

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Pariisin sopimuksen hyväksymisestä ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Pariisin sopimuksen hyväksymisestä ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 200/2016 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 23/2016 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 13/2016 vp
- talousvaliokunta TaVL 36/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääneuvottelija Outi Honkatukia, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Jenna Oja, ympäristöministeriö
- teollisuusneuvos Timo Ritonummi, työ- ja elinkeinoministeriö
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Ilmastopaneeli
- suojeluasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pariisissa joulukuussa vuonna 2015 tehdyn Pariisin sopimuksen, joka on Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopuitesopimuksen alainen.

Pariisin sopimuksen tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahdessa celsiusasteessa, pyrkien rajoittamaan keskilämpötilan nousu 1,5 celsiusasteeseen, suhteessa esi-

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2016 vp

teolliseen aikaan, vahvistaa sopeutumiskykyä ja ilmastokestävyyttä sekä suunnata rahoitusvirrat kohti vähäpäästöistä kehitystä.

Sopimuksella osapuolet sitoutuvat tekemään lisääntyviä toimia päästöjen vähentämiseksi, ilmastomuutokseen sopeutumiseksi ja sopimuksen tavoitteiden toimeenpanon edistämiseksi. Osapuolet sitoutuvat saavuttamaan itse määrittelemänsä päästövähennystavoitteet sekä laativat tarvittavat politiikkatoimet tavoitteiden saavuttamiseksi. Päästövähennystavoitteet laaditaan ja annetaan tiedoksi viiden vuoden välein, jolloin uusien tavoitteiden on oltava edistyneempiä aiemmin annettuihin tavoitteisiin verrattuna. Päästövähennysten riittävyttä suhteessa sopimuksen pitkänaikavälin tavoitteeseen tarkastellaan samoin joka viides vuosi. Pariisin sopimus on tarkoitettu olemaan voimassa toistaiseksi. Pariisin sopimus koskee vuoden 2020 jälkeistä aikaa, jolloin Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi on jo päättynyt.

Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden yhdessä asettama ensimmäinen päästövähennystavoite vuosille 2021—2030 pannaan täytäntöön ilmasto- ja energiakehystä koskevalla unionin lainsäädännöllä. Komissio on tätä tarkoitusta varten antanut säädösehdotukset päästökauppajärjestelmän uudistamisesta, jäsenvaltioiden päästövähennyksistä päästökauppasektorin ulkopuolisilla aloilla eli niin sanotulla taakanjakosektorilla sekä maankäyttö-, maankäytön muutos ja metsänhoito- sektorin sisällyttämisestä EU:n ilmasto- ja energiakehykseen vuodelle 2030.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus Pariisin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Pariisin sopimuksen kansainvälinen voimaantulo edellyttää, että sopimukseen on sitoutunut vähintään 55 osapuolta, joiden yhteenlaskettu osuus maailmanlaajuisista kasvihuonekaasujen päästöistä on vähintään 55 prosenttia. Sopimuksen voimaantulokynnys täyttyi 5 päivänä lokakuuta 2016 ja Pariisin sopimus tulee voimaan 4 päivänä marraskuuta 2016.

Esitykseen sisältyvä laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää Pariisin ilmastosopimuksen aikaansaamista historiallisena saavutuksena ja on erittäin tyytyväinen sopimuksen nopeaan voimaantuloon ja laajaan ratifiointiin. Sopimuksen osapuolet sitoutuvat saavuttamaan itse määrittelemänsä kasvihuonekaasujen päästövähennystavoitteet, ja tarkistamaan niitä aina viiden vuoden välein jatkuvan edistyksen varmistamiseksi. Tavoitteena on pitää ilmaston lämpeneminen selvästi alle 2 °C:een ja pyrkiä kohti 1,5 °C:tta sekä maailmanlaajusten päästöjen kääntämistä laskuun mahdollisimman pian.

Sopimusta on pidettävä kansainvälisen ilmastopolitiikan historiassa merkittävänä saavutuksena, sillä ensimmäistä kertaa kaikki osapuolet ovat sitoutuneet toimenpiteisiin päästöjen vähentämiseksi. Olennaista on myös, että kaksi maailman suurinta kasvihuonekaasujen päästäjää, Kiina ja Yhdysvallat, sitoutuivat sopimukseen syyskuussa 2016. Pariisin sopimuksen edeltäjää Kioton sopimusta vain teollisuusmaita koskevina velvoitteineen voidaan luonnehtia riittämättömäksi, mut-

