EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 21.11.2024
COM(2024) 552 final

KOMISSION KERTOMUS

Euroopan unionin ensimmäinen joka toinen vuosi laadittava avoimuusraportti ilmastonmuutosta koskevaa Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimusta varten (edellytetty tehostetussa avoimuuskehyksessä)

{SWD(2024) 273 final}

1. Johdanto ja tiivistelmä

Ihmisen toiminnan aiheuttama ilmaston lämpeneminen jatkuu kiihtyvällä vauhdilla ja vaikuttaa kaikkiin maailman alueisiin. Eurooppa lämpenee kaksi kertaa nopeammin kuin maapallo keskimäärin.[1] Jotta lämpeneminen voitaisiin rajoittaa Pariisin sopimuksen 1,5 °C:n lämpötilatavoitteeseen, maailmanlaajuisten kasvihuonekaasupäästöjen olisi saavutettava huippunsa viimeistään vuoteen 2025 mennessä, ja niitä olisi vähennettävä 43 prosentilla vuoteen 2030 mennessä.[2] Ilmastonmuutos on aiheuttanut laajoja haittavaikutuksia. Eurooppaa uhkaavat entistä voimakkaammat ja tiheämpään esiintyvät helleaallot, pitkittyneet kuivuusjaksot, rankemmat sateet, alhaisemmat keskimääräiset tuulennopeudet ja vähäisempi lumimäärä.

Euroopan unioni (EU) ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kunnianhimoisiin toimiin ilmastonmuutoksen aiheuttamien uhkien torjumiseksi. Kaikki 27 EU:n jäsenvaltiota ovat sitoutuneet saavuttamaan ilmastoneutraalin EU:n vuoteen 2050 mennessä Pariisin sopimuksen mukaisesti. Jäsenvaltiot ratifioivat Pariisin sopimuksen lokakuussa 2016 ja asettivat yhteiseksi ja sitovaksi tavoitteeksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen koko talouden laajuudelta vähintään 40 prosentilla vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoihin. Eurooppa-neuvoston antaman ohjeistuksen mukaisesti EU esitti joulukuussa 2022 uuden ja entistä kunnianhimoisemman ilmastotavoitteen EU:lle ja sen 27 jäsenvaltiolle. Tavoitteen mukaan kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään vuoteen 2030 mennessä unionin sisäisesti vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta, mikä osoittaa entistä kunnianhimoisempaa pyrkimystä ja sitoutumista Pariisin sopimuksen toteuttamiseen.

Tämä kertomus ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja muodostavat ensimmäisen joka toinen vuosi laadittavan Euroopan unionin avoimuusraportin. Komissio on laatinut tämän kertomuksen ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen (UNFCCC) puitteissa hyväksyttyjen ohjeiden, Pariisin sopimuksen ja energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun asetuksen (EU) 2018/1999[3] 29 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti. EU on päättänyt toimittaa vuoden 2024 kansallisen kasvihuonekaasuinventaarionsa erillisenä raporttina.

Tuoreimmat inventaarioluvut osoittavat, että EU:n kasvihuonekaasupäästöt ovat edelleen vähentyneet. Nettovähennys vuodesta 1990 vuoteen 2022 on ollut 32,6 prosenttia, eli edistyminen on ollut unionin tavoitteiden mukaista. Tässä kertomuksessa annetaan yksityiskohtaisia tietoja kasvihuonekaasupäästöistä ja -poistumista vuonna 2022 ja osoitetaan EU:n edistyminen Pariisin sopimuksen mukaisen kansallisesti määritellyn panoksen täytäntöönpanossa ja saavuttamisessa. Luvussa 3 esitetään EU:n hillitsemispolitiikat ja -toimenpiteet, mukaan lukien vuonna 2023 hyväksytty 55-valmiuspaketti, jolla vahvistetaan politiikkoja ja toimenpiteitä EU:n päivitetyn vuoden 2030 tavoitteen saavuttamiseksi, ja esitetään ennusteet kasvihuonekaasupäästöistä ja -poistumista. Luvussa 4 esitetään EU:n strategia ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseksi ja selviytymiskyvyn parantamiseksi. Luvussa 5 esitetään EU:n toimielinten kehitysmaille antama tuki. Lopuksi luvussa 6 on tietoa

