



## KOHTI UUTTA ILMASTOSOPIMUSTA?

Tiivistelmä Ulkopoliittisen instituutin raportista numero 19

*Towards a new climate regime?*

Ilmastonmuutoksen uhkaan etsitään vastausta Kööpenhaminan konferenssissa joulukuussa 2009. Konferenssi on asetettu poliittiseksi takarajaksi kokonaisvaltaisen ilmastopimusjärjestelmän perustamiselle. Uusi sopimusjärjestelmä olisi samalla jatkoa Kiiton pöytäkirjalle.

Euroopan unionilla on johtava rooli neuvottelupositioiden muodostuksessa. Yhdysvaltain uudella, alkuvuodesta valtaan astuneella hallinnolla on täysi työ ehtiä muodostamaan omat kantansa Kööpenhaminaan mennessä.

Kööpenhaminan neuvotteluissa on useita pääteemoja. Neuvoteltavaksi tulevat taakanjako päästöjen vähentämisessä sekä kehittyneissä että kehittyvissä maissa ja kansainvälinen päästökauppajärjestelmä. Asialistalle nousee myös se, miten päästöjen hillitseminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen kehittyvissä maissa rahoitetaan.

Ulkopoliittisen instituutin tuottama *Towards a new climate regime?* -raportti taustoittaa ja jäsentää näkökulmia uuteen sopimusjärjestelmään tarkastelemalla viittä suurinta kasvihuonekaasujen päästäjämaata, Kiinaa, Intiaa, Japania, Venäjää ja Yhdysvaltoja, ja vertaamalla maiden näkökulmia Euroopan unionin kantoihin.

### **Kiina**

Kiinan päästöt kasvavat nopeasti. Maan kiivaan talouskasvun takia myös päästöjen kasvun odotetaan jatkuvan. Hallituksen pyrkimyksillä lisätä merkittävästi energiatehokkuutta, puhtaita energiamuotoja ja metsittämistä tätä kasvutahtia voidaan vain hidastaa. Näillä toimilla ei päästä absoluuttisiin vähennyksiin, vaikka ne toimeenpantaisiin täysimuotoisina. Kansainvälinen energiajärjestö IEA ja yhdysvaltalainen EIA arvioivat, että vuonna 2030 Kiinan päästöt ovat noin 400 prosenttia vuoden 1990 tasoa korkeammat.

Kiina korostaa “yhteinen mutta eriytetty vastuu” -periaatetta kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä keskeisenä elementtinä uudessa ilmastopimusjärjestelmässä. Periaatteen mukaan kehittyneillä mailla on velvollisuus sekä johtaa päästövähennysten toimeenpanossa että auttaa kehittyviä maita taloudellisesti ja teknisesti ilmastonmuutoksen torjunnassa.

Kiina ei tule luopumaan ensisijaisesta tavoitteestaan, talouskasvun jatkumisesta, eikä todennäköisesti tule suostumaan kansallisiin päästövähennystavoitteisiin. Kiina tulee tuomaan tiukat energiatehokkuuden ja puhtaan energian politiikkansa Kööpenhaminaan todisteena maan aikomuksesta taistella tosissaan ilmastonmuutosta vastaan. Maa saattaa myös painostettuna suostua sektorikohtaisiin päästövähennystavoitteisiin. Kiinan lopulliseen kantaan Kööpenhaminassa vaikuttaa kuitenkin eniten Yhdysvaltojen neuvottelukanta.

Kiinan johtajat harjoittavat taidokasta tasapainoilua. Talouskasvun jatkumista ei haluta vaarantaa, sillä tätä pidetään kommunistisen puolueen vallan jatkumisen edellytyksenä, mutta toisaalta maa haluaa esiintyä vastuullisena suurvaltana. Kiinan kantaa monimutkaistaa valtion virkamiesten ja monien yhteiskunnan toimijoiden epäluuloisuus. Lännen uskotaan haluavan estää Kiinan vahvistuminen kansakuntana. Kansainväliset ponnistelut, joiden tavoitteena on suostutella Kiina sitoutumaan velvoittaviin päästövähennystavoitteisiin, nähdään usein tästä näkökulmasta.