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2016 vp

ta sinänsä välttämättömäksi kehityspoluksi maailmanlaajuisen sopimuksen aikaansaamiseksi. Marraskuun 4. päivänä 2016 voimaantuleva Pariisin sopimus on kuitenkin sopimus, joka antaa ihmiskunnalle vielä tosiasiallisen mahdollisuuden kääntää kehityksen suunta ja estää käynnissä olevan jopa 6 °C:een globaalin lämpenemisen toteutuminen sään ääri-ilmiöistä johtuvine katastrofaalisine seurauksineen. Ilmastonmuutos on uhka ruokaturvalle, elinoloille erityisesti kehitysmaissa, luonnon monimuotoisuudelle ja ylipäänsä luonnon kestokyvylle sekä yhteiskuntien vakaudelle. Monilla alueilla varsinkin kehitysmaissa seurauksena olisi suuria inhimillisiä kärsimyksiä, yhteiskuntien vakauden heikkenemistä ja jopa aseellisia konflikteja. Satojen miljoonien ympäristöpakolaisten lähtiessä liikkeelle olot järkkäisivät myös vähemmän alttiilla alueilla sijaitseissa maissa.

Valiokunta pitää historiallisena myös Pariisin sopimuksen allekirjoittamista ja voimaantuloa koskevan prosessin nopeutta. Sopimus avattiin allekirjoitettavaksi 22.4.2016, jolloin muiden muassa EU ja sen 28 jäsenvaltiota allekirjoittivat sen. Nyt allekirjoittaneita maita on jo 191. Sopimuksen voimaantulon kynnykseksi asetettu 55 %:n edustus maailmanlaajuisista päästöistä täyttyi 5.10.2016, josta lasketaan 30 päivän aika varsinaiseen voimaantuloon 4.11.2016. Ratifioinnin on ehtinyt tehdä jo 81 sopimuspuolta kattaen 60 % globaaleista päästöistä. Tämä toivottavasti ilmentää aikaisempaa laajempaa ymmärrystä ilmastonmuutoksen pysäyttämisen välttämättömyydestä ja kaikkien päästöjen vähentämisen merkityksestä. Valiokunta korostaa sopimuksen laajan ratifioinnin merkitystä niin globaalien päästöjen vähentämisen kuin yritysten tasapuolisempien toimintaedellytysten ja kasvavien puhtaiden teknologioiden markkinoiden kannalta. Toistaiseksi ilmoitetut aiotut kansalliset panokset eivät kuitenkaan riitä sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseen, joten sopimukseen sisältyvä velvoite toteuttaa kansallisten panosten tarkistaminen viiden vuoden välein on ensiarvoisen tärkeää ja toteutettava uskottavalla ja läpinäkyvällä tavalla.

Valiokunta korostaa, että YK:n valtioiden väliseen sopimukseen perustuvan prosessin onnistuminen ajoittaisen turhautumisen jälkeen tuonee ilmastopolitiikan etenemiseen myös vakautta ja edistää ilmastotoimien sosiaalista hyväksyttävyyttä ja vaikuttavuutta maailmanlaajuisesti. Pariisin sopimus asettaa vastuun sitoumusten toteuttamisesta kansallisille osapuolille ja kullekin hallitukselle erikseen. Sopimus merkitsee raportointi- ja seurantajärjestelmää, ja varsinaiset toimenpidepäätökset tehdään kansallisesti. Ratifioitu sopimus muodostaa kuitenkin globaalisti perustan kansallisten, hiilineutraalia tulevaisuutta rakentavien toimenpiteiden pohjaksi.

Maapallon lämpötila on kohonnut keskimäärin 0,85 °C vuodesta 1880, Suomessa ja muualla Euroopassa hieman enemmän. Viime vuosikymmeninä lämpenemisen on havaittu kiihtyneen etenkin pohjoisella pallonpuoliskolla, mikä on herättänyt kasvavaa huolta jäätiköiden sulamisesta ja tiettyntyyppisten alueiden muuttumisesta päästölähteeksi esimerkiksi ikiroudan sulamisen seurauksena.

Lämpötilan kohoaminen ei ole tasaista maapallon eri puolilla eikä eri vuodenaikoina. Eniten lämpenevät pohjoisten leveysasteiden maat talvisin, mukaanlukien Suomi. IPCC:n laskelmat osoittavat jopa 7 °C asteen lämpenemisen uhkaa vuosisadan loppupuolelle tultaessa, ellei päästöjä saada hyvin nopeasti kääntymään laskuun. Kaikki globaalit hiilidioksidipäästöt tulisi saada nolnaan ennen vuotta 2050 ja kaikki kasvihuonekaasupäästöt loppumaan vuosien 2060—2080 välillä.

