

EU Talsi Tuija

04.06.2010

Suuri valiokunta

Viite

Asia

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle

"Analyysi vaihtoehtoista lisätä EU:n kasvihuonekaasujen vähennystavoitetta yli 20 %:n ja hiilivuotoriskin arviointi"

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2010/1059

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta ”Analyysi vaihtoehtoista lisätä EU:n kasvihuonekaasujen vähennystavoitetta yli 20 %:n ja hiilivuotoriskin arviointi”

Ympäristöministeri

Paula Lehtomäki

| | |
|---------------|---|
| Asiasanat | ilmastonmuutos |
| Hoitaa | YM, UM |
| Tiedoksi | MMM, TEM, VM, OKM, LVM, STM, EUE, SM, VNEUS |

EU Talsi Tuija

04.06.2010

Asia

Komission tiedonanto "Analyysi vaihtoehtoista lisätä EU:n kasvihuonekaasujen vähennystavoitetta yli 20 %:n ja hiilivuotoriskin arviointi

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2010/1059

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio antoi tiedonannon (KOM(2010) 265 lopull) 26.5.2010

Asiakirjat:

10230/10 ENV 339 ONU 93 DEVGEN 172 ECOFIN 308 ENER 170 FORETS 68 MAR
40 AVIATION 64

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Tiedonannosta laadittavat neuvoston päätelmät hyväksytään yksimielisesti

Käsittelijä(t):

YM, ympäristöneuvos Jaakko Ojala, p. 050 362 2035
YM, neuvotteleva virkamies Harri Laurikka, p.040 719 3123
YM; neuvotteleva virkamies Magnus Cederlöf p. 050 361 6439
TEM, hallitusneuvos Päivi Janka, p. 010 6064833
TEM, neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen p. 010 6062140
LVM, hallitusneuvos Lolan Eriksson p. 160 28493
LVM, ylitarkastaja Saara Jääskeläinen, p. 160 282560
MMM, ympäristöylitarkastaja Anne Vehviläinen. p. 160 52407
MMM, kansainvälisten asioiden neuvos Aulikki Kauppila, p. 160 52297
VM, erityisasiantuntija Outi Honkatukia, p. 160 34870
UM, neuvonantaja Matti Nummelin, p. 160 5180
UM, kaupallinen sihteeri Esa Savolainen, p. 160 55077

Suomen kanta

Suomi pitää tervetulleena että EU käynnistää komission analyysiin perustuvan keskustelun mahdollisesta siirtymisestä yli 20 %:n päästövähennystavoitteeseen. Siirtymisen tarkastelu on tärkeää niin EU:n kilpailukyvyyn kuin kansainvälisten ilmastoneuvottelujen edistämisenkin kannalta. Tiedonanto on hyvä ensimmäinen analyysi siirtymisen vaikutuksista ja kustannuksista, mutta Suomi katsoo että varsinaisen päätöksen tueksi tarvitaan lisäanalyysyjä. Suomi pitää tärkeänä, että komissiolle annetaan mahdollisuus syventää analyysijään.

Suomi muistuttaa, että hallitustenvälisen ilmastopaneelin (IPCC) mukaan 2 °C-tavoite vaatii kehittyneiltä mailta 25 – 40 % päästövähennyksiä vuoden 1990 tasolta. Tähän kahden asteen tavoitteeseen myös EU on Kööpenhaminassa sitoutunut. Tehdyt sitoumukset eivät siihen vielä riitä. Samanaikaisesti kehitysmaiden on merkittävästi vähennettävä päästöjään nykyiseltä kasvu-uralta. Vuoteen 2050 mennessä kehittyneiden maiden ryhmän tulisi vähentää päästöjään 80 - 95 % vuoden 1990 tasolta

Suomi katsoo, että EU:n siirtymisen vaikutukset muihin neuvottelujen osapuoliin ovat epävarmoja. Siksi jatkotarkastelun painopiste tulee olla vaikutuksissa Eurooppaan ja jäsenmaihiin.

Suomi katsoo, että selkeä ja kunnianhimoinen ilmastotavoite ja -politiikka osaltaan edistävät elinkeinoelämän ja Euroopan talouden uudistumista kestäväälle pohjalle ja edesauttavat talouden rakennemuutosta ja innovaatioita EU 2020 -strategian tavoitteiden mukaisesti.

Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että tiukempaa päästövähennystavoitetta harkittaessa tulee tiedostaa sen vaikutukset. Suomi toteaa kuitenkin, että komission vaikutusarvioon liittyy useita epävarmuustekijöitä. Talouden kriisit pienentävät yritysten ja julkisen talouden liikkumavaraa. Selkeä lisätiedon tarve tiedonannossa liittyy maakohtaisiin vaikutusanalyysihin. On selvää, että vaikutukset eroavat tuntuvasti maittain johtuen talouden rakenne-eroista sekä päästökauppasektorin ja ei-päästökauppasektorin merkityksen eroista eri jäsenmaissa.

Suomi yhtyy komission arvioon siitä, että Kööpenhaminan sitoumus ja maiden siihen tähän mennessä antamat päästövähennysilmoitukset eivät täytä neuvoston asettamia vertailtavuuskriteerejä -30 % tavoitteeseen siirtymiseksi. Suomi kannustaa komissiota jatkamaan mahdollisen siirtymisen edellyttämää vaikutusanalyysia ja muuta valmistelua ottaen huomioon myös muiden ilmastoneuvottelujen osapuolten toimet. Jatkotyössä on syytä tarkastella 30 %:n ohella myös vähennystavoitetta -20 % ja -30 % väliltä. Suomi pitää tärkeänä, että komissio ottaa aloitteissaan huomioon myös päästövähennyspolun/-polut vuosien 2020 ja 2050 välillä.

Suomi yhtyy komission arvioon siitä, että korkeampi päästöoikeuden hinta lisäisi kannustimia päästöjen vähentämiseksi ja vihreän teknologian kilpailukykyä. Suomi katsoo, että tiedonanto tuo hyvin esiin mahdollisen siirtymisen oheishyödyt mm. ilmanlaadun parantamisen ja uusien vihreän teknologian työpaikkojen lisäämisen osalta. Innovaatiotoiminnan kannustaminen on kustannustehokas tapa saavuttaa tuloksia ympäristönsuojelussa. Myös näiden tarkastelua tulee jatkaa osana jatkotyötä. Suomi korostaa kansantaloudellisten kokonaisvaikutusten arvioinnin merkitystä, jotta ilmastopolitiikan kustannuksista ja hyödyistä saadaan selkeä käsitys.

Suomi yhtyy komission arvioon siitä, että myös teknologioihin liittyvää sääntelyä tulee tarkastella keinona päästä tiukempin päästötavoitteisiin, erityisesti energia- ja materiaalitehokkuuden osalta. Suomi toteaa, että sääntelyn lisäksi teknologian kehitykseen voidaan jäsenmaissa vaikuttaa myös muilla keinoilla, esimerkiksi innovaatiotoiminnan kannustimilla (vrt. yllä).

Suomi pitää hyvänä, että tiedonanto tunnustaa maankäyttö, maankäytön muutos ja metsä -sektorin (LULUCF) luonteen päästövähennystoimien toteutumisessa ja tähän liittyvät epävarmuudet.

Suomi katsoo, että kansainvälisen lentoliikenteen ja merenkulun luonteesta johtuen päästövähennystoimista tulisi sopia lentoliikenteen osalta Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) ja meriliikenteen osalta Kansainvälisessä Merenkulkujärjestössä IMO:ssa.

Suomi suhtautuu alustavan myönteisesti siihen, että mahdollinen vähennystavoitteen kiristäminen toteutetaan päästökaupan osalta vähentämällä huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää. Näin voidaan paremmin ottaa huomioon globaalissa kilpailussa olevan teollisuuden kustannusrasitus.

Komission hiilivuotoanalyysin keskeinen oletus on, että Kööpenhaminan sitoumuksen yhteydessä tehdyt päästövähennysilmoitukset myös toteutuvat. Tähän liittyy kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä, mikä tulee ottaa huomioon, kun hiilivuodon osalta tehdään johtopäätöksiä.

Suomi yhtyy komission analyysiin siitä että hiilivuodon torjunnan kannalta ensisijainen toimenpide on ilmaisaon jatkaminen energiaintensiiviselle teollisuudelle. Suomi suhtautuu varauksellisesti toiseen päävaihtoehtoon eli tuonnin sisällyttämiseen päästökauppaan, sillä järjestelmä ei edistä EU:n ulkopuolelle suuntautuvaa vientiä, järjestelmä voisi aiheuttaa kauppapoliittisia ongelmia ja olla teknisesti vaikeasti toteutettavissa.

Hiilimarkkinoihin liittyen Suomi tukee tiedonannon uusien lähestymistapojen tarkempaa selvittämistä jatkotyötä varten. Lähtökohtina jatkotyölle pitäisi olla, että kehitettävät järjestelmät todella vähentävät hiilivuodon riskiä ja siten edistävät tasapuolisia kilpailuedellytyksiä ja että päästöyksiköiden ympäristöintegriteetti ja toisaalta riittävä saatavuus suhteessa EU:n kokonaistarpeisiin turvataan.

Päästökauppadirektiivin mukaan komission tulee liittää hiilivuotoanalyysiin asianmukaiset ehdotukset hiilivuotoriskin torjumiseksi. Suomi toteaa, että tiedonanto ei sisällä varsinaisia ehdotuksia hiilivuotoriskin torjunnasta. Suomi odottaa tässä suhteessa uusia aloitteita komissiolta.

Suomi suhtautuu varauksellisesti uuden innovaatioita palkitsevan mekanismin sisällyttämiseen päästökauppaan, sillä ehdotettu, tiettyihin sektoreihin rajattu innovaatiomekanismi heikentää päästökaupan kustannustehokkuutta. Suomi suhtautuu myös varauksellisesti innovaatiomekanismin vaatiman uuden päästöoikeusvarannon luomiseen.

Suomi pitää perusteltuna, että komissio mainitsee hiilidioksidiveron yhtenä keskeisenä keinona saavuttaa ei-päästökaupasektorin vähennystavoite. Komissio ei kuitenkaan esitä johtopäätöksiä siitä, että nykytilanteessa vain osalla jäsenmaista on käytössä hiilidioksidivero. Ilmastopolitiikan harmonisoinnin kannalta olisi perusteltua siirtyä kohti yhteisötasolla määriteltyä hiilidioksidiverotusta osana energiaverodirektiivin uudistusta. Suomi odottaa tässä suhteessa komissiolta aloitteita. Suomi kuitenkin korostaa tarvetta pitää kansallisessa päätöksenteossa sekä vero- että huutokauppatulojen käyttö.

Pääasiallinen sisältö

Komission tiedonanto 'Euroopan mahdollisuudet puhtaisiin innovaatioihin ja kasvuun – analyysi vaihtoehtoista lisätä EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitetta yli 20 %:n' julkistettiin 26.5.2010. Tiedonannon keskeinen aihe on EU:n päästövähennyssitoumuksen mahdollinen nostaminen nykyisestä 20 %:istä 30%:iin vuoteen 2020 mennessä. Tiedonanto käsittelee sitoumuksen nostamisen vaikutuksia useasta näkökulmasta ottaen huomioon erityisesti Kööpenhaminan joulukuussa 2009 järjestetyn ilmastokokouksen tulokset, EU:n Eurooppa 2020 -strategian, nopeasti muuttuvan energiantuotannon ja -kulutuksen rakenteen, maailmanlaajuisen kilpailun vihreistä työpaikoista sekä EU:n pyrkimykset selvittää talouden taantumasta. Tiedonanto koostuu seuraavista osioista:

- 20 % tavoite nykytilanteessa ottaen huomioon talouden taantumasta, vihreän teknologian "vallankumouksen" sekä päästötavoitteet vuodelle 2050;
- analyysi 30 %:n päästötavoitteesta (vaihtoehdot toimista ja vaikutukset); sekä
- arviointi hiilivuodon riskeistä Kööpenhaminan tulosten valossa.

Tiedonanto ei tule päättämään siirtymisestä -30 %:n tavoitteeseen, vaan sillä pyritään luomaan EU:lle valmiudet vastata kansainvälisten neuvottelujen ja oman ilmastopolitiikan vaatimuksiin.

EU:n nykyinen 20 % päästötavoite

Komissio toteaa, että lähtökohta 30 % tavoitteen tarkastelulle on ymmärtää, mitä vuonna 2008 osana ilmasto- ja energiapakettia hyväksytty 20 %:n tavoite merkitsee nykyisissä olosuhteissa. EU hyväksyi vuonna 2008 unilateraalinen päästövähennyssitoumuksen, 20 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi EU on osana YK:n ilmastopöytäkirjan neuvottelujen ilmaissut olevansa valmis nostamaan oman sitoumuksensa 30 %:iin, mikäli myös muut teollisuusmaat sitoutuvat vastaaviin päästövähennyksiin ja kehitysmaat osallistuvat riittävällä tavalla päästövähennysten saavuttamiseen.

Komission mukaan talouden taantuma on vähentänyt 20 %:n tavoitteen saavuttamisen kustannuksia n. 30 %. Komissio listaa tähän useita syitä: ensiksi, talouskasvu vuoteen 2020 mennessä tulee olemaan aiemmin arvioitua hitaampaa. Toiseksi, öljyn hinta on noussut ja vähentänyt energian kysyntää. Kolmanneksi, EU:n päästökaupassa säästyy kaudelta 2008 - 2012 aiemmin arvioitua enemmän päästöoikeuksia tuleville kausille ns. pankittamismahdollisuuden vuoksi, mikä vaimentaa päästöoikeuden hinnan kasvua.

Samalla komissio kuitenkin tuo esiin, että EU:n taloustilanne on nykytilanteessa heikompi kuin vuonna 2008. Yritysten kannattavuus on heikentynyt, kuluttajien ostovoima pienentynyt ja investointeja varten tarvittavien lainojen saatavuus on lyhyellä aikavälillä heikentynyt. Tämä kaikki vähentää mahdollisuuksia investointeihin.

Komissio nostaa tiedonannossa vahvasti esiin kansainvälisen kilpailun vihreän teknologian kehittämisessä ja EU:n aseman tässä kilpailussa. Kehitystä ovat vauhdittaneet talouksien elvytyspaketit, joissa investointeja kohdennettiin enenevästi vihreään infrastruktuuriin, matalahiiliseen energiantuotantoon, älykkäisiin sähköverkkoihin ja vihreän teknologian tutkimukseen ja tuotekehitykseen. EU:n Eurooppa 2020 -strategiassa vihreä talouskasvu on nostettu keskeiseksi tavoitteeksi, mutta EU:n asema markkinoilla ei ole itsestäänselvyys ja strategian toteutuminen vaatii riittävät kannustimet. Vuoden 2010 Renewable Energy Attractiveness Indexin mukaan USA ja Kiina tarjoavat parhaan investointiympäristön uusiutuvan energian investoinneille. USA aikoo tuplata uusiutuvan energian tuotantonsa vuoteen 2012 mennessä. Vuonna 2009 Kiina oli johtava maa tuulivoimainvestoinneissa ja myös kiinalaiset ja intialaiset valmistajat ovat nousseet maailman suurimpien joukkoon. Kiina ja Taiwan tuottavat suurimman osan maailman aurinkopaneeleista. Myös eurooppalainen autoteollisuus on suurten muutosten kourissa. Komission viestinä on että siirtyminen tukisi EU:n asemaa kilpailussa vihreän teknologian markkinoista ja työpaikoista.

Tiedonannossa nostetaan myös esiin että siirtyminen tukisi energian huoltovarmuutta EU:ssa vähentämällä mm. öljyn ja kaasun tuontia.

Edelleen tiedonannossa todetaan, että nykyinen 20 %:n päästövähennystavoite ei ole riittävä EU:n pyrkiessä kunnianhimoisiin päästötavoitteisiin vuonna 2050. Kahden asteen tavoitteen saavuttamiseksi teollistuneiden maiden tulee IPCC:n arvion mukaan vähentää päästöjään vähintään 80-95% vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasosta samalla kun myös kehitysmaat vähentävät päästöjään merkittävästi kasvu-uralta. EU on poliittisesti sitoutunut tähän kunnianhimoiseen päästövähennystavoitteeseen. Komission alustavan arvion mukaan tavoitteen saavuttamiseksi EU:n omien päästöjen tulisi laskea n. 70 % vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasosta. Loput vähennyksistä voitaisiin saada aikaan kansainvälisin toimin. Mikäli EU:n päästövähennys vuonna 2020 olisi nykyinen 20 %:n tavoite, olisi päästövähennysten tahtia kiristettävä vuoden 2020 jälkeen. Tällaisessa tilanteessa olisi myös riski korkeammista kustannuksista.

Keinot päästä 30 %:n tavoitteeseen

Komission mukaan kustannustehokas tapa jakaa päästövähennykset päästökauppasektorin ja muiden sektoreiden välillä säilyisi suunnilleen samana kuin nykyisessä ilmasto- ja energiapaketissa. Siirryttäessä 30 %:n tavoitteeseen EU:n päästökauppajärjestelmän katto olisi -34 % vuoden 2005 päästöistä nykyisen -21 % sijaan.

Päästökauppasektorilla päästöoikeuksia vähennettäisiin luomalla erityisvaranto (set-aside), johon siirrettäisiin tarvittava määrä huutokaupattavia päästöoikeuksia (n. 15 % vuosien 2013–2020 päästöoikeuksista eli n. 1400 Mt). Varanto olisi mahdollista toteuttaa osana huutokauppa-asetusta. Varantoon sijoitettujen päästöoikeuksien mitätöinti edellyttäisi kuitenkin muutosta voimassa olevaan direktiiviin, jossa päästöoikeuksien kokonaismäärä on määritetty.

Ei-päästökauppasektorin uudeksi päästövähennystavoitteeksi tulisi nykyisen -10 %:n sijaan -16 % vuoden 2005 päästötasolta. Siten tarvittava päästövähennys jaettaisiin päästökauppa- ja ei-päästökauppasektorin välillä samassa suhteessa kuin ilmasto- ja energiapaketissa vuonna 2008.