Kiinan pyrkii Kööpenhaminassa minimoimaan maan talouskasvua vahingoittavat tekijät. Kiinan voidaan odottaa osoittautuvan kovaksi neuvottelijaksi, kun se pyrkii varmistamaan oman kansallisen etunsa huomioimisen. Lopulta Kiina ei kuitenkaan halua jäädä ainoaksi maaksi, joka vaarantaa uuden sopimuksen synnyn.

## **Intia**

Kuluvalla vuosisadalla Intian tavoitteena on kehitys. Kitkeäkseen laajamittaisen köyhyyden maa pyrkii kasvattamaan bruttokansantuotettaan 8 prosentin vuosivauhdilla. Talouskasvu johtaa massiiviseen energiankulutuksen ja kasvihuonekaasupäästöjen kasvuun, vaikka kehittyneisiin maihin verrattuna henkeä kohti lasketut päästöt pysyvätkin pieninä.

Intian pääneuvottelukanta Kööpenhaminassa on, että kaikkien YK:n ilmastopimuksen I-liitteen maiden tulisi sitoutua huomattaviin kasvihuonekaasupäästövähennyksiin, jotka johtaisivat maapallon kokonaispäästöjen jyrkkään laskuun (enemmän kuin 25–40 % vuoteen 2020 mennessä). I-liitteessä luetellut maat ovat teollisuusmaita, OECD:n alkuperäiset 24 jäsenmaata sekä Venäjä ja Ukraina.

Ilmastopimuksen I-liitteen ulkopuolisten – pääosin kehitysmaiden – osalta Intia katsoo taloudellisen kehityksen ja köyhyyden poistamisen olevan ensisijaisia tavoitteita. Lisäksi Intia katsoo, että teollisuusmaiden on rahoitettava kehitysmaiden päästöjen hillitseminen lisäkustannuksineen.

Tähän tarkoitukseen on kaavailtu ns. mittaamisen, raportoinnin ja todentamisen periaatetta. Järjestelmän tehtävänä olisi huolehtia siitä, että kehittyvien maiden mahdollisesti saama ilmastorahoitus todella kohdentuu ilmastotarkoituksiin. Kehittyneiden maiden veloitteena on Intian mukaan tarjota kehitysmaille kokonaan uutta lisärahoitusta sekä vihreää teknologiaa.

Intia saapuu Kööpenhaminaan puolustaakseen kovan linjan tulkintaansa yhteisen mutta eriytetyn vastuun periaatteesta. Eliitin ideologiat ja yleinen tietoisuus ilmastopolitiikasta eivät ole muuttuneet siitä huolimatta, että asia on ollut enemmän esillä julkisessa keskustelussa ja saanut korkean tason huomiota. Muun muassa pääministerillä on ilmastomuutosneuvosto.

Intian kannustimet liittyä uuteen ilmastopimukseen kumpuavat maan valtavasta energiantarpeesta sekä energiaturvallisuuskohdista. Niiden takia Intiassa joudutaan miettimään vaihtoehtoja fossiilisille polttoaineille. Mahdollinen kansainvälinen lisärahoitus ja teknologiansiirto toimisivat myös kannustimina. Euroopan unionin tulisi asettaa ensisijaiseksi tavoitteekseen se, että konkreettiset toimet päästöjen vähentämiseksi ja hillitsemiseksi saataisiin alkuun. Unionin ei kannattaisi juuttua periaatteelliseen keskusteluun tulevien velvoitteiden moraalisesta taustasta. Intian kanssa käytäviä neuvotteluja voitaisiin oleellisesti edistää sopimalla siitä, kuka hallinnoi monenkeskistä rahoitusta.

## Japani

Japanin sitoumus Kioton pöytäkirjan puitteissa on haastava. Ennen vertailuvuotta 1990 maassa tehtyjä energiatehokkuuden parantamistoimia ei otettu Kioton sitoumuksessa huomioon. Siten Japani pitää Kioton taakanjakoa epäoikeudenmukaisena. Maan talous alkoi kasvaa 1990-luvun stagnaation jälkeen, ja päästöt ovat siitä lähtien kasvaneet tasaisesti.

