

YSO

Sirkka Haunia

12.02.2009

VASTAANOTTAJA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

**Komission tiedonanto koskien kattavan kansainvälisen ilmastopöimuksen aikaansaamista
Kööpenhaminassa joulukuussa 2009**

U/E-tunnus: -

EUTORI-numero: EU/2009/0578

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle koskien kattavan kansainvälisen ilmastopöimuksen aikaansaamista Kööpenhaminassa joulukuussa 2009.

Ympäristöministeri

Paula Lehtomäki

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

Asia

Komission tiedonanto koskien kattavan kansainvälisen ilmastopöimuksen aikaansaamista Kööpenhaminassa joulukuussa 2009

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2009/0578

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Suomen toimintalinjasta sopiminen.

Ympäristöneuvosto laatii komission tiedonannosta päätelmät 2.3.2009. Myös ECOFIN-neuvosto laatii päätelmät etenkin tiedonannon rahoitusta koskevista osuuksista 10.3.2009 ja CODEV/YAUN-neuvosto laatii päätelmät etenkin kehityskysymyksiä koskevista osuuksista 16.3.2009. Eurooppa-neuvoston on tarkoitus hyväksyä EU:n linjaukset tuleviin neuvotteluihin 19.-20.3.2009.

Asiakirjat:

COM(2008) 39 (28.1.2009)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:**Käsittelijä(t):**

Sirkka Haunia	YM	050 362 2039
Marjo Nummelin	YM	050 461 6653
Harri Laurikka	YM	040 719 3123

Ilmastoryhmä johon kuuluvat kaikki keskeiset ministeriöt (UM, TEM, VM, VNEUS, LVM, MMM)

Suomen kanta/ohje:

Yleistä

Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tavoitteena on, että joulukuussa 2009 Kööpenhaminassa pidettävissä YK:n ilmastopöytäkirjan 15. osapuolikokouksen (COP15) ja Kiotoa pöytäkirjan 5. osapuolikokouksen (COP/MOP5) saadaan päätökseen neuvottelut maailmanlaajuisesta ja kokonaisvaltaisesta sopimuksesta vuoden 2012 jälkeen. Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2007 hyväksymät päätelmät ilmastonmuutoksesta antavat yleiset linjaukset EU:n tavoitteille ja osallistumiselle kansainvälisiin neuvotteluihin. Myös EU:n joulukuussa 2008 sopima ilmasto- ja energiapaketti sisältää linjauksia siirtymisestä uuteen kansainväliseen ilmastopöytäkirjaan. On kuitenkin tarpeen, että näitä linjauksia täsmennetään vuonna 2008 tapahtuneen kehityksen, erityisesti Poznanissa joulukuussa 2008 järjestetyn ilmastokokouksen tulosten valossa ja siirryttäessä neuvotteluissa ratkaiseviin vaiheisiin. Tämän vuoksi Suomi pitää tervetulleena komission tiedonantoa "Kohti kattavaa ilmastopöytäkirjaa Kööpenhaminassa", jossa esitetään EU:n konkreettisia tavoitteita Kööpenhaminassa tehtävälle sopimukselle, erityisesti koskien sopimuksen tavoitteita ja toimia, rahoitusta ja tehokkaiden hiilimarkkinoiden kehittämistä.

Ympäristöneuvosto laatii komission tiedonannosta päätelmät 2.3.2009. Myös ECOFIN-neuvosto laatii päätelmät etenkin tiedonannon rahoitusta koskevista osuuksista 10.3.2009 ja CODEV/YAUN-neuvosto laatii päätelmät etenkin kehityskysymyksiä koskevista osuuksista 16.3. Eurooppa-neuvoston on tarkoitus hyväksyä EU:n linjaukset tuleviin neuvotteluihin 19.-20.3.2009. Lopulliset kannat tiedonannossa esillä oleviin kysymyksiin otetaan neuvostojen valmistelun yhteydessä.