Tiedonanto sisältää ehdotuksen joidenkin yritysten nopeiden päästövähennystoimien palkitsemisesta päästökaupan ilmaisjakosääntöjen puitteissa. Mikäli yritykset investoivat parhaaseen teknologiaan ja vähentäisivät päästöjään nopealla aikataululla, näille edelläkävijöille jaettaisiin enemmän ilmaisia päästöoikeuksia kuin nyt kehitteillä olevat jakosäännöt edellyttäisivät. Jako tapahtuisi erillisestä päästöoikeusreservistä, joka syntyisi erotuksena jos ilmaisjaossa käytettävät benchmarkit olisivat riittävän tiukkoja ja koko direktiivin 2009/29/EY kohdan 10 a 5 mukainen katto päätettäisiin käyttä. Kelpoisuus osallistua mekanismiin olisi rajattu niihin sektoreihin, joilla yritykset saavat ilmaisia päästöoikeuksia. Palkitsemisen piiriin olisi mahdollista päästä joko oman toiminnan suhteellisella parannuksella tai absoluuttisen benchmarkin alittamisella. Järjestelmä jakaisi päästökaupassa toimivat yritykset kahteen luokkaan, jossa osa hyötyisi päästövähennyksistään vain vapautuvina päästöoikeuksina kun taas osa saisi tämän lisäksi myös palkitsemiseen varattuja päästöoikeuksia. Tiedonanto ei täsmennä tarkemmin, kuinka järjestelmä käytännössä toimisi.

Normipohjaista sääntelyä, liittyen esim. tuotekohtaisiin standardeihin, älykkäisiin sähköverkkoihin sekä älykkäisiin mittareihin, voitaisiin käyttää hyväksi 30 %:n tavoitteen saavuttamisessa – erityisesti energiatehokkuuden osalta.

Päästökaupan ulkopuolisten toimialojen osalta komissio toteaa, että hiilidioksidiverot sekä EU:n politiikkatoimien hyödyntäminen (mm. rakennerahastot, energiatehokkuustoimet, hiilinielut ml. maatalouspolitiikka) voivat olla olennaisia keinoja korkeamman päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Tiedonannossa tuodaan esiin maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsäpäästölähteiden (LULUCF) tärkeä rooli pitkällä aikavälillä päästöjen vähentämisessä. Samalla tiedonanto huomauttaa vaikeuksista päästöjenlaskentasäännöissä ja päästölähteissä ja tuo esiin myös EU:n yhteisen maatalouspolitiikan merkityksen päästöjen vähentämisessä.

Tiedonannossa korostetaan, että päävastuu kansainvälisen meriliikenteen päästö-vähentämistoimista kuuluu kansainväliselle merenkulkualan järjestölle IMO:lle.

Hiilimarkkinat

Tiedonannossa ehdotetaan, että EU muuttaisi politiikkaansa hiilimarkkinoiden suhteen siten, että EU:ssa sallittujen päästöyksiköiden luonteeseen ja laatuun kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota. Komissio erottelee kolmenlaisia toimia:

- Osa kysynnästä puhtaan kehityksen mekanismin (CDM) tuottamille sertifioiduille päästövähennyksille suunnattaisiin ns. sektorikreditointiin. EU voisi solmia bilateraaliosopimuksia muiden osapuolten kanssa.
- CDM:n käyttöä tietyillä energiaintensiivisillä sektoreilla (mm. teräs, sementti ja alumiini) rajoitettaisiin vähiten kehittyneiden maiden ulkopuolella.

- Sertifioitujen päästövähennysten ympäristöintegriteetin parantaminen maissa, jotka eivät osallistu riittävästi ilmastotoimiin. Joihinkin CDM-projektityyppeihin, kuten ns. teollisuuskaasuihin (F- ja ilokaasuprojektit), voitaisiin liittää uusi laskentakerroin: kun nyt jokaisella CER-yksiköllä voidaan korvata yksi EU:n päästöoikeus, jatkossa esim. teollisuuskaasuilta voitaisiin edellyttää vaikkapa kaksi CER-yksikköä.

Komission mukaan nämä toimet voitaisiin liittää bilateraalisiin sopimuksiin sektorikreditoinnista muiden osapuolten kanssa. Komissio ehdottaa EU:n ja Kiinan välistä pilottijärjestelmää terästeollisuudessa. Toimet mahdollistaisivat samalla EU-maiden tarpeista syntyvällä kysynnällä nykyistä suuremmat päästövähennykset kehitysmaissa ja CDM:n suuntaamisen vähiten kehittyneisiin maihin.

Osaksi tiukentuneet tavoitteet voitaisiin saavuttaa myös päästöyksiköillä, jotka saataisiin kehitysmaiden metsäkadon vähentämiseen tähtäävästä REDD+-mekanismista.

Hiilivuodon riski

EU:n päästökauppadirektiivi edellyttää, että komissio arvioi hiilivuodon riskiä Kööpenhaminan ilmastokokouksen tulosten valossa kesäkuuhun 2010 mennessä sekä tekee sen lieventämiseksi tarvittavia toimenpide-ehdotuksia. Komission mukaan YK:n ilmastoneuvottelujen jatkuminen Kööpenhaminan jälkeenkin tekee tällaisen arvion vaikeaksi. Komission mukaan hiilivuotoon liittyvä näyttö ei myöskään anna selkeää vastausta sen vakavuudesta.

Kööpenhaminan sitoumusten toimeenpano vähentäisi komission mukaan osaltaan hiilivuodon riskiä, koska sitoumuksessa ovat mukana kaikki merkittävät taloudet. Komission mukaan myös talouden taantuma ja siitä johtuva päästöoikeuksien ylijäämä ovat edelleen vähentäneet huolta mahdollisesta hiilivuodosta EU:sta sellaisiin maihin joissa ei ole vastaavia päästövähennystavoitteita.

Koska Kööpenhaminan sitoumusten toimeenpano on epävarmaa, toimet hiilivuodon lieventämiseksi, eli teollisuudelle ilmaiseksi jaettavat päästöoikeudet ja mahdollisuus hyödyntää päästövähennyksiä kehitysmaista, ovat komission mukaan edelleen oikeutettuja ja riittäviä keinoja hiilivuodon torjumiseen.

Komissio on myös valmis harkitsemaan, yhdessä keskeisten kumppaneiden kanssa, tuonnin sisällyttämistä päästökauppajärjestelmään. Tiettyjen tuotteiden maahantuojien olisi siten hankittava päästöoikeuksia tuontituotteiden päästöjen kompensoimiseksi. Komission arvion mukaan tuonnin sisällyttämisen järjestelmään liittyy monenlaisia ongelmia, kuten toimenpiteen yhteensopivuus WTO-sääntöjen kanssa sekä sen kauppapoliittiset vaikutukset ylipäänsä, ja käytännön toteutukseen liittyvät vaikeudet, kuten kompensatiotason määrittäminen ja tietojen seuranta ja valvonta.

Komission mukaan nykyinen tavoite aiheuttaa tuotantohäviöitä tietyillä teollisuudenaloilla verrattuna tilanteeseen, jossa muut osapuolet toteuttavat Kööpenhaminan sitoumuksessa mainitut "alhaisemmat" ilmoitukset. Tuotantohäviö ovat orgaanisissa kemikaaleissa 0,5 %, epäorgaanisissa kemikaaleissa 0,6 %, lannoitetuotannossa 0,7 % ja "muissa" kemikaaleissa 2,4 %. Siirtyminen 20 %:stä 30 % tavoitteeseen lisää tuotantohäviöitä (olettaen, että Kööpenhaminan sitoumuksista toteutetaan ns. alemmat ilmoitukset) seuraavasti: orgaaniset kemikaalit (lisätuotantohäviö 0,4 %), epäorgaanisissa kemikaaleissa (0,5 %), lannoitetuotannossa (0,5 %), metallien tuotannossa (n. 1 %) ja "muissa" kemikaaleissa (1,1 %).

Johtopäätökset

Tiedonannon keskeinen viesti on, että EU:n tulee olla valmis nostamaan tavoitettaan jossain vaiheessa 30 %:iin ja että siirtymisen valmisteluja tulee jatkaa. Ratkaisua ei voida tehdä irrallaan kansainvälisestä kontekstista, mutta samalla on myös ymmärrettävä taloudelliset vaikutukset. Komissio jatkaa analyysiensä päivittämistä ja raportoi tilanteen kehittymisestä.

Taloudelliset ja muut vaikutukset

Komission tiedonannossa esitetään arvioita taloudellisista vaikutuksista koko EU:n tasolla. Tiedonannossa ei esitetä jäsenmaakohtaisia arvioita.

Vaikutukset EU:ssa

Komission tiedonannossa arvioidaan vuonna 2008 päätetyn EU:n ilmasto- ja energiapaketin toimeenpanon maksavan 48 mrd EUR vuodessa vuonna 2020 (eli 0,32% BKT:stä vuonna 2020). Vuonna 2008 komissio arvioi kustannusten olevan vähintään 70 mrd EUR vuodessa.

Komission laskelman mukaan siis talouden taantumien myötä nykyinen 20 %:n vähennystavoite saavutetaan nyt yli 30% eli 22 mrd EUR vuodessa halvemmalla kuin kaksi vuotta sitten arvioitiin. EU saavuttaisi alkuperäisen arvion mukaisella summalla yli 25 % päästövähennyksen vuoteen 2020 mennessä.

Komission mallilaskelmissa päästövähennykset toteutetaan kustannustehokkaasti, joten päästövähennykset painottuvat EU:n sisällä uusiin jäsenmaihiin. Käytännössä päästövähennysten kohdistuminen näin optimaalisesti on epävarmaa ja riippuu jäsenmaiden joustomekanismien käytöstä.

Tiukempaan vähennystavoitteeseen siirtymisen (20 %:sta 30%:iin) kustannukset riippuvat merkittävästi joustomekanismien käytön laajuudesta. Mikäli 30 %:n päästövähennyksistä 25 % toteutettaisiin EU:ssa ja 5 % joustomekanismeilla, lisäkustannukset olisivat 33 mrd EUR vuodessa vuonna 2020, eli 0,22 % BKT:sta. Kokonaisuudessaan kustannukset 30 %:iin siirtymisestä vuoteen 2020 mennessä olisivat näin ollen 81 mrd EUR vuodessa, eli 11 mrd EUR enemmän kuin alkuperäinen kustannusarvio 20 %:n tavoitteen kustannuksista. Mikäli 30 % päästövähennys toteutettaisiin kokonaisuudessaan EU:n sisällä, lisäkustannukset olisivat 46 mrd EUR vuodessa vuonna 2020 eli 0,31 % BKT:sta. Vaikutukset BKT:hen ovat sitä suuremmat, mitä laajemmin ja kunnianhimoisemmin muut osapuolet toteuttavat omat velvoitteensa Kööpenhaminan sitoumuksessa.

Siirtymisellä saataisiin aikaan merkittäviä -hyötyjä liittyen energian saannin turvaamiseen, ilmanlaatuun ja vihreiden työpaikkojen lisääntymiseen. IEA:n uusimman (2009) energiakatsauksen mukaisilla arvioilla öljyn, kaasun ja kivihiilen hinnan kehittymisestä siirtyminen 30 % tavoitteeseen vähentäisi erityisesti öljyn ja kaasun tuontia n. €9 – 14 mrd vuonna 2020. Vähentynyt tuonti on otettu huomioon komission kustannuslaskelmissa.

Työllisyysvaikutuksen on arvioitu riippuvan paljon siitä, miten muut osapuolet toteuttavat omia päästövähennysilmoituksiaan. Lisäksi vaikutus riippuu esim. joustomekanismien käytöstä, huutokaupan laajuudesta ja huutokauppatulojen käytöstä ja hiilidioksidiveron käyttöönotosta. Tilanteessa, jossa EU nostaa päästövähennyksensä 30 %:iin muiden toteuttaessa esim. Kööpenhaminan sitoumuksen alemmat ilmoitukset, työllisyysvaikutus olisi n. -0,4...0 %. Vaikutus paranisi tästä, jos huutokauppatuloilla tai hiilidioksidiverolla laskettaisiin työvoimakustannuksia, toisin sanoen työvoimapanoksen hintaa alennettaisiin suhteessa pääomaan.

Komission mukaan nykytilanteessa, jossa oletetaan ilmasto- ja energiapaketin onnistunut toimeenpano mm. uusiutuvien tavoitteen osalta, päästöoikeuden hinta vuonna 2020 olisi n. 16 €(vuoden 2008 rahassa). Ilman ilmasto- ja energiapakettia hinta olisi korkeampi: n. 25 €vuonna 2020. Siirtyminen 30 %:iin nostaisi hinnan tasolle 30 € mikäli joustomekanismeilla täytettäisiin 5 % tavoitteesta. Mikäli koko vähennys toteutettaisiin EU:ssa, päästöoikeuden hinta kohoaisi 55 €tasolle.

Ilmanlaadun parantumisella saataisiin vuonna 2020 n. €6,5 – 22 mrd arvioitu lisähyöty vähentyneistä investointitarpeista ja terveyskustannuksista (kuolleisuuden), jota ei ole sisällytetty ylläoleviin laskelmiin. Edelleen ilmanlaadun parantuminen vähentäisi sairastuvuutta, materiaalivaurioita, satovaikutuksia ja vaikutuksia herkkiin ekosysteemeihin. Nämä eivät sisälly em. €6,5 – 22 mrd:oon.

Vaikutusarviot perustuvat muutamiin keskeisiin oletuksiin avainmuuttujista, kuten polttoaineiden ja päästöoikeuden hinnoista. Esimerkiksi öljyn hinnan tulevaisuus on erittäin epävarma ja hinnassa on

viime vuosina ollut suuria vaihteluja. Tiedonannon laskelmat perustuvat vain yhteen pohjaoletukseen hinnan kehityksestä (88,4 USD vuonna 2020 vuoden 2008 rahassa, joka vastaa IEA:n skenaarion mukaisesti). Käytetyllä päästöoikeuden hinnalla on samoin keskeinen merkitys sekä päästökauppasektoriin että sähkön ja Suomessa myös kaukolämmön hinnan kautta laajemmin talouteen. Vaikutusarviot on tehty komission analyysien tuottamilla päästöoikeuksien hinnoilla. Useiden kaupallisten analyttikkojen hinta-arviot ovat korkeampia kuin komission vaikutusarviossa käyttämät päästöoikeuksien hinnat.

Vaikutukset Suomessa

Tällä hetkellä ei ole käytettävissä tarkkoja arvioita korkeamman päästövähennysvelvoitteen vaikutuksista Suomen kansantaloudelle. VATT päivittää kesällä 2010 arvionsa ilmasto- ja energiastrategian mukaisten toimien kansantaloudellisista vaikutuksista. Tässä yhteydessä VATT myös arvioi tiukemman vähennysvelvoitteen vaikutuksia Suomessa. Seuraavassa on esitetty joitakin alustavia huomioita Suomen osalta.

Yleensä BKT-vaikutus on Suomen tapauksessa selkeästi korkeampi kuin EU:ssa keskimäärin tuotantorakenteen ja valittujen politiikkatoimenpiteiden takia. VATT on aiemmin arvioinut kansantaloudelliset vaikutukset Suomessa selvästi suuremmiksi kuin komissio.

On myös huomioitava, että EU:n ilmasto- ja energiapakettiin kuuluvan uusiutuvan energian (RES) tavoitteen kustannukset todennäköisesti kasvavat Suomessa, vaikka päästöjen leikkaaminen on talouden taantumana myötä halvempaa. Alhaisemman päästöoikeuden hinnan takia uusiutuva energia tarvitsee enemmän tukea (mm. tuulivoiman syöttötariffin kustannukset nousevat). Suomessa lisäkustannuksia RES-tavoitteelle aiheutuu myös metsäteollisuuden rakennemuutoksesta.

Jos päästökauppasektorin kiristyneen velvoitteen mukainen päästöoikeuksien leikkaus tehdään kokonaan huutokaupattavasta kiintiöstä, tämä ei heikennä teollisuuden saamaa ilmaisjakoa. Ilmaisjaon säännöt tulevat olemaan joka tapauksessa tiukat ja EU:n ilmaisjaon kokonaismäärä laskee vuosittain. Tämä merkitsee, että ns. hiilivuotosektoriin kuuluva teollisuus ei saa ilmaisia päästöoikeuksia tarpeen mukaan. Kiristyneen velvoitteen aiheuttamat vaikutukset kohdistuvat teollisuuteen kuitenkin korkeamman päästöoikeuden hinnan sekä korkeamman sähkön hinnan kautta. Suomessa päästökaupalla on merkittävä vaikutus myös kaukolämmön kilpailukykyyn. Kaukolämpö kuuluu pääosin päästökauppasektoriin. Kustannukset vaihtelevat varsin voimakkaasti sekä toimialoittain että eri toimenpiteiden välillä. Tässä tilanteessa ei ole mahdollista arvioida miten tarvittavat lisävähennykset kohdennettaisiin toimialoittain. Jos lähtökohtana on toimenpiteiden kustannustehokkuus, edullisimmat toimet VTT:n alustavan vuoden 2010 arvion mukaan ei-päästökauppasektorilla löytyvät mm. erillislämmityksestä (öljylämmityksestä muihin lämmitysmuotoihin), dieselin korvaamisesta maakaasulla raskaassa kaupunkiliikenteessä sekä biojätteen kaatopaikkasijoittamisen lopettamisesta.

VTT:n alustavan arvion mukaan nykyisen ei-PK-sektorin tavoitteen täyttämiseksi suorat marginaalikustannukset nousisivat noin 60 €/tCO₂ tasolle, mikä on korkeampi kuin useimmat ennusteet päästökaupan päästöoikeuksien hinnoista vuodelle 2020. Siten ei-PK-sektorin päästötavoitteen tiukentaminen ei olisi kustannustehokkuuden perusteella kannattavaa. Lisäksi, koska mahdollisuutta päästökaupan oikeuksien hinnan nousemisesta 100 €/t CO₂ tasolle vuonna 2020 voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä, olisi tason 29 Mt CO₂-ekv. alittava ei-PK-sektorin tavoite Suomessa kustannusten kannalta epäedullinen (jos oletuksena on koko päästövähennyksen toteuttaminen ilman taakanjakopäätöksen 406/2009/EY lukuisten joustomekanismien käyttöä). Kustannusvaikutuksia on mahdollista lieventää joustomekanismien käytöllä myös ei-päästökauppasektorin puolella.

