

Valtioneuvoston kanslian seminaari "Globalisaation hallinnan haasteet Suomelle ja Euroopalle 4.10.2006

ILMASTONMUUTOS – GLOBAALI HAASTE EUROOPALLE

Valtiosihteeri Stefan Wallin, ympäristöministeriö

Hyvät kuulijat,

Ilmastonmuutos on epäilemättä haastavin ja monitahoisin ihmiskunnan edessä olevista ongelmista ja eritoten kestävä kehityksen kannalta. Ilmastopolitiikka voidaan mieltää ihmiskunnan riskinhallintapolitiikaksi, jonka tavoitteena on hillitä ilmastonmuutosta niin, että sen riskit pysyvät siedettävissä rajoissa.

Tarkastelen tässä puheenvuorossa Euroopan roolia ja panosta ilmastonmuutoksen hillitsemistyössä, joka lähtökohtaisesti on globaalia toimintaa. Monestakin syystä tässä yhteydessä Eurooppa tarkoittaa Euroopan unionia.

Ilmastonmuutoksen hillitsemisen haaste

Ilmastonmuutoksesta ja ihmistoiminnan merkityksestä ilmastonmuutoksen aiheuttajana vallitsee tutkijoiden piirissä laaja periaatteellinen yksimielisyys.

Esimerkkinä voidaan mainita ilmastoneuvotteluille tieteellistä pohjaa antava hallitusten välinen ilmastopaneeli IPCC, joka viimeisimmässä raportissaan jo vuonna 2001 päätyi toteamaan, että ilmastonmuutos on jo käynnissä ja että se jatkuu ja nopeutuu tulevaisuudessa.

IPCC katsoi myös, että on yhä vahvempia todisteita siitä, että suurin osa tästä muutoksesta todennäköisesti aiheutuu ihmisen toiminnasta. Yhdysvaltojen tiedeakatemia on päätenyt samankaltaisiin tuloksiin. Uusimmat tutkimustulokset näyttävät vain vahvistavan näitä johtopäätöksiä, esimerkiksi vuonna 2005 julkaistu Arctic Climate Impact Assessment ja Exeterissä pidetty laaja ilmastokonferenssi. Ennakkotiedot IPCC:n neljännestä arviointiraportista, joka on tulossa 2007, vahvistavat näitä käsityksiä edelleen.

Tutkijat pyrkivät selvittämään yhä tarkemmin, mikä on ilmaston luonnollisen vaihtelun ja ihmistoiminnan vaikutuksen välinen suhde. Poliittisen päätöksenteon kannalta tärkeintä on kuitenkin tieto, että ihmistoiminta on vaikuttanut jo havaittuihin muutoksiin. Ilmastopolitiikan haasteena on vastata uskottavalla tavalla ongelmaan. YK:n ilmastosopimuksen perimmäinen tavoite on vakauttaa ilmakehän kasvihuonekaasupitoisuudet tasolle, joka estää vaaralliset häiriöt ilmakehässä. EU on kääntänyt tämän tavoitteen, kahden asteen lämpötilan nousuksi: ministerineuvosto on todennut useissakin yhteyksissä, että sen mielestä ihmistoiminnasta aiheutuva lämpötilan nousu saisi olla korkeintaan kaksi astetta esiteolliseen aikaan verrattuna.

Neuvosto on perustanut päätöksensä tieteellisiin arvioihin lämpötilan-nousuun liittyvistä riskeistä, esimerkiksi tietoihin, joiden mukaan yli kahden asteen lämpötilan nousu merkitsee vesihuollon ja ruoantuotannon vaarantumista laajoilla alueilla sekä äkillisten ja peruuttamattomien ilmiöiden riskin kasvua.

Ilmastonmuutos aiheutuu ihmiskunnan yhteisesti ilmakehään päästämien kasvihuonekaasujen kokonaismäärästä ja kasvusta. EY:n ministerineuvosto on päätelmissään todennut, että kahden asteen tavoitteen saavuttamiseksi maailmanlaajuisten päästöjen pitäisi kääntyä laskuun jo parinkymmenen vuoden päästä. Sen jälkeen päästöjen tulisi vähentyä ainakin 15 % tai mahdollisesti jopa 50 % vuoteen

2050 mennessä. Neuvoston mukaan tulisi myös tarkastella päästökehityspolkuja, jotka edellyttäisivät vielä suurempia päästövähennyksiä.