Suomen alustavat kannat komission tiedonannon ja samalla tulevien päätelmien keskeisiin asiakohtiin ovat seuraavat:

- **Suomi katsoo, että kehittyneiden maiden tulisi vähentää koko talouden kattavilla sitovilla päästötavoitteilla kasvihuonekaasupäästöjään 30 % perusvuoden 1990 tasolta vuoteen 2020 mennessä. Samalla kehitysmaiden, erityisesti kehittyneimpien kehitysmaiden, tulisi lisätä ponnistelujaan ja vähentää päästöjä merkittävästi suhteessa päästöjensä nykyiseen kasvu-uraan vuoteen 2020 mennessä. Koko talouden kattavat sitovat päästötavoitteet ottavaa maaryhmää tulisi laajentaa komission esityksestä. Mukaan tulisi pyrkiä saamaan myös sellaiset Kiotoa pöytäkirjan Annex B:n ulkopuoliset maat, tai niiden keskeiset sektorit jotka ovat kehitystasoltaan kehittyneiden maiden tasolla ja kykeneviä osallistumaan ilmastonmuutoksen torjuntaan .**
- **Suomi suhtautuu alustavan myönteisesti tiedonannon tapaisten kriteerien tuomiseen esiin kehittyneiden maiden välisestä taakanjaosta neuvoteltaessa, mutta katsoo, että niiden tarkemmassa määrittelyssä ja tulkinnassa on oltava riittävästi joustavuutta. Myös muista kriteereistä tai lähestymistavoista pitää voida keskustella. Suomi korostaa monipuolisen kriteeristön käyttöä taakanjaon pohjana.**
- **Suomi tukee komission näkemystä, että kehitysmaiden toimien tulisi perustua kansallisiin strategioihin, joiden laatimisen aikataulu, pääpiirteittäinen sisältö ja kattavuus sekä valmistelun tukitoimet määritellään Kööpenhaminan sopimuksessa.**
- **Suomi toteaa, että sopimuksen toimeenpanoa varten kehitysmaissa tarvitaan uutta ja lisäistä rahoitusta. Riittävän rahoituksen turvaamiseksi on tarpeen analysoida erilaisia lähteitä, mukaan lukien innovatiivisia rahoituslähteitä, ja niiden potentiaalia. Suomi**

korostaa rahoituksen taakanjaon oikeudenmukaisuutta ja toteaa, että ilmastotoimien rahoitus tulee myös jatkossa voida kanavoida eri mekanismien kautta.

Yleiset päästöjen vähennystavoitteet

Suomi on hyväksynyt Eurooppa-neuvoston aiempien linjausten mukaisesti kansainvälisten neuvottelujen tavoitteeksi, että maailman keskilämpötilan nousu tulisi rajoittaa alle 2°C-asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna. Tämän saavuttamiseksi Suomi katsoo, että kehittyneiden maiden tulisi vähentää koko talouden kattavilla sitovilla päästötavoitteilla kasvihuonekaasupäästöjään 30 % perusvuoden 1990 tasolta vuoteen 2020 mennessä. Samalla kehitysmaiden, erityisesti kehittyneimpien kehitysmaiden, tulisi lisätä ponnistelujaan ja vähentää päästöjä merkittävästi suhteessa päästöjensä nykyiseen kasvu-uraan vuoteen 2020 mennessä. Tämän vähennyksen tulisi toteutua päästöyksiköiden markkinoille (= hiilimarkkinoille) myytävien päästövähennysten lisäksi. Suomi katsoo, että kehitysmaiden toimien ja toimien ambitiotason määrittelyssä on otettava huomioon niiden erilaiset kehitystasot ja kansalliset olosuhteet.

Kehittyneiden maiden tavoitteet ja kriteerit

Suomi katsoo, että koko talouden kattavat sitovat päästötavoitteet ottavan maaryhmän tulisi olla maksukykyyn suhteutettuna mahdollisimman laaja ja että sitä tulisi laajentaa komission esityksestä. Mukaan tulisi ottaa myös sellaiset Kioton pöytäkirjan Annex B:n ulkopuoliset maat, jotka ovat kehitystasoltaan kehittyneiden maiden tasolla ja kykeneviä osallistumaan ilmastomuutoksen torjuntaan.

