesti tai korostivat toimien teknologianeutraalisuuden tarvetta. LULUFC-asetuksen liittyen eräs jäsenvaltio totesi, että jäsenvaltiot ovat eri asemassa nielujen käytön mahdollisuuksien suhteen. Eräs jäsenvaltio katsoi, että metsästrategian tulisi sisältää kannustimia hiilen varastointiin, ja eräs toi esiin maatalouden tärkeyden. Muutama mainitsi taakanjakosektorin joustojen tärkeyden. Muutamat jäsenvaltiot ottivat kantaa energiasektorin (uusiutuvat energianlähteet, energiatehokkuus) tavoitteisiin, pitäen myös jäsenvaltiokohtaisia tavoitteita hyvänä. Muutama mainitsi maakaasun ja biomassan käytön.

Loppupuheenvuorossaan **komissio** korosti jälleen sitä, että on lisättävä toimia tieliikenne- ja rakennusten lämmityssektoreilla. Lisäksi komissio korosti muutoksen vaikutusten jakautumista yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla. Paketti on laaja ja sitä tullaan käsittelemään monissa eri neuvostokokoonpanoissa sekä Euroopan parlamentin valiokunnissa. Komissio toivoo, että jäsenvaltiot kiinnittäisivät huomiota kansallisten näkemystensä koherenssiin.

Kansainvälisen ilmastosopimuksen osapuolikokous (COP26)

Kokouksen toinen aihe oli kansainvälisen ilmastosopimuksen tuleva osapuolikokous, COP26, odotukset kokoukselta sekä siihen valmistautuminen. Keskustelua alusti osapuolikokouksen puheenjohtaja, UK:n **Alok Sharma**. Sharma korosti sitä, että osapuolten ja kumppaneiden on toimittava yhdessä, kunnianhimoa hillintä- ja sopeutumistoimissa sekä rahoituksessa on kasvatettava. Eräiden kehittyneiden maiden lupaama rahoitus on varmistettava, ja lisäksi muut maat sekä yksityinen sektori sekä monikansalliset rahoitusinstrumentit pitää saada mukaan. Kokouksessa tärkeitä asioita ovat Pariisin sääntökirjan viimeistely sekä korkean kunnianhimon edistäminen. Markkinamekanismia koskevaa 6 artiklaa koskevat neuvottelut edellyttävät joustoa kaikilta. Sharma on pyytänyt Singaporea ja Norjaa johtamaan epävirallisia konsultaatioita tästä ennen osapuolikokousta.

Komission mukaan kaikkien suurten talouksien tulee sitoutua tavoitteisiin, jotka ovat linjassa IPCC:n viestien kanssa. Myös sopeutumistoimet ja kehittyvien maiden tukeminen niissä on tärkeää. Pariisin sopimuksen sääntökirjasta tulisi saada sopu, läpinäkyvyyskehikko on tässä keskeinen. Rahoitusta tulee lisätä ja saada yksityistä rahoitusta. On aktivoitava uudestaan Pariisin osapuolikokouksen koalitio ja vaikutettava niihin osapuoliin, jotka ovat haluttomia toimimaan. Yhtenäisistä aikajänteistä tarvitaan vielä sisäistä keskustelua.

Keskustelussa **jäsenvaltioiden** näkemykset olivat melko yhtenäisiä. Korostettiin ilmastodiplomatian roolia ja EU:n johtavaa asemaa. EU:n tulee kannustaa muita nostamaan tavoitteidensa tasoa ja sitoutumaan ilmastoneutraalisuuteen. Täytyy pyrkiä vaikuttamaan sekä saman mielisiin että ei niin kunnianhimoisin osapuoliin eri kansainvälisillä foorumeilla ja kahdenvälisesti. Yhä useamman osapuolen on nostettava kunnianhimon tasoaan. Monet korostivat hillintää, sopeutumista ja rahoitusta. Usea toi esiin osapuolten välisen luottamuksen tärkeyden. Moni korosti sitä, että on työskenneltävä yhteistyössä haavoittuvimmassa asemassa olevien kumppanien kanssa, ja on tärkeää, että osoitetaan, että EU sitoutuu lupaamaansa rahoitukseen.

On tärkeää, että sääntökirjasta saadaan sovittua. Se edellyttää jatkotyötä teknisellä ja poliittisella tasolla ennen osapuolikokousta. Jotkut arvioivat, että EU:n täytyy olla joustavampi yhtenäisten aikajänteiden osalta. Usea jäsenvaltio kannatti viiden vuoden aikajännettä. Myös 10 vuoden aikajänne sai jonkin verran tukea. Markkinamekanismin läpinäkyvyys on keskeistä usealle jäsenvaltiolle, ja usea korosti 6 artiklan yhteydessä ympäristöintegriteettiä. Eräät jäsenvaltiot toivat esiin, ettei Pariisin sopimuksen markkinamekanismi saisi vaikuttaa EU:n päästökauppajärjestelmään negatiivisesti.