Ympäristövaikutukset

Vaikutukset globaalisti ja EU:ssa

Komission taustadokumentin mukaan EU:n siirtyminen 20 %:n tavoitteesta 30 %:n tavoitteeseen vähentäisi EU-27:n päästökattoa n. 557 Mt/a vuonna 2020 (ei sis. hiilinieluja). Tämä on n. 3 % kehittyneiden maiden vuoden 1990 päästöistä (ilman hiilinieluja). Komission arvion mukaan kehittyneiden maiden tämänhetkiset päästövähennystavoitteet Kööpenhaminan sitoumuksessa vähentäisivät päästöjä n. 12 – 18 % vuoden 1990 tasosta (EU:n siirtyminen 30 %:iin sisältyy em. 18 % lukuun). Jos mukaan lasketaan vuosien 2008–2012 päästöyksiköiden ylijäämä, vaikuttavuus pienenee tasolle 6-11 % vuoden 1990 tasosta. Hiilinielujen laskentasäännöllä voi myös olla merkitystä tavoitteiden vaikuttavuudelle. Kahden asteen tavoitteen saavuttamiseen arvioidaan kehittyneiltä mailta vaadittavan n. 25–40 % päästövähennykset vuoteen 2020 mennessä.

On myös mahdollista, että EU:n ratkaisulla on suoran vaikutuksen lisäksi epäsuoria vaikutuksia muiden ilmastoneuvottelujen osapuolten toimiin. Tällaisten vaikutusten suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida ja toisaalta tiedetään, että joidenkin maiden toimet (esim. USA) riippuvat hyvin vähän – jos lainkaan - EU:n toimista.

Tiedonannon mukaan siirtymisellä olisi positiivisia vaikutuksia alueellisiin rikkidioksidi- (SO₂-), typen oksidi (NO_x-), ja pienhiukkaspäästöihin (PM_{2.5}) EU:ssa. Yhteenlaskettujen päästöjen vähennys olisi tiedonannon taustadokumentin mukaan luokkaa 4-9 % verrattuna nykytilanteeseen. Nämä hyödyt ovat sitä suurempia mitä suurempi osa päästövähennyksistä toteutetaan EU:n sisällä.

Vaikutukset Suomessa

Päästökauppasektori kattaa noin puolet Suomen päästöistä. Päästökauppasektorille ei ole kaudelle 2013-2020 asetettu kansallista päästöjen vähentämistavoitetta.

Suomessa ei-päästökauppasektorin päästökehityksen perusura vuoteen 2020 on määritelty ilmasto- ja energiastrategiassa vuonna 2008. Silloin määritelty perusuran mukaan ei-päästökauppasektorin päästöt olisivat vuonna 2020 36 Mt CO₂-ekv. VTT on vuonna 2010 alustavasti päivittänyt ei-päästökauppasektorin perusuran käymällä läpi keskeisten toimialojen tilanteen päästökehityksen kannalta. Päivitetystä perusurassa on otettu huomioon jo päätettyjä ilmasto- ja ympäristöpoliittisia toimia, kuten EU:n uusien henkilöautojen polttoainetehokkuus- ja biopolttoainetavoitteet, valtakunnallinen jätesuunnitelma sekä EU:n F-kaasusäädös ja direktiivi ajoneuvojen ilmastointilaitteista.

VTT on laskelmissa päättänyt siihen että perusuran mukaiset päästöt ei-päästökauppasektorilla vuonna 2020 voivat olla ennakoitua alemmat, n. 32,4 Mt CO₂-ekv. Taakanjakopäätöksessä osana EU-tason -20 % päästövähennystä on Suomelle asetettu -16 %:n päästövähennysvelvoite vuoden 2005 tasolta, mikä vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategian mukaan merkitsee n. 29,7 Mt CO₂-ekv sallittua päästötasoa (ml. joustomahdollisuudet) vuonna 2020. Siten VTT:n arvioiman perusuran ja taakanjaon mukaisen päästötavoitteen välinen ero - eli arvioitu päästövähennystoimien tarve nykytilanteessa – olisi vuonna 2020 n. 2,7 Mt CO₂-ekv.

Päästökauppasektori laajenee 2013 alusta. Ei-päästökauppasektorilta siirtyy mm. typpihapon valmistus ja muiden kuin rautametallien, eli ns. värimetallien tuotanto. Lisäksi lentoliikennettä siirtyy päästökauppaan. Tämä vähentää ei-päästökauppasektorin päästöjä sekä vertailuvuonna 2005 että vuonna 2020 runsas 2 Mt CO₂-ekv. Näitä muutoksia ei tarkasteltu edellä mainitussa VTT:n alustavassa päivitetystä perusurassa ts. muutoksen arvioitiin syntyvän muista (ks. yllä) tekijöistä.

Jos oletetaan, että ei-päästökauppasektorin ja päästökauppasektorin suhteelliset osuudet mahdollisen -30 %:n tavoitteen saavuttamisessa pysyvät samana ja että myös Suomen vähennysvelvoite kiristyy

samassa suhteessa kuin velvoite koko EU:ssa, Suomen ei-päästökauppasektorin uusi velvoite voisi laskentamenetelmästä riippuen olla n. -22...-24 %. Tonneissa laskettuna uusi kireämpi velvoite tarkoittaisi, että Suomen ei-päästökauppasektorin päästökatto (ml. joustomahdollisuudet) olisi n. 26,9 – 27,6 Mt CO₂-ekv vuonna 2020. Siten VTT:n arvioiman perusuran ja mahdollisen uuden tavoiteuran välinen ero - eli arvioitu päästövähennystoimien tarve tilanteessa, jossa EU siirtyisi 30 %:iin – voisi vuonna 2020 olla n.4,8 - 5,5 Mt CO₂-ekv.

Päästövähennystä on asian havainnollistamiseksi syytä myös tarkastella päästövähennyksenä ilmasto- ja energiastrategiassa sovitun eri aloille (liikenne, maatalous jne.) tavoiteuran mukaisen päästötavoitteen kiristymisenä. Ei-päästökauppasektorin päästötavoitteen kiristyessä noin 2,8 Mt CO₂-ekv. (29,7 – 26,9) ja tämän jakaminen aloille niiden päästöjen suhteessa antaisi uudet, tiukemmat tavoitteet vuodelle 2020, esim. liikenteelle 1,1 Mt alempi tavoite eli 10,3 Mt, maataloudelle 0,5 Mt alennus 4,4 Mt:iin jne. Tietyillä aloilla, mm. maataloudessa, lisäpäästövähennystoimet vuoteen 2020 mennessä ovat erittäin rajalliset. Sektorikohtainen jako voidaan kuitenkin sopia tarkempien sektorikohtaisten analyysien jälkeen ja ottaen samassa yhteydessä huomioon myös joustomekanismien käyttömahdollisuudet.

Suomen osalta ei tässä vaiheessa ole arvioitu siirtymisen vaikutuksia muihin päästöihin.

Kansallinen käsittely:

Ympäristöjaosto (suppea kokoonpano), kirjallinen menettely 31.5.2010
EU- ministerivaliokunta 4.6.2010

Eduskuntakäsittely:

Eduskuntaa informoidaan perustuslain 97 § 1 momentin nojalla ympäristöministeriön E-kirjeellä.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Ei vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset:

Ei välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 28. toukokuuta 2010 (01.06)
(OR. en)**

10230/10

**ENV 339
ONU 93
DEVGEN 172
ECOFIN 308
ENER 170
FORETS 68
MAR 40
AVIATION 64**

SAATE

| | |
|----------------|---|
| Lähettäjä: | Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja |
| Saapunut: | 28. toukokuuta 2010 |
| Vastaanottaja: | Pierre de BOISSIEU, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri |
| Asia: | Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Vaihtoehdot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi yli 20 prosentin tavoitteen ja hiilivuodon riskin arviointi |

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja – KOM(2010) 265 lopullinen

Liite: KOM(2010) 265 lopullinen



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 26.5.2010
KOM(2010) 265 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA
SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Vaihtoehdot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi yli 20 prosentin tavoitteen ja
hiilivuodon riskin arviointi**

{SEK(2010) 650}

1. JOHDANTO

Vuonna 2008 tekemällään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevalla päätöksellä EU näytti olevansa sitoutunut torjumaan ilmastonmuutoksen uhkaa ja osoittamaan muulle maailmalle esimerkkiä siinä, miten asia voitaisiin ratkaista. Vuoteen 2020 mennessä saavutettavaksi sovittu 20 prosentin vähentämistavoite vuoden 1990 tasoista yhdessä uusiutuvia energialähteitä koskevan 20 prosentin tavoitteen kanssa oli EU:n kestävä kehityksen kannalta ratkaiseva askel. Samalla se oli muulle maailmalle selkeä osoitus siitä, että EU oli valmis toteuttamaan tarvittavat toimet. EU on edistynyt erittäin hyvin ilmastotoimien toteuttamisessa ja tulee saavuttamaan Kioton pöytäkirjan mukaisen tavoitteensa.

On kuitenkin aina ollut kiistatonta, etteivät EU:n toimet ole yksistään riittäviä torjumaan ilmastonmuutosta ja että EU:n toteuttama 20 prosentin leikkaus on vasta alkua. EU:n toiminta ei yksin riitä varmistamaan, että maapallon lämpötilan nousu saadaan rajoitettua enintään kahteen celsiusasteeseen suhteessa esiteollisella kaudella vallinneeseen tasoon. Kaikissa maissa on tarpeen toteuttaa lisäponnisteluja, joihin kuuluvat teollisuusmaissa vuoteen 2050 mennessä tehtävät 80–95 prosentin leikkaukset. EU:n vuodeksi 2020 asettama 20 prosentin tavoite on vasta ensimmäinen askel päästöjen ohjaamiseksi tähän suuntaan.

Tämän vuoksi EU lujitti yksipuolista 20 prosentin sitoumustaan luvaten edetä 30 prosentin vähennykseen osana todellisia maailmanlaajuisia ponnisteluja.¹ Tämä on perustana EU:n nykyiselle toiminnalle.

Olosuhteet ovat muuttuneet nopeasti sen jälkeen, kun EU:n ilmastopolitiikasta sovittiin. Olemme joutuneet todistamaan ennennäkemättömän mittavaa talouskriisiä. Se on asettanut valtavia paineita koko Euroopan yrityksille ja yhteisöille sekä kuormittanut vakavasti julkista taloutta. Samanaikaisesti se on kuitenkin varmistanut, että Euroopalla on huikeat mahdollisuudet resurssitehokkaan yhteiskunnan luomiseen.

Myös Kööpenhaminan huippukokous on nyt pidetty. Vaikka siellä ei valitettavasti päästykään yksimieliseen kansainvälisesti sitovaan ilmastonmuutosta torjuvaan sopimukseen, sen positiivisin tulos oli, että maat, joiden osuus tämänhetkisistä päästöistä on noin 80 prosenttia, tekivät sitoumuksia päästöjensä vähentämiseksi, vaikkeivät ne olekaan riittäviä kahden asteen (2 °C) tavoitteen saavuttamiseksi. Kööpenhaminan sitoumus on ehdottoman tärkeää sisällyttää ilmastonmuutosta koskevasta Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksesta (UNFCCC) parhaillaan käytäviin neuvotteluihin. Toiminnan tarve on kuitenkin edelleen yhtä suuri kuin ennenkin.

Tämän tiedonannon tarkoituksena ei ole päättää siirtymisestä 30 prosentin tavoitteeseen heti, sillä siihen tarvittavat edellytykset ei selvästikään vielä täyty. Eri vaatimustasojen vaikutuksista käytävän, parempaan tietämykseen perustuvan keskustelun helpottamiseksi

¹ Joulukuussa 2008 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti "Euroopan unionin sitoumuksen nostaa vähennys 30 prosenttiin, mikäli Kööpenhaminassa saadaan aikaan kunnianhimoinen ja globaali yleismaailmallinen vuoden 2012 jälkeistä aikaa koskeva ilmastonmuutossopimus, sillä ehdolla että muut kehittyneet maat sitoutuvat saavuttamaan vastaavat päästöjen vähennykset ja että taloudeltaan kehittyneimmät kehitysmaat osallistuvat tähän tavalla, joka on mukautettu kunkin maan vastuuseen ja valmiuksiin".

tässä tiedonannossa esitetään tulos, joka saatiin arvioitaessa 20 ja 30 prosentin tavoitteiden vaikutuksia tämän päivän näkökulmasta. Lisäksi siinä käsitellään hiilivuotoa ottaen huomioon päästökauppaa koskevassa direktiivissä² tehty sitoumus laatia kesäkuuhun 2010 mennessä analyysi Kööpenhaminan kokouksen tulosten valossa. Tiedonannon liitteenä on kyseisistä seikoista laadittu yksityiskohtaisempi tekninen analyysi, joka esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa.

2. 20 PROSENTIN VÄHENNYSTAVOITE TÄNÄ PÄIVÄNÄ

Lähtökohtana 30 prosentin tavoitteen mahdollisten vaikutusten arvioinnille on oltava 20 prosentin tavoitteen tämänhetkisten vaikutusten arviointi. Ei ole mikään yllätys, että taluskriisi on vaikuttanut suuresti oletuksiin, jotka tehtiin sovittaessa 20 prosentin tavoitteesta. Kriisin vaikutukset ilmenevät kuitenkin eri tavoin.

Taluskriisi ja 20 prosentin tavoitteen saavuttamiseen liittyvä haaste

EU alensi vuosien 2005 ja 2008 välisenä aikana päästöjään 7 prosentista 10 prosenttiin vuoden 1990 tasoista³. Kriisin iskiessä EU:n päästöjen leikkaukset olivat siis jo nopeutuneet tehostettujen ilmastotoimien ja korkeiden energian hintojen seurauksena.

Kriisi johti päästöjen välittömiin lisäleikkauksiin. Päästökauppajärjestelmän todennetut päästöt olivat vuonna 2009 11,6 prosenttia vuoden 2008 päästöjä alhaisemmat. Hiilidioksidin hinta laski vuoden 2009 alussa vastaavasti noin 25 eurosta 8 euroon tonnilta.⁴ Hiilidioksidin hinnan lasku on kuitenkin osoittanut, että päästökauppajärjestelmästä yrityksiin ja kuluttajiin kohdistuvat vaikutukset voivat niin ikään mukautua muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin.

Tämä kertaharppaus päästöjen vähentämisessä merkitsi, että EU:n kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2009 noin 14 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990. Näin suurta kertavähennystä ei tietenkään voida olettaa saavutettavan tulevaisuudessa, kun tuotanto elpyy esimerkiksi terästeollisuuden kaltaisilla energiaintensiivisillä teollisuuden aloilla.

Silti voidaan todeta, että 20 prosentin tavoitteen saavuttamisesta aiheutuvat absoluuttiset kustannukset ovat laskeneet. Ilmasto- ja energiapaketin tueksi vuonna 2008 esitetystä analyysissä arvioitiin, että kyseisen tavoitteen saavuttamisesta aiheutuvat vuotuiset kustannukset ovat jatkuvan talouskasvun oletuksen perusteella vähintään 70 miljardia euroa vuonna 2020⁵. Tämänhetkisessä analyysissä otetaan huomioon myös taantuma⁶. Hinnaksi arvioidaan nyt 48 miljardia euroa (0,32 % suhteessa BKT:hen vuonna 2020). Tämä merkitsee noin 22 miljardin euron eli 30 prosentin alennusta kahden vuoden takaiseen arvioon verrattuna. Kyseinen absoluuttisina kustannuksina ilmaistu vähennys on kuitenkin saatu

² Direktiivi 2009/29/EY.

³ Jäsenvaltioiden inventaarioihin perustuvat tiedot, jotka sisältävät ilmailun mutteivät maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta (LULUCF).

⁴ Sen jälkeen hinta on vähitellen noussut 12–15 euroon.

⁵ Tämä luku kuvastaa ylimääräisiä energiakustannuksia, ei BKT:n laskua. Se sisältää tarvittavat ylimääräiset investoinnit sekä energiansäästöt. Se ei sisällä ilmanlaadun parantumista.

⁶ Vuonna 2008 esitetystä analyysistä EU:n BKT:n oletettiin kasvavan kaudella 2005–2020 keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa. Tässä päivitetystä analyysistä saman kauden keskimääräinen vuosikasvu on laskenut 1,7 prosenttiin. Asiasta esitetään lisätietoja tähän tiedonantoon liittyvän valmisteluasiakirjan (SEC(2010) 650) liitteessä II olevassa taulukossa 4.

aikaan kriisitilanteessa. Tämä tarkoittaa, että yrityksillä on huomattavasti vähemmän kapasiteettia tehdä lyhyellä aikavälillä nykyaikaistamisen edellyttämiä investointeja, ja niiden elpymiseen tarvittavan ajan ennakointi on hyvin epävarmaa. Ilmasto- ja energiapaketin tämänhetkiset pienemmät kustannukset johtuvat eri tekijöiden keskinäisestä vaikutuksesta. Hitaampi talouskasvu on ensinnäkin tehokkaasti vähentänyt 20 prosentin tavoitteen ankaruutta. Toiseksi öljynhinnan nousu⁷ on kannustanut parantamaan energiatehokkuutta, joten energian kysyntä on laskenut. Kolmanneksi voidaan todeta, että hiilidioksidin hinta pysyy todennäköisesti alhaisempana, kun taantumana aikana käyttämättä jääneet oikeudet siirretään tulevaisuuteen.

Päästökauppajärjestelmän joustava rakenne merkitsee, että kriisin vaikutukset tulevat näkymään vielä useiden vuosien ajan. Koska kriisin aikana jäi paljon päästöoikeuksia käyttämättä, yritykset voivat siirtää noin 5–8 prosenttia kauden 2008–2012 päästöoikeuksistaan päästökauppajärjestelmän kolmannelle kaudelle (2013–2020). Tämän lisäksi uusiutuvia energialähteitä koskevien tavoitteiden saavuttaminen ja energiatehokkuustoimenpiteiden toteuttaminen vähentävät päästöjä entisestään. Tuloksena on vuoden 2008 ennusteita selvästi alhaisempi hiilidioksidin hinta⁸.