Suomi suhtautuu alustavan myönteisesti tiedonannon mukaisiin kriteereihin kehittyneiden maiden väliseen taakanjakoon, mutta katsoo, että niiden tarkemmassa määrittelyssä ja tulkinnessa on oltava riittävästi joustavuutta. Esimerkiksi talouden rakenne vaikuttaa maan päästöintensiteettiin, eikä maan päästöintensiteetistä siten voida vetää suoria johtopäätöksiä päästövähennyspotentiaalista. Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti avoimesti myös mahdollisten muiden kriteerien käyttöön ja pitää tärkeänä, että neuvotteluissa kuunnellaan myös muiden teollisuusmaiden näkemyksiä. Suomi korostaa monipuolisen kriteeristön käyttöä taakanjaon pohjana. Toisaalta Suomi ei pidä henkeä kohti laskettujen päästöjen käyttöä oikeudenmukaisena maiden talouden rakenteen erilaisuuden takia. Suomi korostaa, että kriteerien valinnan lisäksi niiden yhdistämismenetelmä vaikuttaa olennaisesti maiden toteutuviin päästötavoitteisiin ja vaatii jatkossa erillistä arviointia.

Suomi katsoo, että kehittyneiden maiden 30 % päästövähennystavoitteen tulee perustua todellisiin toimiin ja tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon sallittujen päästömääräyksiköiden ylijäämä velvoitekaudelta 2008-2012 sekä hiilinielujen laskentasäännöt (ks. alla).

Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsänhoito

Suomi tavoittelee nieluille rajoitettua roolia uudessa ilmastosopimusjärjestelmässä. Suomelle ei tulisi muodostua metsien roolista johtuvia haastavampia päästövähennysvelvoitteita. Suomi on hyvin kriittinen laskentatavoille, jotka mahdollistavat luonnontieteellisen nielun muuttumisen laskennalliseksi päästökseksi. Suomi on hyvin kriittinen siihen, että pakollisiin velvoitteisiin maankäyttö, maankäytön muutos- ja metsätalouseläimillä sisällytetään sellaisia alueita joiden laskentaan sisältyy suuria epävarmuuksia.

Kehitysmaiden toimet

Suomi tukee komission näkemystä, että kehitysmaiden toimien tulisi perustua kansallisiin strategioihin, joiden laatimisen aikataulu, pääpiirteittäinen sisältö ja kattavuus sekä valmistelun

tukitoimet määritellään Kööpenhaminan sopimuksessa. Suomi katsoo, että tulisi pyrkiä siihen, että kehittyneemmät kehitysmaat määrittelisivät Kööpenhaminan sopimuksessa sitovia päästövähennystavoitteita avainsektoreille strategioiden laatimisen pohjaksi.

Päästöyksiköiden markkinat

Suomi on valmis tarkastelemaan mahdollisuutta luoda kansallisista ja alueellisista ns. cap-and-trade päästökauppajärjestelmistä OECD-laajuinen markkina vuoteen 2015 mennessä ja pyrkiä laajentamaan tätä markkinaa myös kehittyneempiin kehitysmaihiin. Suomi katsoo, että tämä on tehokkain toteutettavissa oleva tapa samanaikaisesti vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja ns. hiilivuotoa päästötavoitteiden ulkopuolisiin maihin. Suomi pyrkii neuvotteluissa ylläpitämään suomalaisen teollisuuden kilpailukykyä siirtymävaiheessa, jossa kansainväliselle kilpailulle alttiina olevilla sektoreilla ei ole vastaavia päästövelvoitteita päästökaupan ulkopuolella.

Suomi tukee pyrkimyksiä uudistaa puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) siten, että sen hallinto paranee ja tehostuu ja että hallinnon läpinäkyvyys lisääntyy. Suomi pitää tärkeänä, että CDM:n yhteydessä pyritään varmistamaan todelliset ja lisäiset päästövähennykset. Suomi tarkastelee tässä vaiheessa avoimesti ja tarkasti siirtymistä CDM:stä sektorikreditointi tai päästökauppa (cap and trade sektorikohtaisesti) järjestelmiin erilaisissa kehitysmaissa ja eri sektoreilla.

Erityissektorit

Suomi tukee pyrkimyksiä päästövähennystoimiin kansainvälisessä lento- ja meriliikenteessä. Näiden sektoreiden päästövähennystavoite tulisi määritellä osana Kööpenhaminan sopimusta, mutta niiden kansainvälisestä luonteesta johtuen päästövähennystoimista tulisi ensisijaisesti pyrkiä sopimaan lentoliikenteen osalta Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) ja meriliikenteen osalta Kansainvälisessä Merenkulkujärjestössä IMO:ssa. Suomi suhtautuu varauksellisesti näiden sektoreiden sisällyttämiseen kansallisiin päästöihin.