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2016 vp

Alustavien arvioiden mukaan vuoteen 2050 mennessä EU:n ja muiden teollisuusmaiden päästövähennystavoitteen tulisi olla 95—115 % alle vuoden 1990 tason. Sitran tilaaman uusimman selvityksen mukaan¹ EU:n päästövähennystavoitteen tulisi olla 47—75 % vuoteen 2030 mennessä ja noin 88—164 % vuoteen 2050 mennessä vuoteen 1990 verrattuna. Suomen osalta tavoitteen tulisi olla 60 % vuoteen 2030 mennessä ja 130—150 % vuoteen 2050 mennessä, mikä merkitsee vahvasti myös negatiivisten päästöjen eli hiilinielujen roolin huomattavaa kasvamista. EU:n nykyinen tavoite vähentää päästöjä 40 % vuoteen 2030 ja 80—95 % vuoteen 2050 mennessä ei ole näiden arvioiden mukaan riittävä, vaan tavoitetasoa on nostettava. Keskeiseksi haasteeksi on muodostumassa käytettävissä olevan ajan lyhyys; kumulatiivisen prosessin ja hiilidioksidin pitkän ilmakehässäsäilymisajan takia päästöt on käytännössä lopetettava 30 vuodessa.

Valiokunta kuitenkin korostaa, että päästövähennystavoitteiden tiukentaminen edistää tarvittavan teknologian syntyä ja käyttöönottoa ja merkitsee Suomelle yhtenä ympäristöteknologian kärkimaana suurta mahdollisuutta. Cleantechin liikevaihto on maailmanlaajuisesti nopeimmin kasvavia toimialoja ja Pariisin sopimuksen täytäntöönpano vauhdittaa markkinoiden kasvua. Suomi on yksi johtavia cleantech-maita, ja nyt tulee säilyttää asema ja vahvistaa sitä sekä laajentaa suomalaista cleantech-markkinaa tällä hetkellä pääasiassa raskasta teollisuutta palvelevien tuotteiden ohella muiden asiakasryhmien ilmastomyötäisiin tuotteisiin ja palveluihin.

Valiokunta korostaa, että liiketoimintaympäristö elää murroksessa ja yhä enemmän myös sijoittajat ovat havahtuneet hiilisiidonnaisten sijoitusten mukanaan tuomaan riskiin ja tarkastelevat sitä ilmastonmuutosriskien, teknologiariskien ja taloudellisten riskien rinnalla. Kysyntää puhtaille teknologioille on siten yhä laajemmin. Markkinoiden kasvaessa myös hinnat laskevat, mikä edelleen lisää uusien teknologioiden kysyntää. Jotta Suomi voi hyötyä kasvavista markkinoista, tarvitaan myös riittäviä panostuksia tutkimukseen ja tuotekehitykseen. Monet arviot osoittavat myös, että päästöjen vähentäminen ehdotettua nopeammin voi tulla halvemmaksi kuin vähentäminen kiihtyvällä vauhdilla vasta vuoden 2030 jälkeen. Tähän asti sovitut päästövähennykset on ehkä hieman yllättäenkin pystytty toteuttamaan tavoitetta nopeammin.

Suomella on hyvät edellytykset nykyistä kunnianhimoisempien päästövähennystavoitteiden toteuttamiseen. Myös pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa on EU-tavoitteita kunnianhimoisempia tavoitteita, kuten hiilen käytöstä luopuminen energiantuotannossa ja tuontiöljyn käytön puollittaminen kotimaan tarpeisiin 2020-luvun aikana sekä liikenteen uusiutuvien polttoaineiden osuuden nostaminen 40 %:iin vuoteen 2030 mennessä.

Suomen kansallisten päästövähennystavoitteiden kannalta käyttökelpoinen on vuonna 2015 voimaan tullut ilmastolaki, joka antaa hallitukselle ja eduskunnalle työkalun, jolla Suomen päästövähennystavoitteet saavutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Ilmastolain mukainen politiikan valmistelujärjestelmä pitkän aikavälin suunnitelmiseen luo tarvittavan pitkän aikavälin perspektiivin Pariisin sopimuksen tavoitteiden progressiiviseen toteuttamiseen. Laissa asetetaan vähintään 80 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasosta. Tätä tavoitetta joudutaan tuonnetun pohtimaan uudelleen, mikäli edellä viitattujen laskelmien mukaiset tavoitteet EU-tasolla konkretisoituvat.

¹ Climate Analytics, 2016: What does the Paris climate agreement mean for Finland and the European Union?

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2016 vp

Valiokunta korostaa, että kansallisten ratkaisujen ohella koko EU:n lainsäädäntö tulisi saada tukemaan siirtymistä vähähiiliseen tulevaisuuteen. Tämän hetken haasteena on esimerkiksi öljyn alhaisesta hinnasta johtuva fossiilisten polttoaineiden käytön edullisuus. Keskeiseksi ohjauskeinoksi rakennettu päästökauppajärjestelmä ei toimi tällä hetkellä suunnitellusti eikä ohjaa tehokkaasti uusiutuvaan teknologiaan, kun hiilen ja päästöoikeuden hinta on alhainen. Suomen tulee vaikuttaa EU:n ilmasto- ja energiapolitiikkaan ja toimia itse niin, että päästökauppajärjestelmä ja muut ohjausjärjestelmät ohjaavat aktiivisesti ilmastotoimenpiteisiin. Päästöoikeuden riittävän korkea hinta toisi talouteen myös laajan signaalin, jonka perusteella eri aloilla voidaan suunnitella uusiutuvan energian käytön lisäämistä ja energiatehokkuuden parantamista.