1 Copernicuksen ilmastonmuutosta koskevat palvelut (C3S), 2024: European State of the Climate 2023, Summary, s. 23:
https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

2 IPCC, 2023: Summary for Policymakers. Teoksessa ”Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”. [Kirjoittajaryhmä; H. Lee ja J. Romero (toim.)] IPCC, Geneve, Sveitsi, s. 1–34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

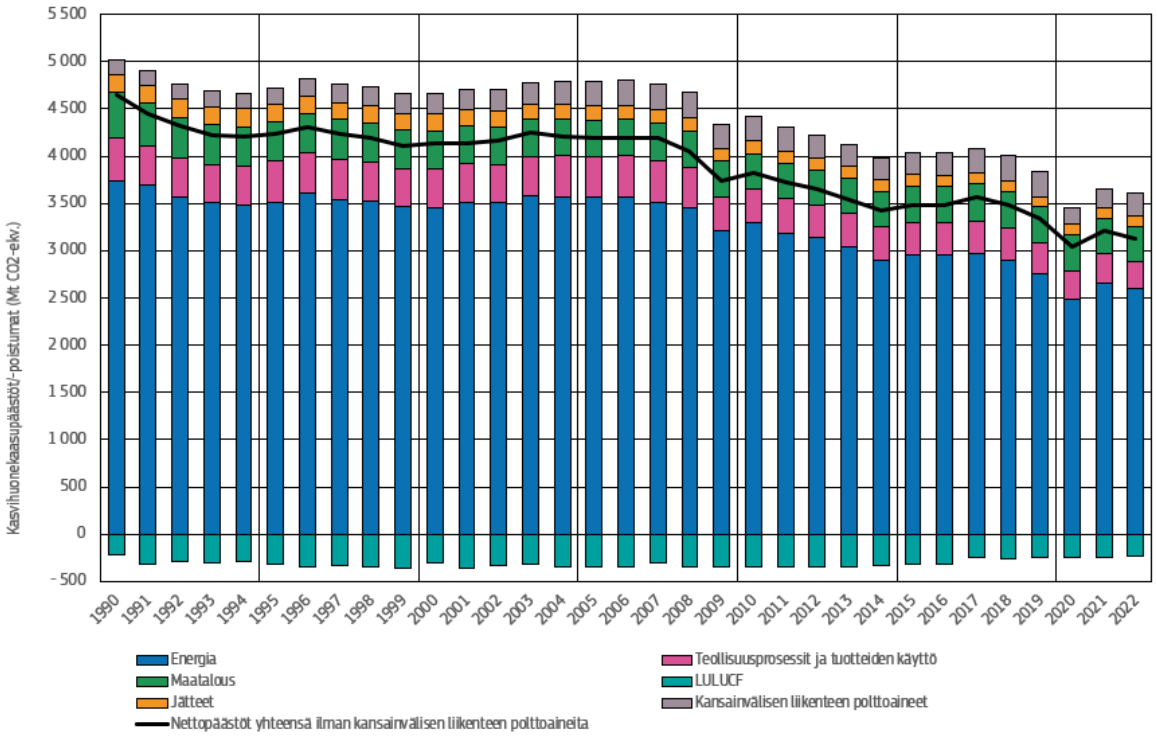
3 Asetus – 2018/1999 – FI – EUR-Lex (europa.eu).

siitä, miten EU suuntaa rahoitusvirtoja entistä tehokkaammin tukemaan vähäpäästöistä ja ilmastokestävää kehitystä.