Osallistumisen haaste/globaaliin ongelmaan globaali ratkaisu

Edellä esitetyistä luvuista on suoraan nähtävissä myös osallistumisen haaste. Kahden asteen tavoitteen saavuttaminen onnistuu vain, jos kaikki teollisuusmaat ja ainakin isot kehitysmaat osallistuvat päästöjen rajoittamis- ja vähentämistoimiin. Keskeistä on saada ainakin niin sanotut suuret päästäjät mukaan. Kasvihuonekaasuista 75 % on peräisin Yhdysvalloista, EU:sta, Kanadasta, Venäjältä, Japanista, Kiinasta ja Intiasta, ja hieman suurempi joukko – 20 maata – vastaa 85 % päästöjä. Tällöin EU on laskettu yhdeksi maaksi.

Yhdysvaltain mukanaolo on luonnollisesti välttämätön, sillä sen osuus maailman kasvihuonepäästöistä on yksinään noin 20 %. Odotamme mielenkiinnolla, miten tilanne etenee liittovaltiotasolla, osavaltioissahan on jo tapahtunut myönteistä kehitystä. Noin puolet osavaltioista on ottanut käyttöön kasvihuonekaasujen päästöjä vähentäviä toimenpiteitä ja esimerkiksi Kalifornia on ottanut käyttöön Kioton pöytäkirjan tapaisia tavoitteita sikäläisen autoteollisuuden suureksi harmiksi.

EU pyrkii luonnollisesti kaikin tavoin vahvistamaan vuoropuhelua Yhdysvaltojen kanssa ilmastokysymyksissä. EU-USA huippukokouksessa kesäkuussa Wienissä sovittiinkin korkean tason dialogista koskien ilmaston muutosta, puhdasta energiaa ja kestävää kehitystä. Ensimmäinen kokous pidetään lokakuussa Helsingissä. Myös G8-maiden kesken sovitussa Gleneagles-vuoropuhelussa käsitellään ilmasto- ja energiakysymyksiä. Komissio ja eräät jäsenmaat osallistuvat myös USA:n laajoihin ilmastoteknologian tutkimuskumppanuusohjelmiin.

Kehitysmaiden suhteen haaste on myös melkoinen. Ilmastopimus-järjestelmän päästövelvoitteet ovat kohdistuneet ensin teollisuusmaihin. Tähän on ollut hyviä perusteita, sillä vuoteen 2000 mennessä teollisuusmaat olivat tuottaneet lähes 80 % ilmakehässä jo olevista kasvihuonekaasujen päästöistä. Tilanne on kuitenkin nopeasti muuttumassa. Kehitysmaiden osuuden lasketaan nousevan vuoteen 2050 mennessä yli puoleen maailman kokonaispäästöistä. Sen sijaan EU:n päästöt ovat ennen pitkää vain 10 % maailmanlaajuisista päästöistä. Kaikkien Kioton pöytäkirjan piirissä olevien teollisuusmaiden yhteiset päästöt ovat toki suuremmat, mutta pelkästään niiden toimin ei ilmastonmuutoksen ongelmaa enää voida ratkaista.

Laaja osallistuminen ei kuitenkaan tarkoita, että kaikilla mailla olisi välttämättä samat velvoitteet. Ilmastopimus sisältää kaikkien maiden velvoitteen laatia ja toteuttaa ilmastonmuutosta hillitseviä toimintaohjelmia. Mutta se sisältää myös periaatteen maiden "yhteisistä ja eriytyneistä vastuista". Tutkimuslaitokset ja kansainväliset järjestöt ovat kehittäneet monia malleja siitä, miten eri maat voivat tuoda oman panoksensa päästövähennyspyrkimyksiin. Tulokseen pääseminen tulee vaatimaan neuvotteluja, jotta löydetään ratkaisu, jonka kaikki osapuolet kokevat omalta osaltaan ja omista lähtökohdistaan kohtuullisen oikeudenmukaiseksi.

