

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

3 päivänä maaliskuuta 1994

Lausunto n:o 1

Ympäristövaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 1 päivänä joulukuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 289/1993 vp ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen hyväksymisestä ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ulkoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Markus Lyra, lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ja ulkoasiainsihteri Kirsti Kivelä ulkoasiainministeriöstä, ylijohtaja Olli Ojala, neuvotteleva virkamies Aira Kalela ja ylitarkastaja Maija Pietarinen ympäristöministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Sampsa Sivonen maa- ja metsätalousministeriöstä, erikoistutkija Jaakko Ojala kauppa- ja teollisuusministeriöstä, puheenjohtaja Jorma Routti Hiilidioksiditoimikunta II:sta, osastopäällikkö Tellervo Kylä-Harukka-Ruonala Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta (TT), ympäristönsuojelusihteri Markku Wallin SAK:sta sekä pääsihteri Esko Joutsamo Suomen Luonnon-suojeluliitosta.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa 9 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen.

Yleissopimuksen tavoite on ilmastomuutosta kiihdyttävien ilmakehän kasvihuonekaasupitoisuuksien vakiinnuttaminen siten, että ihmisen toiminnasta ei aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä. Sopimus luo puitteet ilmastomuutosta koskevalle kansainväliselle yhteistyölle. Se sisältää yleisen kasvihuonekaasujen päästöjen vakiinnuttamisvelvoitteen, mutta ottaa kan-

salliset erityisolot huomioon kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamisessa. Sopimuksessa otetaan lisäksi huomioon eri maaryhmien mahdollisuudet ja voimavarat torjua ilmastomuutosta. Se asettaa erikseen luetelluille teollisuusmaille, joihin Suomi kuuluu, tiettyjä erityisvelvoitteita. Nämä velvoitteet eivät kuitenkaan sisällä ehdottomia velvoitteita päästövähennysten määrälle tai aikataululle.

Yleissopimus tulee voimaan yhdeksäntenä kymmenentenä päivänä siitä, kun 50 sopimuksen allekirjoittanutta valtiota on tallettanut ratifiointi- tai hyväksymiskirjat sopimuksen edellyttämällä tavalla. Sopimuksen oli 21.12.1993 mennessä ratifioinut 50 valtiota, joten se tulee voimaan 21.3.1994.

Sopimuksen hyväksyminen ei edellytä Suomessa lainsäädäntötoimia, mutta sille haetaan eduskunnan hyväksymistä sopimuksen suuren merkityksen ja laajakantoisuuden vuoksi.

Valiokunnan kannanotot

Monet ympäristöongelmat ovat luonteeltaan maailmanlaajuisia. Mm. kasvihuoneilmiön, yläilmakehän otsonikerroksen ohenemisen, kaukokulkeutuvien ilmansaasteiden ja happamoitumisen vaikutuksesta ympäristöyhteistyökysymykset ovat aiheellisesti kohonneet keskeiseen asemaan kansainvälisessä yhteistyössä.

Tähän mennessä tehdyistä maailmanlaajuisista ympäristösopimuksista tärkeimpiin kuuluvat otsonikerrosta ohentavien aineiden käyttöä säätelevä, vuonna 1985 solmittu otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus ja sitä täydentävä Montrealin otsonipöytäkirja vuodelta 1987. YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin (UNCED) yhteydessä Rio de Janeirossa kesäkuussa 1992 avattiin allekirjoitettavaksi luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen tähtäävä yleissopimus (biodiversiteettisopimus) samoin

kuin nyt käsiteltävänä oleva ilmastomuutosso-
pimus. Valiokunta katsoo, että olemassa olevan
kansainvälisen ympäristösopimusjärjestelmän
täydentäminen maailman tulevaisuuden kannal-
ta tarpeelliseksi osoittautuvilta osiltaan on ensi-
sijaisen tärkeä tavoite.

Valiokunta pitää ilmastomuutosta koskevaa
Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimusta
poikkeuksellisen merkityksellisenä, sillä sen taus-
talla on koko maailmaa uhkaava vakava ympä-
ristöongelma, ilmastomuutos. Ilmakehään pää-
see ihmisen toiminnan seurauksena yhä enem-
män kaasuja, jotka muuttavat maapallon lämpö-
tasapainoa. Kysymys on kumulatiivisesta ongel-
masta, josta ei voida nopeasti päästä eroon, ja
siksi on tärkeää ryhtyä sen torjumiseen riittävän
ajossa. Viimeaikaiset tutkimukset osoittavat li-
säksi, että hiilidioksidin määrän lisääntymisellä
ilmakehässä on vaikutusta myös otsonikerroksen
ohentumiseen, joten hiilidioksidin määrän vä-
hentäminen mm. ilmastomuutosso-
pimuksen toteuttamisella on sitäkin tärkeämpää.