1.1 Kasvihuonekaasupäästöt ja -poistumat

Kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt ovat vähentyneet EU:ssa viime vuosikymmeninä. Syynä tähän ovat olleet hiilen käytön vähentyminen, EU:n taloudenkasvava hiilestä irtautuminen uusiutuvan energian nopean kehityksen takia, energiatehokkuudessa saavutettu edistyminen ja kunnianhimoiset ilmastonmuutoksen hillitsemispolitiikat. Vuosina 1990–2022 kasvihuonekaasujen nettopäästöt vähenivät 32,6 prosenttia. Nettopäästöihin eivät sisälly kansainvälisen ilmailun ja merenkulun päästöt (”kansainvälisen liikenteen polttoaineet”), mutta niihin sisältyvät maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden, jäljempänä ’LULUCF-sektori’, päästöt ja poistumat. Nämä muodostavat EU:n kasvihuonekaasupäästöjen nettonielun, joka pienenee.

Kaavio 1: EU:n kasvihuonekaasupäästöt ja -poistumat aloittain 1990–2022



Lähde: Euroopan unionin vuotuinen kasvihuonekaasuinventaario 1990–2022

Vuonna 2022 energia-alan osuus kasvihuonekaasupäästöistä oli 77 prosenttia (lukuun ottamatta LULUCF-sektoria). Seuraavaksi eniten päästöjä aiheuttivat maatalous (11 prosenttia), teollisuusprosessit ja tuotteiden käyttö (9 prosenttia) ja jäteala (3 prosenttia). Merkittävin kasvihuonekaasu on hiilidioksidi, jonka osuus päästöistä on 81 prosenttia. Metaanin osuus on 12 prosenttia, typpioksiduulin 5 prosenttia ja fluorattujen kaasujen 2 prosenttia päästöistä.

1.2 Edistyminen kansallisesti määritellyn panoksen saavuttamisessa

Pariisin sopimuksen mukaisesti Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kunnianhimoiseen tavoitteeseen vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasosta. Eurooppalaisessa ilmastolaissa[46] asetetaan ilmastoneutraaliuden tavoite vuoteen 2050, ja välitavoitteeksi kasvihuonekaasujen

nettopäästöjen vähentäminen vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoihin. Nämä tavoitteet kattavat unionin oikeudessa säännellyt päästöt ja poistumat.

EU:n kansallisesti määritelty panos on kuvattu tiedoissa, jotka EU on toimittanut UNFCCC:lle 17. lokakuuta 2023. EU:n kansallisesti määritelty panos on koko talouden laajuinen päästöjen nettovähennystavoite, joka sisältää LULUCF-sektorin nettopoistumat ja kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöt, joita säännellään vuoteen 2030 asti EU:n päästökauppadirektiivin liitteen I mukaisesti. EU:n kansallisesti määritelty panos sisältää siis kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöt. Vähennystavoite on tarkoitus saavuttaa unionin sisällä käyttämättä kansainvälisiä päästöhyvityksiä.

Tässä ensimmäisessä joka toinen vuosi laadittavassa avoimuusraportissa EU raportoi edistymisestään kansallisesti määritellyn panoksen tavoitteen saavuttamisessa. Koska kansallisesti määritellyn panoksen tavoite sisältää tietyt kansainvälisen lentoliikenteen ja kansainvälisen meriliikenteen päästöt, sen soveltamisala on laajempi kuin kansallisen kasvihuonekaasupäästöinventaarion soveltamisala, mutta suppeampi kuin ilmastolain mukainen EU:n vuoden 2030 tavoite lento- ja meriliikenteen osalta. Kansallisesti määritellyn panoksen kattamat päästöt ovat vähentyneet 31,8 prosenttia vuosina 1990–2022.

