

Viite

Asia

Suomen ennakkovaikuttaminen EU:n ilmastopolitiikkaan

Tämä muistio toimitetaan E-kirjeenä eduskuntaan. Muistiossa esitellään Suomen näkemyksiä EU:n ilmastopolitiikan kehittämiseen ja kunnianhimon nostamiseen. EU:n ilmastopolitiikan keskeisenä tavoitteena on, että EU pystyy osaltaan vastaamaan Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseen ilmastonmuutoksen hillinnässä ja muutokseen sopeutumisessa.

Muistio on valmisteltu yhteistyössä muiden ministeriöiden (TEM, MMM, LVM ja VNK) kanssa.

1. EU:n ilmastopolitiikan tilannearvio

Pariisin sopimuksen osapuolet ovat sitoutuneet tavoitteeseen lämpötilan nousun rajaamisesta selvästi alle 2 asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna, ja pyrkimykseen sen rajaamiseen 1,5 asteeseen. Pariisin sopimuksen tavoitteen saavuttamiseksi osapuolet ovat sitoutuneet vuoteen 2020 mennessä, eli käytännössä viimeistään vuoden 2020 aikana, sekä päivittämään ns. kansallisen päästövähennystavoitteensa (Nationally Determined Contribution, NDC) että laatimaan ja toimittamaan YK:lle pitkän aikavälin päästövähennysstrategiansa. EU laatii ja toimittaa jäsenvaltioiden puolesta yhteisen päästövähennystavoitteen.

Hallitustenvälinen ilmastopaneeli (IPCC) julkaisi 1,5 asteen erityisraporttinsa lokakuussa 2018. Yksi raportin keskeisimpiä johtopäätöksiä oli, että ilmastonmuutoksen peruuttamattomat haittavaikutukset ja riskit ovat merkittävästi suuremmat, jos maapallon lämpötila nousee 2 asteella verrattuna siihen, että lämpötilan nousu kyetään rajoittamaan 1,5 asteeseen. Tämä edellyttää päästövähennystavoitteiden kiristämistä sopimuksen osapuolilta aiemmin arvioitua nopeammassa aikataulussa. Sen vuoksi myös EU:n on syytä arvioida ilmastopolitiikkansa kunnianhimon riittävyttä raportin tietojen valossa.

YK:n pääsihteeri järjestää syyskuussa 2019 YK:n ilmastohuippukokouksen, jonka tavoitteena on saada Pariisin sopimuksen osapuolet yhdessä kirittämään päästövähennystavoitteitaan siten, että 1,5 asteen tavoite on mahdollista saavuttaa. Osapuolten tämänhetkiset tavoitteet eivät riitä, vaan voivat johtaa yli 3 asteen lämpenemiseen. Maailmanlaajuinen päästökehitys ei näytä toteuttavan edes osapuolten tähän asti asettamia tavoitteita.

Pitkän aikavälin strategian osalta työ on jo käynnistynyt EU:ssa. Komissio julkisti 28.11.2018 tiedonannon 'EU:n strateginen pitkän aikavälin visio vauraasta, modernista, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta'. Valtioneuvosto on informoinut eduskuntaa tiedonannosta kirjelmällä E 100/2018 vp. Tiedonannon käsittely on käynnistynyt neuvostossa joulukuussa 2018.

EU:n Pariisin sopimukselle ilmoittama päästövähennystavoite perustuu Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 2014 linjattuun vähintään 40% päästövähennykseen vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasolta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on EU:ssa viime vuosina päätetty mittavasta energia- ja

ilmastolainsäädännöstä, jolla voidaan varmistaa tavoitteen saavuttaminen. Ilmastolainsäädännön peruspilarit ovat päästökauppadirektiivi, taakanjakoasetus sekä maankäyttösektoria koskeva asetus (ns. LULUCF-asetus). EU:n puhtaan energian pakettiin sisältyvät uusiutuvaa energiaa, energiatehokkuutta ja sähkömarkkinoita koskevat säädökset sekä EU:n energia- ja ilmastopolitiikan hallintomallia koskeva asetus. Komission vuoden 2019 työohjelmassa ei mainita 2030 päästövähennystavoitteen päivittämiseen liittyvää esitystä.