Vastaavanlainen kuvio tulee esiin päästökauppajärjestelmän ulkopuolisilla "taakanjakosektoreilla"⁹, joilla vähennystaso vaihtelee aloittain. Uusiutuvia energialähteitä koskevaan tavoitteeseen pääsy ja jo aloitettujen energiatehokkuustoimenpiteiden toteuttaminen edellyttävät tarkoituksenmukaisia kannustimia, jotta voidaan saavuttaa päästökauppajärjestelmän ulkopuolisia aloja koskeva EU:n kokonaistavoite, joka on 10 prosentin vähennys vuoteen 2005 verrattuna.

Samaan aikaan kriisi on luonut suuria paineita EU:n taloudelle. Heikko kysyntä ja rahoituslähteiden löytämiseen liittyvät haasteet koettelevat yrityksiä tällä hetkellä. Hiilidioksidin alhaisemman hinnan myötä myös huutokaupasta saatavat jäsenvaltioiden tulot saattavat puolittua, jolloin julkisen talouden kuormitus lisääntyy ja taas yksi ilmastotarkoituksiin käytettävissä oleva rahoituslähde pienenee. Edelleenkin on tarpeen toteuttaa tarvittavia investointeja esimerkiksi sähkön, lämmityksen ja liikenteen aloilla, jotta sovittu uusiutuvia energialähteitä koskeva 20 prosentin tavoite saavutetaan.

Vihreän teknologian vallankumous

Nykyisin vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että resurssitehokkaan ja vihreän teknologian kehittäminen edistää merkittäväällä tavalla kasvua. Maat eri puolilla maailmaa pyrkivät piristämään kriisissä olevia talouksiaan elvytyspaketein, joissa on selvästi havaittavissa suuntaus kohdentaa investointeja vähemmän saastuttavien liikennemuotojen infrastruktuuriin, kuten julkiseen liikenteeseen, älykkäisiin liikenteenhallintajärjestelmiin, vähähiilisen energian

⁷ Vuoden 2007 perusskenaariossa arvioitu öljynhintaa oli 66 dollaria tynnyriltä, kun se uudessa perusskenaariossa on 88 dollaria.

⁸ Vaikutustenarvioinnissa hiilidioksidin hinnan ennakoitiin olevan päästökauppajärjestelmässä noin 32 euroa (vuoden 2008 hintoina), jos paketti toteutuu kokonaisuudessaan (mukaan luettuina uusiutuvia energialähteitä koskevat politiikat ja kansainvälisten hyvitysten mahdollisimman tehokas käyttö). Uusien ennusteiden mukaan hiilidioksidin hinta on 16 euroa vuonna 2020 (mukaan luettuina uusiutuvia energialähteitä koskevat politiikat 20 prosentin tavoitteeseen pääsemiseksi mutta ilman kansainvälisten hyvitysten tarvetta).

⁹ Taakanjakopäätös (päätös N:o 406/2009/EY) kattaa kaikki päästöt, jotka tulevat päästökauppajärjestelmän ulkopuolisilta sektoreilta, kuten tieliikenteestä, lämmityksestä, maataloudesta (ei kuitenkaan LULUCF-toimista) ja jätteistä.

tuotantoon, älykkäisiin sähköverkkoihin ja puhtaan liikenteen ja energian tutkimukseen ja kehitykseen. Ympäri maailmaa on näkyvissä merkkejä vähähiiliseen talouteen siirtymisestä, ja vihreämpi vaihtoehto houkuttaa monia maita myös sen vuoksi, että se mahdollistaa monien uusien työpaikkojen luomisen.

EU:ssa toteutettava Eurooppa 2020 -ohjelma perustuu sille johtoajatukselle, että Euroopan teollisuustuotannon perusta on suunnattava uudelleen kohti nykyistä kestävämpää tulevaisuutta hyödyntäen Euroopan vihreään teknologiaan tekemien varhaisten investointien tarjoamia mahdollisuuksia. Tätä edelläkävijäpotentiaalia ei voida kuitenkaan pitää itsestäänselvyytenä.

Tosiasia on, että maailmanlaajuinen kilpailu on kovaa. Euroopan moottoriajoneuvoala on eturintamassa uusien autojen hiilidioksidipäästöjen vähentämisen suhteen. Kaikista EU:ssa vuonna 2008 myydyistä uusista autoista 17 prosenttia oli ajoneuvoja, joiden päästöt olivat alle 120 g/km, ja eräissä jäsenvaltioissa tällaisten autojen markkinaosuus oli jo yli 25 prosenttia. Vuoden 2009 autokannan uudistamisohjelmat ovat lisänneet tätä kehitystä entisestään. Myös muiden maiden valmistajat kehittävät kuitenkin koko ajan toimintojaan tähän suuntaan ja saavuttavat nopeaa edistystä hybridi- ja sähköajoneuvojen alalla.

Uusiutuvien energialähteiden osuus oli 61 prosenttia EU:ssa vuonna 2009 käyttöön otetusta uudesta sähköntuotantokapasiteetista. Euroopan johtoasema on kuitenkin kyseenalaistettu. Uusiutuvan energian sijoitusindeksin mukaan Yhdysvallat¹⁰ ja Kiina ovat vuonna 2010 sijoituskohteina houkuttelevimpia maita uusiutuvien energiamuotojen osalta. Yhdysvallat pyrkii kaksinkertaistamaan uusiutuvan energian tuotantonsa vuoteen 2012 mennessä. Kiina otti vuonna 2009 maailmanlaajuisen johtoaseman tuulivoimaloiden määrässä. Kiinalaiset ja intialaiset tuuliturbiinien valmistajat kuuluvat nykyään maailman kymmenen suurimman valmistajan joukkoon. Kiina ja Taiwan ovat tänä päivänä maailman suurimpia aurinkopaneelien tuottajia. Tämänhetkiset perusmateriaalien alhaisemmat kustannukset, toiminnan tehostaminen ja parantunut tuottavuus ovat nimittäin johtaneet aurinkosähkömoduulien hinnan puolittumiseen vain muutamassa vuodessa. Kyseisistä teollisuudenaloista on hyvää vauhtia tulossa maailmanlaajuisia toimijoita.

Yksi lisäsyö muutokseen on energiavarmuus. Energiankulutus jatkaa kasvuaan vuoden 2009 notkahduksesta huolimatta. Kansainvälinen energiajärjestö on varoittanut, että öljyntoimituksissa voi vuoteen 2015 mennessä ilmetä ongelmia kasvavaan kysyntään vastaamiseksi, mikä johtaisi öljynhintojen lisäkorotuksiin ja saattaisi tukahduttaa elpyneen talouskasvun. Uusiutuvan energian kaltainen kotimarkkinoilta hankittu energia tuo merkittäviä hyötyjä tuontiriippuvuuden vähenemisen suhteen.

Euroopan on siis panostettava entistä voimakkaammin kyseisten teollisuudenalojen kehittämiseen kotimarkkinoilla. Kannustimia ollaan kuitenkin parhaillaan vähentämässä elvytyspakettien asteittaisen lakkauttamisen ja julkisten menojen leikkaamisen myötä. Muitakin virikkeitä on olemassa, kuten uusiutuvia energialähteitä koskeva tavoite, energiatehokkaita tuotteita ja ajoneuvoja koskevat tuotestandardit sekä ympäristöä säästävät julkiset hankinnat. 20 prosentin tavoitetta pidettiin kuitenkin aina nykyaikaistamisen kannalta kriittisenä voimavarana. Investoinnit hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin (CCS) kaltaisiin vaihtoehtoihin ovat hyvin riippuvaisia hiilidioksidimarkkinoiden antamasta

¹⁰ Erityisesti osavaltiot, joissa sovelletaan RPS-järjestelmää (Renewable Portfolio Standard).

hintasignaalista. Hiilidioksidin alhaisempi hinta toimii huomattavasti heikompana kannustimena muutokseen ja innovointiin.

Etäntyminen kahden celsiusasteen suunnitelmasta vuoden 2020 jälkeen

Jos tavoite lämpötilan nousun pysäyttämiseksi kahden celsiusasteen alapuolelle halutaan saavuttaa, teollisuusmaiden edellytetään alentavan päästöjään vuoteen 2050 mennessä 80–95 prosenttia vuoden 1990 tasoista¹¹. Vaikka tämä tavoite voitaisiin osittain saavuttaa EU:n rajojen ulkopuolella toteutettavilla EU:n toimilla, alustava arvio osoittaa, että EU:n omien päästöjä olisi vähennettävä noin 70 prosenttia. Vuonna 2008 sovitun suunnitelman avulla EU:n päästöt vähenisivät 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, ja jos suunnitelman soveltamista jatkettaisiin muutoksitta, päästöt olisivat vuonna 2030 vähentyneet enintään 25 prosenttia. Tämä ei riitä saavuttamaan EU:n vuodeksi 2050 itselleen asettamaa vaatimustasoa optimaalisin kustannuksin. Jos toimia viivytettäisiin, EU:n ja sen maailmanlaajuisten kumppanien olisi vuoden 2020 jälkeen lisättävä vauhtia. Kansainvälinen energiajärjestö IEA on esimerkiksi arvioinut, että vähähiilisiin energialähteisiin tehtävien investointien viivästyminen kasvattaa vuosittaisia kustannuksia 300–400 miljardia euroa.¹² Sen vuoksi on tarpeen laatia vuoteen 2050 asti ulottuva pitkän aikavälin etenemissuunnitelma investointien suunnittelemiseksi kustannustehokkaimmalla tavalla.

Näin ollen vaarana on, että kun vuodeksi 2020 asetettu 20 prosentin tavoite edistää tällä hetkellä muutosta heikommin kuin vuonna 2008 oletettiin, EU:n tehtävä vaikeutuu ja sen kustannukset lisääntyvät vuoden 2020 jälkeen.

3. 30 PROSENTIN TAVOITTEEN ANALYSOINTI

Muuttuvat olosuhteet, joilla on ollut huomattava vaikutus 20 prosentin tavoitteeseen, korostavat tarvetta myös 30 prosentin tavoitteen huolelliseen analysointiin. 30 prosentin tavoitteesta EU:lle aiheutuvat taloudelliset seuraukset on selvitettävä. 20 prosentin tavoitteen nostaminen edellyttäisi todennäköisesti nykyisten politiikkojen tiukentamista tai uusien politiikkojen käyttöönottoa. Sen vuoksi on tarpeen pohtia, mitä nämä uudet politiikat voisivat olla, mitä nykyisiä politiikkoja voitaisiin tiukentaa ja miten tämä tiukentaminen voitaisiin toteuttaa.

Seuraavana esitetyt vaihtoehdot ovat niitä, joita EU voisi harkita, jos ja kun tehdään päätös tavoitteen nostamisesta 30 prosenttiin.

3.1. Mahdolliset vaihtoehdot 30 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi

Päästökauppajärjestelmän sisäiset vaihtoehdot

Päästökauppajärjestelmän olisi ensisijaisena päästöjen vähentämistä välineenä muodostettava lähtökohta tarkasteltaessa vaihtoehtoja päästöjen vähentämiseksi yli 20 prosentin tavoitteen.

¹¹ Lämpötilan nousun pysäyttämistä kahden celsiusasteen alapuolelle koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös sitä, että kehitysmaat ja varsinkin edistyneimmät niistä pystyvät ryhmänä rajoittamaan päästöjensä kasvuvauhtia merkittävästi ja mitattavasti, 15–30 prosenttia nykyistä kasvuvauhtia pienemmäksi vuoteen 2020 mennessä.

¹² World Energy Outlook, vuoden 2009 arvio: 500 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

- *Päästökauppajärjestelmän mukauttaminen "siirtämällä syrjään" osa huutokauppaan varatuista päästöoikeuksista.* Jos päästövähennystavoitteen korottamisesta tehdään poliittinen päätös, päästökauppajärjestelmä voisi myötävaikuttaa korotetun tavoitteen saavuttamiseen lähinnä siten, että huutokaupattavia päästöoikeuksia vähennetään asteittain. Päästökauppajärjestelmän tiukempi yläraja parantaisi ympäristöä koskevien saavutusten tasoa ja tehostaisi hiilidioksidimarkkinoiden kannustinvaikutusta. Saattaisi riittää, että huutokauppoikeuksia vähennetään koko kauden 2013–2020 aikana noin 15 prosenttia, joka vastaa noin 1,4 miljardia päästöoikeutta. Ennusteiden mukaan huutokauppatulot saattaisivat lisääntyä noin kolmanneksella, koska hiilidioksidin hintojen odotetaan nousevan enemmän suhteessa huutokaupattavien päästöoikeuksien vähentymiseen. Jäsenvaltioiden on tärkeää pohtia, miten ne käyttävät huutokaupasta saamansa uudet tulot, jos ne haluavat investoida tulevaisuuden vähähiilisiin energiaratkaisuihin.
- *Huipputeknologiaan investoivien nopeiden toimijoiden palkitseminen.* Vertailujärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden tunnistaa toimijat, jotka onnistuvat parantamaan nopeasti suorituskykyään, ja myöntää niille ylimääräisiä palkkioita jakamattomien maksuttomien päästöoikeuksien muodossa. Tämä voisi olla keino myöntää lisärahoitusta yrityksille, jotka ovat valmiita innovaatioihin.

Teknologiset vaihtoehdot

Sääntelyllä voidaan edistää kunnianhimoisempien ilmastotavoitteiden saavuttamista erityisesti energiatehokkuuteen ja luonnonvarojen järkevään käyttöön kannustamalla. Tämä voidaan toteuttaa tuotestandardien, esimerkiksi ekologista suunnittelua koskevan direktiivin¹³ mukaisesti toteutettujen toimenpiteiden ja ajoneuvojen hiilidioksidipäästörajoitusten¹⁴ muodossa sekä panemalla täytäntöön Euroopan digitaalistrategia¹⁵. Älykkäät verkot voivat auttaa muuttamaan kuluttajakäyttäytymistä, parantamaan energiatehokkuutta ja lisäämään uusiutuvien energialähteiden markkinaosuutta. Esimerkiksi älykkäiden mittauslaitteiden uskotaan maksavan itsensä takaisin alle neljässä vuodessa tuotannon kasvun, asiakkaiden tietoisuuden paranemisen ja energian hinnoittelun seurauksena.

Hiiliverot

Päästökauppajärjestelmän ulkopuolisilla aloilla syntyvistä hiilidioksidipäästöistä perittävien verojen käyttöönotto on yksinkertainen markkinapohjainen väline, joka kannustaa alhaisempiin päästöihin kansallisella tai EU:n tasolla. Polttoaineista tai tuotteista maksettavia veroja koskevan järjestelmän mukauttaminen hiilidioksidiosuuden huomioon ottamiseksi on yksi vaihtoehdoista, joita eräissä jäsenvaltioissa jo sovelletaan. Tavoitteena on lämmitykseen liittyvän mittavan vähentämispotentiaalin hyödyntäminen, autokannan hiili-intensiteetin vähentäminen ja liikenteen tehokkuuden parantaminen. Analyysi osoittaa, että hiiliverot voisivat merkittäväällä tavalla myötävaikuttaa korotettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja, niiden tasosta ja soveltamisen laajuudesta riippuen, tuottaa jäsenvaltioille huomattavia tuloja. Kyseiset tulot voitaisiin investoida hiilidioksidipäästöiltään alhaiseen teknologiaan paikallisten vihreiden työpaikkojen luomiseksi, ja ne voisivat mahdollistaa

¹³ Direktiivi 2005/32/EY.

¹⁴ Asetus (EY) N:o 443/2009.

¹⁵ KOM(2010) 245.

ympäristöystävällisemmät julkiset hankinnat, joista säädetään esimerkiksi puhtaiden ja energiatehokkaiden maantieajoneuvojen edistämisestä annetussa direktiivissä¹⁶.

EU:n politiikan hyödyntäminen päästöjen vähentämisen edistämiseksi

EU voisi edelleenkin rohkaista jäsenvaltioita, alueita ja kaupunkeja lisäämään investointeja hiilidioksidipäästöiltään alhaiseen teknologiaan ohjaamalla koheesipolitiikan varoja aiempaa enemmän vihreisiin investointeihin. Näin annettaisiin lisäpontta olemassa olevalle suuntaukselle käyttää koheesiovaroja tehokkaammin uusiutuvan energian, energiatehokkuuden ja julkisen liikenteen edistämiseen. Tämä tarjoaisi myös vaihtoehdon ylimääräisten sallittujen päästömääräyksiköiden (AAU) käytölle rahoituslähteenä, mikä heikentää hiilidioksidimarkkinoiden tarkoituksenmukaisuutta ympäristön kannalta.

Merkittäviä energiansäästömahdollisuuksia jää käyttämättä monien lainsäädännöllisten ja markkinaesteiden vuoksi. Vahvempi energiatehokkuuspolitiikka edistäisi suuresti 20 prosentin tavoitteen ylittämistä.

Maankäytössä, maankäytön muutoksissa ja metsätaloudessa toteutetut toimet (LULUCF) eivät sisältyneet vuoden 2008 ilmasto- ja energiapakettiin, mutta niissä on potentiaalia päästöjen lisävähennyksiin. Luonnollisten hiilinielujen säilyttäminen ja kunnostaminen on niin ikään tarpeen, jotta vältetään päästöjen lisääntyminen entisestään. Laskelmiin¹⁷ ja vaihtelevuuteen¹⁸ liittyvien epävarmuuksien vuoksi tällä hetkellä on vaikeaa arvioida LULUCF-toimien lyhyen aikavälin ennakoitavuutta sekä sitä, missä määrin ne vaikuttavat EU:n tavoitteiden saavuttamiseen. Jos kuitenkin jatketaan työtä kyseisiä toimia sääntelevien tehokkaiden sääntöjen vahvistamiseksi, nämä voivat ajan mittaan tarjota lieventämispyrkimykseen yhä suuremman panoksen parempien viljely- ja metsänhoitomenetelmien muodossa. Yhteisen maatalouspolitiikan avulla viljelijöitä ja metsänhoitajia voitaisiin kannustaa omaksumaan vähitellen kestävämpiä käytäntöjä ja edistämään nykyistä tuntuvammin päästöjen vähentämistä.