Kaavio 2: Kansallisesti määritellyn panoksen kattamat päästöt vuosina 1990–2022



Jotta vuoteen 2030 mennessä saavutettaisiin vähintään 55 prosentin vähennystavoite, tarvitaan lisää päästövähennyksiä. Tätä varten EU ja sen jäsenvaltiot ovat luoneet uusista ja tehostetuista politiikoista ja toimenpiteistä muodostuvan kokonaisvaltaisen kehyksen, joka tunnetaan ”55-valmiuspakettina”. Valmiuspaketilla pyritään nopeuttamaan päästövähennyksiä EU:n päästökauppajärjestelmän (EU ETS) piiriin ja taakanjakoasetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla sekä lisäämään hiilenpoistoa LULUCF-sektorilla.

1.3 Hillitsemispolitiikat ja -toimenpiteet

Euroopan unionin vuoteen 2030 ulottuvat ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet koostuvat politiikoista, joilla varmistetaan, että EU ja sen jäsenvaltiot täyttävät Pariisin sopimuksen mukaiset ilmastonmuutoksen hillintää koskevat sitoumuksensa. Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiden perustana on eurooppalainen ilmastolaki, joka sisältää kunnianhimoisemman

vuoteen 2030 ulottuvan ilmastotavoitteen, säännökset vuoteen 2040 ulottuvan ilmastotavoitteen kehittämisestä sekä vuodelle 2050 asetetun ilmastoneutraaliustavoitteen.

EU:n päästökauppajärjestelmä on yksi vuoteen 2030 ulottuvien ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiden kulmakivistä. Siinä asetetaan hiilelle hinta määrittämällä päästöoikeuksien enimmäismäärä energia-alalla ja teollisuudessa sekä lento- ja meriliikenteen tietyillä osa-alueilla. Näiden alojen kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä vuoteen 2030 mennessä 62 prosenttia vuoden 2005 tasosta. Lisäksi EU:n päästökauppaa laajennetaan vuodesta 2027 alkaen kattamaan päästöt, jotka aiheutuvat polttoaineiden poltosta rakennuksissa, tieliikenteessä ja muilla aloilla (pääasiassa pienteollisuudessa, joka ei kuulu EU:n nykyisen päästökauppajärjestelmän piiriin). Samalla perustetaan sosiaalinen ilmastorahasto, jota rahoitetaan päästöoikeuksien huutokaupasta, kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien kotitalouksien ja mikroyritysten tukemiseksi. Päästökaton avulla näiden alojen päästöjä pyritään vähentämään 42 prosentilla vuoden 2005 tasoista vuoteen 2030 mennessä.

Taakanjakoasetuksessa asetetaan EU:n jäsenvaltioille yksilölliset ja sitovat päästövähennystavoitteet EU:n päästökauppajärjestelmän ja LULUCF-sektorin ulkopuolisilla aloilla eli maan sisäisessä liikenteessä (ilmailua lukuun ottamatta), maataloudessa ja pienteollisuudessa sekä rakennusten ja jätteiden osalta. Näillä aloilla kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoon verrattuna, ja yksittäisten jäsenvaltioiden päästövähennystavoitteet vaihtelevat 10 ja 50 prosentin välillä.

Näiden tavoitteiden saavuttamista tuetaan useilla alakohtaisilla politiikoilla ja toimenpiteillä, kuten energiatehokkuusdirektiivillä, uusiutuvan energian direktiivillä ja tieliikenteen hiilidioksidipäästönormeilla, sekä EU-rahoituksen, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen, koheesiorahastojen, yhteisen maatalouspolitiikan, modernisaatiorahaston ja innovaatiorahaston, kautta.