2. Suomen tavoitteet

Suomi pyrkii edistämään alla esitettyjen tavoitteiden saavuttamista vaikuttamalla seuraavan komission viisivuotiseen strategiseen ohjelmaan sekä nostamalla aiheita oikea-aikaisesti esille Eurooppa-neuvostossa, neuvostossa ja epävirallisissa ministerikokouksissa sekä muissa yhteyksissä, mm. kahdenvälisissä tapaamisissa. Edistyminen EU:n pitkän aikavälin strategian ja etenkin 2050 nettonollatavoitteesta sovun saavuttamisessa on Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella keskeinen ilmastopolitiikan prioriteetti.

EU:n pitkän aikavälin strategia

Valtioneuvoston kirjeessä E 100/2018 vp on esitetty Suomen kannat komission tiedonantoon EU:n pitkän aikavälin päästövähennysstrategiasta.

- Vaikuttamisen kannalta Suomi pitää keskeisenä, että EU:n ilmastotavoitteet asetetaan siten, että EU osaltaan myötävaikuttaa Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseen ja etenkin lämpenemisen rajoittamiseen 1,5 asteeseen. EU:n osalta tämä tarkoittaa nettonollapäästöjen saavuttamista vuoteen 2050 mennessä.
- Suomi on tyytyväinen siihen, että komission tiedonannon yhteydessä julkaistuun analyysiin sisältyy myös sellaisia skenaarioita, joiden mukaan nettonollapäästöjen saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä on mahdollista. EU voi näin toimia suunnannäyttäjänä globaalissa ilmastopolitiikassa ja tehdä oman osansa 1,5 asteen tavoitteen saavuttamiseksi. Suomi katsoo, että kunnianhimoinen ilmastopolitiikka luo pohjaa niin EU:n kuin Suomenkin kilpailukyvyyn edistämiseksi.
- Suomi katsoo, että ilmastopolitiikan ja –toimien kustannustehokkuus ja vaikuttavuus on tärkeää. Keskeinen keino päästövähennysten kustannustehokkaaseen saavuttamiseen on päästökaupan vahvistaminen.
- Suomi korostaa oikeudenmukaista siirtymää kohti hiilineutraaliutta ja ilmastopolitiikan ja –toimien hyväksyttävyyttä. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus tulee ottaa politiikkatoimien valmistelussa huomioon, jottei joidenkin ryhmien maksutaakka nouse kohtuuttomaksi. Ilmastomuutokseen sopeutumista on vahvistettava etsimällä uusia ilmastokestäviä toimintatapoja ja ratkaisuja.
- Eurooppa-neuvosto on joulukuussa 2018 todennut antavansa lisäohjeistusta pitkän aikavälin strategiasta vuoden 2019 ensimmäisellä puoliskolla. Suomi pitää tärkeänä, että ilmastoasiat ovat esillä Sibiun epävirallisessa päämieskokouksessa toukokuussa 2019 keskusteltaessa laajasti Euroopan tulevaisuudesta. Suomi katsoo, että Eurooppa-neuvoston olisi perusteltua linjata EU:n 2050 tavoite vuoden 2019 aikana.
- Suomi on valmis edistämään EU:n pitkän aikavälin strategian valmistelua omalla EU-puheenjohtajuuskaudellaan esim. siten että asiasta käydään keskustelua epävirallisissa ympäristöministerikokouksissa heinäkuussa ja annetaan neuvoston päätelmät syksyllä 2019. Neuvoston eri kokoonpanot on tarpeen pitää kiinteästi mukana valmistelussa muun muassa laaja-alaisen päästövähennyskeinoja koskevan keskustelun mahdollistamiseksi.

Suomi korostaa, että on tärkeää, että EU:n strategia toimitetaan YK:lle viimeistään vuoden 2020 kuluessa.