Suomi on valmis tarkastelemaan mahdollisuutta sopia HFC-kaasujen vähentämisestä erillisellä järjestelyllä Kööpenhaminan sopimuksessa.

Tuki kehitysmaille – rahoitus ja teknologia

Kööpenhaminan sopimuksen aikaansaaminen edellyttää riittävää, uutta ja ennakoitavissa olevaa kansainvälistä tukea kehitysmaille ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevia toimia varten. Valtaosan tulevasta rahoituksesta, etenkin ilmastomuutoksen hillintään, odotetaan kanavoituvan yksityisten investointien kautta. Sopeutumistoimet, etenkin kaikkein köyhimmissä ja haavoittuvimmissa maissa, vaativat kuitenkin mittavaa julkista rahoitusta.

Komission tiedonannossa arvioidaan että ilmastomuutoksen hillintään tarvitaan vuoteen 2020 mennessä n. EUR 175 miljardia vuodessa, yli puolet tästä kehitysmaissa. Sopeutumista varten arvioidaan tarvittavan kehitysmaissa n. EUR 23-54 miljardia vuodessa vuonna 2030. Luvut perustuvat mm. YK:n ilmastopimussihteeristön ja Kansainvälisen Energiajärjestön (IEA) arvioihin. Suomi katsoo, että on tarpeen jatkaa rahoitustarpeen analyysiä ja tarkentamista kansainvälisten neuvottelujen kuluessa. Ilmastopimuksen toimeenpanosta kehitysmaissa tulee aiheutumaan myös Suomelle kustannuksia. Suomen tulee neuvotteluissa ottaa huomioon se mahdollisuus, että saatamme joutua tukemaan ilmastopimuksen toimeenpanoa kehitysmaissa vuotuisilla summilla, jotka saattavat olla erittäin huomattavia. Näitä kustannuksia ei toistaiseksi ole voitu ottaa huomioon valtiontalouden kehyksissä, joita parhaillaan laaditaan vuoteen 2013 saakka. Kustannuksista ja rahoitustavoista tullaan tekemään ministeriöiden ja tutkimuslaitosten yhteistyönä tarkat laskelmat ja arviot neuvottelujen kuluessa.

Suomi katsoo, että lisärahoituksen saamiseksi on tärkeää pohtia erilaisia lähteitä ja niiden potentiaalia tuottaa uutta, ennakoitavissa olevaa rahoitusta ilmastotoimille kehitysmaissa. Suomi toteaa, että komission esityksiä mahdollisista rahoitusmalleista (maiden yhteisesti sovitut maksuosuudet tai päästöyksiköiden kansainvälinen huutokauppa) tai näiden yhdistelmästä voidaan tutkia edelleen neuvottelujen osana, ottaen huomioon kansallisen budjettikäytännön asettamat vaatimukset. Suomi katsoo, että on tärkeää, että rahoituksen taakanjaossa pyritään mahdollisimman oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen malliin, johon kaikki osapuolet osallistuvat mahdollisuuksiensa mukaisesti.

Suomi yhtyy komission kantaan siitä, että tuleva ilmastorahoitusarkkitehtuuri käsittää useita eri rahoituslaitoksia ja mekanismeja, sekä ilmastopimuksen alaisuudessa että sen ulkopuolella. Arkkitehtuurin tulee perustua mahdollisimman pitkälti olemassa oleviin instituutioihin, joita kuitenkin tulee tarkastella ja tarpeen vaatiessa niiden hallintoa ja käytäntöjä uudistaa vastaamaan sopimuksen toimeenpanon tarpeisiin. Suomi katsoo että komission esitys uuden korkean tason koordinaatioelimen perustamiseksi rahoitusarkkitehtuurin koherenssin ja synergioiden lisäämistä varten on hyödyllinen, mutta sen yksityiskohdista ja koordinaatioelimen mandaatista, kokoonpanosta ja resurssoinnista tulee jatkaa keskustelua.

Suomi suhtautuu varauksella komission esitykseen uudesta arvopaperistamismekanismista (Global Climate Change Mechanism), eikä katso tämän olevan kustannustehokas tapa rahoituksen hankkimiseksi. Vapaaehtoisuuteen perustuvana lisäelementtinä se on kuitenkin harkitseminen arvoinen, mikäli jotkut maat osoittavat siihen valmiutta.

