

**Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto/ Ilmastoryhmä
Pääneuvottelija Sirkka Haunia**

**EU-ministerivaliokunta 18.11.2011
Kansainväliset ilmastoneuvottelut; tilannekatsaus**

Tämän muistion tarkoituksena on antaa yleiskuva kansainvälisten ilmastoneuvottelujen tilanteesta ja nostaa esille Suomen kannalta keskeiset kysymykset.

Ilmastopimuksen 17. osapuolikokous pidetään 28.11–9.12.2011 Durbanissa, Etelä-Afrikassa. Ympäristöneuvosto hyväksyi 10.10.2011 neuvoston päätelmät EU:n neuvottelukannoista. ECOFIN-neuvosto hyväksyi ilmastorahoitusta koskevat EU:n kannat 4.10.2011 ja 8.11.2011.

Suomen kannat

1. Kansainväliset ilmastoneuvottelut - Durbanin ilmastokonferenssi

Suomen tavoitteena on edetä ilmastoneuvotteluissa tasapainoisesti molemmilla neuvotteluraiteilla yhden laillisesti sitovan ja kattavan globaalil ilmastopimuksen aikaansaamiseksi. Durbanin ilmastokonferenssissa tulisi sopia tiekartasta sen saavuttamiseksi. Suomen mielestä EU:lla tulee edelleen olla valmius tarvittaessa hyväksyä toinen velvoitekausi Kioton pöytäkirjaan osana tasapainoista lopputulosta molemmilla neuvotteluraiteilla, mikäli EU:n hyväksymiselle asettamat ehdot täyttyvät. Suomi pitää tärkeänä, että ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan osapuolikokouksessa Durbanissa saadaan aikaan konkreettisia päätöksistä muodostuva kokonaisuus, joka vie neuvotteluja tasapainoisesti eteenpäin.

EU:n tavoitteena neuvotteluissa on sopia tiekartasta oikeudellisesti sitovan ja kattavan kansainvälisen ilmastopimuksen saavuttamiseksi. Durbanissa tulee saada Cancúnin osapuolikokouksessa 2010 tehdyt päätökset toiminnallisiksi ja edistää niitä keskeisiä kysymyksiä, joista Cancúnissa ei kyetty päättämään (kuten uusien hiilimarkkinamekanismien luominen ja toimet lento- ja laivaliikenteen päästöjen liittämiseksi kansainväliseen ilmastopimusjärjestelmään). Keskeinen kysymys neuvotteluissa on Kioton pöytäkirjan mahdollinen toinen velvoitekausi, sillä ensimmäinen velvoitekausi päättyy vuoden 2012 lopussa. Siitä päätöksen saaminen edellyttää, että edetään tasapainoisesti molemmilla neuvotteluraiteilla kohti laillisesti sitovaa kattavaa globaalil sopimusta. Tulevan ilmastopimuksen oikeudellinen muoto on vielä auki ja keskusteluja käydään mahdollisuuksista löytää välivaiheen ratkaisuja.

2. Kioton pöytäkirjan mahdollinen toinen velvoitekausi

Vaikka EU:n ensisijainen vaihtoehto on yksi yhteinen kansainvälinen sopimus, EU:lla tulee Suomen mielestä edelleen olla valmius tarvittaessa hyväksyä toinen velvoitekausi Kioton pöytäkirjaan osana siirtymävaihetta kohti laillisesti sitovaa kattavaa sopimusjärjestelmää.

Suomi pitää tärkeänä että seuraavat EU:n asettamat ehdot Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden hyväksymiselle täyttyvät:

- Kioton pöytäkirjan keskeiset elementit säilytetään, sen ympäristötavoitteet taataan ja sääntöjä kehitetään edelleen mm. koskien hiilinielua, joustomekanismeja, päästöyksiköiden ylijäämiä ja uusia markkinamekanismeja.
- Sopimusraiteella sovitaan tiekartasta ja etenemisaikataulusta sekä prosessista kohti yhtä laillisesti sitovaa sopimusjärjestelmää, ml. prosessin päättymisen ajankohdasta ja osallistumisesta vuosina 2013–2015 tehtävään vähennystavoitteiden arviointiin.
- Uudessa sopimuksessa erityisesti kaikilla suurilla talouksilla tulee olla sitoumukset päästövähennyksistä kykyjensä ja vastuidensa mukaan ("common but differentiated responsibilities and respective capabilities").

Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi jäi edelleen vaille ratkaisua Cancúnissa. Venäjä ja Japani ovat ilmoittaneet yksiselitteisesti, etteivät ne enää ole valmiita toiseen velvoitekauteen, vaan haluavat sopimuksen, jossa ovat mukana kaikki eniten päästöjä aiheuttavat maat. Niiden kantojen muuttuminen ei näytä todennäköiseltä, ja myös Kanadan jättäytyminen ulkopuolelle on erittäin todennäköistä. Mahdollisella toisella velvoitekaudella mukana olisivat näin ollen vain EU, Norja, Sveitsi sekä (mahdollisesti Ukraina, Australia ja Uusi-Seelanti). EU:n valmius harkita toista velvoitekautta, vaikkakin ehdollisena, on otettu kehitysmaiden taholta neuvotteluissa myönteisesti vastaan. Kioton pöytäkirjalla on neuvotteluissa kehitysmaalle suuri symbolinen arvo ainoana laillisesti sitovia päästöjen vähennysvelvoitteita sisältävänä sopimuksena ja siitä luopuminen olisi niille vaikeaa. Näin siitä huolimatta, että toisen velvoitekauden kattavuus olisi joka tapauksessa merkittävästi ensimmäistä velvoitekautta alhaisempi (n.16 % maailman kokonaispäästöistä). **Näin ollen pelkästään Kioton pöytäkirjan toisesta velvoitekaudesta sopiminen ei ole ratkaisu 2 asteen lämpenemistavoitteen saavuttamiseen.**

Uuden sopimuksen tai sopimusten oikeudellinen muoto on edelleenkin ollut suuri kysymysmerkki neuvotteluissa. USA:n poliittinen tilanne on vain entisestään vaikeutunut ja Kiina puolestaan näyttää sitovan asiassa etenemisen yhä selvemmin USA:n sitoumuksiin. Keskusteluissa on pidetty mahdollisena vaihtoehtona myös ns. kahden sopimuksen mallia eli Kioton pöytäkirjan jatkoa ja rinnakkaista sopimusta koskien USA:ta ja kehitysmaita.

Kioton pöytäkirjaan toiseen velvoitekauteen sitoutuminen (=ratifiointi) merkitsisi sitä, että EU:n nykyinen päästövähennystavoite kaudella 2013–2020 muuttuisi kansainvälisesti sitovaksi. Käytännössä ratifiointi voitaisiin toteuttaa ehdollisena myöhemmin. Kioton pöytäkirjassa on tällä hetkellä myös merkittäviä, sen vaikuttavuuteen liittyviä heikkouksia. Toiseen velvoitekauteen sitouduttaessa myös näihin kysymyksiin olisi löydettävä kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi voi siis joko vahvistaa tai heikentää etenemistä kohti kahden asteen tavoitetta riippuen sopimuksen kattavuudesta, päästövähennysten kokonaisuudesta sekä laskentasäännöistä.

EU käsitteli Kioton pöytäkirjan toista velvoitekautta ympäristöneuvoston päätelmissä 14.3.2011. Lokakuun 2011 päätelmissä maaliskuun päätelmien tavoin EU on ehdollisesti avoin toiselle velvoitekaudelle. Viimeisessä neuvottelussa lokakuussa Panamassa pidettiin kolme istuntoa oikeudellisista kysymyksistä. Myös EU esitteli tarkemmin ehtojaan toisen velvoitekauden hyväksymiselle ja teki selväksi muille osapuolille, että EU:n ehdot tulee ottaa tosissaan.

3. Kehittyneiden maiden metsiin liittyvät asiat

Suomelle tärkeä kysymys kehittyneiden maiden metsänhoidon hiilinielujen laskennasta on osa Kioton pöytäkirjan jatkoa koskevia neuvotteluita. **Laskentatavasta velvoitteiden osalta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä.** Laskentamenetelmäksi näyttäisi kuitenkin todennäköisimmin nousevan metsänhoidon nielujen ja päästöjen laskenta käyttäen ns. vertailutasoa (reference level). Avoimia kysymyksiä liittyy siihen, miten nieluhyötyä/haittaa mahdollisesti rajoitetaan ns. kattoluvun avulla ja millainen on tulevan ilmastopimusjärjestelmän nielutoimien kattavuus. Nielujen laskentasääntöjen lisäksi päätös kattaa mahdollisuuden puutuotteiden (HWPs) sisältämän hiilen laskemisesta ja poikkeuksellisten luonnontuhojen huomioonottamisesta (disturbance). Näistä kohdista neuvotellaan vielä tarkemmin.

EU:lla on yhteinen kanta (ympäristöneuvosto 14.3.2011) EU:n ehdotuksesta kv. neuvotteluihin. EU:n ehdotus perustuu vertailutasomenetelmään, johon liitetään puolisyymmetriset kattoluvut siten, että tasot tarjoavat kannustimia hiilen sitomiseen (sequestration) ja varmistavat ympäristö-integriteetin sekä ottavat asianmukaisesti huomioon kestävän metsänhoidon ja metsiin liittyvät maankäytön muutokset. Rajoittamisen määräksi EU on 30.3.2011 Coreperissa sopinut 4-6 % tai 8-12 %. Luku lasketaan perusvuoden päästöistä. Alhaisemmalla luvulla rajoitettaisiin hyötyjä, korkeammalla haittoja (= "puolisymmetrisyys").

Suomi kannattaa nieluhyödyn rajoittamista, mutta Suomen kannalta ja aiempien kantojemme mukaan metsänhoidon nielusta saatavan hyödyn rajoittaminen edellyttää, että metsänhoidon nielua voidaan käyttää kompensoimaan metsäkadosta aiheutuva päästö. Ehdotettujen kattolukujen käyttö vertailutasomenetelmän yhteydessä ilman mainittua kompensatiota merkitsisi Suomelle sitä, että metsäkadosta voisi aiheutua Suomelle laskennallinen päästö, vaikka metsät säilyisivät jatkossa merkittävänä nieluna.

Yksityiskohtien hiomista on jatkettu vuonna 2011 osana Kioton pöytäkirjan toista sitoumuskautta koskevia neuvotteluita. Osapuolia pyydettiin toimittamaan ehdotuksensa lopulliseksi vertailutasoksi ilmastopimuksen sihteeristölle 28.2.2011 mennessä. Sen jälkeen on toteutettu tasojen tarkastamiseen liittyvä sihteeristön järjestämä arviointiprosessi (review), joka on juuri päättynyt.

Suomi on 28.2.2011 ilmoittanut metsänhoidon vertailutasoksi -20.1 milj.t CO₂ekv. Suomen nielujen koko on vaihdellut vuoden 1990 jälkeen noin 15 – 40 milj.t CO₂ekv. välillä.

4. Cancunin päätösten toimeenpanon edistäminen

Suomen mielestä on myös tärkeää, että Durbanissa edetään tasapainoisesti Cancúnin päätösten toimeenpanossa ja Cancúnissa avoimiksi jääneiden kysymysten edistämisessä (kuten kv. lento- ja laivaliikenteen päästöt, uudet mekanismit). EU:n mielestä etenemistä pitäisi tapahtua ainakin seuraavissa neuvottelukysymyksissä:

Durbanissa tulisi käynnistää sopeutumiskomitean toiminta Teknologiamekanismin lyhyen ja pitkän aikavälin rahoitus tulisi huomioida tärkeänä osana laajempaa rahoitus-ratkaisua. REDD+ -mekanismiin liittyen EU:n tavoitteena on kehitysmaiden REDD+ ohjelmien tukeminen rahoitusvälineillä, jotka vähentävät merkittävästi metsäkadon aiheuttamia päästöjä samalla, kuin niiden avulla estetään metsien monimuotoisuuden vähenemistä, edistetään ekosysteemipalveluja sekä sosiaalisia metsien tuottamia hyötyjä, ja sopeutumista ilmaston muutoksen vaikutuksiin.

Maailmanlaajuisen sääntöihin perustuvan ilmastoregiimin tulee sisältää kattava ja avoin raportointijärjestelmä (MRV). EU on valmis tutkimaan eri vaihtoehtoja yhteisten raportointijärjestelmien ja kansainvälisen laskentajärjestelmän kehittämiseksi. Erityisen kiireellinen tehtävä on uusien kahden vuoden välein tehtävien raporttien ohjeistus, jotta työ saataisiin mahdollisimman pian käyntiin. Lisäksi tulee jatkaa neuvotteluja kehitysmaiden vähähiili-strategioiden kehittämiseksi ja niiden kansainvälistä tarkastelua koskevasta menettelystä. Tarkoituksena on myös samalla edistää kehitysmaiden kapasiteettia kansallisten toimien toimeenpanossa.

Erittäin tärkeää on edetä rahoituskysymyksissä sekä lyhyen tähtäyksen rahoituslupauksen (2010-2012) täytäntöönpanossa että pitkän aikavälin rahoitustavoitteen (2020) toteuttamisen suunnittelemisessa osana merkittäviä päästöjen vähennystoimia. Teollisuusmaiden tavoitteena on saada aikaan 100 miljardin dollarin vuotuinen rahoitusvirta kehitysmaiden ilmastotoimiin vuoteen 2020 mennessä. Myös uuden vihreän rahaston toimintamallista pitäisi päästä sopuun, samoin kuin innovatiivisten rahoituslähteiden kehittämisessä. EU:n neuvotteluissa Panamassa esittämä tekstiehdotus, joka noudattaa ECOFIN-päätelmien linjauksia, sai hyvän vastaanoton.

5. Päästövähennykset ilmastoneuvotteluissa

Maiden toistaiseksi ilmoittamat päästövähennystoimet eivät riitä maailman keskilämpötilan nousun rajoittamiseen 2 °C:een. YK:n ympäristöjärjestön (UNEP) mukaan vuoden 2020 päästötavoitteista puuttuu n. 4000 – 8000 miljoonaa tnCO₂/a (vrt. EU:n päästöt v. 2008 n. 4900 miljoonaa tnCO₂). Nykyisillä luvuilla maailman keskilämpötilan nousu arvioidaan voitavan rajoittaa tasolle 2,5 - 5 °C riippuen pitkälti vuoden 2020 jälkeisistä toimista.

Osapuolten ilmoittamien päästövähennysten kunnianhimon tasoa tulisi nostaa ilmastosopimusraiteen Durbanin jälkeisissä neuvotteluissa esimerkiksi Cancúnin päätösten ja sopimuksen toimeenpanon kokonaisarviointissa vuosina 2013–2015, jotta olisi mahdollista saavuttaa yhteisesti sovittu tavoite ilmaston lämpenemisen rajoittamiseksi kahteen asteeseen.

Tässä yhteydessä Suomi toteaa, että EU:n 20 % päästövähennystavoite vuoteen 2020 mennessä on edelleen voimassa. EU on osaltaan valmis siirtymään 30 % vähennystavoitteeseen vuoteen 2020 mennessä osana maailmanlaajuisesta sopimuksesta, mikäli muut teollistuneet maat sitoutuvat vastaaviin tavoitteisiin ja kehitysmaat myös osallistuvat riittävällä tavalla ottaen huomioon niiden velvoitteet ja edellytykset. Suomi korostaa, että vähähiiliseen talouteen siirtyminen on keskeistä ja Euroopan tiekartta vähähiiliseen talouteen 2050 tarjoaa hyvän lähtökohdan keskusteluille kustannustehokkaista päästövähennyspoluista ja välitavoitteista vuosien 2020–2050 aikana.

Suomi katsoo myös, että velvoitekauden 2008 – 2012 sallittujen päästömääräyksiköiden ylijäämän käyttö tuleviin velvoitteisiin tulee pyrkiä rajoittamaan mahdollisimman pieneksi, jotta päästötavoitteiden vaikuttavuus heikkenisi mahdollisimman vähän. Suomi kuitenkin korostaa, että

ylijäämää koskevissa ratkaisuissa on otettava huomioon myös asiaan liittyvä EU-lainsäädäntö (direktiivit 2003/87/EY ja 2009/29EY) sekä Suomen kansallinen lainsäädäntö.