Kansainvälisten hyvitysten tarjoaman vetoavun hyödyntäminen

EU myönsi ensimmäisenä, että sen rajojen ulkopuolella toteutetut toimet voivat lisätä yksityisen sektorin toimintaa. Puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) on johtanut eri puolilla maailmaa useisiin tuhansiin hankkeisiin, joiden tuloksena on usein saatu aikaan hyvin kustannustehokkaita vähennyksiä. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että tällaiset aloitteet soveltuvat parhaiten kehittyvän talouden maiden toteuttamiin toimiin, sillä tämänkaltaisten edullisten vähennysten runsas ja pitkäaikainen virta EU:n päästökauppajärjestelmään hidastaa innovointia EU:ssa.

Yksi keino EU:n toiminnan vipuvaikutuksen parantamiseksi olisi korvata osa CDM-hyvitysten kysynnästä uusilla alakohtaisilla hyvityksillä¹⁹. Näin hiilimarkkinoiden varat

¹⁶ Direktiivi 2009/33/EY.

¹⁷ Tämä johtuu muun muassa metsien ja maatalousmaiden hiilipitoisuuksia koskevien tietojen tai sovittujen mittaustekniikoiden puutteesta.

¹⁸ Tämä johtuu vaihtelevien sääolojen suuresta vaikutuksesta (esim. metsien kasvavaan puustoon vaikuttavat myrskyt).

¹⁹ Päästökauppadirektiivin (2009/29/EY) 11 a artiklan 5 kohta sisältää oikeusperustan, jonka mukaan yhteisö voi tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia alakohtaisten hyvitysten antamiseksi, jos

saataisiin suunnattua toimiin, joilla hiilidioksidipäästöjä on mahdollista vähentää suuremmissa määrin (esim. edistyneempien kehittyvien talouksien sähköntuotantoon), ja ne voitaisiin yhdistää järjestelmiin, joita ovat esimerkiksi kertoimen²⁰ soveltaminen tavanomaisiin CDM-hyvityksiin (esim. teollisuuskaasuhankkeet). Tämä voisi tuottaa kehitysmaissa päästöjen merkittäviä lisävähennyksiä ja lisätä tällä tavoin EU:n kokonaispanosta, jolloin CDM-hyvitysten jatkamiselle vähiten kehittyneissä maissa jäisi paremmat mahdollisuudet.

Meriliikenteen päästöjen alalla EU jatkaa työtään kansainvälisen sopimuksen aikaansaamiseksi Kansainvälisen merenkulkujärjestön ja UNFCCC:n välityksellä. Kuten ilmasto- ja energiapaketissa sovittiin, EU toteuttaa toimia edetäkseen asiassa, ellei tällaista sopimusta ole saatu aikaan 31. joulukuuta 2011 mennessä.

Kööpenhaminassa edistyttiin huomattavasti trooppisten metsien tuhoutumisen torjuntaa tehostavan vahvan kansainvälisen säännösten kehittämisen suhteen. Olisi lisättävä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden, komission ja sellaisten kehitysmaiden välillä, joissa on trooppisia metsiä. EU voisi saavuttaa osan korotetuista tavoitteista kansainvälisin päästövähennyshyvityksin, jotka täyttävät riittävät ympäristövaikutusten toteutumista koskevat vaatimukset.

3.2. 30 prosentin tavoitteen saavuttamiseen liittyvä haaste

Se seikka, että 20 prosentin tavoitteen saavuttaminen on nyt lähempänä kuin vuonna 2008 oletettiin, vaikuttaa luonnollisesti haasteeseen saavuttaa 30 prosentin tavoite. Vuoden 2020 hinnaksi vuoden 2008 alussa arvioitu 70 miljardia euroa riittäisi absoluuttisesti mitattuna tänä päivänä siihen, että EU etenisi yli puoliväliin prosessissa, jossa pyritään nostamaan tavoite 20 prosentista 30 prosenttiin, vaikka EU:n talouden tila onkin nykyään heikompi.

Lisäkustannusten, joita EU:lle aiheutuu nostettaessa tavoite nykyisestä 20 prosentista 30 prosenttiin, arvioidaan vuonna 2020 olevan yhteensä noin 33 miljardia euroa eli 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Jos mainittu 30 prosentin vähennys halutaan saavuttaa, hiilidioksidin hinnaksi EU:n päästökauppajärjestelmässä arvioidaan muodostuvan noin 30 euroa hiilidioksiditonnilta, joka vastaa tasoa, jota pidettiin vuonna 2008 tarpeellisena 20 prosentin vähennystavoitteen saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden päästöt vähenisivät 25 prosenttia vuoden 1990 tasoihin verrattuna, ja loput katettaisiin seuraavalle kaudelle siirretyillä päästöoikeuksilla ja kansainvälisillä hyvityksillä²¹.

Nykyisten arvioiden mukaan 30 prosentin vähentämistavoitteesta aiheutuvat kokonaiskustannukset, 20 prosentin tavoitteen saavuttamisesta aiheutuneet kustannukset mukaan lukien, ovat 81 miljardia euroa eli 0,54 prosenttia suhteessa BKT:hen²².

kansainvälisen ilmastonmuutos sopimuksen tekemistä koskevia neuvotteluja ei ole saatu päätökseen 31. päivään joulukuuta 2009 mennessä.

²⁰ Jokaista päästökauppajärjestelmään kuuluvan laitoksen päästötonnia kohden olisi palautettava kahta päästötonnia vastaava määrä CDM-hyvityksiä (kerroin 2). Tällä tavoin jokainen CDM-hyvitys, joka käytetään Euroopassa syntyneen päästötonnin kattamiseen, saisi sivutuotteena aikaan toisen kehitysmaassa tuotetun päästötonnin vähenemisen.

²¹ Jos ne ovat voimassa olevan lainsäädännön nojalla käytettävissä.

²² Kustannusarvio sisältää uusiutuvia energialähteitä koskevan 20 prosentin tavoitteen saavuttamisen.

On muistettava, että vuoden 2008 alussa ilmasto- ja energiapaketin hinnaksi arvioitiin 70 miljardia euroa eli 0,45 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Tavoitteen nostaminen 30 prosenttiin merkitsee näin ollen 11 miljardin euron lisäystä vuonna 2008 arvioituihin ilmasto- ja energiapaketin vuoden 2020 absoluuttisiin kustannuksiin.

Mutta vaikka kustannukset ovat selvästi laskeneet, yritysten kannattavuuden, kuluttajien ostovoiman ja pankkilainojen saatavuuden heikentyminen on vähentänyt EU:n talouden valmiuksia investoida hiilidioksidipäästöiltään alhaiseen teknologiaan. Tämä on kriisin vaikutusta, ja tilanne korjautuu ainoastaan siten, että talous elpyy ja kyseisillä aloilla toteutetaan ennakoivaa kasvua painottavaa politiikkaa.

Mihin lisärasitus kohdistuisi?

Analyysin mukaan suurimmat mahdollisuudet päästöjen vähentämiseen löytyvät sähköalalta. Tämä johtuu kysynnän tehokkuuden paranemisesta ja tarjontapuolen hiili-intensiivisten investointien vähenemisestä. Suuri osa vanhentuneesta sähköntuotantokapasiteetista on tarpeen korvata tulevilla vuosikymmenellä, ja vähähiilisillä ratkaisuilla on tässä yhteydessä tärkeä rooli päästöjen vähentämisessä. Joillakin päästökauppajärjestelmään kuuluvilla teollisuudenaloilla on huomattavia kustannustehokkaita mahdollisuuksia (esim. jalostamot). "Taakanjakosektoreista" kotitalous- ja palvelusektorit ovat tärkeässä asemassa lähinnä lämmityksestä tulevien hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä. Eräiden jäsenvaltioiden maatalousalalta saamat kokemukset viittaavat siihen, että voimaperäisen maatalouden alalta saattaa löytyä lisäpotentiaalia metaani- ja typpioksiduulipäästöjen vähentämiseen, mutta kustannukset on arvioitava tarkoin.

Maantieteellisen jakautumisen suhteen voidaan todeta, että jos tavoite nostetaan 20 prosentista 30 prosenttiin, päästövähennyspotentiaali on suhteellisesti suurempi köyhemmissä jäsenvaltioissa. Julkista ja yksityistä rahoitusta on tarpeen lisätä päästöjen vähentämisen tehostamiseksi talouskasvua vaarantamatta. EU:n koheesio politiikka on tässä suhteessa tärkeä väline.

Analyysissä korostetaan lisäksi, että päästökauppajärjestelmään kuuluvien ja kuulumattomien alojen välinen kustannustehokkuusero on 30 prosentin vähennystavoitteen yhteydessä suhteellisesti lähes sama kuin 20 prosentin tavoitteessa. Jos tavoitteeksi otettaisiin 30 prosenttia, vuonna 2020 päästökauppajärjestelmän yläraja olisi 34 prosenttia alle vuoden 2005 päästöjen, kun se tällä hetkellä on 21 prosenttia. Päästökauppajärjestelmän ulkopuolisilla aloilla kokonaistavoite olisi 16 prosenttia alle vuoden 2005 päästöjen nykyiseen 10 prosenttiin verrattuna.

Liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa esitetty analyysi on laadittu EU:n tasolla. Tavoitteen mahdollinen nostaminen 30 prosenttiin edellyttäisi päätöstä siitä, mitä vaihtoehtoja lisävähennysten jakamiseksi sovelletaan. Yksityiskohtainen vaikutusten arviointi voidaan laatia jäsenvaltioiden ja tuotannonalojen tasolla ainoastaan tiettyjen vaihtoehtojen perusteella.

3.3. Muut 30 prosentin tavoitteen vaikutukset

30 prosentin tavoitteen saavuttamista ei voida tarkastella erikseen, sillä itse tavoitteen saavuttamiseen liittyy joukko muita vaikutuksia.

Niistä yksi liittyisi 20 prosentin tavoitteen helpottuessa menetettyjen innovaatiotoiminnan kannustimien palautumiseen. Tämä on erityisen tärkeää, koska hiilidioksidipäästöiltään

alhaisen teknologian alat ovat yleensä työvoimavaltaisempia kuin perinteiset energiantuotannon alat, ja lisäksi ne parantavat energiavarmuutta. 30 prosentin vähentämistavoitteen saavuttamisen myötä öljyn ja kaasun tuonti vähenee noin 40 miljardia euroa vuonna 2020 olettaen, että öljyn hinta on 88 dollaria tynnyriltä vuonna 2020. Investointeja suunnattaisiin sen sijaan hiilidioksidipäästöiltään alhaisen teknologian alalle luotavien vihreiden työpaikkojen edistämiseen EU:ssa esimerkiksi energiatehokkaamman asuntokannan aikaansaamiseksi. Makrotaloudellinen analyysi osoittaa, että työllisyysvaikutukset ovat yleisesti ottaen pieniä, vaikka alojen välillä onkin eroja. Huutokauppatulojen tai hiiliverojen järkevä käyttö muuttaa kuitenkin tilannetta. Myös uudelleen koulutukselle ja täydennyskoulutukselle tulee tarvetta, joten koulutusjärjestelmiä on mukautettava näihin haasteisiin vastaamiseksi, kuten todetaan Eurooppa 2020 -strategian lippulaiva-hankkeessa.

Maailmanlaajuiset vähähiilisen teknologian markkinat ja ilmanlaatuun liittyvät rinnakkaishyödyt

Mieluummin ajoissa kuin myöhemmin tehtävien toimien etuna ovat Euroopan kilpailukyvyille tarjoutuvat merkittävät pitkän aikavälin hyödyt, jos EU pystyy säilyttämään vahvan aseman nopeasti kasvavilla vähähiilisen teknologian maailmanmarkkinoilla.

Etuja saataisiin myös ilmanlaadun suhteen. 30 prosentin tavoitteen saavuttaminen tarkoittaisi sitä, että muiden epäpuhtauksien, kuten hiukkasten, rikkidioksidin ja raskasmetallien vähentämiseen tarvittaisiin vähemmän ilman pilaantumista torjuvia laitteita, jolloin ilman pilaantumista koskevan teemakohtaisen strategian tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuvat kustannukset laskisivat noin 3 miljardia euroa vuonna 2020. Parempi ilmanlaatu toisi mukanaan lisää terveyshyötyjä, joiden arvioidaan olevan 3,5–8 miljardia euroa vuonna 2020²³. Kyseisiä rinnakkaishyötyjä ei ole otettu huomioon 30 prosentin tavoitteeseen siirtymiseen liittyvissä kustannusarvioissa.

4. HIILIVUODON RISKIN ARVIOINTI

Yksi EU:n ilmastopolitiikan tärkeistä näkökohdista on "hiilivuodon" välttäminen. Kyseinen riski liittyy siihen, että elleivät maailmanlaajuiset ponnistelut ole riittäviä, EU:n toiminta johtaa markkinaosuuden siirtymiseen kohti muualla maailmassa sijaitsevia tehottomampia laitoksia, mikä saa aikaa maailmanlaajuisten päästöjen lisääntymisen. Kilpailueduille ja -haitoille on hiilidioksidin kustannusten ohella tietenkin monia syitä, mutta mitä enemmän kilpailijamaat toteuttavat vastaavia pyrkimyksiä päästöjen leikkaamiseksi, sitä pienempi on hiilivuodon riski. Ilmasto- ja energiapaketissa tunnustettiin, että hiilivuodon riskiä on seurattava, ja otettiin käyttöön toimenpiteitä sen torjumiseksi.

Se seikka, että hiilidioksidin hinta on laskenut alun perin ennakoitua alemmas, vaikuttaa hiilivuodosta käytävään keskusteluun. Tämän lisäksi on todennäköistä, että päästökauppajärjestelmään jo ennen vuotta 2013 kuuluneille energiaintensiivisille aloille jää päästöjen vähentymisen vuoksi päästökauppajärjestelmän toisen kauden lopussa vuonna 2012 erittäin suuri määrä käyttämättömiä ilmaiseksi jaettuja päästöoikeuksia, jotka voidaan siirtää kolmannelle kaudelle (2013–2020). Tämän ansiosta niiden asema kansainväliseen kilpailuun nähden on suhteellisesti parempi kuin vuonna 2008 arvioitiin.

²³ Tämä auttaa saavuttamaan ilman pilaantumista koskevan teemakohtaisen strategian tavoitteet – KOM(2005) 466.

Päästökauppalainsäädännön mukaan kesäkuuhun 2010 mennessä on laadittava raportti, jossa hiilivuotoa on määrä tarkastella kansainvälisten neuvottelujen tulosten valossa. Lopullisen arvion tekeminen on vaikeaa, koska ilmastonmuutosta koskevasta Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksesta neuvotellaan edelleen. Silti on selvää, että Kööpenhaminan sitoumuksen täytäntöönpano olisi askel oikeaan suuntaan. Kaikki teollisuusmaat ja edistyneimmät kehitysmaat – eli EU:n energiaintensiivisten teollisuudenalojen tärkeimmät kilpailijat – ovat ensimmäistä kertaa virallisesti luvanneet toteuttaa toimia päästöjen vähentämiseksi.

Jos muut osapuolet toteuttavat vähimmäissitoumuksensa, EU:n 20 prosentin tavoitteen vaikutusten arvioidaan olevan alle yhden prosentin luokkaa. Eniten kärsisivät orgaanisten kemikaalien, epäorgaanisten kemikaalien ja lannoitteiden alat, joiden tuotannonmenetykset olisivat vastaavasti 0,5, 0,6 ja 0,7 prosenttia. Ainoastaan "muiden kemikaalien" alaan kohdistuisi tätä suurempi 2,4 prosentin vaikutus. Jotkut EU:n energiaintensiiviset alat olisivat itse asiassa hieman paremmassa asemassa verrattuna tilanteeseen, jossa EU panisi yksipuolisesti täytäntöön 20 prosentin tavoitteen, kun taas toisten alojen asema ei muuttuisi suuntaan eikä toiseen. Ottaen huomioon Kööpenhaminan sitoumuksen tosiasialliseen täytäntöönpanoon liittyvät epävarmuudet komissio katsoo, että energiaintensiivisten teollisuudenalojen auttamiseksi jo sovitut toimenpiteet – päästöoikeuksien ilmainen jakaminen ja kansainvälisten hyvitysten käyttöoikeus – ovat tässä vaiheessa edelleenkin perusteltuja.

Tavoitteen nostaminen 30 prosenttiin

Makrotaloudellinen analyysi osoittaa, että EU:n energiaintensiivisen teollisuudenalan tuotantoon kohdistuva vaikutus, joka seuraisi EU:n tavoitteen nostamisesta 30 prosenttiin samalla kun muut noudattaisivat alhaisia sitoumuksiaan, olisi nykyiseen ilmasto- ja energiapakettiin verrattuna rajallinen niin kauan, kun energiaintensiivistä teollisuudenalaa koskevat erityistoimenpiteet olisivat käytössä. Tavoitteen nostamisesta 30 prosenttiin seuraisi 20 prosentin tavoitteeseen verrattuna arviolta yhden prosentin suuruisia ylimääräisiä tuotannonmenetyksiä rauta- ja ei-rautametallien ja kemiallisten tuotteiden aloilla sekä muilla energiaintensiivisillä teollisuudenaloilla. Orgaanisten kemikaalien, epäorgaanisten kemikaalien, lannoitteiden ja "muiden kemikaalien" aloilla vaikutukset nousisivat vastaavasti 0,9:ään, 1,1:een, 1,2:een ja 3,5:een prosenttiin. Mitä enemmän tärkeimmät kauppakumppanit noudattavat tiukimpia sitoumuksiaan, sitä pienempi on hiilivuodon riski.

Energiaintensiivisten teollisuudenalojen päästömalleista tähän mennessä saadut tiedot ovat riittämättömiä erityisesti sen päättelemiseksi, missä määrin EU:n ilmastopolitiikka on johtanut taloudellisen toiminnan siirtymiseen Euroopan ulkopuolelle. Toisaalta voidaan todeta, että energiaintensiivisten alojen päästöt ovat vähentyneet huomattavasti viime vuosina. Käyttämättä jääneet ilmaiset päästöoikeudet on määritetty rahallisesti. Toisaalta taas energiaintensiivisillä aloilla vähähiiliseen teknologiaan tehtävät investoinnit ovat lisänneet kyseisten alojen kokonaistuottavuutta.