Suomi suhtautui myönteisesti UK:n ehdotukseen ministeritason kokouksista ja dialogista ennen osapuolikokousta. EU:n tulisi tukea pyrkimyksiä löytää keinoja käydä epävirallisia keskusteluja myös covid-pandemian aikana. EU:n tulee tehdä kaikkensa, jotta etenkin merkittävät taloudet päivittävät panoksensa (NDC) vastaamaan Pariisin sopimuksen tavoitteita. Suomi korosti ilmastorahoituksen olevan keskeistä. EU on näyttänyt ja tulee näyttämään esimerkkiä rahoituksessa mutta tarvitaan myös muiden G20-maiden sitoutumista, jotta voidaan saavuttaa ja ylittää 100 miljardin mobilisaatiotavoite. Rahoituksen lisääminen erityisesti sopeutumistoimille on tärkeää. Lisäksi Pariisin sääntökirjan loppuunsaattaminen on olennaista.

Euroopan ympäristökeskus (**EEA**) totesi, ettemme ole oikealla uralla Pariisin sopimuksen tavoitteen saavuttamiseksi. Rahoitusta tulisi lisätä. Haitallisten tukien poistamisesta on puhuttu pitkään, mutta vain vähän on tapahtunut. Euroopan ympäristötoimisto (**EEB**) katsoi, että EU:n pitäisi tavoitella vähintään 65 %:n päästövähennystä, ja pitäisi kiinnittää enemmän huomiota tukiin ja maatalouteen.

Vuoden 2020 jälkeinen maailmanlaajuinen biodiversiteettikehys

Keskiviikkona keskusteltiin luonnon monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 15. osapuolikokouksen valmisteluista. Osapuolikokous avataan syksyllä 2021 ja sitä jatketaan keväällä 2022. Keskustelun aihe oli 12.7. julkaistu ensimmäinen luonnos vuoden 2020 jälkeiseksi maailmanlaajuiseksi biodiversiteettikehykseksi, joka sisältää uudet tavoitteet vuodelle 2030 luonnon köyhtymisen pysäyttämiseksi. Aluksi kuultiin biodiversiteettisopimuksen pääsihteerin **Elizabeth Maruma Mreman** videotervehdys.

Komission (komissaari Sinkevičius) mukaan ensimmäinen tekstiluonnos on kunnianhimoinen, mutta vielä on paljon teknistä ja diplomaattista työtä tehtävänä ennen osapuolikokousta. Esimerkiksi ennallistaminen tarvitsisi kunnianhimoisemman tavoitteen, tavoitteiden sanamuotoja pitäisi vielä täsmentää ja luontopohjaiset ratkaisut tulisi saada tekstiin takaisin. Tavoitteiden mitattavuus on tärkeää, nyt siihen liittyy ongelmia. Lisäksi tarvittaisiin lisää rahoitusta ja uusia rahoituslähteitä.

Jäsenvaltioilla oli keskenään melko samansuuntaisia huomioita luonnoksesta. Monet näkivät edistystä edellisestä tekstistä, mutta katsoivat, että vielä on paljon kehitettävää ja kunnianhimon tasoa pitäisi nostaa. Monet pitivät tärkeänä sitä, että varmistetaan, että kaikki osapuolet ja sidosryhmät voivat osallistua kansainvälisiin neuvotteluihin. EU:n kansainvälisesti johtavaa asemaa pidettiin tärkeänä. Esitettiin toisaalta huolia kansainvälisten neuvottelujen hitaasta edistymisestä. Virtuaalikokouksia pidettiin hyödyllisinä, mutta toisaalta katsottiin myös, että fyysiset kokoukset olisivat tarpeellisia.

Monet jäsenvaltiot peräänkuuluttivat biodiversiteettitavoitteiden yhteyksiä ja sisällyttämistä muihin politiikkoihin kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Erityisesti mainittiin ilmastosopimukset ja kestävän kehityksen tavoitteet sekä Agenda 2030. Ilmasto- ja biodiversiteettitoimien tulee olla yhteensopivia ja toisiaan tukevia.