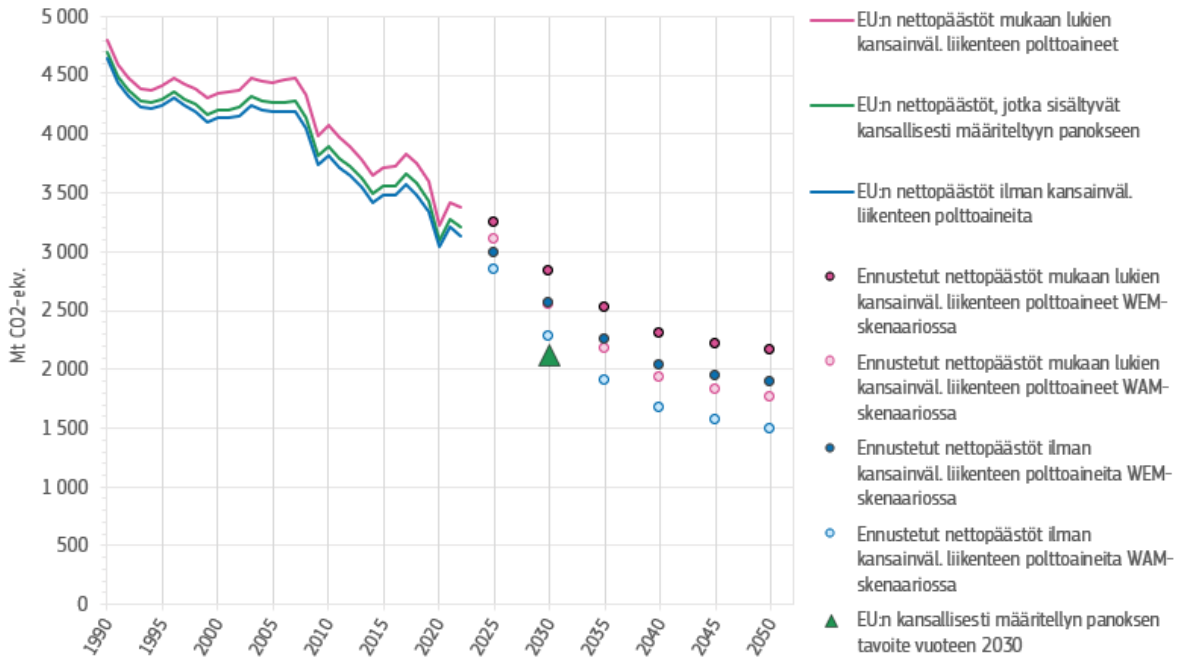
LULUCF-sektorilla otettiin LULUCF-asetuksella käyttöön EU:n laajuinen nettohiilipoistoja koskeva tavoite, joka on 310 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuoteen 2030 mennessä. Kullakin jäsenvaltiolla on yksilöllinen sitova tavoite, joka vaihtelee -47 miljoonasta tonnista +5 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonniin, ja yhteenlaskettuna jäsenvaltioiden tavoitteet vastaavat EU:n yhteistä tavoitetta.

Komissio antoi vuonna 2024 tiedonannon ja yksityiskohtaisen vaikutustenarvioinnin EU:n vuoden 2040 tavoitteesta ja suositteli kasvihuonekaasujen 90 prosentin nettovähennystä vuoteen 2040 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna.

1.4 Ennusteet kasvihuonekaasupäästöistä ja -poistumista

Kasvihuonekaasupäästöjä ja -poistumia koskevat viimeisimmät ennusteet osoittavat, että nettopäästöt vuonna 2030 voivat olla 47 prosenttia vuoden 1990 tasoa pienemmät WAM-skenaariossa (”with additional measures”) ja kun otetaan huomioon kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöt. Jos kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöt jätetään pois laskuista, päästöt voivat olla 51 prosenttia alle vuoden 1990 tason. Tarvitaankin lisätoimia EU:n kansallisesti määritellyn panoksen 55 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi.

Kaavio 3: Historialliset ja ennustetut kasvihuonekaasujen kokonaisnettopäästöt EU:ssa



Lähteet: Euroopan unionin vuotuinen kasvihuonekaasuinventaario 1990–2022, EU:n jäsenvaltioiden vuosina 2023 ja 2024 energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun asetuksen mukaisesti toimittamat kasvihuonekaasupäästöennusteet.

1.5 Ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautuminen ja sopeutuminen

Eurooppalaisen ilmastolain mukaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden on varmistettava jatkuva edistyminen toimissa, joilla parannetaan sopeutumiskykyä, vahvistetaan ilmastokestävyyttä ja vähennetään haavoittuvuutta ilmastonmuutokselle Pariisin sopimuksen 7 artiklan mukaisesti.