Suomi katsoo, että tukea vähäpäästöisen teknologian tutkimukselle, kehittämiselle ja pilottiprojekteille tulee lisätä merkittävästi. Tässä vaiheessa Suomi kuitenkin katsoo, että ehdotusta tuen monikertaistamisesta tulee vielä tarkastella tarkemmin. Suomi yhtyy myös komission esitykseen siitä, että kehitysmailla suunnattavaa teknologiarahoitusta voitaisiin neuvotteluissa arvioida harkittavaksi niiden kansallisten strategioiden arvioinnin yhteydessä. Suomi pitää tärkeänä, että teknologian osalta tiedonanto korostaa kehitysmaiden valmiuksien parantamista ja koulutusta, sekä ilmastomyötäisen, vähäpäästöisen teknologian markkinaesteiden vähentämistä ja teollisoikeuksien turvaamista.

Trooppinen metsäkato

Suomi toteaa, että lähes 20 % maailman kasvihuonekaasupäästöistä on peräisin trooppisten metsien hävittämisestä. Tämän vuoksi Suomi pitää tärkeänä, että kehitysmaiden metsäkadosta aiheutuvien päästöjen vähentäminen ja trooppisten metsien muuttaminen hiilinieluksi on mukana Balin toimintaohjelmassa. Tämä määrä on niin merkittävä, että se edellyttää kehitysmailta merkittäviä politiikkamuutoksia ja toimia kestävänsä metsätalouden edistämiseksi sekä huomattavaa rahoituspanosta kehittyneiltä mailta. Suomi katsoo, että ottaen huomioon metsäkadon vähentämisen merkityksen sopimuksen kokonaisuudessa, mahdolliseen rahoitukseen voidaan sitoutua vasta sitten kun, keskeiset sopimuksen elementit ovat tiedossa, mukaan lukien nielulaskentaa koskevat säännöt.

Pääasiallinen sisältö:

Yleistä:

Komission tiedonanto "Kohti kattavaa ilmastopimusta Kööpenhaminassa" julkaistiin 28.1.2009. Tiedonannossa komissio esittää konkreettisia tavoitteita Kööpenhaminassa tehtävälle sopimukselle, erityisesti koskien sopimuksen tavoitteita ja toimia, rahoitusta ja tehokkaiden hiilimarkkinoiden kehittämistä. Tiedonanto toimii pohjana EU:n muodostaessa kantojaan vuoden 2009 ilmastopimusneuvotteluja varten. Puheenjohtaja on tiedonannon pohjalta laatinut päätelmät, jotka on

tarkoitus hyväksyä 2.3.2009 ympäristöneuvostossa. Päätelmät on hyväksymisen jälkeen määrä toimittaa kevään Eurooppa-neuvostolle tiedoksi.

Kehittyneiden maiden tavoitteet:

Komission tiedonanto lähtee siitä, että kehittyneet maat sopisivat uusista absoluuttisista ja koko talouden kattavista päästötavoitteista vuoden 2012 jälkeiselle ajalle joulukuussa Kööpenhaminan ilmastokokouksessa. Kehittyneiden maiden tulee näyttää ilmastopöytäkirjassa johtajuutta ja osoittaa, että siirtymineen vähähiiliseen yhteiskuntaan on mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

Kehittyneiden maiden päästötavoitteiden tulisi mahdollistaa maapallon keskilämpötilan nousun rajoittaminen alle 2°C-asteeseen. Tiedonanto viittaa hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n neljänteen arviointiraporttiin, jonka mukaan kehittyneiden maiden päästöt tulisi vähentää 25-40 % verrattuna vuoden 1990 tasoon vuoteen 2020 mennessä ja 80-95 % vuoteen 2050 mennessä.

Tiedonanto lähtee tavoitetasosta, jossa kehittyneet maat vähentävät päästöjään 30 % perusvuoden 1990 tasolta vuoteen 2020 mennessä. Tämä päästötavoite tulisi saavuttaa riippumatta siitä, miten perusvuosi sopimukseen lopulta valitaan.

Kehittyneiden maiden päästötavoitteet eivät koske tiedonannossa ainoastaan maita, joilla on päästötavoite Kiiton pöytäkirjassa. Lisäksi absoluuttiset koko talouden kattavat päästötavoitteet tulisi asettaa mm. USA:lle, Turkille ja Valko-Venäjälle (ilmastopöytäkirjan liitteen I maita), Meksikolle ja Etelä-Korealle (OECD:n jäsenmaita), Maltalle ja Kyprokselle (EU:n jäsenmaita) sekä Kroatia (hakenut EU:n jäsenyyttä). Lisäksi tiedonannossa viitataan yleisellä tasolla "mahdollisiin kandidaatteihin", joka jää tiedonannossa epäselväksi.

