

U 8/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Parisavtalet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring (Parisavtalet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om Parisavtalet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring.

Helsingfors den 3 mars 2016

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Konsultative tjänstemannen Tuomas Kuokkanen

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
22.2.2016

PARISAVTALET TILL FÖRENTA NATIONERNAS RAMKONVENTION OM KLIMATFÖRÄNDRING

1 Bakgrund

Parisavtalet antogs i Paris den 12 december 2015 vid 21:a partskonferensen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatiförändring (FördrS 61/1994, nedan klimatkonventionen). Konventionen gäller tiden efter 2020 när Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod (FördrS 12—13/2005) till klimatkonventionen har löpt ut.

Tillkomsten av Parisavtalet har välkomnats överallt i världen. Det har allmänt ansetts att avtalet är en betydande och epokgörande bragd inom internationell klimatpolitik.

Parisavtalets text ingår som bilaga till det beslut som antogs av partsmötet vid klimatmötet i Paris (1/CP.21). Beslutet av partsmötet innehåller element som kompletterar Parisavtalet. I beslutet ingår också flera bemyndiganden som gäller det fortsatta arbetet. Utifrån dessa bemyndiganden bereds det inom klimatkonventionens regi utkast till beslut för genomförandet av Parisavtalet som Parisavtalets partsmöte senare ska anta när avtalet trätt i kraft.

Som en del av förhandlingarna om Parisavtalet lämnade parterna under loppet av 2015 in s.k. planerade nationellt fastställda bidrag (INDC, intended nationally determined contribution), som innehåller utsläppsminskings- och/eller anpassningsmål. Täckningen av de bidrag som lämnats in är mycket stor, eftersom deras andel av de totala globala utsläppen av växthusgaser uppgår till över 95 procent.

Parisavtalet står öppet för undertecknande för parterna i klimatkonventionen vid FN:s högkvarter i New York från den 22 april 2016 till den 21 april 2017. FN:s generalsekreterare ordnar en ceremoni för undertecknande av avtalet den 22 april 2016. Efter detta datum kan parterna i klimatkonventionen förbinda sig till Parisavtalet i enlighet med de egna nationella förfarandena antingen genom ratificering, godtagande, godkännande eller anslutning. Avtalet träder i kraft när det har bekräftats av minst 55 parter vars andel av de globala växthusgasutsläppen är minst 55 procent.

2 Avtalsförhandlingarna och behandlingen inom EU

Förhandlingsprocessen om Parisavtalet inleddes i Durban, Sydafrika, år 2011 vid klimatkonventionens 17:e konferens, där man enades om att inleda förhandlingar om ett globalt avtal. Förhandlingar om ett nytt avtal fördes inom en separat arbetsgrupp under klimatkonventionens konferens (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP).

Som ett led av förberedelserna inför Parismötet utfärdade EU-kommissionen den 25 februari 2015 ett meddelande "Parisprotokollet – en plan för att möta de globala klimatiförändringarna efter 2020" (COM(2015) 81final) som innehöll kommissionens vision om det nya klimatavtalet. Meddelandet kompletterades av 2015 års handlingsplan för klimatdiplomati som Europeiska utrikestjänsten och kommissionen tillsammans lade fram och som rådet för utrikes frågor

antog den 19 januari 2015. Vidare antog rådet för utrikes frågor den 15 februari 2016 slutsatser för år 2016 om EU:s klimatdiplomati och därtill anknytande åtgärder.

EU:s miljøråd uppnådde den 6 mars 2015 samförstånd om ett gemensamt INDC för EU och dess medlemsstater utifrån Europeiska rådets beslut från oktober 2014 om att före 2030 minska utsläppen av växthusgaser intern inom EU med minst 40 procent jämfört med 1990 års nivå. Det INDC som lämnats in anteciperar inte den slutgiltiga nivån på det nationellt fastställda bidrag (s.k. NDC, nationally determined contribution) som EU ska lämna med stöd av Parisavtalet och inte heller sättet på vilket det ska uppnås.

EU-kommissionen avser ge ett meddelande den 2 mars 2016 där Parismötets slutresultat analyseras och bedöms. Kommissionen har som mål att därefter ge ett förslag om undertecknande av Parisavtalet på EU:s vägnar. Avsikten är att förslaget om undertecknande ska behandlas i rådets miljöarbetsgrupp den 11 mars samt i COREPER den 23 mars eller 6 april 2016. Därefter avser man besluta om beviljande av fullmakt för undertecknande vid rådets möte den 11 april 2016 för att EU ska kunna underteckna avtalet vid den ceremoni för undertecknande som FN:s generalsekreterare ordnar den 22 april 2016.