Hiilivuodolla saattaa joissain tapauksissa olla muitakin vaikutuksia kuin kilpailukyvyn menetyksiä. Joissakin EU:n laidoilla sijaitsevilla jäsenvaltioissa, jotka mahdollistavat helpon yhteenliittännän EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, hiilivuoto saattaa vaikuttaa energiavarmuuteen. Näin on asianlaita esimerkiksi Baltian maissa, ottaen huomioon Baltian sähkömarkkinoiden ainutlaatuinen tilanne. Tämä on yksi syy siihen, että päästökauppajärjestelmä tarjoaa näille maille jo nyt vapaaehtoisen ja osittaisen vapautuksen

täysimääräisestä huutokauppaamisesta. Siirtoverkkoon tehtävät investoinnit voivat auttaa alentamaan sähkövarmuuteen liittyvää riskiä. Lisäksi komissio seuraa tiiviisti asian kehitystä ja toteuttaa tarvittaessa lisätoimenpiteitä energiavarmuuden parantamiseksi ja tasapuolisten kilpailuedellytysten luomiseksi sähkömarkkinoille.

Vaihtoehdot hiilivuodon estämiseksi

Suurin hiilivuotoon liittyvä ongelma on kilpailukyvyn ero EU:n ja kolmansien maiden välillä. Näin ollen käytettävissä on laajasti katsottuna kolme tapaa, joilla hiilivuoto voidaan estää, jos se pystytään tunnistamaan: energiaintensiivisille teollisuudenaloille myönnetään lisätukea jatkamalla maksuttomien päästöoikeuksien jakamista; tuontikustannuksia nostetaan vähähiilisten toimintalinjojen välttämisestä saadun edun korvaamiseksi; tai toteutetaan toimenpiteitä, joilla muu maailma saadaan tuotua lähemmäs EU:n toimintatasoja.

Ottaen huomioon Kööpenhaminassa tehtyihin sitoumuksiin liittyvät epävarmuudet, 30 prosentin tavoitteen ohella voitaisiin toteuttaa muitakin toimenpiteitä tähän suuntaan. Kyseiset toimenpiteet tarjoaisivat maille myös lisäkannustimia, joilla ne saataisiin sitoutumaan voimakkaammin kansainväliseen sopimukseen.

Ilmeisin keino tarjota EU:n sisäisen toiminnan turvin lisääpua tasapuolisten edellytysten luomiseen on säilyttää päästöoikeuksien maksuton jakaminen.

Kuten voimassa olevassa lainsäädännössä esitetään, yksi vaihtoehto olisi myös *tuonnin sisällyttäminen päästökauppajärjestelmään*. Asiassa esitetyt erityisehdotukset noudattavat linjoja, joiden mukaisesti kansainvälinen ilmailutoiminta on sisällytetty päästökauppajärjestelmään. Tämä edellyttäisi, että markkinoilta olisi ostettava päästöoikeuksia tiettyjen tuontitavaroiden päästöjen kattamiseksi. Myös Yhdysvalloissa keskustellaan samankaltaisista ehdotuksista, ja olisi luonnollisesti toivottavaa, että kyseiset kumppanit toteuttaisivat tällaisia aloitteita yhteistuumin.

Tämä nostaa esille laajempia kysymyksiä EU:n kauppapolitiikasta ja siinä yleisesti peräänkuulutetusta avoimesta kauppajärjestelmästä: eräät kehittyvän talouden maat ovat jo ilmaisseet huolestuneisuutensa tämän asian suhteen, ja olisi joka tapauksessa hyväksyttävä, että ilmastonmuutoksen hillitsemistoimia ei voida toteuttaa teollisuus- ja kehitysmaissa samaan tahtiin. Lisäksi on tarkasteltava tuotujen tuotantopanosten lisääntyneistä kustannuksista EU:ssa toimiville valmistajille aiheutuvia vaikutuksia. Tällainen toimenpide voitaisiin mahdollisesti myös kiertää järjestämällä asia niin, että kolmansien maiden "puhtaimmat" tuottajat huolehtivat EU:n tuontituotteista, kun taas "likaisempi" tuotanto jää näiden maiden omaan käyttöön.

Tuonnin sisällyttäminen päästökauppajärjestelmään edellyttäisi itsessään huolellista suunnittelua, jotta voitaisiin varmistaa, että se on täysin sopusoinnussa WTO:n vaatimusten kanssa. Voisi olla vaikeaa panna täytäntöön järjestelmä, jossa pyritään määrittelemään yksityiskohtaisesti kunkin yksittäisen tavararyhmän hiilipitoisuus, mutta tällainen tarkkuus saattaa olla tarpeen. Mainitunlaista järjestelmää voitaisiin näin ollen harkita ainoastaan rajalliselle määrälle standardoituja hyödykkeitä, esimerkiksi teräkselle tai sementille. Toiseksi kullekin tavararyhmälle olisi määriteltävä EU:n keskimääräinen hiilipitoisuus. Tästä voisi seurata hallinnollista raskautta, ja se edellyttäisi yksimielisyyttä EU:n keskiarvosta, mikä on todennäköisesti hankala ja pitkäaikainen prosessi. Kolmanneksi vaikuttaa haastavalta todentaa

kolmansissa maissa sijaitsevien yksittäisten laitosten suorituskykyä, ellei laitoksen tasolla ole otettu käyttöön pitkälle kehitettyä seuranta- ja raportointijärjestelmää.

EU:n toiminta voisi monin tavoin auttaa *tuomaan muissa maissa toteutettavat hiilidioksidipäästöjen vähennystoimenpiteet lähemmäs EU:n tasoja* ja kuromaan näin umpeen kiulu energiantensiivisten teollisuudenalojen kilpailukyvyn välillä. Tämä auttaisi poistamaan mahdolliset "vapaamatkustajavaikutukset" tai kolmansien maiden harjoittaman epäterveen kilpailun.

EU:n olisi esimerkiksi harkittava aiempaa kohdennetumman lähestymistavan soveltamista kansainvälisiin hyvityksiin ja niiden tunnustamiseen päästökauppajärjestelmässä. Vaihtoehtoina on vahvistaa pyrkimyksiä, joiden tavoitteena on siirtyä kunnianhimoisiin hyvityskynnyksiin perustuviin alakohtaisiin päästöhyvityksiin (vähiten kehittyneitä maita lukuun ottamatta), ja rajoittaa energiantensiivisillä aloilla (esim. teräs, sementti ja alumiini) saatujen CDM-hyvitysten käyttöä muissa kolmansissa maissa kuin vähiten kehittyneissä maissa. Lisäksi olisi harkittava maista, jotka eivät osallistu riittävällä tavalla kansainvälisiin ilmastotoimiin, peräisin olevien CDM-hyvitysten ympäristövaikutusten toteutumisen tehostamista. Eräs käyttökelpoinen ratkaisu tämän toteuttamiseksi olisi soveltaa kerrointa esimerkiksi vaatimalla kahden CDM-hyvityksen palauttamista jokaista päästökauppajärjestelmään kuuluvaa päästötonnia kohden. Nämä ideat voitaisiin sisällyttää alakohtaisia päästöhyvityksiä koskeviin kahdenvälisiin sopimuksiin, joita tehdään EU:n ja kolmansien maiden välillä. EU:n olisi esimerkiksi sitouduttava tukemaan pilottihanketta EU:n ja Kiinan teräsalaa koskevaksi päästöhyvityssopimukseksi.

Muita lähestymistapoja voisivat olla EU:n toteuttamat aiempaa positiivisemmat toimet, joilla se pyrkii auttamaan kumppaneitaan saavuttamaan EU:n ilmastotoimien tason ja kuromaan umpeen mahdolliset kilpailukyvyn erot. Kehitysmaiden ja kasvavan talouden maiden osalta tämä voisi pitää sisällään teknologian siirtoja. Kehittyneempien kumppanien osalta voidaan todeta, että kansainvälisten hiilidioksidimarkkinoiden nopea kehitys, joka tapahtuisi ensisijaisesti kaikkien energiantensiivisimmillä aloilla eri puolilla maailmaa, tekisi erityistoimenpiteiden toteuttamisen tarpeettomaksi.

5. PÄÄTELMÄT

Sen jälkeen, kun EU teki vuonna 2008 historialliset ilmastomuutoksen torjuntaa koskevat päätöksensä, talouskriisi on aiheuttanut perustavanlaatuisia muutoksia EU:n ilmastopolitiikan poliittisiin ja taloudellisiin näkymiin. EU:n talouteen kohdistuu valtava paine. EU jatkaa kuitenkin vakaata sitoutuneisuuttaan ilmastomuutoksen torjuntatoimiin. Maapallon lämpötilan nousun pysäyttäminen säilyy yhtenä sukupolvemme suurimmista haasteista. EU on näyttänyt esimerkkiä siitä, miten talouskasvua heikentämättä voidaan toteuttaa konkreettisia ja tehokkaita toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen kasvusuuntauksen kääntämiseksi laskuun. Se säilyy maailmanlaajuisen toiminnan eturintamassa ilmasto- ja energiapaketin täytäntöönpanon myötä.

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävän politiikan täytäntöönpano on yksi EU:n talouden nykyaikaistamisen avaintekijöistä, sillä kyseisen politiikan mukaan investointeja ja innovaatiota on suunnattava aloille, joilta löytyy tulevaisuudessa runsaasti kasvu- ja työllisyyspotentiaalia. Kuten Eurooppa 2020 -strategiassa todetaan, kestävänsä hyvinvoinnin luominen tulevaisuutta varten on minkä tahansa uskottavan strategian ydinajatuksia.

Tässä tiedonannossa on kuvailtu, miten muuttuneet maailmanlaajuiset olosuhteet ovat vaikuttaneet vuonna 2008 asetettuihin tavoitteisiin. Vaikka 20 prosentin saavuttamisesta aiheutuvat absoluuttiset kustannukset ovat alentuneet, mikä tulee toivottuna helpotuksena kriisistä toipumaan pyrkiville yrityksille, siihen liittyy myös riski siitä, että 20 prosentin tavoitteen vaikuttavuus muutoksen moottorina on vähentynyt. Lisäksi tämä kaikki osuu ajankohtaan, jona sekä jäsenvaltioiden että yritysten taloudellinen tilanne on hyvin heikko.

Sen vuoksi on tärkeää analysoida mahdollisesta 30 prosentin tavoitteeseen siirtymisestä aiheutuvia suoria vaikutuksia. Tavoitteen nostamisesta ei voida tehdä poliittista päätöstä ilman kansainvälisten näkökohtien huomioon ottamista. 30 prosentin tavoitteeseen siirtymiseen tarvittavat edellytykset eivät ole vielä täyttyneet. Lisäksi tällaisen päätöksen tekeminen edellyttää myös kotimarkkinoihin kohdistuvien taloudellisten seurausten täysipainoista tiedostamista. Sekä kansainväliset näkökohdat että taloudellinen analyysi viittaavat siihen, että EU:n olisi säilytettävä mahdollisuus siirtyä 30 prosentin tavoitteeseen: meidän olisi oltava valmiita toimimaan heti, kun olosuhteet ovat oikeat kyseisen päätöksen tekemiselle.

Tällä välin meidän on vahvistettava kansainvälisten kumppaniemme kanssa näiden tukemiseksi ja rohkaisemiseksi toteuttamaamme yhteistyötä, jotta voimme saavuttaa vaatimustason, joka on tarpeen ilmastonmuutoksen todellisen torjunnan, johon me kaikki olemme sitoutuneet, edellyttämän maailmanlaajuisen toiminnan vakiinnuttamiseksi.

Komissio seuraa edelleen tilannetta, muun muassa EU:n teollisuuden kilpailukykyä suhteessa sen tärkeimpiin kansainvälisiin kilpailijoihin ja erityisesti niihin, jotka eivät ole vielä toteuttaneet vakuuttavia toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Lisäksi komissio päivittää kehittyvän taloudellisen tilanteen ja kansainvälisten neuvottelujen perusteella analyysinsä antaakseen neuvostossa ja Euroopan parlamentissa jatkettavia keskusteluja varten tietoa tässä tiedonannossa käsitellyistä aiheista.



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 28 maj 2010 (1.6)
(OR. en)**

10230/10

**ENV 339
ONU 93
DEVGEN 172
ECOFIN 308
ENER 170
FORETS 68
MAR 40
AVIATION 64**

FÖLJENOT

| | |
|---------------|--|
| från: | Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare |
| mottagen den: | 28 maj 2010 |
| till: | Pierre de BOISSIEU, generalsekreterare för Europeiska unionens råd |

Ärende: Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet,
Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén
En analys av möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser med
mer än 20 % och en bedömning av riskerna för koldioxidläckage

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2010) 265 slutlig.

Bilaga: KOM(2010) 265 slutlig



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.5.2010
KOM(2010) 265 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**En analys av möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser med mer än 20 % och
en bedömning av riskerna för koldioxidläckage**

{SEK(2010) 650}

1. INLEDNING

EU beslutade 2008 att minska sina utsläpp av växthusgaser, vilket visade att EU är berett att ta itu med klimatförändringshotet och att vara en föregångare för omvärlden på detta område. Den överenskomna minskningen med 20 % senast 2020 jämfört med 1990 års nivåer, tillsammans med målet att 20 % av energin ska komma från förnybara källor, var ett avgörande steg för EU:s hållbara utveckling och en tydlig signal till omvärlden att EU är redo att vidta de åtgärder som krävs. EU kommer att uppfylla sina mål enligt Kyotoprotokollet och har sedan tidigare goda resultat inom klimatåtgärder.

Det är emellertid ingen nyhet att det inte räcker med EU-åtgärder för att bekämpa klimatförändringen. EU:s 20-procentiga minskning är inte tillräcklig för att klara målet att hålla den globala temperaturökningen under 2 °C jämfört med förindustriella nivåer. Alla länder måste vidta ytterligare åtgärder – bland annat måste industriländerna minska sina utsläpp med 80–95 % till 2050. EU:s mål om en 20-procentig minskning senast 2020 är bara ett första steg i denna riktning.

Därför kompletterade EU sitt åtagande på 20 % med ett 30-procentigt åtagande som en del av en global insats¹, och detta gäller fortfarande.

Sedan denna EU-politik fastställdes har omständigheterna förändrats i snabb takt, främst genom den svåra ekonomiska krisen, som innebär stora svårigheter för företag och samhällen i hela Europa och för de offentliga finanserna. Samtidigt har krisen visat att Europa har stora möjligheter att bygga upp ett resurseffektivt samhälle.

Vid toppmötet i Köpenhamn lyckades man inte uppnå målet om ett fullständigt och bindande internationellt avtal för att bekämpa klimatförändringen. Ett positivt resultat var dock att de länder som står för cirka 80 % av dagens utsläpp gjorde utfästelser om att minska sina utsläpp, vilket dock inte räcker för att nå tvågradersmålet. Det är nödvändigt att integrera Köpenhamnsöverenskommelsen i de pågående förhandlingarna inom FN:s klimatkonvention. Behovet av handling är dock fortfarande lika angeläget.

Syftet med det här meddelandet är inte att besluta att införa 30-procentsmålet i dag, eftersom det är tydligt att villkoren inte är uppfyllda. För att möjliggöra en mer välinformerad debatt om följderna av de olika ambitionsnivåerna, innehåller meddelandet resultatet av analysen av vad 20- och 30-procentsmålen innebär sett från dagens perspektiv. Även frågan om koldioxidläckage tas upp, i enlighet med kravet i direktivet om utsläppshandel² att lägga fram en analys grundad på resultaten av Köpenhamnskonferensen senast i juni 2010. Meddelandet åtföljs av en mer detaljerad teknisk analys av dessa frågor i olika arbetsdokument.

¹ I december 2008 bekräftade Europeiska rådet ”Europeiska unionens åtagande att höja denna procentsats till 30 % inom ramen för ett övergripande, ambitiöst och globalt avtal i Köpenhamn om klimatförändringen för tiden efter 2012, förutsatt att övriga i-länder åtar sig att uppnå jämförbara utsläppsminskningar och att ekonomiskt mer avancerade utvecklingsländer kommer med bidrag som är anpassade till deras respektive ansvar och resurser”.

² Direktiv 2009/29/EG.

2. 20-PROCENTSMÅLET I DAG

För att kunna bedöma 30-procentsmålet måste man först analysera vad 20-procentsmålet innebär i dag. Den ekonomiska krisen har inte oväntat haft en stor inverkan på de antaganden som gjordes när 20-procentsmålet fastställdes, något som har visat sig på olika sätt.

Den ekonomiska krisen och uppfyllandet av 20-procentsmålet

Mellan 2005 och 2008 minskade EU sina utsläpp från 7 % till 10 % under 1990 års nivåer³. När krisen slog till hade därför ökade klimatåtgärder och höga energipriser redan påskyndat EU:s utsläppsminskningar.

Krisen medförde en omedelbar ytterligare minskning. De kontrollerade utsläppen inom handeln med utsläppsrätter var 2009 11,6 % lägre än 2008 års utsläpp. Koldioxidpriset sjönk, i synnerhet i början av 2009 då det föll från cirka 25 till 8 euro per ton⁴. Det lägre koldioxidpriset visar att den kostnad som utsläppshandeln innebär för företag och konsumenter minskar i ekonomiskt svåra tider.

Denna utsläppsminskning innebar att EU 2009 släppte ut cirka 14 % mindre växthusgaser än 1990, men då produktionen återhämtar sig inom energiintensiva industrier, exempelvis stålindustrin, kan minskningen inte antas fortsätta på samma sätt i framtiden.

Den absoluta kostnaden för att uppnå 20-procentsmålet har emellertid sjunkit. I analysen från 2008 som låg till grund för klimat- och energipaketet beräknades kostnaderna för att uppnå målet till minst 70 miljarder euro per år fram till 2020⁵, grundat på förväntningarna om en fortsatt ekonomisk tillväxt. I dag är även recessionen medräknad i analysen⁶, och prislappen beräknas nu bli 48 miljarder euro per år (0,32 % av BNP 2020), vilket utgör en minskning med cirka 22 miljarder euro per år, eller 30 % mindre än vad som förväntades för två år sedan. Denna sänkning av de absoluta kostnaderna kommer dock under en kris som har gjort det svårare för företagen att hitta de investeringar de behöver för att modernisera på kort sikt, och som medfört en stor osäkerhet om hur lång tid återhämtningen kommer att ta. Dagens lägre kostnader för klimat- och energipaketet beror på en samverkan mellan flera faktorer. För det första har en lägre ekonomisk tillväxt gjort 20-procentsmålet lättare att uppnå. För det andra har höjda oljepriser⁷ varit ett incitament för energieffektivitet och efterfrågan på energi har minskat. För det tredje kommer koldioxidpriset troligen att förbli lågt, eftersom de utsläppsrätter som inte använts under recessionen överförs till en senare fas.