Tämän seurauksena vuonna 2021 annettu EU:n strategia ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi sisältää monenlaisia aloitteita ja toimia, jotka Euroopan komissio on sitoutunut toteuttamaan, ja strategian täytäntöönpano on täydessä vauhdissa[4].

Maaliskuussa 2024 Euroopan ympäristökeskus (EEA) julkaisi ensimmäisen eurooppalaisen ilmastoriskien arvioinnin (EUCRA)[5], jossa arvioitiin ilmastoriskejä sekä määriteltiin ilmastonmuutokseen sopeutumista ja ilmastoherkkiä aloja koskevat poliittiset painopisteet. Siinä tunnistettiin Euroopan kannalta 36 merkittävää ilmastoriskiä, jotka koskevat viittä klusteria: ekosysteemejä, elintarvikkeita, terveyttä, infrastruktuuria sekä taloutta ja rahoitusta. Yli puolet näistä ilmastoriskeistä edellyttävät lisätoimia heti, ja kahdeksan niistä on erityisen kiireellisiä. Samassa kuussa komissio antoi ilmastoriskien hallintaa koskevan tiedonannon[6]. Siinä esitetään toimia, joilla voidaan vahvistaa selviytymiskykyä ja varautumista ja selvittää, kuka vastaa toimien toteuttamisesta.

[4] Kertomus ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan EU:n sopeutumisstrategian täytäntöönpanosta, https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

[5] Eurooppalainen ilmastoriskien arviointi – Euroopan ympäristökeskus.

[6] EUR-Lex – 52024DC0091 – FI – EUR-Lex.

Sopeutumistoimien ja varautumisen vahvistaminen on edelleen EU:n ensisijainen tavoite, kuten komission maaliskuussa 2024 antamassa tiedonannossa ja puheenjohtaja Ursula von der Leyenin poliittisissa suuntaviivoissa Euroopan komissiolle 2024–2029[7] todetaan.

1.6 Tuki kehitysmaille

EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Euroopan investointipankin tarjoama ilmastorahoitus on kasvanut yhdeksän viime vuoden aikana 9,5 miljardista eurosta (vuonna 2013) 28,5 miljardiin euroon (vuonna 2022). EU:n talousarviosta ja Euroopan investointipankista maksettiin 6,5 miljardia euroa vuonna 2022.

EU:n toimielinten kehitysmaille myöntämästä ilmastorahoituksesta 56 prosenttia osoitettiin ilmastonmuutoksen hillitsemiseen, 16 prosenttia sopeutumiseen ja 29 prosenttia sekä hillitsemis- että sopeutumistarkoituksiin.

EU tukee valmiuksien kehittämistä kumppanimaissa useilla asetuksilla, strategioilla, politiikoilla ja ohjelmilla.

Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa (NDICI – Globaali Eurooppa -asetus)[8], jonka talousarvio on noin 79 miljardia euroa vuosiksi 2021–2027 ja jonka ilmastomenoja koskeva tavoite on 30 prosenttia, tukee kestävää kehitystä ja ilmastonmuutoksen torjuntaa muun muassa Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, Aasiassa ja Tyynenmeren alueella, Pohjois- ja Etelä-Amerikassa ja Karibian alueella.

Sitä on käytetty esimerkiksi vuonna 2024, kun EU on tarjonnut valmiuksien kehittämistä tietyille maille saattamalla yhteen asiantuntijoita, mikä on mahdollistanut nopean ja tilannekohtaisen neuvonnan kysymyksissä, joita on noussut esiin maiden toimittamissa avoimuusraporteissa. EU on tarjonnut valmiuksien kehittämiseen muutakin tukea, jolla autetaan kehitysmaita niiden kasvihuonekaasuinventaarioiden ja avoimuusraporttien laatimisessa.