EU:n 2030 päästövähennystavoitteen päivittäminen

- Suomi vaikuttaa aktiivisesti siihen, että EU:n vuoden 2030 päästövähennystavoite, vähintään 40% vuoden 1990 tasosta, päivitetään tasolle joka varmistaa, että EU on kustannustehokkaalla polulla, joka on linjassa Pariisin sopimuksen lämpenemistavoitteen ja nettonollatavoitteen kanssa. EU:n 2030 päästövähennystavoite tulisi nostaa vähintään 55 %:iin verrattuna vuoden 1990 tasoon.
- Keskustelu 2030 päästövähennystavoitteen nostosta jäsenmaiden kesken edellyttää komissiolta vaikutusarvioinnin laatimista. Euroopan komission tulisi mahdollisimman pikaisesti laatia esityksensä EU:n 2030 tavoitteen päivittämisestä ja tätä tukeva analyysi, jossa mm. arvioidaan energia- ja ilmastolainsäädännön täysipainoisen toteuttamisen myötä saavutettavat päästövähennykset.
- 2030 päästövähennystavoitteen päivittämisen yhteydessä tulee tarkastella sitä, miten tavoitteen nosto voidaan toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja oikeudenmukaisesti. Kokonaistavoitteen noston tuomat lisäpäästövähennykset tulisi kohdentaa pääosin päästökauppasektorille. Päästökauppasektorin, taakanjakosektorin ja LULUCF-sektorin välisten joustojen kasvattamista tulisi harkita säädoiksi uudelleen tarkasteltaessa.
- Lisäksi tulee arvioida, miten EU-tason nykyiset ja lisätoimet vaikuttavat päästövähennyskehitykseen. Komissio on arvioinut jo päätetyillä puhtaan energian paketin toimilla päästävän n. 45% päästövähennyksiin 2030.
- Suomi korostaa, että EU:n päivitetty NDC tulee toimittaa YK:lle viimeistään vuoden 2020 kuluessa.

Alustavia arvioita siitä mitä päästövähennystavoitteen nosto 55%:iin voisi tarkoittaa:

Uusista tavoitteista ei ole tehty vaikutusarvioita EU- eikä Suomen tasolla.

Kansalliseen päästövähennystaakkaan vaikuttaa se, miten kiristytävä tavoite jakautuu päästökauppaan ja taakanjakosektorille. Päästökauppasektorin tavoite on koko EU:n yhteinen, ja kiristys kohdistuu kaikkiin päästökaupan piirissä oleviin toimijoihin samalla tavalla. Taakanjakosektorille kohdistuva EU-tason kiristysvelvoite puolestaan jaetaan jäsenvaltioiden kesken sitoviksi kansallisiksi tavoitteiksi.

Mitä enemmän painoa laitetaan päästökauppasektorille, sitä vähemmän on tarpeen kiristää taakanjakosektorin tavoitteita. On tärkeää huomata, että taakanjakosektorin päästövähennysten rajakustannus on selvästi suurempi kuin päästöoikeuden hinta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa EU:n 2030 tavoite nostettaisiin 55 %:iin ja päästövähennykset jakautuisivat päästökaupan ja taakanjaon välille kuten nykyisessä lainsäädännössä, EU:n taakanjakosektorin päästövähennystavoite tulisi nostaa noin 43 %:iin ja päästökauppasektorin tavoite noin 61 %:iin (nykyiset tavoitteet 30 % ja 43 %).

Se, mitä tämä tarkoittaisi Suomen taakanjakosektorin tavoitteen kannalta, riippuu siitä, miten tavoite jaetaan jäsenvaltioiden kesken. Mikäli jako noudattaisi nykyistä (perustana BKT per capita) ja kiristys toteutettaisiin niin, että kaikkien maiden tavoiteprosenttia nostetaan yhtä paljon, jäsenvaltiokohtaiset taakanjakosektorin päästövähennystavoitteet asettaisivat välille 13-53% (nykyinen tavoitehaarukka 0-40%). Suomen nykyinen tavoite on yksi EU:n tiukimmista (39 %) ja tavoitteen nosto tarkoittaisi, että tämä nousisi noin 52 %:iin. Mikäli tavoitteen kiristys painottuisi enemmän rikkaampiin maihin, tavoite voisi nousta tätäkin suuremmaksi. Toisaalta, mikäli kiristys painottuisi maihin, joilla on ennestään alhaisemmat tavoitteet, Suomen tavoite voisi jäädä hieman alhaisemmaksi.

Mikäli kiristys painottuisi päästökauppaan esimerkiksi siten, että päästökaupan päästövähennystavoite nousisi 70 %:iin, tulisi taakanjakotavoitetta kiristää noin 35 %:iin. Tämä voisi nostaa Suomen tavoitteen noin 44 %:iin, mikäli jako tehtäisiin yllä kuvatulla tavalla.

Päästökaupan vahvistaminen

Päästökaupan merkitys ohjauskeinona on yhteiskunnan sähköistymisen (etenkin liikenteen) myötä korostumassa entisestään, kun osa taakanjaon päästöistä siirtyy epäsuorasti sähköntuotannon kautta päästökauppasektorille.