Utsläppshandelns flexibla arkitektur gör att krisens följder kommer att vara i flera år. Med många oanvända utsläppsrätter under krisen kommer företagen att kunna överföra cirka 5–8 % av sina utsläppsrätter från perioden 2008–2012 till utsläppshandelns tredje fas (2013–

³ Uppgifterna grundas på medlemsstaternas inventeringar, utan LULUCF men inklusive luftfart.

⁴ Sedan dess har koldioxidpriset ökat något, till 12–15 euro per ton.

⁵ Siffrorna utgör en ytterligare energikostnad, inte en BNP-minskning. Ytterligare investeringsbehov samt energibesparingar ingår, men den förbättrade luftkvaliteten ingår inte.

⁶ I analysen från 2008 beräknades EU:s BNP under perioden 2005–2020 öka med i genomsnitt 2,4 % per år. I denna uppdaterade analys har den genomsnittliga årstillväxten för samma period minskat till 1,7 %. Mer information finns i del II tabell 4 i arbetsdokumentet (SEK(2010) 650) som åtföljer detta meddelande

⁷ Det beräknade oljepriset i 2007 års scenario var 66 US-dollar per fat 2020, medan det med det nya scenariot är 88 US-dollar.

2020). Dessutom minskar utsläppen ytterligare i och med att mål om förnybara energikällor och effektivitetsåtgärder uppnås. Resultatet kommer att bli ett betydligt lägre koldioxidpris än vad beräkningarna från 2008⁸ visar.

I de sektorer som omfattas av insatsfördelning⁹, som inte ingår i utsläppshandeln, framträder en liknande bild. Om man uppnår målen för de åtgärder för förnybara energikällor och energieffektivitet som redan pågår kommer lämpliga incitament att krävas för att uppnå EU:s övergripande mål för dessa sektorer, som är en tioprocentig minskning jämfört med 2005.

Samtidigt innebär krisen stora ansträngningar för EU:s ekonomi, då företagen pressas av en sjunkande efterfrågan och svårigheterna att hitta finansiering. Med ett lägre koldioxidpris kan statsintäkterna från auktioneringarna halveras, vilket ökar trycket på de offentliga finanserna och minskar ytterligare en potentiell källa till offentlig finansiering av klimatpolitiken. Det krävs fortfarande investeringar inom områden såsom el, uppvärmning och transport för att uppnå målet att 20 % av energin ska komma från förnybara källor.

Revolution inom miljöteknik

Det råder i dag stor enighet om att utvecklingen av resurseffektiv miljöteknik kommer att bli en av de främsta drivkrafterna för tillväxten. När länder världen över försökte stärka ekonomin under krisen med hjälp av stimulanspaket fanns det ett tydligt mönster med investeringar i infrastruktur för mindre förorenande transportsätt såsom kollektivtrafik, intelligenta transportsystem, energiproduktion med låga koldioxidutsläpp, smarta elnät samt forskning om och utveckling av miljövänlig transport och energi. Vi ser allt fler tecken på en övergång till en koldioxidsnål ekonomi när länder världen över väljer det miljövänligare alternativet tack vare dess potential att skapa många nya jobb.

Europa 2020-programmet bygger på övertygelsen om att Europas industribas behöver ställas om till en hållbarare framtid och att ta vara på de möjligheter som Europas tidiga investeringar i miljöteknik medför. Denna ledningspotential får emellertid inte tas för given.

Den globala konkurrensen är hård. Europas fordonsindustri går i spetsen för arbetet med att minska koldioxidutsläppen från nya bilar. Av de nya bilar som såldes i EU 2008 släppte 17 % ut mindre än 120 g/km, och i vissa medlemsstater låg marknadsandelen för dessa bilar redan över 25 %. Denna andel ökade ytterligare 2009 tack vare program för att förnya fordonsparken. Även utvecklingen av hybridbilar och elektriska fordon tar stora steg framåt.

År 2009 kom 61 % av EU:s nya elproduktion från förnybara källor, men Europas ledning är osäker. I 2010 års Renewable Energy Attractiveness Index anges nu att de bästa investeringsmöjligheterna inom förnybara energikällor finns i USA¹⁰ och Kina. USA siktar på att fördubbla sin förnybara energiproduktion till 2012, och Kina var det land som installerade

⁸ Enligt konsekvensbedömningen beräknades koldioxidpriset bli cirka 32 euro (2008 års priser) inom utsläppshandeln, om paketet genomförs fullt ut (inklusive strategier för förnybara energikällor och maximal användning av internationella krediter). Nya beräkningar visar ett koldioxidpris på 16 euro 2020 (inklusive strategier för förnybara energikällor för att uppnå 20-procentsmålet utan att behöva använda internationella krediter).

⁹ Beslut nr 406/2009/EG om insatsfördelning omfattar alla utsläpp från sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln, såsom vägtransport, uppvärmning, jordbruk (utom LULUCF) och avfall.

¹⁰ I synnerhet delstater som har så kallade Renewable Portfolio Standards, bestämmelser om en ökad energiproduktion från förnybara källor.

mest vindkraft under 2009. Kina och Indien hör nu till de tio största vindturbinstillverkarna. Kina och Taiwan producerar tillsammans de flesta av världens solpaneler, samtidigt som sänkta kostnader för grundläggande material, högre effektivitet och ökad produktivitet har medfört att priset på solcellsmoduler har halverats på bara några år. Dessa industrier håller snabbt på att bli globala aktörer.

Ytterligare en anledning till att en förändring krävs är energitryggheten. Trots en nedgång 2009 fortsätter energiförbrukningen att öka. Internationella energiorganet (IEA) har varnat för att oljetillgången 2015 kanske inte räcker för att tillgodose den ökande efterfrågan, vilket kan leda till ytterligare oljeprishöjningar som riskerar att hindra en förnyad ekonomisk tillväxt. Inhemsk energi från förnybara källor innebär stora fördelar eftersom den minskar importbehovet.

Europa måste alltså fortsätta att öka incitamenten för att utveckla denna verksamhet på hemmaplan. När stimulanspaketet fasas ut samtidigt som de offentliga finanserna stramas åt minskar emellertid incitamenten. Det finns andra drivkrafter, såsom målet om förnybara energikällor, produktstandarder för energieffektiva produkter och fordon samt miljöanpassad offentlig upphandling, men 20-procentsmålet har alltid ansetts mycket viktigt för moderniseringen. Investeringarna i alternativ såsom avskiljning och lagring av koldioxid är starkt beroende av prissignalen från koldioxidmarknaden. Ett lägre koldioxidpris fungerar som ett mycket mindre kraftfullt incitament för förändring och innovation.

Ökande avvikelser från tvågradersmålet efter 2020

För att uppnå målet att hålla temperaturökningen under 2 °C krävs det att industriländerna minskar sina utsläpp med 80–95 % till 2050 jämfört med 1990¹¹. Även om en del av detta kan uppnås genom EU-insatser utanför EU:s gränser, tyder en första uppskattning på att EU:s egna utsläpp skulle behöva minskas till cirka 70 %. Den strategi som fastställdes 2008 skulle minska EU:s utsläpp med 20 % till 2020 och, med ett oförändrat scenario, med 25 % till 2030. Detta räcker emellertid inte för att uppnå EU:s mål för år 2050 till lägsta möjliga kostnad. Om åtgärderna försenas måste både EU och dess globala partner att ta igen förseningen efter 2020 till en högre kostnad. IEA har beräknat att varje års förseningar av investeringar i koldioxidsnåla energikällor ökar kostnaden med 300–400 miljarder euro¹². Därför krävs en långsiktig färdplan fram till 2050 för att planera för investeringar på ett kostnadseffektivt sätt.

Det är därför risk för att EU:s uppgift efter 2020 blir svårare och dyrare, eftersom 20-procentsmålet till 2020 nu är en svagare drivkraft än vad som förväntades 2008.

3. EN ANALYS AV 30-PROCENTSMÅLET

De förändrade omständigheter som i så stor utsträckning har påverkat 20-procentsmålet visar även att det finns behov av en noggrann analys av 30-procentsmålet vars ekonomiska följder för EU måste vara tydliga. En större minskning än 20 % skulle med all sannolikhet innebära en skärpning av de nuvarande reglerna eller att nya regler antas. Därmed uppstår frågan vilka

¹¹ För att uppnå målet om en temperaturökning under 2 °C krävs det även att utvecklingsländerna som grupp, i synnerhet de mer avancerade, senast 2020 uppnår en betydande och mätbar minskning i storleksordningen 15–30 % jämfört med den utsläppsökning som förutses i dag.

¹² Uppskattning enligt World Energy Outlook 2009: 500 miljarder US-dollar.

de nya reglerna kommer att bli, vilka regler som blir striktare och på vilket sätt de blir striktare.

Nedan presenteras några alternativ som kan övervägas av EU om och när ett beslut fattas om att införa 30-procentsmålet.

3.1. Möjliga alternativ för att uppnå 30-procentsmålet

Alternativ inom systemet för handel med utsläppsrätter

Utsläppshandeln är det primära verktyget för att driva på utsläppsminskningarna, och bör därför vara utgångspunkten för att gå längre än 20 %.

- *Anpassa utsläppshandeln genom att avsätta en del av de utsläppsrätter som planerats för auktionering* – Om det fattas ett politiskt beslut om att höja målen för utsläppsminskningen, skulle utsläppshandelns främsta bidrag vara att gradvis minska antalet auktionerade utsläppsrätter. Ett mindre antal utsläppsrätter skulle förbättra miljöresultaten och stärka incitamenteffekten på koldioxidmarknaden. Det kan räcka att minska antalet auktionerade utsläppsrätter med cirka 15 %, motsvarande cirka 1,4 miljarder utsläppsrätter, under perioden 2013–2020. Beräkningar tyder på att intäkterna från auktioneringen kan öka med runt en tredjedel eftersom koldioxidpriset förväntas öka mer än vad som motsvaras av det minskade antalet auktionerade utsläppsrätter. Hur medlemsstaterna använder de nya intäkterna från auktioneringen blir viktigt för investeringarna i framtida lösningar med lägre koldioxidutsläpp.
- *Belöna dem som snabbt investerar i högpresterande teknik* – Tack vare benchmarking-systemet går det att se vilka företag som gör snabba framsteg genom förbättrade prestanda och att belöna dem med extra ej tilldelade gratis utsläppsrätter. Detta kan vara ett sätt att frigöra extra finansiering till innovativa företag.

Tekniska alternativ

Reglering kan bidra till att uppnå ambitiösare klimatmål, i synnerhet genom att uppmuntra energi- och resurseffektivitet. Detta kan göras med produktstandarder, såsom de åtgärder som vidtagits enligt ekodesigndirektivet¹³ och gränserna för koldioxidutsläpp från fordon¹⁴, och genomförande av den digitala agendan¹⁵. Smarta elnät kan förändra konsumentbeteendet, öka energieffektiviteten och möjliggöra en högre genomslagskraft för förnybara energikällor. Exempelvis beräknas smarta mätare betala sig på under fyra år genom ökad produktivitet, som ett resultat av mer medvetna kunder och energiprissignaler.

Koldioxidskatter

Skatter på koldioxidutsläpp inom sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln är ett enkelt och marknadsbaserat instrument för att främja lägre utsläpp på nationell eller europeisk nivå. Att anpassa skatten på bränsle och produkter så att den återspeglar koldioxidutsläppen är ett alternativ som vissa medlemsstater redan infört, exempelvis för att utnyttja den stora

¹³ KOM(2010) 245.

¹⁴ Direktiv 2005/32/EG.

¹⁵ Förordning (EG) nr 443/2009.

minskningspotentialen inom uppvärmning, minska bilparkens koldioxidintensitet och effektivisera transporterna. Analysen tyder på att detta kan bli ett viktigt bidrag för att uppnå högre mål, och, beroende på nivån och tillämpningsområdet, generera betydande intäkter för medlemsstaterna. Intäkterna kan sedan användas för investeringar som minskar koldioxidutsläppen för att skapa lokala gröna jobb, och möjliggöra mer miljöanpassad offentlig upphandling enligt direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon¹⁶.

Använda EU-politiken för att driva på utsläppsminskningarna

EU kan fortsätta att uppmana medlemsstater, regioner och städer att öka sina investeringar som minskar koldioxidutsläppen genom att ge en större andel av sammanhållningspolitikens medel till miljöinvesteringar. Detta skulle påskynda den nuvarande trenden att använda sammanhållningsmedel effektivare för att öka andelen förnybara energikällor, energieffektiviteten och främja kollektivtrafiken. Det skulle också vara ett alternativ att använda överskottet av tilldelade utsläppsenheter som finansieringskälla, vilket skulle underminera koldioxidmarknadens miljöintegritet.

Stora potentiella energibesparingar genomförs inte på grund av en mängd marknadsmässiga och juridiska hinder. Ett bättre politiskt ramverk för energieffektivitet skulle bidra till större utsläppsminskningar än 20 %.

Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) ingick inte i 2008 års klimat- och energipaket, men det är områden med potential för ytterligare utsläppsminskningar. Det är dessutom viktigt att behålla och återställa naturliga kolsänkor för att undvika ytterligare utsläppsökningar. I dag är det på grund av osäkra beräkningar¹⁷ och volatilitet¹⁸ svårt att kortsiktigt bedöma verksamheter inom markanvändning och skogsbruk och hur de påverkar EU-målen. Arbetet med att fastställa effektiva regler för dessa verksamheter fortsätter dock, och kan med tiden ge ett växande bidrag till begränsningsinsatserna genom bättre odlingsmetoder och skogsvård. Den gemensamma jordbrukspolitikerna skulle kunna vara ett incitament för jordbrukare och skogsbrukare att införa hållbarare metoder och därmed i högre grad bidra till utsläppsminskningarna över tiden.

Ta hjälp av internationella krediter

EU var först med att inse att insatser utanför unionens gränser kan stimulera åtgärder i den privata sektorn. Mekanismen för ren utveckling (CDM) har lett till flera tusen projekt världen över, ofta med mycket kostnadseffektiva minskningar. Det förefaller dock lämpligare att nu låta tillväxtekonomierna själva driva sådana initiativ, och en generös och långvarig ström av sådana minskningar till låg kostnad inom EU:s utsläppshandel dämpar innovationstakten i EU.

¹⁶ Direktiv 2009/33/EG.

¹⁷ Exempelvis på grund av brist på uppgifter eller överenskomna mätmetoder för koldioxid i skogs- och jordbruksmark.

¹⁸ På grund av de varierande väderförhållandenas stora påverkan (t.ex. stormar som påverkar skogarnas virkesförråd).

Ett sätt att öka EU-åtgärdernas slagkraft är att ersätta en del av efterfrågan på CDM-krediter med nya sektoriella krediter¹⁹. Koldioxidmarknadens finansiering skulle då omdirigeras till åtgärder med en större potential för koldioxidminskningar (t.ex. inom energisektorn i avancerade utvecklingsländer), och koppla den till system såsom en multiplikator²⁰ för konventionella CDM-krediter (t.ex. industriella gasprojekt). Detta skulle kunna leda till betydande ytterligare utsläppsminskningar i utvecklingsländerna som ett bidrag till EU:s insatser, och samtidigt ge större utrymme för CDM i de minst utvecklade länderna.

När det gäller sjöfartens utsläpp kommer EU att fortsätta att arbeta för en internationell överenskommelse genom IMO och klimatkonventionen. Enligt klimat- och energipaketet kommer EU att vidta vidare åtgärder om ingen sådan överenskommelse har nåtts senast den 31 december 2011.

I Köpenhamn gjordes betydande framsteg i utvecklingen av robusta internationella regler för att bättre kunna bekämpa förlusten av tropiska skogar. Samarbetet mellan utvecklingsländer med tropiska skogar, EU-medlemsstater och kommissionen bör främjas. EU skulle delvis kunna uppnå de högre målen för internationella utsläppsminskningkrediter som uppfyller lämpliga standarder för miljöintegritet.

3.2. Svårigheterna med att uppnå 30-procentsmålet

Det faktum att 20-procentsmålet nu är närmare att uppnås jämfört med antagandena 2008 har en tydlig effekt på möjligheterna att uppnå 30-procentsmålet. I absoluta termer skulle den prislapp på 70 miljarder euro 2020 som förutsågs i början av 2008 i dag räcka för att ta EU mer än halvvägs mot en ökning från 20 till 30 %, dock i en situation där EU:s ekonomi är mer ansträngd.

Den ytterligare totalkostnaden för EU att gå från 20 till 30 % beräknas bli cirka 33 miljarder euro 2020, motsvarande 0,2 % av BNP. För att uppnå en 30-procentig minskning beräknas det att koldioxidpriset inom utsläppshandeln skulle uppgå till cirka 30 euro per ton, vilket är den nivå som 2008 beräknades krävas för att uppnå 20-procentsmålet. De inhemska utsläppen skulle minska med 25 % jämfört med 1990, och den återstående minskningen skulle täckas av sparade utsläppsrätter och internationella krediter²¹.

Totalkostnaden för en 30-procentig minskning, inklusive kostnaderna för den 20-procentiga minskningen, uppskattas nu till 81 miljarder euro, eller 0,54 % av BNP²².

Med tanke på att kostnaden för klimat- och energipaketet i början av 2008 beräknades bli 70 miljarder euro utgör detta en ökning på 11 miljarder euro, motsvarande 0,45 % av BNP 2020. Att gå vidare till 30-procentsmålet innebär alltså en ökning på 11 miljarder euro jämfört

¹⁹ I artikel 11a 5 i direktiv 2009/29/EG finns den rättsliga grunden för gemenskapen att ingå avtal med tredjeländer för användning av sektoriella krediter om förhandlingarna om ett internationellt avtal om klimatförändringar inte har avslutats senast den 31 december 2009.