3 Ärendets nationella beredning

Miljöministeriet har berett ärendet i samarbete med de andra ministerierna i klimatförhandlingsgruppen (MM, UM, ANM, FM, JSM, KM, SREUS). Under loppet av förhandlingarna om Parisavtalet hörde klimatförhandlingsgruppen ett stort antal olika intressegrupper.

Riksdagen informerades om ovan nämnda meddelande från kommissionen genom en E-skrivelse av den 10 april 2015 (E 177/2014 rd) och genom en kompletterande E-skrivelse av den 4 september 2015 (EJ 18/2015 rd).

Ärendet har behandlats i mötet för miljösektionens allmänna sammansättning den 18 februari 2016. U-skrivelsen har dessutom behandlats i ett skriftligt förfarande i klimatförhandlingsgruppen och miljösektionen den 22–23 februari 2016.

4 Rättslig grund enligt EU-rätten

Statsrådet har ännu inte tillgång till kommissionens förslag till beslut om undertecknande av avtalet. Avtalets rättsliga grund kommer att bedömas närmare i samband med förslaget till beslut om undertecknande av avtalet i ljuset av avtalets innehåll.

Enligt statsrådets bedömning är Parisavtalet till sin natur ett blandat avtal som innehåller bestämmelser som omfattas av såväl medlemsstaternas som EU:s behörighet. Avtalet torde också innehålla bestämmelser som hänför sig till artikel 192 i EUF-fördraget, och den rättsliga grunden för förfarandet kommer att vara artikel 218 i EUF-fördraget.

5 Huvudsakligt innehåll

Parisavtalet är ett fördrag enligt Wienkonventionen om traktaträtten. Avtalstexten innehåller en ingress och 29 artiklar.

Avtalets målsättning är enligt dess artikel 2 att stärka de globala klimatåtgärderna bl.a. på följande sätt:

- genom att hålla ökningen i den globala medeltemperaturen betydligt under 2 °C över förindustriella nivåer och att fullfölja ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C över förindustriella nivåer,
- genom att öka anpassningsförmågan till skadliga konsekvenser av klimatförändringen och främja klimatomänsklig motståndskraft och utveckling med låga utsläpp av växthusgaser på ett sätt som inte hotar livsmedelsförsörjningen, samt
- genom att göra finansflöden förenliga med ett förlopp mot en utveckling som leder till låga utsläpp av växthusgaser och klimatomänsklig motståndskraft.

För att uppnå målet förväntas enligt artikel 3 att alla parter vidtar stärkta åtgärder för att minska utsläpp (artikel 4), förbättra anpassningsförmågan (artikel 7), öka klimatfinansieringen (artikel 9), genomföra teknikutveckling och tekniköverföring (artikel 10), förbättra kapaciteten (artikel 11) och öka transparensen (artikel 13).

Minskning av utsläpp och bevarande och utvidgning av sankor

När det gäller minskning av utsläpp är avtalets mål enligt artikel 4 att uppnå den globala höjdpunkten för utsläpp av växthusgaser så snart som möjligt och att därefter snabbt minska utsläppen så att en balans uppnås under andra hälften av detta sekel mellan antropogena utsläpp av växthusgaser och upptag av växthusgaser i sankor.

Parterna ska bereda ett nationellt utsläppsminskingsmål vart femte år, meddela och upprätthålla utsläppsmål och sträva efter att uppnå målen och lägga fram behövlig policy. Varje parts successiva nationellt fastställda bidrag ska visa framsteg som går utöver partens då aktuella nationellt fastställda bidrag. Det successiva nationellt fastställda bidraget ska återspegla partens högsta möjliga ambition, med beaktande av parternas gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga, i ljuset av olika nationella förhållanden. Parternas nationellt fastställda bidrag ska införas i ett offentligt register som förs av sekretariatet. Avtalet gör det möjligt för EU och dess medlemsstater att uppfylla sina utsläppsminskingsmål gemensamt.