Uusi eurooppalainen Global Gateway -strategia edistää investointeja älykkäisiin, puhtaisiin ja turvallisiin yhteyksiin digitaali-, energia- ja liikennealoilla ja vahvistaa terveys-, koulutus- ja tutkimusjärjestelmiä kaikkialla maailmassa. Strategiassa hyödynnetään EU:n monivuotisen rahoituskehyksen 2021–2027 **uusia rahoitusvälineitä**. Euroopan kestävän kehityksen rahasto plus (EKKR+), joka on yksi Global Gateway -strategian rahoitusvälineistä, on kestävän kehityksen kannalta keskeisessä roolissa Euroopan ulkopuolisissa EU:n kumppanimaissa. Useat EKKR-takuut ovat lisänneet rahoitusta uusiutuvalle energialle.[9]

EU edistää teknologiansiirtoa monissa kehitysyhteistyöhankkeissa. EU on myös sisällyttänyt valmiuksien kehittämistoimia osaksi kaikkea kehitysapua avun tuloksellisuutta koskevan Pariisin julistuksen ja Accran toimintaohjelman mukaisesti. Lisäksi EU:n strategia ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi mahdollistaa EU:lle ilmastokestävyyttä koskevien kansainvälisten toimien tehostamisen.

[7] Poliittiset suuntaviivat 2024-2029 | Euroopan komissio (europa.eu).

[8] Asetus (EU) 2021/naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta – Globaali Eurooppa, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0947.

[9] Euroopan kestävän kehityksen rahaston toimintakertomus 2020, Euroopan kestävän kehityksen rahasto, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

1.7 Rahoitusvirtojen suuntaaminen vähäpäästöiseen ja ilmastokestävään kehitykseen

EU on viime vuosina parantanut merkittävästi rahoitusvirtojen johdonmukaisuutta Pariisin sopimuksen tavoitteiden kanssa kaikilla tasoilla. Pariisin sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti EU on sisällyttänyt ilmastonmuutoksen taloudellisten ja sosiaalisten käytäntöjensä sekä kehityskäytäntöjensä ytimeen erilaisten unionin sisäisten ja kansainvälisten aloitteiden avulla.

Nämä toimet kertovat ennakoivasta lähestymistavasta EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ja maailmanlaajuisten ilmastonmuutoksen torjuntatoimien edistämisessä. Osana näitä maailmanlaajuisia toimia EU on ottanut johtavan aseman ilmastorahoituksen hankkimisessa sisäisesti ja kansainvälisesti lukuisista rahoituslähteistä, -välineistä ja -kanavista (mukaan lukien välineistä, joilla yksityisen rahoituksen valtavaa potentiaalia voidaan hyödyntää julkisen rahoituksen kohdennetulla käytöllä) sekä erilaisissa toimissa, joilla rahoitusvirrat saatetaan johdonmukaisiksi Pariisin sopimuksen tavoitteiden kanssa.

Sen lisäksi, että Euroopan unioni tarjoaa tukea kehitysmaille, se toteuttaa lisätoimia rahoitusvirtojen suuntaamiseksi Pariisin sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti vähäpäästöiseen ja ilmastokestävään kehitykseen. Näitä toimia ovat muun muassa ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen valtavirtaistaminen kaikkiin merkittäviin EU:n meno-ohjelmiin, ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltaminen, kestävää toimintaa koskevan EU:n luokitusjärjestelmän[10] täytäntöönpano ja rahoitusalan yrityksiin ja muihin kuin rahoitusalan yrityksiin sovellettavat kattavat vaatimukset ympäristöä, yhteiskuntaa ja hyvää hallintotapaa koskevien tietojen antamisesta sekä Euroopan investointipankin rahoituksen johdonmukaistaminen Pariisin sopimuksen periaatteiden ja tavoitteiden kanssa.

[10] Asetus – 2020/852 – FI – luokitusjärjestelmäasetus – EUR-Lex (europa.eu).