²⁰ Exempelvis skulle multiplikatorn 2 innebära att för varje ton utsläpp från en anläggning som omfattas av utsläppshandeln skulle CDM-krediter motsvarande två ton behöva överlämnas. På så sätt resulterar de krediter som används för ett ton utsläpp i Europa i ytterligare ett tons minskning i ett utvecklingsland.

²¹ Enligt gällande lagstiftning.

²² Beräkningen innehåller kostnaden för att uppnå målet om 20 % förnybara energikällor.

med den absoluta kostnaden för klimat- och energipaketet 2020 enligt beräkningarna från 2008.

Medan kostnaderna tydligt har sjunkit har dock företagens minskade lönsamhet, konsumenternas köpkraft och tillgången till banklån försämrat EU-ekonomins förmåga att investera i teknik som ger lägre koldioxidutsläpp – en följd av krisen som endast kan motverkas genom en återgång till tillväxt och en aktiv politik för att prioritera tillväxten i dessa sektorer.

Var hamnar den extra bördan?

Analysen tyder på att den största potentialen för utsläppsminskningar finns i elsektorn i form av en kombination av effektiviseringar på efterfrågesidan och en minskning av koldioxidintensiva investeringar på utbudssidan. En stor del av elproduktionskapaciteten är föråldrad och behöver bytas ut under den kommande tioårsperioden. Detta erbjuder en stor möjlighet att minska utsläppen, om de nya lösningarna ger mindre koldioxidutsläpp. Vissa av industrisektorerna inom utsläppshandeln har en betydande potential för kostnadseffektiva utsläppsminskningar (t.ex. raffinaderier). I sektorerna som omfattas av insatsfördelning är hushåll och tjänster viktiga för att minska koldioxidutsläppen, framför allt från uppvärmning. I jordbrukssektorn tyder erfarenheter från några medlemsstater på att det kan finnas ytterligare potential att minska utsläppen av metan och dikväveoxid från intensivt lantbruk, även om kostnaderna måste utvärderas noggrant.

När det gäller den geografiska fördelningen är potentialen för att gå från 20- till 30-procentsmålet proportionellt sett större i de fattigare medlemsstaterna. Offentliga och privata medel kommer att behöva mobiliseras för att öka utsläppsminskningen utan att riskera den ekonomiska tillväxten. EU:s sammanhållningspolitik är ett viktigt instrument i detta avseende.

I analysen betonas vidare att den kostnadseffektiva uppdelningen mellan insatser i sektorer inom och utanför utsläppshandeln för 30-procentsmålet relativt sett förblir densamma som för 20-procentsmålet. Om 30-procentsmålet införs skulle taket för utsläppshandeln 2020 bli 34 % i stället för nuvarande 21 % under 2005 års utsläpp, medan det övergripande målet för de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln skulle bli 16 % i stället för nuvarande 10 % under 2005 års utsläpp.

Analysen i det bifogade arbetsdokumentet har utförts på EU-nivå. En potentiell övergång till 30 % skulle kräva ett beslut om en specifik kombination av alternativ för hur de ytterligare minskningarna ska fördelas. En detaljerad konsekvensanalys av medlemsstater och ekonomiska sektorer får grundas endast på de specifika alternativen.

3.3. Andra effekter av 30-procentsmålet

Uppnåendet av 30-procentsmålet kan inte ses isolerat, eftersom det kommer att få en mängd andra konsekvenser.

En av konsekvenserna är att återställa de incitament för innovation som gått förlorade i och med att 20-procentsmålet blivit lättare att uppnå. Detta är särskilt viktigt eftersom teknik för lägre koldioxidutsläpp tenderar att vara mer arbetsintensiv än tekniken i konventionella sektorer. Dessutom ökar den energitryggheten. Om 30-procentsmålet uppnås, minskar importen av olja och gas med cirka 40 miljarder euro 2020 om oljepriset antas vara 88 US-dollar per fat 2020. I stället kan investeringar göras för att främja gröna jobb inom teknik för

lägre koldioxidutsläpp inom EU, såsom ett energieffektivare bostadsbestånd. Makroekonomiska analyser visar i allmänhet små effekter på sysselsättningen – även om det finns skillnader mellan olika sektorer – men en smart användning av intäkterna från auktionering eller koldioxidskatter ger en annan bild. Det kommer också att behövas omskolning och vidareutbildning, och utbildningssystemet måste anpassas, vilket uttrycks i Europa 2020-strategins huvudinitiativ.

Global teknik för låga koldioxidutsläpp och fördelar för luftkvaliteten

Fördelen med att agera tidigt är att det stärker konkurrenskraften så att Europa kan bibehålla en stark position på den snabbväxande globala marknaden för teknik för lägre koldioxidutsläpp.

Det skulle också innebära fördelar för luftkvaliteten. Om 30-procentsmålet uppnås betyder det att mindre utrustning för föroreningsbekämpning behövs för att minska andra föroreningar såsom partiklar, svaveldioxid och tungmetaller. Kostnaderna för att uppnå målen i den temainriktade strategin för luftföroreningar skulle då sjunka med cirka 3 miljarder euro 2020, och en bättre luftkvalitet skulle ge hälsofördelar som beräknas till 3,5–8 miljarder euro 2020²³. Dessa fördelar ingår inte i kostnadsberäkningen för att införa 30-procentsmålet.

1. BEDÖMNING AV RISKEN FÖR KOLDIOXIDLÄCKAGE

En viktig aspekt av EU:s klimatpolitik är att undvika ”koldioxidläckage”, dvs. risken att inhemska åtgärder, i brist på globala insatser, leder till att produktion flyttas till mindre effektiva anläggningar utanför EU, vilket leder till ökade globala utsläpp. Det finns förstås andra konkurrensmässiga för- och nackdelar än koldioxidkostnaden, men ju fler konkurrerande länder som åtar sig likvärdiga utsläppsminskingsnivåer, desto mindre blir risken för koldioxidläckage. Enligt klimat- och energipaketet måste risken för koldioxidläckage övervakas, och åtgärder mot koldioxidläckage måste vidtas.

Det faktum att koldioxidpriset har varit lägre än vad som ursprungligen förutsågs har konsekvenser för debatten om koldioxidläckage. På grund av minskade utsläpp kommer dessutom energiintensiva sektorer som redan omfattas av utsläppshandeln före 2013 sannolikt att ha kvar ett mycket stort antal oanvända gratis utsläppsrätter vid slutet av den andra handelsperioden 2012, som kan överföras till fas tre (2013–2020). Dessa sektorer kommer därför att ha ett bättre utgångsläge i den internationella konkurrensen jämfört med 2008 års beräkningar.

I lagstiftningen om utsläppshandeln anges behovet av en rapport senast i juni 2010 för att undersöka koldioxidläckaget mot bakgrund av resultatet av de internationella förhandlingarna. Eftersom FN:s klimatförhandlingar fortgår, är det svårt att göra en definitiv bedömning. Om Köpenhamnsöverenskommelsen genomförs skulle det vara ett steg i rätt riktning. Alla industriländer och de viktigaste utvecklingsländerna, dvs. huvudkonkurrenterna om EU:s energiintensiva industri, har för första gången officiellt lovat att vidta åtgärder för att minska utsläppen.

²³ Detta kan bidra till att uppnå målen i den temainriktade strategin för luftföroreningar – KOM(2005) 466.

Effekten av EU:s 20-procentsmål, om andra aktörer lever upp till sina lägre utfästelser, beräknas bli under 1 %. Sektorerna för organiska kemikalier, oorganiska kemikalier och gödselmedel drabbas hårdast med produktionsförluster på 0,5 %, 0,6 % respektive 0,7 %. Endast sektorn ”övriga kemikalier” påverkas mer, med 2,4 %. Jämfört med EU:s unilaterala genomförande av 20-procentsmålet skulle vissa av EU:s energiintensiva sektorer faktiskt få ett något bättre utgångsläge, medan det inte skulle göra någon skillnad i andra sektorer. Med tanke på osäkerheten i samband med det faktiska genomförandet av Köpenhamnsöverenskommelsen anser kommissionen att de åtgärder som redan fastställts för att hjälpa de energiintensiva industrierna, dvs. fri tilldelning av och tillgång till internationella krediter, fortfarande är motiverade.

En höjning till 30 %

Den makroekonomiska analysen visar att de ytterligare effekterna av att höja EU:s mål till 30 % blir begränsade för EU:s energiintensiva industri så länge de särskilda åtgärderna för energiintensiv industri finns kvar, om andra aktörer samtidigt står fast vid sina lägre utfästelser jämfört med det nuvarande klimat- och energipaketet. En höjning till 30 % skulle medföra ytterligare beräknade produktionsförluster på cirka 1 % för järnmetall och andra metaller än järn, kemiska produkter och andra energiintensiva industrier jämfört med 20-procentsmålet. Påverkan på sektorerna för organiska kemikalier, oorganiska kemikalier, gödselmedel och ”övriga kemikalier” ökar till 0,9 %, 1,1 %, 1,2 % respektive 3,5 %. Ju mer de viktiga handelspartnerna genomför sina höga utfästelser, desto lägre blir risken för koldioxidläckage.

Ingen slutsats kan dras av erfarenheten hittills från den energiintensiva industrins utsläppsmönster, i synnerhet i vilken utsträckning EU:s klimatpolitik har inneburit att ekonomisk verksamhet har flyttat ut från Europa. Å ena sidan har utsläppen i energiintensiva sektorer minskat betydligt under senare år, och oanvända gratis utsläppsrätter har fått ett ekonomiskt värde. Å andra sidan har investeringar i teknik för lägre koldioxidutsläpp i energiintensiva sektorer stärkt den totala produktiviteten.

Det finns situationer där koldioxidläckage kan få andra effekter än minskad konkurrenskraft. För vissa medlemsstater vid EU:s yttre gränser som har förbindelser med länder utanför EU kan det påverka energitryggheten. Så är till exempel fallet med de baltiska staterna, vars elmarknader har en unik situation. Detta är en av anledningarna till dessa länder enligt systemet för utsläppshandel redan har ett frivilligt och partiellt undantag från fullständig auktionering. Investeringar i överföringsnät kan hjälpa till att minska risken för försörjningstryggheten när det gäller el. Kommissionen kommer också att noggrant följa utvecklingen och, om det är lämpligt, vidta ytterligare åtgärder för att öka energitryggheten och skapa lika villkor för konkurrens på elmarknaderna.

Möjligheter att motverka koldioxidläckage

Den viktigaste frågan i samband med koldioxidläckage är konkurrensskillnaden mellan EU och tredjeländer. Det finns i huvudsak tre olika vägar att gå för att motverka koldioxidläckage, om ett sådant kan visas: att ge ytterligare stöd till energiintensiv industri genom fortsatt fri tilldelning av utsläppsrätter, att höja importkostnaderna för att kompensera de fördelar det innebär att stå utanför politik inriktad på låga koldioxidutsläpp, eller att vidta åtgärder för att få resten av världen att närma sig EU:s ambitionsnivå.

Mot bakgrund av osäkerheten i utfästelserna från Köpenhamn skulle en övergång till 30-procentsmålet kunna åtföljas av ytterligare steg i denna riktning. Dessa åtgärder skulle också ge ytterligare incitament för länder att engagera sig starkare i ett internationellt avtal.

Det mest uppenbara sättet att bidra till att jämna ut villkoren genom åtgärder inom EU är att bibehålla den fria tilldelningen av utsläppsrätter.

Enligt gällande lagstiftning finns också möjligheten att *inkludera import i utsläppshandeln*. Särskilda förslag har utformats i linje med hur internationell flygverksamhet har inkluderats i utsläppshandeln. Detta skulle innebära att utsläppsrätter måste köpas på marknaden för att täcka utsläppen från vissa importerade varor. Liknande förslag diskuteras också i USA, och det är givetvis önskvärt att denna typ av initiativ tas tillsammans med sådana partner.

Detta väcker vidare frågor om EU:s handelspolitik och allmänna intresse av ett öppet handelssystem – ett antal tillväxtekonomier har redan gett uttryck för sina betänkligheter i denna fråga, och varje system måste ta med i beräkningen att industriländers och utvecklingsländers begränsningsinsatser inte sker i samma takt. Man måste också ta hänsyn till hur ökade kostnader för importerade insatsvaror skulle påverka tillverkare inom EU. Dessutom skulle en sådan åtgärd potentiellt kunna kringgås genom att EU:s import levereras från tredjeländernas ”renaste” producenter, medan den ”smutsigare” produktionen behålls för deras inhemska användning.

Ett införande av import i utsläppshandelssystemet skulle behöva utformas mycket noggrant för att säkerställa att det är helt förenligt med WTO:s krav. Det kan bli svårt att införa ett system som går ut på att i detalj fastställa koldioxidutsläppen för varje enskild varukategori, men en sådan precision kan vara nödvändig. Detta talar för att systemet i bästa fall kunde omfatta bara ett begränsat antal standardvaror, exempelvis stål och cement. Det skulle också vara nödvändigt att för varje varukategori fastställa ett genomsnittligt koldioxidutsläpp för den produktion som sker inom EU. Detta skulle kunna bli en administrativ belastning och förutsätta en överenskommelse om ett sådant genomsnitt, sannolikt en svår och långdragen process. Dessutom förefaller det svårt att kontrollera prestanda i enskilda anläggningar i tredjeländer om inte mycket sofistikerade övervaknings- och rapporteringssystem införs på anläggningsnivå.

Åtgärder från EU:s sida skulle på olika sätt kunna bidra till att *få andra länders insatser för att minska koldioxidutsläppen att närma sig EU:s nivåer*, vilket skulle minska konkurrensskillnaderna för energiintensiva industrier. Detta skulle motverka att tredjeländer ”åker snålskjuts” eller bedriver illojal konkurrens.

Exempelvis bör EU överväga att tillämpa ett mer riktat tillvägagångssätt när det gäller typen och erkännandet av internationella krediter i systemet för handel med utsläppsrätter. Några möjliga åtgärder är att stärka insatserna för att gå mot sektoriell kreditering baserad på ambitiösa tröskelvärden för kreditering (utom för de minst utvecklade länderna) och att begränsa användningen av CDM-krediter som genererats i energiintensiva sektorer (t.ex. stål, cement, aluminium) i tredjeländer utom de minst utvecklade länderna. Det bör också övervägas att stärka miljöintegriteten hos CDM-krediter från länder som inte deltar på ett tillfredsställande sätt i de internationella klimatinsatserna. En lovande möjlighet att göra detta är att tillämpa en multiplikator, exempelvis att kräva att två CDM-krediter överlämnas för varje ton som släpps ut inom utsläppshandelssystemet. Dessa idéer kan föras in i bilaterala

avtal om sektoriell kreditering mellan EU och ett antal tredjeländer – EU borde exempelvis stödja ett pilotprojekt för ett avtal med Kina om sektoriell kreditering inom stålsektorn.

Andra ansatser innebär mer direkta ansträngningar av EU att hjälpa partner att nå upp till EU:s ambitionsnivå för klimatinsatser och eliminera eventuella konkurrensskillnader. För utvecklingsländer och tillväxtekonomier skulle detta kunna innefatta tekniköverföring. För mer industrialiserade partner skulle behovet att vidta särskilda åtgärder undanröjas genom den snabba utvecklingen av en internationell koldioxidmarknad, i första hand omfattande de mest energiintensiva sektorerna i världen.

5. SLUTSATS

Sedan EU 2008 fattade det historiska beslutet att motverka klimatförändringen har den ekonomiska krisen medfört vissa grundläggande förändringar av de politiska och ekonomiska förutsättningarna för EU:s klimatpolitik. EU:s ekonomi är utsatt för starka påfrestningar. EU är dock fortfarande fast beslutet att agera mot klimatförändringen. Att hejda den globala temperaturhöjningen är en av de största utmaningarna för vår generation. EU har gått före när det gäller att visa hur trenden med ökade växthusgasutsläpp kan vändas genom konkreta och effektiva åtgärder utan att den ekonomiska tillväxten påverkas negativt. I och med genomförandet av klimat- och energipaketet kommer EU att fortsätta att ligga i täten för de globala ansträngningarna.

Genomförandet av strategier för att minska utsläppen av växthusgaser är en av de viktigaste drivkrafterna för moderniseringen av EU:s ekonomi, genom att investeringar och innovationer styrs mot sektorer med stor potential för framtida tillväxt och sysselsättning. Som anges i Europa 2020-strategin är detta ett av de viktigaste inslagen i varje trovärdig strategi som är inriktad på att bygga ett hållbart välstånd för framtiden.

Detta meddelande har beskrivit hur de ändrade globala förutsättningarna har påverkat de mål som sattes upp 2008. Kostnaderna för att uppnå ett 20-procentsmål har minskat i absoluta tal, vilket är en lättnad för företag som kämpar för att återfå sin lönsamhet, men det innebär också en risk för att 20-procentsmålet inte blir lika effektivt som drivkraft för förändring. Detta sker i en tid då både regeringar och företag har stora ekonomiska begränsningar.

Det är därför nödvändigt att analysera de direkta följderna av en eventuell övergång till ett 30-procentsmål. Ett politiskt beslut att gå vidare till detta mål kan inte fattas utan hänsyn till det internationella sammanhanget. Än så länge har villkoren för att höja målet till 30 % inte uppfyllts. När ett sådant beslut fattas måste man också vara fullt medveten om de ekonomiska konsekvenserna på hemmaplan. Både det internationella sammanhanget och den ekonomiska analysen talar för att EU bör hålla fast vid möjligheten att gå vidare till ett 30-procentsmål: vi bör vara beredda att agera så snart förutsättningarna för att fatta detta beslut är de rätta.

Under tiden måste vi intensifiera ansträngningarna att arbeta tillsammans med våra internationella partner, och driva på och uppmuntra dem för att nå den ambitionsnivå som krävs för att de globala insatserna ska leda till den begränsning av klimatförändringen som vi har förbundit oss att genomföra.

Kommissionen kommer att fortsätta att följa händelseutvecklingen, inklusive konkurrenskraften inom EU:s näringsliv jämfört med de viktigaste internationella konkurrenterna, särskilt dem som ännu inte har vidtagit några övertygande åtgärder mot klimatförändringen. Vidare kommer kommissionen, mot bakgrund av hur det ekonomiska läget och de internationella förhandlingarna utvecklas, att uppdatera analysen som ett underlag för de fortsatta diskussionerna i rådet och Europaparlamentet om innehållet i detta meddelande.