Vähähiilisen tulevaisuuden rakentaminen edellyttää, että myös yhteiskunnan rahoitusmekanismit sekä julkiset tutkimus- ja tuotekehityspanokset suunnataan siten, että ne ohjaavat uusiutuvan energian käyttöön ja päästöttömien ratkaisujen edistämiseen. Taloudellisin ohjauskeinoin tulee kannustaa myös kuluttajia ja teollisuutta muutokseen.

Uusiutuvan energian varaan rakentuva tulevaisuus on jo tämän päivän teknologialla mahdollista, ja varsinaisesti ratkaisematta on enää sähkön tehokas varastointi. Varastointiteknologian kehittäminen on olennaista, koska Suomen täytyy varastoida uusiutuvaa energiaa talven yli, kun etelämpänä riittävät yön yli -varastot. Metsien rooli Suomen kannalta on olennainen. Päästövähennyksiä ei kuitenkaan voida suunnitella yksin biomassan käyttöön perustuvan biotalouden varaan luonnonvarojen riittävyyden ja biodiversiteetin suojelua koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Valiokunta korostaa, että päästökaupan ulkopuolisten sektorien päästövähennykset tulevat olemaan vaikeampia ja kalliimpia toteuttaa kuin päästökaupasektorin vähennykset ja ratkaisut tulisi kyetä tekemään biotaloustavoitteet mahdollistaen ja samalla kannustaen kestävään metsien kasvatukseen ja uudistamiseen.

Kansainvälisen energiajärjestön IEA:n analyysin mukaan kolmannes vaadituista päästövähennyksistä vuoteen 2040 mennessä tulee saada aikaan energiatehokkuuden avulla. Uusimmassa raportissa korostetaan, että realistista ja kustannustehokasta energia- ja ilmastopolitiikkaa ei ole ilman merkittäviä energiatehokkuustoimia. Matala energian hinta heikentää tällä hetkellä halua investoida energian säästöön, mutta tästä huolimatta energiatehokkuus on tilastojen mukaan parantunut vuonna 2015. IEA korostaa, että tämä on osoitus politiikkatoimien vaikuttavuudesta ja välttämättömyydestä. Myös Kiina on toteuttanut merkittävää energiatehokkuuspolitiikkaa. Kiinan energiatehokkuustoimilla vältettyjen päästöjen määrä vastasi IEA:n tilastojen mukaan viime vuonna jo koko Japanin vuotuista päästö määrää.

Pariisin sopimuksella kehittyneet maat sitoutuvat myös vahvistamaan teknologian kehittämistä ja siirtoa koskevaa yhteistyötä sekä tarjoamaan osapuolina oleville kehittyville maille rahoitusta avustukseen niitä ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa. Pariisin kokouksessa tehtiin lupaus nostaa vuosittainen ilmatorahoitus 100 miljardiin dollariin vuoteen 2020 mennessä, millä vahvistettiin jo Kööpenhaminassa asiasta annettu lupaus. OECD:n mukaan ilmatorahoituksen taso vuonna 2013 oli 52 miljardia dollaria, josta 16 % kohdistui sopeutumistoimiin. Valiokunta korostaa, että EU:n ja Suomen tulee hoitaa oma oikeudenmukainen osuutensa rahoituksesta.

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2016 vp

Valiokunta korostaa lopuksi, että Pariisin sopimusta on pidettävä historiallisena saavutuksena, kun se sitoo maailmanlaajuisesti kaikki maat ilmastonmuutoksen vastaisiin toimiin ja konkretisoi mahdollisuuden pysäyttää maapallon katastrofaalinen lämpeneminen. Sopimus voi myös tuoda merkittäviä liiketoimintamahdollisuuksia suomalaiselle energia- ja ympäristöteknologialle, kun se lisää puhtaiden ratkaisujen kysyntää. Sopimuksessa luodaan mahdollisuus linkittää päästökauppajärjestelmiä ja määrätään kasvihuonekaasupäästöjen hillintää edistävän ja kestävästä kehitystä tukevan mekanismin perustamisesta, mikä edistää kansainvälisesti tasavertaisten kilpailuedellytysten saavuttamista, kustannustehokasta päästöjen vähentämistä ja vähentämisestä aiheutuvien kustannusten tasoittamista globaalilla tasolla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 200/2016 vp tarkoitetun sopimuksen siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 200/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 20.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Pertti Salolainen kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos