

Asia

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU)2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) sekä komission muutettu ehdotus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 11/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission asetusehdotusta eurooppalaiseksi ilmastolaiksi on käsitelty neuvoston ympäristötyöryhmässä maaliskuusta 2020 lähtien Covid-19 –tilanteen sallimin kokousjärjestelyin. Puheenjohtaja teki ensimmäisen kompromissiehdotuksen 1.9.2020 ja muutetun ehdotuksen 23.9.2020. Puheenjohtajan tavoitteena on saavuttaa asiasta neuvoston yleisnäkemyks 23.10.2020 pidettävässä ympäristöneuvoston kokouksessa.

Ilmastolakiin on tarkoitus sisällyttää EU:n uusi ilmastotavoite vuodelle 2030. Komissio on valmistellut 2030-tavoitteesta vaikutustenarvioinnin sekä tehnyt 17.9.2020 ehdotuksen EU:n päästövähennystavoitteen nostamiseksi nykyisestä vähintään 40 %:sta vähintään 55 %:in vuoteen 1990 verrattuna. Komissio teki samalla ehdotuksen, jolla muutetaan komission ehdotusta ilmastolaiksi siten, että siihen sisällytetään edellä mainittu ehdotus 2030-tavoitteen korottamisesta.

Euroopan parlamentin ympäristövaliokunta äänesti muutosehdotuksista 11.9.2020 ja täysistuntoäänestys on suunniteltu lokakuulle.

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 23. huhtikuuta 2020 toimitetussa kirjelmässä (U 11/2020 vp). Tällä jatkokirjeellä täydennetään ja täsmennetään Suomen kantaa siten kuin se on tarpeen neuvottelutilanteen kehittymisen vuoksi. Jatkokirjeessä esitetään valtioneuvoston kanta myös komission muutettuun ehdotukseen eurooppalaiseksi ilmastolaiksi.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on eduskunnalle toimittamassaan U-kirjelmässä todennut, että se pitää tärkeänä Pariisin sopimuksen toimeenpanoa EU:ssa ja sitä, että eurooppalainen ilmastolaki on linjassa Pariisin sopimuksen keskeisten, sekä ilmastomuutoksen hillintää, että siihen sopeutumista koskevien velvoitteiden kanssa. Valtioneuvoston mielestä ilmastoneutraaliuden edistymisen tarkastelu viiden vuoden välein Pariisin

sopimuksen mukaisessa aikataulussa on tarpeen sekä 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen toteutumisen, että Pariisin ilmastopimuksen velvoitteiden noudattamisen kannalta.

Valtioneuvosto tarkentaa kantaansa seuraavasti. Jotta ilmastoneutraaliuden saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä varmistetaan, tarvitaan riittävät ja vuoden 2050 tavoitteen kanssa linjassa olevat välitavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta EU:n 2030 päästövähennystavoitteen nostamisesta nykyisestä vähintään 40 %:sta vähintään 55 %:in vuoden 1990 tasoon verrattuna. Komission esityksessä ei määritellä päästöjen ja poistumien osuutta 2030-tavoitteen saavuttamiseksi. 2030-tavoitteen toimeenpano ja eri sektoreiden rooli siinä tarkentuu vuonna 2021 annettavien lainsäädäntöehdotusten myötä. Valtioneuvosto katsoo, että ensisijainen tavoite on, että korotettu 2030-tavoite saavutetaan päästöjä vähentämällä. Valtioneuvosto korostaa, että siirtymän kohti ilmastoneutraaliutta tulee ensisijaisesti tapahtua vähentämällä fossiilisia ja muita päästöjä. Lisäksi on tavoiteltava maankäyttösektorin nielun ylläpitoa ja kasvua.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU tekee päätöksen vuoden 2030 tavoitteen nostosta mahdollisimman pian, jotta korotettu tavoite voidaan ilmoittaa EU:n uutena sitoumuksena Pariisin sopimuksen mukaisesti sopimuksen sihteeristölle vuoden 2020 aikana. Valtioneuvosto pitää hyvänä komission esitystä siitä, että korotettu tavoite sisällytetään neuvoteltavana olevaan ilmastolakiin ja tavoite asetetaan ilmastolailla oikeudellisesti sitovaksi veloitteeksi. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n päästövähennystavoitteita koskevassa päätöksenteossa tulee kunnioittaa EU:n perussopimuksissa määriteltyjä toimielinten rooleja ja päätöksentekoa koskevia sääntöjä sekä toimielinten välisen tasapainon periaatetta. Päästövähennystavoitteiden tehokkaan toimeenpanon kannalta on tärkeää pyrkiä saamaan niille mahdollisimman laaja tuki jäsenvaltioiden keskuudessa.