Komission analyysin mukaan on selvää, että velvoitteiden määrittely ei voi perustua mihinkään yksittäiseen kriteeriin. On käytettävä useita kriteerejä, joiden avulla pyritään takaamaan maiden ja maaryhmien reilu kohtelu ja tavoitteiden tasapuolisuus. Komissio ehdottaa tiedonannossa neljää kriteeriä, jotka ovat avainasemassa velvoitteiden laskennassa:

- BKT / henkilö: heijastaen maan kykyä maksaa päästövähennyksistä maassa ja ostaa päästövähennyksiä kehitysmaista
- kasvihuonekaasupäästöt / BKT-yksikkö: osoittaen maan päästövähennyspotentiaalia
- trendi kasvihuonekaasupäästöissä 1990-2005: tunnistaa maan jo tekemät toimet päästöjen vähentämiseksi
- väestömäärän muutos 1990-2005: ottaen huomioon maan väestömäärän ja kokonaiskasvihuonekaasupäästöjen yhteyden.

Komissio esittää tiedonannon taustadokumentissa yhden mahdollisuuden, jolla ao. kriteerit voisi yhdistää ja joka toteuttaa EU:n asettamat tavoitteet (LULUCF-sektoria ei ole huomioitu). Menetelmä on kuitenkin esimerkinomainen.

Kriteeristön lisäksi tiedonannossa nostetaan esiin kaksi erillistä kysymystä, jotka tulee ottaa huomioon kehittyneiden maiden tavoitteen asettamisessa siten, että 30 % päästövähennystavoite vuoteen 1990 verrattuna saavutetaan todellisin päästövähennyksin:

- Kiiton velvoitekaudelta 2008-2012 ylijäävät sallitut päästömääräyksiköt (AAU:t): taustadokumentissa näiden vaikutukseksi vuositasona arvioidaan n. 4 % vuoden 1990 päästöä; sekä
- säännöt LULUCF-sektorin päästöjen tai nielujen laskentaan: tiedonannossa ei oteta kantaa eri laskentamenetelmiin.

Kehitysmaiden toimet

Komission tiedonanto lähtee siitä, että kehittyneiden maiden johtajuuden lisäksi kehitysmaiden on lisättävä ponnistelujaan päästöjen vähentämiseksi. Päästöjä tulisi uusimpien tieteellisten selvitysten valossa vähentää 15-30 % suhteessa tasoon ilman toimia (=päästöjen nykyinen kasvu-ura) vuoteen 2020 mennessä. Nämä toimet on tehtävä niiden lisäksi, missä kehitysmaat myyvät päästövähennyksiä esimerkiksi puhtaan kehityksen mekanismeissa (ks. hiilimarkkinat) kehittyneille maille. Näihin toimiin tulisi kuulua myös metsäkadon vähentämistoimet.

Kehitysmaiden toimien ja toimien ambitiotason määrittelyssä on otettava huomioon niiden erilaiset kehitystasot ja kansalliset olosuhteet. Tähän päästään hyödyntämällä maiden jo valmistelemia kansallisia strategioita. Kansallisia strategioita ovat valmistelleet mm. Kiina, Intia, Etelä-Afrikka ja Brasilia. Komission mukaan kyseisten ja muiden kehittyneiden kehitysmaiden tulisi päivittää strategiansa ja osoittaa Kööpenhaminassa sopiva ambitiotaso vuodelle 2020.

Kaikkien kehitysmaiden pl. vähiten kehittyneet maat tulisi sitoutua laatimaan kansallinen strategia vuoden 2011 loppuun mennessä. Strategioiden tulisi tarjota uskottava kehityspolku päästöjen hillinnälle ja katettava kaikki avainsektorit, kuten sähköntuotanto, liikenne, energiantensiivinen teollisuus ja relevanteissa maissa myös metsät ja maatalous. Strategioihin tulisi liittää toimien kustannukset, jotta voitaisiin tunnistaa mihin toimiin kehitysmaat tarvitsevat tukea ja mitkä ne voivat rahoittaa itse. Hyväksyttävien ja verifioitavien strategioiden laadinta olisi edellytys kansainväliselle rahoitukselle. Rahoituksen lisäksi monet kehitysmaat vaatisivat kapasiteetin kehittämistä sekä strategioiden laadintaan että niiden implementointiin.