Kasvihuonekaasujen lisääntyminen ilmake-
hässä on globaalinen ilmiö, jonka torjumiseksi
tarvitaan samoin maailmanlaajuisia toimia. So-
pimus on ensimmäinen kestävä kehityksen peria-
atteet huomioon ottava maailmanlaajuinen ympä-
ristösopimus, joka luo ilmastomuutoksen
torjuntatoimille joustavan kansainvälisen yhteis-
työn järjestelmän. Sen on toistaiseksi allekirjoit-
tanut yli 160 valtiota. Sopimuksen 4 artiklaan
sisältyvien sitoumusten joukossa mainitaan mm.
kansainvälinen yhteistyö ilmastomuutoksen
vaikutuksiin sopeutumisessa.

Valiokunnan mielestä sopimus on omiaan ko-
roostamaan kansainvälisen ympäristöpolitiikan
asemaa yhä tärkeämpänä osana kansainvälistä
yhteistyötä. Sopimuksen allekirjoittaminen
UNCED-konferenssin yhteydessä kuvasti sen
yhteyttä kehitykseen laajassa mielessä. Tämä yhe-
työs on valiokunnan käsityksen mukaan hyvin
perusteltu, sillä ilmastomuutosso-
pimuksen tavoitteiden toteuttaminen vaatii uudenlaisten,
kestävän kehityksen vaatimukset huomioon ot-
tavien elämän- ja tuotantotapojen omaksumista
erityisesti kehittyneissä teollisuusmaissa. So-
pimuksessa otetaan huomioon teollisuusmaiden
ja kehitysmaiden kehityserot ja erilaiset mah-
dollisuudet torjua ilmastomuutosta.

Sopimuksen merkittäviä ansioita on valiokun-
nan mielestä sen tulevaa kehittämistä varten luo-
tu seurantajärjestelmä. Sopimuspuolten tulee sel-
vittää mm. kasvihuonekaasujen päästöt sekä laa-
tia ja panna toimeen kansallisia ohjelmia ilmas-

tonmuutoksen ehkäisemiseksi. Sopimus velvoit-
taa sopimusvaltiot toimittamaan sopimuspuol-
ten konferenssille tietoja sopimuksen täytän-
töönpanosta. Tämän tiedon perusteella sopimus-
puolten konferenssi arvioi sopimuksen sitoumus-
ten riittävyttä ja voi päättää niiden tiukentami-
sesta. Sopimukseen tehtävien muutosten, esimer-
kiksi yksilöityjen päästöjen vähentämisvelvoit-
teiden, hyväksyminen edellyttää kunkin sopi-
muspuolen osalta muutosten valtiosisäistä hy-
väksymistä.

Sopimusta neuvoteltaessa avoimiksi jääneistä
yksityiskohdista päättää siis sopimuspuolten
konferenssi, joka kokoontuu ensimmäisen ker-
ran 28.3.—7.4.1995 Berliinissä. Sopimuspuolten
konferenssin ensimmäisen istunnon päätöksiä
valmistellaan hallitustenvälisessä neuvottelukö-
miteassa (INC). Hallitustenvälinen ilmastomu-
utospaneeli IPCC toimii INC:n tieteellisenä ja
teknisenä asiantuntijaelimenä. Sopimuspuolten
ensimmäisessä konferenssissa päätetään pysy-
västä rahoitusjärjestelmästä.

Suomen kannalta merkittävää on, että sopi-
muksessa määriteltäisiin sitoumuksiin kuuluu
kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamisen
ohella mm. hiilidioksidia sitovien nielujen ja niiden
varastojen, kuten metsien, ylläpitäminen ja
kehittäminen. Nimenomaan teollisuusmaat vel-
voitetaan hyväksymään ja panemaan toimeen
kansallisia ilmastomuutosta hidastavia ohjel-
mia, jotka rajoittavat kasvihuonekaasujen pääs-
töjä sekä suojelevat ja lisäävät niiden nieluja ja
varastoja. Suomen osalta valiokunta painottaa
tutkimuksen merkitystä arvioitaessa metsien toi-
mintaa hiilidioksidinieluina, mm. erilaisten met-
sätyyppien kykyä sitoa hiiltä, ja tällaisen tutki-
muksen riittäviä resursseja. Suomen toimintaoh-
jelman on valmistellut ympäristöministeriön
asettama Hiilidioksiditoimikunta II. Toimikun-
nan mukaan energiantuotannon rakenteen kehit-
täminen tarjoaa tehokkaimmat ja taloudellisesti
edullisimmat keinot päästöjen vähentämiseen.