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n ilmastotavoitteiden kunnianhimon tulee Pariisin sopimuksen mukaisesti kasvaa ajan myötä kohti ilmastoneutraaliutta vuonna 2050. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiseksi asetetaan tarvittavat välitavoitteet, niiden toteutumista ja riittävyttä tarkastellaan tieteellisen tiedon pohjalta sekä tarvittaessa tavoitetta tiukennetaan viiden vuoden välein Pariisin sopimuksen mukaisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että muutetut päästövähennysveloitteet olisivat toiminnanharjoittajien tiedossa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Edellä kuvattu menettely täydentäisi vuosien 2030 ja 2040 tavoitteiden asettamista ja olisi yhteensopiva Pariisin sopimuksen mukaisten tarkastelujen ja osapuolille asetettujen velvoitteiden kanssa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan asetukseen voidaan myös sisällyttää erillinen säännös asetuksen uudelleentarkastelusta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission ehdotus delegoiduin säädöksin määriteltävästä kehityspolusta korvataan asetukseen otettavilla säännöksillä välitavoitteista ja niiden asettamisesta. Valtioneuvosto voi hyväksyä säännökset kehityspolusta, jolla tuetaan komissiota ilmastoneutraaliuden toteutumisen seurannassa. Kehityspolun tulee olla indikaatiivinen tai sen on oltava muulla tavoin joustava, jotta muuttuneet olosuhteet voidaan tarpeen mukaan ottaa huomioon.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaikki jäsenvaltiot tekevät osansa EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Jotta EU:n yhteinen tavoite ilmastoneutraaliudesta voidaan saavuttaa, tulisi kaikkien jäsenvaltioiden pyrkiä

ilmastoneutraaliuteen viimeistään vuoteen 2050 mennessä. Ilmastoneutraaliuden saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä voitaisiin myös asettaa ilmastolaissa velvoitteeksi jokaiselle jäsenvaltiolle. Valtioneuvosto katsoo, että tämä ei rajoittaisi erilaisten ohjauskeinojen käyttöä.

Ilmastolaki kattaisi ehdotuksen mukaan EU:n lainsäädännön kattamat päästöt ja soveltamisala tarkentuisi, kun EU:n lainsäädäntö päästöjen sääntelystä kehittyy. Valtioneuvosto olisi pitänyt hyvänä, että soveltamisala olisi tarkemmin määritelty kansainvälisen liikenteen osalta. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ehdotus on hyväksyttävissä kokonaisratkaisun aikaansaamiseksi ilmastolaista. Valtioneuvosto toistaa aiemman näkemyksensä, että vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen tulisi kattaa kaikki talouden päästöt ja kaikkien sektorien on osallistuttava tavoitteen saavuttamiseen. Valtioneuvosto korostaa, että uudistettavan EU-lainsäädännön myötä soveltamisalaan myöhemmin tehtävät muutokset päästöjen ja poistumien osalta eivät saa laskea kunnianhimon tasoa ja niiden tulee olla Pariisin sopimuksen kunnianhimon tason asteittaista nostamista koskevien periaatteiden mukaisia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksesta ja sen keskeisistä elementeistä ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sovitaan mahdollisimman pian. Tarkemmat säädökset ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi tarvittavista toimista sisältyvät komissiolta tulossa oleviin ehdotuksiin unionin lainsäädännön muuttamisesta. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että vuoden 2030 tavoitteen toimeenpanemiseksi EU:ssa asetukseen sisällytettäisiin aikataulu komission lainsäädäntöehdotusten valmistelemiseksi kesäkuuhun 2021 mennessä.

Valtioneuvosto pitää asetusta ja siihen esitettyjä elementtejä ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi riittävinä, mutta on valmis tarkastelemaan myös muiden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamista edistävien toimien ja elementtien, kuten hiilibudjetin sisällyttämistä asetukseen. Valtioneuvosto katsoo, että myös mahdollista hiilibudjettia asetettaessa tulee varmistaa, että siirtymä kohti ilmastoneutraaliutta tapahtuu ensisijaisesti vähentämällä fossiilisia päästöjä.