EU on jo jonkin aikaa linjannut omia näkemyksiään ja tavoitteitaan. Eurooppa-neuvosto käsitteli jo vuoden 2005 keväällä keskipitkän ja pitkän aikavälin päästövähennysstrategioita. Nämä pohjautuivat komission tiedonantoon, jonka mukaan lämpötilan nousun rajoituksessa korkeintaan kahteen asteeseen, tästä aiheutuvat hyödyt ylittävät kustannukset. Hyötyjä syntyy, kun ilmastonmuutoksen hillitseminen alentaa sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen aiheuttamien vaurioiden kustannuksia. Ilmastonmuutoksen hillitseminen tuottaa myös oheishyötyjä: esimerkiksi ilman laatu paranee.

EU siis katsoo asiaa pitkällä aikavälillä sarjana johdonmukaisia, toisiaan seuraavia askeleita ja pyrkii kaikin keinoin vahvistamaan maailmanlaajuisia osallistumista. On vielä liian aikaista arvioida, millaiseen malliin kansainvälisen ilmastopimusjärjestelmän kehittämisessä jatkossa päädytään – tarvitaan paljon jatkotyötä ja keskusteluja muiden osapuolien kanssa. EU on kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa tärkein toimija ja on omilla toimillaan tunnustanut vastuunsa, ennen kaikkea prosessin viemisestä eteenpäin.

Teknologian käyttöönoton ja kehittämisen haaste

Keskeinen tavoite on löytää paitsi ympäristövaikuttavat ja poliittisesti hyväksyttävät, toisin sanoen oikeudenmukaisiksi koetut ratkaisut, mutta myös kustannustehokkaat keinot. Innovaation haaste seuraaville viidelle vuosikymmenelle on huomattavan suuri. Merkittäviä muutoksia tarvitaan siihen, miten maailmassa tuotetaan ja käytetään energiaa. Teknologian kehittyminen ja sen käyttöönotto investointien yhteydessä ovat avainasemassa. Panostaminen uuden, tehokkaamman ja puhtaan energia- ja ympäristötekniikan kehittämiseen ja kaupallistamiseen voi lisätä mahdollisuuksia rajoittaa kasvihuonekaasupäästöjä ja alentaa kustannuksia.

Myös energian käytön tehokkuuden parantaminen on keskeistä. Samalla teknologian ominaiskustannukset alenevat, kun teknologinen ja liiketoiminnallinen osaaminen karttuu uuden tekniikan käytön kasvaessa. Lisäksi uuden ja tehokkaan energiateknologian käyttöönotto vähentää muiden ilmansaasteiden, kuten rikin ja typen oksidien päästöjä, mikä on tärkeää varsinkin väestörikaille ja nopeasti kaupungistuville kehitysmailla.

Miten Eurooppa tulee selviytymään teknologisen innovaation haasteesta? Lissabonin strategian valmistelleessa raportissa painotettiin Euroopan hyviä mahdollisuuksia aikaiseen liikkeellelähtoon ja hyvään kilpailuun, jos EU pystyy kehittämään tehokkaita ja ilmastoystävällisiä teknologioita, joita muut maat ennen pitkää joutuvat ottamaan käyttöön. Esimerkiksi, mailla jotka lähtivät edistämään tuulienergiaa, on nyt 95 % nopeasti kasvavasta tuulienergiavalmistavasta teollisuudesta.

Erittäin tärkeää on vahvistaa ilmastoystävällisten teknologioiden investointitukea eri pääluokissa EU:n budjetissa. Lisäksi tulee pyrkiä uudelleen saamaan aikaan todellista edistystä Euroopan laajuisesti energiatehokkuudessa, asiasta pitää tehdä uusi aloite. Tarvitaan enemmän ja paremmin kohdistettua tutkimusta ilmastonmuutoksesta: sen globaaleista ja alueellisista vaikutuksista, kustannustehokkaista sopeutumis- ja hillitsemisstrategioista. Tutkimuksen 7. puiteohjelmassa tulisi kohdentaa huomattavasti enemmän rahoitusta ympäristöystävällisen teknologian tutkimukseen ja kehittämiseen, erityisesti energia- ja liikennesektoreilla, mutta myös maataloudessa ja teollisuudessa.