I avtalet konstateras det att parterna får samarbeta för att uppnå utsläppsminskningar. Samarbetet ska främja hållbar utveckling och säkerställa integriteten i utsläppsmålen, grunda sig på transparens och undvika dubbelräkning av utsläppsminskningar. Samarbetet kan ske genom att länka ihop utsläppshandelssystem eller genom att använda den internationella utsläppshandelsmekanismen på det sätt som avses i artikel 6.

I fråga om markanvändningssektorn uppmanas parterna i artikel 5 att bevara och förstärka sankor och reservoarer för växthusgaser, inbegripet skogar. Vidare uppmanas parterna att genomföra och stödja REDD+ -åtgärder i utvecklingsländer enligt befintliga förfaranderegler samt alternativa handlingsprinciper i fråga om skogar.

Anpassning till klimatförändringen samt skador och förluster som klimatförändringen orsakar

I artikel 7 i Parisavtalet uppställer parterna ett globalt anpassningsmål i syfte att förbättra anpassningsförmågan, förstärka den klimatomänskliga motståndskraften och minska utsattheten för klimatförändringen i syfte att bidra till hållbar utveckling och säkerställa lämpliga anpassningsåtgärder i förhållande till det avtalade temperaturmålet. Alla parter är skyldiga att vidta lämpliga åtgärder. Utvecklingsländerna ska dock ges fortlöpande och tilltagande finansiering för anpassningsåtgärder.

I artikel 8 erkänns behovet att förebygga och minimera förluster och skador som orsakas av extrema väderhändelser och långsamt framskridande fenomen. Enligt beslutet från partsmötet i Paris har ansvarsfrågor och skadestånd dock avgränsats från helheten.

Klimatfinansiering till de fattigaste och mest utsatta länderna

Enligt artikel 9 ska industriländerna stödja utvecklingsländerna i fråga om klimatåtgärder. Avtalet innehåller inga numeriska mål för finansieringen. Däremot utsträcks enligt beslutet från partsmötet i Paris industriländernas nuvarande mål att från offentliga och privata finansiella källor sammanlagt mobilisera 100 miljarder USD per år till år 2020 till att också gälla åren 2020—2025. Industriländernas klimatfinansieringsnivå och klimatfinansieringsplaner övervakas. I finansieringen beaktas också privat finansiering. För andra länder än industriländer är finansiering och rapportering om den frivilligt.

Tekniköverföring och kapacitetsuppbyggnad

Enligt artikel 10 i Parisavtalet delar parterna en vision om vikten av att genomföra teknikutveckling och tekniköverföring för att förbättra motståndskraften mot klimatförändringen och för att minska utsläpp av växthusgaser. Enligt artikel 11 bör kapaciteten och förmågan hos parter som är utvecklingsländer att vidta effektiva åtgärder avseende klimatförändringen förbättras genom kapacitetsuppbyggnad.

Transparens

I syfte att bygga upp ömsesidigt förtroende och för att främja faktiskt genomförande upprättas genom artikel 13 i Parisavtalet en stärkt transparensram för åtgärder och stöd. Enligt artikeln ska alla parter tillhandahålla uppgifter om sina utsläpp samt om framsteg mot uppnåendet av deras utsläppsmål. Utvecklingsländer ska dock ges stöd för genomförandet av artikeln.

Övriga bestämmelser

Artikel 1 innehåller definitionen på vissa termer som används i avtalet. Artikel 12 gäller uppfostran och utbildning i fråga om klimatförändringen. Enligt artikel 14 utförs regelbunden utvärdering av genomförandet av avtalets olika delområden vart femte år. Den första utvärderingen ska utföras år 2023. I artikel 15 inrättas också en mekanism för att underlätta genomförandet av avtalsbestämmelserna och för att främja iakttagandet av dem. Bestämmelser om avtalets organ ingår i artikel 16—19 i avtalet. Avtalets slutbestämmelser ingår i artikel 20—29.

6 Undertecknande, ratificering och ikraftträdande av avtalet

Parisavtalet står öppet för undertecknande vid FN:s högkvarter i New York från den 22 april 2016 till den 21 april 2017. FN:s generalsekreterare ordnar en ceremoni för undertecknande den 22 april 2016. Parterna i klimatkonventionen får förbinda sig vid Parisavtalet i enlighet med sina egna nationella förfaranden antingen genom att ratificera, godta eller godkänna avtalet eller genom att ansluta sig till det. Parisavtalet träder i kraft när det har bestyrkts av minst 55 parter vars andel av de globala utsläppen av växthusgaser är minst 55 procent. För fastställande av de utsläpp som hänförs till tröskeln för ikraftträdande upprätthåller klimatkonventionens sekretariat på sin webbplats en förteckning över de senaste uppgifter om utsläpp som parterna har meddelat.