- Suomi katsoo, että EU:n päästökauppajärjestelmän tulee jatkossa olla entistä keskeisempi ja kustannustehokkaampi EU:n ilmastopolitiikan toimeenpanon väline. Päästökaupan vahvistamista tulee jatkaa siten, että järjestelmän hintaohjaus tehostuu. Suomi katsoo, että jo tehdyt päätökset markkinavakauserannosta ja päästöoikeuksien mitätöinnistä vuoden 2023 jälkeen ovat osaltaan edistäneet järjestelmän toimivuutta ja vahvistaneet sen hintaohjausta.
- Markkinavakauserannosta tehtävät päästöoikeuksien mitätöinnit vähentävät osaltaan markkinoilla olevien päästöoikeuksien määrää. Jos EU:n vuoden 2030 päästövähennystavoitetta kiristetään, liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrää vuosittain vähentävää lineaarista kerrointa on kiristettävä nykyisestä 2,2 prosentista.
- Suomen näkemyksen mukaan EU:n päästövähennyksiä tulee jatkossa painottaa entistä enemmän päästökaupan suuntaan teollisuuden ja energiatuotannon vähähiilikehityksen vahvistamiseksi. Suomi katsoo, että päästökauppa voisi jatkossa vastata suuremmasta osuudesta tarvittavista päästövähennyksistä. Suomen näkemyksen mukaan päästökaupan soveltamisalan laajentamista kattamaan esimerkiksi kiinteistökohtainen lämmitys ja jäähdytys tulee myös edistää.
- Samalla Suomi korostaa, että etenkin energiaintensiivisen teollisuuden kilpailukyvystä on jatkossakin huolehdittava soveltuvien hiilivuotosäännöin. Lentoliikenteen on osallistuttava maailmanlaajuisen työhön päästöjen vähentämiseksi.
- Lentoliikenteen päästöjä tulee vähentää sekä maailmanlaajuisessa että EU-yhteistyössä. Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestö ICAO:ssa käytävissä lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIAa koskevissa jatkoneuvotteluissa tulee vuoden 2019 aikana pyrkiä lopputulokseen, joka vähentää päästöjä uskottavasti. CORSIAN lopputulos on mahdollista ottaa huomioon lentoliikenteen päästökauppajärjestelmän uudelleentarkastelun yhteydessä, kun on saatu selvyys sen luonteesta ja sisällöstä. Ellei järjestelmää muuteta uudelleentarkastelun yhteydessä, palataan vuonna 2024 järjestelmän täyteen soveltamisalaan.

Kansainvälinen yhteistyö

- Suomi korostaa, että EU:n tulee jatkaa aktiivisesti yhteistyötä etenkin muiden suurten talouksien kanssa Pariisin sopimuksen toimeenpanon tehostamiseksi ja riittävän kunnianhimoisten päästövähennysten varmistamiseksi.
- Suomi korostaa, että kasvihuonekaasupäästöjen hinnoittelua ja hiilijalanjälkilaskentaa tulee edistää maailmanlaajuisesti.

- Suomi pyrkii edistämään tutkimus-, kehittämis- ja innovaatorahoituksen lisäämistä vähähiilisen teknologian edistämiseen, ilmastonmuutoksen torjuntaan ja ilmastokestävyyden lisäämiseen, sekä ilmastoratkaisujemme viennin edistämiseen.
- Suomi katsoo, että EU:n tulee edistää Pariisin sopimuksen sääntöjä markkinamekanismien kansainvälisen käytön mahdollistamiseksi siten, että ympäristöintegriteetti huomioidaan ja kaksoislaskenta vältetään.
- Lisäksi Suomi katsoo, että EU:n päästökauppajärjestelmän linkittämistä muihin vastaaviin alueellisiin järjestelmiin tulee edistää kuitenkin niin, että EU:n järjestelmän integriteetistä huolehditaan.

Muuta

- Lisäksi Suomi katsoo, että komission esitys ilmastonäkökulman vahvemmassa huomioimisesta EU:n kaikilla keskeisillä politiikka-alueilla on kannatettava. Suomi tukee komission ehdotusta ilmastorahoituksen painoarvon vahvistamisesta nykyisestä 20 prosentista 25 prosenttiin tulevalla rahoituskehyskaudella. Komission ehdotus tukee osaltaan EU 2030 -ilmastotavoitteita ja Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamista, sekä siirtymistä vähähiilistä ja kiertotaloutta edistävään yhteiskuntaan.

LIITTEET

Asiasanat	ilmastonmuutos, ilmasto- ja energiapaketti
Hoitaa	TEM, UM, YM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, SM, STM, VM, VNK, VTV