Japanin päästöt ovat jo ylittäneet Kioton tavoitteen huomattavasti. Kotimaiset politiikkatoimet perustuvat enimmäkseen vapaaehtoiseen lähestymistapaan, hiilinielujen luomiseen sekä ulkomaisiin, Kioton joustomekanismien kautta hankittuihin päästöoikeuksiin. Osa näistä politiikkatoimista ei ole tuottanut ennakoituja päästövähennyksiä.

Myös merkittävä osa ydinenergian osuudesta Japanin energiataseessa on maassa sattuneen onnettomuuden vuoksi korvattu vuoden 2007 jälkeen kivihieillä. Tämän vuoksi päästöjen odotetaan kasvavan edelleen tällä hetkellä saatavilla olevien, vuoden 2006 arvojen ohi. Vallalla oleva konsensus lisävähennysten vaikeudesta voidaan kuitenkin kyseenalaistaa.

Japani odottaa vuoden 2012 jälkeiseltä sopimusjärjestelmältä ensisijaisesti sen omasta näkökulmasta katsottuna oikeudenmukaisempaa vastuunjakoja. Sektorilähestymistapa, jossa rajoituksia asetetaan toimialoille, eikä yksittäisille maille, saattaisi toimia tällaisen taakanjaon perustana. Japani on ehdottanut myös jakoa yksityiskohtaisempiin maaryhmiin nykyisen kahtiajaon sijaan.

Japani on ollut aktiivinen teknologiansiirrossa kehittyviin maihin ja ehdottaa sektorilähestymistapaa välineeksi jatkoyhteistyön kohdentamiseen. Tämä näkemys johtuu halusta asettaa hielle hinta myös nousevissa talouksissa, jotta Japani saisi tasavaroisemmat markkinat useille vientiteollisuudenaloilleen.

Japanin tärkeimpiin kannustimiin liittyä uuteen ilmastopöytäkirjaan kuuluvat kansainvälinen kilpailukyky, päästämääräysten vastuu sekä kansainvälinen kilpailukyky. Myös kaupalliset mahdollisuudet puhtaasti teknologian viennille ovat olennaisia. EU:n tulisi tunnustaa Japanin todellinen huoli taakanjaon tasapuolisuudesta, mutta myös kannustaa Japania tutkimaan kotimaisten päästövähennysten lisäpotentiaalia.

## Venäjä

Venäjän talous ja samalla sen kasvihuonekaasupäästöt romahtivat 1990-luvulla. Päästöt ovat yhä Kioton vertailuvuoden 1990 alapuolella. Talouskasvun vuoksi päästöt ovat kivunneet tasaisesti 1990-luvun lopulta, mutta öljyn hinnan romahtamisen ja maailmantalouden laskusuhdanteen myötä päästöjen kasvun voidaan odottaa hidastuvan.

Useat tekijät kasvattavat Venäjän päästöjä. Monet politiikkatoimet, erityisesti energiatehokkuuden parantaminen, energian hinnoittelu ja uusiutuva energia, kuitenkin johtavat todennäköisesti päästövähennyksiin. Lisäksi talouden energiantarve laskee nopeasti talouden rakennemuutosten ansiosta. Tämän vuoksi Venäjän argumentti päästövähennyssitoumusten haitallisuudesta talouskasvulle voidaan kyseenalaistaa. Talouden tehokkuuden parantamisella voidaan edistää maan teollisuuden kilpailukykyä.

Vaikka Venäjän neuvottelukannat ovat kirjoitusajankohdalla vielä auki, maa tulee todennäköisesti keskittymään talouskasvunsa turvaamiseen. Tämä puolestaan johtanee siihen, että se kyseenalaistaa mahdollisuuden sitoutua päästövähennyksiin.