Kommissionen förväntas den 2 mars 2016 avge ett förslag om undertecknande av Parisavtalet så att EU ska kunna underteckna avtalet den 22 april 2016. Miljöministeriet har skickat ett ärende som gäller Finlands nationella undertecknande på remiss. Avsikten är att fullmakt för undertecknande ska inhämtas på så sätt att också Finland ska kunna underteckna Parisavtalet den 22 april 2016.

7 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Under loppet av förhandlingarna om Parisavtalet bedömdes avtalets eventuella konsekvenser i en E-skrivelse till riksdagen (E 177/2014 rd) och i en kompletterande skrivelse till den (EJ 18/2015 rd). De ekonomiska och övriga konsekvenserna av EU:s planerade nationellt fastställda bidrag (INDC) bedömdes i samband med beredningen av EU:s klimat- och energipaket för 2030.

Bestämmelserna i Parisavtalet om klimatfinansiering har ekonomiska konsekvenser, eftersom avtalet ålägger en skyldighet för industriländerna att fortsätta att stödja utvecklingsländerna. Parisavtalets ekonomiska och övriga konsekvenser kommer att analyseras mer detaljerat i ett senare skede i samband med utredningen av Parisavtalets ratificering både för EU:s och för Finlands del.

Om de hittills föreslagna INDC:erna genomförs, är konsekvenserna för utsläpp, klimatuppvärmningen och också för teknikmarknaden betydande. Enligt bedömningar som gjorts uppnås genom de bidrag som getts hittills en nivå på ca 2,7—3 grader, vilket är en betydande förbättring jämfört med den tidigare utvecklingstrenden på ca 3,5—4 grader. De preliminära löfena räcker dock inte till för att utvecklingen av globala utsläpp ska fås in på en bana som möjliggör en uppvärmning med högst två grader. Enligt internationella energirådet (IEA) kommer genomförandet av avtalet att i betydande grad öka efterfrågan på ren teknologi. Konsekvenserna av Parisavtalet och av därtill anknyttande bidrag för teknikmarknaden och inriktningen av investeringsflöden innebär en möjlighet för den finska ekonomin. Samtidigt utjämnar ett bredare globalt deltagande i klimatåtgärder det internationella konkurrensläget i fråga om klimatpolitikens kostnader.

8 Förhållande till lagstiftningen i Finland

Innan kommissionen avgett sitt förslag till beslut om avtalets undertecknande eller ratificering är det svårt att bedöma vilka sektorer som kommer att omfattas av nationell behörighet och vilken inverkan dessa kommer att ha på området för lagstiftningen.

9 Ålands ställning

Parisavtalet torde innehålla bestämmelser som enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Sådana bestämmelser är t.ex. bestämmelser om miljöskydd som avses i 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland. Landskapsregeringen har informerats om beredningen av avtalet.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att Parisavtalet innebär ett mycket betydande framsteg. Enligt en preliminär bedömning uppfylldes EU:s viktigaste förhandlingsmål i Parismötet.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är avtalet ett blandat avtal som innehåller bestämmelser som omfattas av såväl medlemsstaternas som EU:s behörighet. Det är mycket viktigt för Finland att EU och dess medlemsstater enligt Parisavtalet får genomföra sina utsläppsminskningssmål gemensamt på det sätt som anges i Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014.

U 8/2016 rd

Statsrådet understöder att EU undertecknar Parisavtalet vid den ceremoni för undertecknande som FN:s generalsekreterare ordnar den 22 april 2016. Enligt statsrådet behöver man efter undertecknandet separat inom EU utreda förutsättningarna för ratificering av Parisavtalet.

11 Uppskattning av när statsrådet borde ha tillgång till riksdagens ståndpunkt

Riksdagens ståndpunkt avseende undertecknande av Parisavtalet på EU:s vägnar borde enligt statsrådets nuvarande bedömning finnas tillgänglig före COREPER-mötet den 23 mars eller den 6 april 2016.