Suomen osalta hiilidioksidipäästöjä kompen-
soi osittain nielu, joka aiheutuu metsien puuston
määrän kasvusta. Sopimus ei yksityiskohtaisesti
määrittele nielujen huomioon ottamisen lasken-
nallisia perusteita. Näiden perusteiden määritte-
leminen edellyttää myös tutkimustyötä, johon
Suomenkin tulee osallistua. Sopimuksen tavoit-
teiden toteutumisesta Suomen osalta voidaan joka
tapauksessa edistää laajentamalla nieluja. Tätä
tavoitetta voidaan ensisijaisesti edistää toteutta-
malla kestävä metsätalouden periaatteita, ts. yllä-
pitämällä kasvavia, terveitä metsiä omassa

maassa. Valiokunnan mielestä tähän voitaisiin kuitenkin pyrkiä myös edistämällä kestävää metsätaloutta Suomen lähialueilla ja yhteistyössä kehitysmaiden kanssa. Suomen tulisi edelleen kansainvälisessä ympäristöpolitiikassaan kiinnittää erityistä huomiota maapallon sademetsävyöhykkeen suojeluun.

Sopimuksen mukaan päästöjen vähentämistoimet voidaankin suorittaa joko maakohtaisesti tai ns. yhteistoteutuksena (joint implementation) yhdessä muiden osapuolten kanssa sopiviksi katsotuin tavoin. Valiokunnan mielestä yhteistoteutuksen jonkin kehitysmaan tai lähialueen kanssa tulisi saada keskeinen sija Suomen toimenpiteissä sopimuksen toteuttamiseksi ottaen huomioon mm. sen, että tällä tavoin toimenpiteet päästöjen estämiseksi voivat olla tehokkaampia. Tämä ei poista sitä, että sopimuksesta koituu Suomellekin merkittävä velvollisuus hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen kansallisin menetelmin.

Suomen kehitysyhteistyön osalta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sopimuksella on vaikutusta siihen, minkälaista energiatekniikkaa kehitysmaissa otetaan käyttöön. Suomen tulisi valiokunnan käsityksen mukaan pyrkiä tukemaan uusiutuviin energiamuotoihin, esim. aurinko-, tuuli- ja bioenergiaan sekä vesivoimaan liittyvän teknologian siirtoa kehitysmaiin ja yleensä hiilidioksidia tuottamattomien tai niukkapäästöisten energiamuotojen käyttöönottoa fossiilisten polttoaineiden asemesta. Valiokunta painottaa, että energiansäätöön ja matalaenergia-yhteiskunnan tutkimukseen on osoitettava riittäviä voimavaroja. Sopimuksen tavoitteita edistävät myös kansainväliset metsitysohjelmat, joihin Suomen tulisi edelleen aktiivisesti osallistua.

Teollisuusmaat aiheuttavat suurimman osan nykyisistä kasvihuonekaasujen päästöistä ja siksi niillä on sopimuksesta aiheutuvia erityisvelvoitteita. Sopimus ei sisällä ehdottomia velvoitteita päästövähennysten määrälle tai aikataululle, vaan niiden määrittäminen jää kansallisesti harkittavaksi. Sopimus lähtee siitä, että kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä tulisi hiilidioksidin ja muiden kasvihuonekaasujen päästöt pyrkiä palauttamaan aikaisempiin määriin, jolloin teollisuusmaille on tavoitteena vuoden 1990

taso. Tällöin kuitenkin otetaan huomioon teollisuusmaiden omat lähtökohdat.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on todennäköistä, että maamme hiilidioksidipäästöt tulevat 1990-luvulla jossain määrin lisääntymään energiantuotannon lisäyksen rakentuessa pääosin fossiilisten polttoaineiden varaan, ellei verotuksellisia ja muita keinoja käytetä kaavailtua tehokkaammin päästöjen vähentämiseen. Valiokunta pitää ilmeisenä, etteivät sopimuksen tavoitteet ole Suomen osalta toteutettavissa ilman tehostettuja toimia, jotka ottavat huomioon myös mahdollisuudet liikenteeseen liittyvien päästöjen vähentämiseen. Näin siitäkkin huolimatta, että Suomi toisaalta voisi ainakin osaksi ottaa huomioon metsiensä muodostaman nielun vaikutuksen hiilidioksiditasapainon arvioinnissa.

Valiokunnan mielestä lyhyen aikavälin ongelmat päästöjen vakiinnuttamisessa eivät saisi olla esteenä sopimukseen liittymiselle. Valiokunta katsoo, että ilmastopoliittisia tavoitteita ja että sopimus on merkittävä askel YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin päätösten toimeenpanossa. Valiokunnan mielestä olisi myös tärkeää, että Suomi voisi osallistua sopimusosapuolten ensimmäiseen konferenssiin vuonna 1995.

Edellä olevan perusteella ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen tulisi ratifioida ilmastomuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus mahdollisimman pian.

Lopuksi ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että käsiteltävänä oleva sopimus on Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta merkittävä valtiosopimus. Ulkoasiainvaliokunnan tulee valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n mukaan valmistella asiat, jotka koskevat Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta merkittävien valtiosopimusten hyväksymistä tai voimaansaattamista.

Ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ympäristövaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Paasio, jäsenet Aittoniemi, Haavisto, Kemppainen (osittain),

Korkea-oja, Laurila (osittain), Louvo, Mattila, Ollila, Tuomioja ja Wahlström sekä varajäsenet Hämäläinen, Malm ja Moilanen.