Pääasiallinen sisältö

Määritelmät ja soveltamisala

Suomi on pitänyt neuvotteluissa esillä tarvetta tarkentaa määritelmiä ja soveltamisalaa. Määritelmiä on puheenjohtajan kompromissiesityksessä ehdotettu tarkennettavaksi siten, että nielujen osalta puhutaan YK:lle raportoitavista nieluista. Soveltamisalan osalta asetusehdotuksessa todetaan, että ilmastoneutraaliustavoite vuodelle 2050 koskee niitä kasvihuonekaasupäästöjä, jotka EU:n lainsäädäntö kattaa. Asetuksen soveltamisala tarkentuu EU:n lainsäädännön kehittymisen myötä. Tämä koskee erityisesti meri- ja kansainvälisen lentoliikenteen päästöjä. Myös vuoden 2030 ilmastotavoitteen kattavuuteen liittyy kansainvälisen liikenteen osalta epävarmuuksia. Kansainvälisen liikenteen päästöjen raportoinnissa on myös eroja EU:n lainsäädännön ja YK:lle tehtävän raportoinnin välillä sen suhteen, mitä päästöjä jäsenvaltiot raportoivat. YK:lle ilmoitettavan päästövähennystavoitteen (NDC) soveltamisala voi Pariisin sopimuksen kunnianhimon nostoa koskevien periaatteiden mukaan vain laajentua nykyisestään.

Vuoden 2030 tavoite

Komissio teki 17.9.2020 ehdotuksen EU:n 2030 nettopäästövähennystavoitteen tiukentamisesta vähintään 55 %:in vuoteen 1990 verrattuna ja julkaisi samalla ehdotuksen pohjana olevan laajan vaikutustenarvioinnin. Komissio teki samalla muutetun ehdotuksen ilmastolaista. Ehdotuksen mukaan komission ehdotus uudesta ilmastotavoitteesta vuodelle 2030 sisällytettäisiin ilmastolakiin kohtaan, jossa nykyisessä ehdotuksessa on kirjaus 2030 tavoitteen uudelleenarvioinnista ja vaikutusarvioinnista sen tueksi. Ilmastolaissa asetettaisiin myös aikataulu komissiolle toimeenpanolainsäädännön valmistelemiseksi kesäkuuhun 2021 mennessä.

Välitavoitteet ja seuranta, ml. uudelleentarkastelu

Komission esitys kehityspolun määrittämisestä delegoiduin säädöksin vuosien 2030 ja 2050 välille ei saanut jäsenmaiden kannatusta. Sen sijaan on ehdotettu sisällytettäväksi lakiin säännökset välitavoitteiden asettamisesta. Välitavoite asetettaisiin vuodelle 2040. Sen lisäksi ilmastoneutraaliuden etenemistä arvioitaisiin viiden vuoden välein Pariisin sopimuksen mukaisesti. Ilmastotavoitetta korotettaisiin joko viiden tai kymmenen vuoden välein. Lisäksi keskusteluissa on noussut esiin, että asetukseen olisi tarpeen sisällyttää myös erillinen säännös uudelleentarkastelusta, erityisesti uusien tavoitteiden asettamiseen liittyen.

Kehityspolkua vuosien 2030-2050 välille esitetään puheenjohtajan kompromissiesityksessä ilmastoneutraaliuden etenemisen seurannan välineeksi komissiolle. Polku alkaisi komission uusimman ehdotuksen mukaan vuoden 2030 uudesta ilmastotavoitteesta ja päättyisi vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteeseen. Vuoden 2040 tavoite lisättäisiin sitten, kun siitä on sovittu jäsenvaltioiden kesken. Puheenjohtajamaa esittää indikaatiivista lineaarista polkua.

Jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet

Eurooppa-neuvosto sopi joulukuussa 2019 EU:n ilmastoneutraaliustavoitteesta vuodelle 2050. Kaikki jäsenvaltiot yhtä lukuun ottamatta hyväksyivät tavoitteen. Osa jäsenvaltioista katsoo, että EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiseksi kaikkien jäsenvaltioiden tulisi kunkin saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä, osa taas pitää vain EU:n yhteistä tavoitetta hyväksyttävänä. Ilmastoneutraaliustavoitteesta ei ole tehty jäsenvaltiokohtaista vaikutustenarviointia. Yleisesti voidaan todeta, että Suomen näkökulmasta jäsenvaltiokohtaisen tavoitteen asettaminen tasoittaisi jäsenvaltioiden välistä tilannetta, koska Suomi on kansallisesti asettanut tiukemman tavoitteen hiilineutraaliuden saavuttamisesta jo vuoteen 2035 mennessä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artikla 1 kohta, tavallinen lainsäätämismenettely.

Asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä on keskusteltu Eurooppa-neuvoston roolista EU:n päästövähennystavoitteiden asettamisessa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 15 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto ei toimi lainsäätäjänä.

Unionin nykyisistä päästövähennystavoitteista on sovittu poliittisesti Eurooppa-neuvostossa konsensuksella. Komission ilmastolakiehdotuksen myötä päästövähennykset tulisivat kirjatuksi asetukseen, joka annetaan ja jota muutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston tavallisessa lainsäätämisyksessä yhdessä tekemillä päätöksillä. Neuvostossa päätöksenteko tapahtuu määräenemmistöllä.

Osa jäsenvaltioista on pitänyt tärkeänä, että päästövähennystavoitteista sovittaisiin jatkossakin Eurooppa-neuvostossa ja että tämä tulisi kirjatuksi asetukseen. Toisaalta on korostettu, ettei asetuksella voida poiketa siitä, mitä perussopimuksissa määrätään toimielinten rooleista ja päätöksentekomenettelyistä. Asia pyritään ratkaisemaan perussopimusten määräyksiä kunnioittavilla muotoiluilla asetuksen perustelukappaleisiin.

Eurooppa-neuvoston roolia suhteessa perussopimuksissa muille toimielimille annettuun säädösvaltaan ja toimielinten väliseen tasapainoon on käsitelty esimerkiksi unionin tuomioistuimen ratkaisussa yhdistetyt asiat C-643/15 ja C-647/15 *Slovakian tasavalta ja Unkari vastaan Euroopan unionin neuvosto* (erityisesti kohdat 148–149).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Raportoiija Jytte Guteland (S&D, SE). Äänestys ympäristövaliokunnassa (ENVI) 11.9.2020. Äänestys parlamentin yleisistunnossa on mahdollisesti 5.-8.10.2020.

Euroopan parlamentit ympäristövaliokunnan keskeiset muutosehdotukset ovat

- vuoden 2030 päästövähennystavoitteen nostaminen 60 %:in vuoden 1990 päästöistä
- sekä EU- että jäsenmaatasoinen ilmastoneutraaliustavoite vuodelle 2050
- riittävä EU:n ja jäsenmaiden rahoitus ilmastotoimiin
- hiilibudjetti päästökaton asettamiseksi
- kaikkien fossiilitukien poistaminen vuoteen 2025 mennessä.

Kansallinen valmistelu

Perusmuistio on valmisteltu eri ministeriöiden (YM, TEM, MMM, LVM, VM, VNK) edustajista koostuneessa taustaryhmässä.

(EU23) ympäristöjaosto 24.-25.9. laaja kokoonpano, kirjallinen menettely

EU-ministerivaliokunta 30.9-2.10.2020, kirjallinen menettely

Eduskuntakäsittely

U 11/2020 vp

MmVL 11/2020

YmVL 5/2020 vp

TalVL 12/2020 vp

SuVL 5/2020 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan ympäristönsuojelu kuuluu maakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksen COM(2020)80 final vaikutuksia on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle (U 11/2020 vp). Komission ilmastolakiehdotuksesta ei tehty erillistä vaikutustenarviointia, vaan vaikutustenarviointi perustuu ”Puhdas maapallo kaikille” -tiedonannon tueksi vuonna 2018 laadittuun vaikutustenarviointiin. Arviointi käsittelee muita sektoreita suppeammin kansainvälistä meriliikennettä.

Komission muutetun ehdotuksen COM(2020)563 vaikutuksia on arvioitu laajasti komission 17.9.2020 julkaisemaan tiedonantoon liittyvässä EU-tason vaikutustenarvioinnissa. Tiedonannosta ja vaikutustenarvioinnista valmistellaan erillinen E-kirje. Komissio valmistelee tarvittavat lainsäädäntöehdotukset korotetun 2030-tavoitteen toimeenpanosta vuoden 2021 kesäkuuhun mennessä. Lainsäädäntöehdotusten yhteydessä komissio myös esittää jäsenmaakohtaiset vaikutustenarvioinnit.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2020)80 final (komission alkuperäinen ehdotus eurooppalaiseksi ilmastolaiksi)

COM(2020)563 final (komission muutettu esitys)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ympäristöneuvos Merja Turunen, ympäristöministeriö (p. 0295 250 378),
merja.turunen@ym.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/0728

Litteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