Kansainvälinen ilmastopolitiikka tarjoaa suuria mahdollisuuksia tekniikan kehityksen kärkimaille. Energiateknologian vienti on jo nyt noin 5 % Suomen viennistä. Kun maailman energian tuotantoon ja käyttöön liittyvää teknologiaa uudistetaan kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamiseksi, kasvaa uuden, puhtaan ja tehokkaan teknologian kysyntä. Suomen kaltaisten teknologiaa kehittävien ja tuottavien maiden yritykset voivat tarttua tähän tilaisuuteen, lisätä vientiä ja hyötyä taloudellisesti tästä muutoksesta.

Taloudellisen ja sosiaalisen kestävyuden haaste

On arvioitu että ilmastonmuutos vaikuttaa pahimmin maailman köyhimpiin maihin. Vuosituhannen tavoitteena oleva köyhyyden puolittaminen mitä ilmeisimmin vaikeutuu ilmaston muutoksen takia. Ilmastopolitiikan pitää kuitenkin löytää keinoja, jotka ovat sopuosinnassa köyhyyden poistamista koskevan tavoitteen kanssa. Esimerkiksi vähäpäästöisten energialähteiden on oltava sellaisia, että ne ovat alhaisen tulotason maiden alhaisen tulotason väestön käytettävissä. Kehitysmaissa energiankulutusta lisää nopeasti myös kehittyvien maiden teollistuminen ja kaupungistuminen. Ilmaston kannalta on olennaisen tärkeää, että näitä tarpeita tyydyttävät välttämättömät ja pitkävaikutteiset investoinnit toteutetaan ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Teollisuusmailla on todellisen vaikuttamisen paikka esimerkiksi kehitysrahoituslaitosten investointivirojen ohjauksessa, tutkimus- ja kehitystyössä, mukaan lukien teknologiayhteistyö sekä teknologian siirrossa. Ilmaston ohella hyötyjiä ovat kaupunkien asukkaat esimerkiksi paremman ilman laadun ja terveyden muodossa.

Taloudellisen kestävyuden varmistamiseksi käytettävien keinojen on vastattava ongelmaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Komission selvitysten mukaan ilmastonmuutoksen

hillitsemistoimien kustannukset ja kilpailukykyvaikutukset voidaan minimoida, mikäli ratkaisu on mahdollisimman kattava, siis ottaa huomioon kaikki kasvihuonekaasut ja toimintasektorit, kaikki keskeiset päästöjen lähteenä ovat maat osallistuvat ja päästökauppa sekä muut mekanismit ovat täydessä käytössä.

Tärkeää on myös hyödyntää synergioita EU:n muiden politiikkojen kanssa: Lissabonin strategian, energian saatavuuden varmistamiseen tähtäävien politiikkojen, yhteisön maatalouspolitiikan sekä ilmanlaatupolitiikan kanssa.

Tässä yhteydessä joitakin huomioita EU:n päästökauppajärjestelmästä, joka on kohta ollut pari vuotta toiminnassa. Järjestelmän täytäntöönpanoon liittyvät aikataulut ovat olleet erittäin tiukat ja tästä johtuen käyntiinlähtö on joltain osin hieman kangerrellut. Päästökauppa on kuitenkin osoittanut vahvaksi instrumentiksi, joka on keskeinen tekijä sekä ilmasto- että energiapolitiikan kannalta. Päästökauppa on tuonut EU:n käyttöön yhteisönlaajuisen kustannus- tehokkaan ohjauskeinoon hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi.

Päästökauppadirektiivin uudelleentarkastelu alkaa tänä vuonna ja lähtölaukaus siihen on komission raportti, joka viimeisten tietojen mukaan julkaistaan lokakuussa. Tärkeä lähtökohta tälle ns. review-prosessille on, että tähänastiset kokemukset otetaan mahdollisimman tarkasti huomioon. Päästökaupan vaikutukset energian hintaan ja Euroopan teollisuuden kilpailukykyyn on jatkuvasti esillä julkisuudessa. Näitä asioita on syytä analysoida perusteellisesti direktiivin uusimisen yhteydessä.