Taloukskasvusta seuraava päästöjen kasvu nähdään luonnollisena kehityspoljuna. Siksi, jos maaryhmien uudelleenjaosta neuvotellaan, Venäjän tavoitteena on maan määrittely nousevaksi taloudeksi. Venäjää voisi suostua päästövähennystavoitteeseen, jos se saisi käyttää talouslaman ajalta jääneitä ylimääräisiä päästöoikeuksia puskurina ja kattaa niillä tulevia päästöjä.

Venäjä on todennäköisesti vastahakoinen neuvottelukumppani Kööpenhaminassa taloudellisten argumenttien takia ja siksi, että maassa ei juuri tunneta ilmastonmuutokseen liittyvää ympäristöhuolta. Vastahakoisuutta lisää se, että seuraavan ilmastopöytäkirjan odotetaan olevan maalle huomattavasti epäsuotuisampi kuin Kioton pöytäkirja.

Ilmastoneuvottelut voisivat kuitenkin tarjota foorumin Venäjän pyrkimyksille nousta tärkeään kansainväliseen rooliin. Myös G8:n tapaisten vertaisryhmien paine ja korkean tason dialogi, erityisesti Yhdysvaltojen mutta myös EU:n kanssa, voisi rohkaista Venäjää liittymään sopimukseen. EU:n tulisi tässä tarkoituksessa tukea Yhdysvaltain ja Venäjän välistä dialogia.

## **Yhdysvallat**

Ilman ilmastopoliittisia toimia Yhdysvaltojen kasvihuonekaasupäästöjen kasvu jatkuisi hitaasti, sillä nopea talous- ja väestönkasvu tasoittaa energiatehokkuusparannusten vaikutusta. Yhdysvaltojen henkeä kohti lasketut päästöt ovat maailman korkeimpien joukossa, minkä vuoksi merkittäviä päästövähennyksiä tarvitaan, jotta ilmaston lämpenemistä voidaan lieventää.

Presidentti Barack Obaman hallinto korostaa laajaa osallistumista seuraavaan ilmastopöytäkirjaan. Erityisesti nopeasti teollistuvien maiden Kiinan ja Intian osallistuminen on tärkeää. Kotimainen poliittinen keskustelu sopivista ilmastopoliittisista toimita on vasta alkuvaiheissaan, joten hallinnon haasteena on löytää tasapaino kansainvälisten ja kotimaisten vaatimusten välillä. Yhdysvallat epäroöi toisaalta omaa talouskasvuun supistavien toimien täytäntöön panemista ja toisaalta sitä, että se joutuisi merkittävästi rahoittamaan kehittyvien maiden päästövähennyksiä ja ilmastomuutokseen sopeutumista.

Onnistuneet ilmastoneuvottelut toisivat huomattavia etuja Yhdysvalloille. Ilmastopoliittisilla toimilla on nyt amerikkalaisen yleisen mielipiteen ja tärkeimpien päätöksentekijöiden tuki. Obaman hallinto on sitoutunut yhteistyöhön perustuvaan ulkopoliitiikkaan ja pitää tämän vuoksi erittäin tärkeänä löytää ratkaisu, joka on hyväksyttävä myös tärkeimmille kumppaneille EU:lle ja Kiinalle. Päätöksentekijät myös ymmärtävät, että jos Yhdysvallat kieltäytyy osallistumasta, muutkaan maat eivät sitoudu kunnianhimoisiin velvoitteisiin.

Muut suuret päästäjät, erityisesti Euroopan unioni, helpottavat Yhdysvaltain osallistumista tehokkaimmin hyväksymällä maan sisäpoliittiset intressit ja antamalla presidentti Obamalle tarpeeksi aikaa ja pelivaraa löytää ratkaisu, jonka sekä kongressi että muut keskeiset kotimaiset toimijat voivat hyväksyä.

## **Neuvottelukantojen vertailu**

Tärkein eroavaisuus Kiinan ja EU:n positoiden välillä on Kiinan haluttomuus hyväksyä kansainvälisesti sovittuja velvoitteita. Sellainen olisi 15–30 prosentin poikkeama tällä hetkellä ennustetusta päästökehityksestä vuoteen 2020 mennessä. Vaikka Kiina ja EU ovat samaa mieltä kehittyneiden maiden tarpeesta siirtää taloudellista apua kehitysmaihin, jotta päästöjä voitaisiin vähentää, näkemykset eroavat siinä, kenen pitäisi hallinnoida rahavirtoja.