Monet alleviivasivat kansainvälisen täytäntöönpanokehikon tärkeyttä sekä mitattavia tavoitteita. Usea mainitsi, että tekstiluonnoksen tavoitteiden ja päämäärien sanamuodot ovat epäselviä ja niitä pitäisi selventää. Useat toivoivat luontopohjaisten ratkaisujen sisällyttämistä tekstiin. Usea korosti rahoituksen mobilisoinnin tärkeyttä, ja myös haitallisten tukien poistaminen sai jonkin verran kannatusta. Yksittäisistä lisäpainotusta vaativista teemoista mainittiin etenkin meriympäristö ja ennallistaminen. Myös mm. maatalous ja ruoantuotanto, ruokakasvien geenivarat, urbaani ympäristö, sademetsät ja koralliriutat, metsäkato ja muovijäte mainittiin. Jotkut korostivat kansainvälisten tavoitteiden yhteyttä EU:n biodiversiteettistrategiaan sekä biodiversiteettistrategian täytäntöönpanoa.

Suomi pitää tärkeänä, että sovitaan kunnianhimoisesta kansainvälisestä kehyksestä ja että sen keskeinen viesti sekä tavoite vuodelle 2030 tuodaan selvästi esiin. Suojelu- ja ennallistamistavoitteiden

tulisi olla linjassa EU:n 30by30-tavoitteen kanssa. Suomi korosti ekosysteemipalveluiden ja luontopohjaisten ratkaisujen tärkeyttä mm. suhteessa ilmastonmuutokseen. Myös meri- ja rannikkoympäristöt vaativat enemmän huomiota. Luonnon monimuotoisuuden integrointi eri sektoreihin on tärkeää. Sopimuksen pakollisten elementtien ja täytäntöönpanon vahvistaminen on keskeistä. Suomi on valmis työskentelemään yhteisymmärryksen saavuttamiseksi digitaalisesta sekvenssi-informaatiosta. EU:n kannanmuodostuksessa koskien biodiversiteettikehystä on vielä tehtävää.

EEA toi esiin indikaattorien, seurannan ja läpinäkyvyyden tärkeyden. Myös rahoittajat tarvitsevat tietoa vaikutuksista ja täytäntöönpanosta. **EEB** kritisoi luonnoksen kunnianhimoa riittämättömäksi ja katsoi, että EU-tasolla tulisi panna täytäntöön EU:n biodiversiteettistrategia ja sopia sitovasta ennallistamistavoitteesta.

Pölyttäjät

Viimeisenä aiheena **komissio** esitteli 27.5.2021 julkaistua raporttiaan pölyttäjäaloitteen edistymisestä. Pölyttäjien valvontakehikko on toivottavasti toiminnassa vuonna 2023. Maatalousneuvosto työskentelee mehiläisohjeistuksen parissa. Raportti osoittaa toisaalta, että lisätoimia tarvitaan. Haasteita ovat etenkin pölyttäjien elinympäristöjen katoaminen maatalousympäristössä, ilmastonmuutos, kasvinsuojeluaineet sekä ympäristön saasteet.

Käytiin lyhyt keskustelu. Puheenvuoroissa korostettiin integroidun ja sektorien rajat ylittävän lähestymistavan tärkeyttä. Korostettiin etenkin maatalouspolitiikkaa ja kemikaaleja, haitallisimpien kemikaalien korvaamista sekä sektorien välistä yhteistyötä. Lisätoimia tarvitaan kiireesti. Pölyttäjät täytyy ottaa huomioon yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksessa. Pölyttäjien valvontakehyksen osalta eräs jäsenvaltio katsoi, että sen tulisi perustua olemassa oleviin kansallisiin järjestelmiin. Usea korosti tutkimustiedon merkitystä, ja tuotiin esiin mehiläisohjeistuksen loppuunsaattamisen tärkeys.

Suomi korosti lisätoimien tärkeyttä, etenkin pölyttäjien huomioimista yhteisessä maatalouspolitiikassa, pölyttäjäriskinarviointiohjeistuksen loppuunsaattamista sekä valvontakehyksen tärkeyttä. On tärkeää suojella kaikkia pölyttäjiä. Biodiversiteetti-, maatalous-, maankäyttö- ja kemikaalipolitiikkojen toimien yhtenäisyys on keskeistä.

Suomen edustajat

Ministeri Mikkonen ja virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat

Puheenjohtajamaan tausta-asiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat	biodiversiteetti, ilmasto, ilmastonmuutos, ilmastonmuutos/sopeutuminen, luonnonvaraiset eläimet, ympäristöneuvosto, ilmasto- ja energiapaketti
Hoitaa	**MMM, TEM, UM, YM**
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, STM, VM, VNK, VTV