Tähän asti saadut kokemukset päästökaupasta osoittavat, että päästöoikeuden hinta siirtyy ainakin osittain energian hintaan. Näin siitä huolimatta että päästöoikeudet on jaettu ilmaiseksi toiminnanharjoittajille. Ongelma on jo johtanut varsin laajaan keskusteluun päästöoikeuksien jakomenetelmästä. Tässä yhteydessä on varauduttava siihen että päästöoikeuksien huutokauppaamisen mielekkyys kasvaa jatkossa. Päästökauppa ei voi olla keino jolla tehdään ylimääräisiä voittoja. Sen tarkoituksena on päästöjä vähentävien investointien edistäminen. Mahdollisen huutokaupan myötä syntyy tarve keskustella sillä kerättyjen tulojen kohdentamisesta uuden teknologian tukemiseen.

Viime kevään kokemukset vuoden 2005 päästötietojen julkistamisesta olivat tärkeät järjestelmän jatkokehittämistä ajatellen. Tässä yhteydessä päästöoikeuksien voimakkaat hintaheilahtelut on koettu ongelmallisiksi. Päästötietojen julkistamisen parempi koordinaatio näyttää tarpeelliselta. Lisäksi on harkittava kuinka usein päästötietoja annetaan julkisuuteen.

Erityisesti teollisuuden puolelta on tuotu esiin että järjestelmän tulevaisuuteen liittyy epävarmuutta. Rohkenisin kuitenkin antamaan vinkin siitä, että päästökauppaan jossain muodossa ja hiilen hinnoitteluun on syytä varautua jatkossakin. Tämä liittyy siihen että ilmastopolitiikan voimistuessa tarvitaan mekanismeja, joilla kasvihuonekaasupäästöjä voidaan hinnoitella ja sen myötä kannustaa panostamaan vähähiilisiin investointeihin. Ilmaston-muutos on myös teollisuuden kannattavuuden kannalta riski, jos ei siihen varauduta ajoissa.

Hyvät kuulijat,

J. K. Paasikivi totesi aikanaan, että kaiken viisauden alku on tosiasioiden tunnustaminen. Ilmastopolitiikassa tämä lentävä lause tarkoittaisi sitä, että ilmastomuutoksen vastaisen taistelun ohessa tarvitaan myös sopeutumista muutoksen vaikutuksiin. Päästökehityksen hillitseminen on edelleen tärkein keino hallita ilmatoriskiä. Kuitenkin jo nykyinen päästötaso saa aikaan muutoksia ilmakehässä ja ilmasto vääjäämättä lämpenee. Jonkinasteista sopeutumista tarvitaan.

Päästöjen rajoittamisen vaikutukset ovat maailman laajuiset. Sopeutumis-toimien vaikutukset tuntuvat siellä, missä ne tehdään. Ilmastovaikutukset ja sopeutumistarve vaihtelevat eri puolilla maapalloa. IPPC on arvioinut, että kehitysmaiden köyhät kokevat suhteellisesti suurimmat ilmastonmuutoksen kielteiset vaikutukset. Arviot tarkentuvat IPCC:n tulevassa raportissa, josta saamme päivitetyn

tieteellisen arvion ilmatoriskistä sekä myös arvioita päästöjen hillinnän ja ilmaston muutokseen sopeutumisen käytettävissä olevista keinoista.

Mielenkiinnolla odotamme myös toista raporttia: G8 Gleneagles huippukokouksessa vuonna 2005 annettiin Sir Nicholas Sternin johdolla toimivalle tutkijaryhmälle tehtäväksi tarkastella ilmastonmuutoksen taloudellisia vaikutuksia, ja mm. arvioida sitä, mitä toimimattomuus maksaa ihmiskunnalle. Tämä "Stern Review of Economics of Climate Change" julkistettaneen aivan lähiaikoina. Näkökohtia ilmastonmuutokseen on tällä hetkellä tarjolla myös hyvinkin tiivistetyssä muodossa. Suosittelen elokuvaa "An Inconvenient Truth", jossa Al Gore kertoo oman tulkintansa tilanteesta. Minä näin sen sunnuntaina.