Kiina tahtoisi osapuolten yhteisen konferenssin hallinnoivan varoja. EU puolestaan ehdottaa roolia Maailman ympäristörahasdolle (GEF). Myös EU:n ehdotus, että kehitysmaiden tulisi raportoida kotimaisista toimistaan ja päästöistään, on Kiinalle hankala asia.

Suurista päästäjämaista Intian linja eroaa eniten EU:n kannasta. Unioniin verrattuna Intia vaatii syvempiä päästövähennyksiä kehittyneiltä mailta. Intia myös ajaa saman henkilökohtaiseen päästökiintiön ottamista tavoitteeksi kaikissa maissa – vastustaen näin sitoutumista tulevaisuuden päästöjen rajoittamiseen kehitysmaissa. Se vastustaa myös Maailman ympäristörahaston GEFin osallistumista sopimuksen rahoitusmekanismiin. Tässä vaiheessa yhteisymmärrystä EU:n ja Intian välillä on hyvin vähän.

Japanin ja EU:n kannoilla on paljon yhteistä. Samankaltainen näkemys vallitsee siitä, että taakanjaon pitäisi perustua selkeisiin vertailulukuihin pelkän poliittisen neuvottelun asemesta, sekä tarpeesta saada suurimmat nousevat taloudet hyväksymään jonkinasteisia velvoitteita. Molemmat maat tunnustavat velvollisuutensa kehittyvien maiden päästövähennysten rahoittajina ja haluaisivat myös kaupallisten toimijoidensa osallistuvan. Myös lähestymistapa rahoitusmekanismin hallintaan on samankaltainen. EU kuitenkin odottaa Japanin suostuvan päästöleikkauksiin, jotka kirjoitushetkellä näyttävät liian syviltä ollakseen Japanille poliittisesti hyväksyttäviä.

Sama koskee Venäjää. EU:n ehdottamien päästövähennysten laajuus saattaa olla poliittisesti mahdotonta, sillä talouskasvu on Venäjälle tärkeintä. Eräät venäläisasiatuntijat jopa esittävät, että Venäjän tulisi asettaa kansallisia tavoitteita kansainvälisten sijaan.

Venäjä on aiemmin esittänyt ilmastopöytäkirjan liitteen I laajentamista kattamaan enemmän maita joilla olisi sitovat päästövähennystavoitteet Euroopan unionin lähestymistapa on saman suuntainen. Yhteisymmärrys vallitsee myös nousevien talouksien osallistumisen tärkeydestä. EU:n ja Venäjän välillä ei tässä vaiheessa ole ilmennyt julkisia erimielisyyksiä Venäjän halusta tallettaa 90-luvulla ylijääneitä päästöoikeuksia käytettäväksi seuraavassa sopimusjärjestelmässä.

Yhdysvaltojen positio ei ole tarpeeksi kehittyneellä asteella, jotta sitä voitaisiin mielekkäästi vertailla EU:n positioon. Selviä yhteisiä näkemyksiä kuitenkin liittyy nousevien talouksien osallistumisen tärkeyteen ja kansainvälisen päästökaupan perustamiseen. Talouskriisi saattaa silti vielä rajoittaa Yhdysvaltojen mahdollisuuksia rahoittaa päästövähennyksiä kehitysmaissa, mikä puolestaan on yksi EU:n position johtajatuksista.

Kaikki raportissa esitetyt positiot kehittyvät edelleen neuvotteluissa ja matkalla kohti Kööpenhaminaa. Tämän raportin perusteella on selvää, että suurten päästäjien näkemykset eroavat toisistaan huomattavasti. Siten Kööpenhaminan neuvotteluista voidaan odottaa monimutkaisia ja siksi hankalia.

*Tiivistelmä perustuu Ulkopoliittisen instituutin raportin Towards a new climate regime? yhteenvedoon. Raportti perustuu helmikuun 2009 tilanteeseen.*