Strategioiden laadinnassa tulisi hyödyntää riippumatonta teknistä analyysiä niiden ambitiotason varmistamiseksi. Analyysiin voitaisiin hyödyntää mm. sektorilähestymistapoja. Uudella päästövähennystoimien tukimekanismilla (Facilitative Mechanism for Mitigation Support) kohdennettaisiin tekniseen analyysiin perustuen ehdotetut toimet tarjottuun bilateraaliin ja multilateraaliin rahoitukseen. Tukimekanismi myös arvioisi ovatko ehdotetut toimet riittäviä suhteessa kehitysmaan kykyyn ja kehitysmaaryhmän päästötavoitteeseen kokonaisuutena. Mikäli toimet eivät ole riittäviä, mekanismi arvioisi vaihtoehtoja lisätä ambitiotasoa.

Kehitysmaiden hyväksytyt toimet kirjattaisiin kansainväliseen rekisteriin. Rekisterissä olisi listaus toimista sekä arvio päästövähennyshyödyistä. Hyötyjen tulisi olla läpinäkyvästi esitetty hyödyntäen asianmukaisia mittaus-, raportointi- ja verifiointimenetelmiä.

YK:n ilmastososopimus arvioisi kehitysmaiden toimien ja toisaalta rahoituksen riittävyyttä.

Kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöt ja fluorihilivedyt

Lento- ja meriliikenteen päästöt eivät tähän mennessä ole olleet päästörajoitusten piirissä. Tiedonannossa lähdetään siitä, että myös nämä sektorit liitettäisiin uuteen sopimukseen. Kasvihuonekaasupäästöt tulisi rajoittaa vuoden 2005 tason alapuolelle vuoteen 2020 mennessä ja merkittävästi vuoden 1990 päästöjen alapuolelle vuoteen 2050 mennessä. Koska sektorit ovat luonteeltaan globaaleja, myös päästövähennystoimien tulisi kattaa kaikki maat. Päästövähennystoimista tulisi sopia lentoliikenteen osalta Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) ja meriliikenteen osalta Kansainvälisessä Merenkulkujärjestössä (IMO) vuoteen 2010 mennessä. Päästövähennystoimissa tulisi ottaa huomioon mahdolliset negatiiviset vaikutukset eristyksissä oleville alueille, kaukaisille saarivaltioille sekä vähiten kehittyneille kehitysmaaille. Mikäli vuoden 2010 loppuun mennessä ICAO:n ja IMO:n piirissä ei päästä sopuun toimista, päästöt tulisi

laskea kansallisiin päästöihin Kööpenhaminan sopimuksessa. Komissio toteaa myös, että meriliikenteen osalta EU ryhtyy omiin toimiin, jos maailmanlaajuisista toimista ei saada sovittua.

Montrealin pöytäkirjan yhteydessä sovittu luopuminen HCFC-kaasujen käytöstä seuraavalla vuosikymmenellä saattaa johtaa HFC-kaasupäästöjen nopeaan kasvuun. Monet HFC-kaasut ovat voimakkaita kasvihuonekaasuja. Tiedonannon mukaan Kööpenhaminan sopimukseen tulisi sisältyä kansainvälinen HFC-kaasupäästöjen vähentämisjärjestely. Tämä antaisi signaalin yksityisen sektorin tutkimukselle ja tuotekehitykselle.

Päästöyksiköiden markkinat (hiilimarkkinat)

Komission tiedonannossa päästöyksiköiden markkinoita käsitellään toisaalta tarkastelemalla yritystason kansallisia ja alueellisia päästökauppajärjestelmiä (engl. cap-and-trade) eri maissa ja toisaalta tarkastelemalla YK:n hyväksymien päästöjen kompensointimekanismien (engl. offsetting-mechanisms) kehittämistä.

Yritystason päästökauppajärjestelmissä, kuten EU:n päästökauppajärjestelmässä, valituille sektoreille asetetaan tyypillisesti absoluuttinen päästökatto. Päästökaton asettamisen jälkeen sektoreiden yrityksille jaetaan päästöoikeuksia joko ilmaiseksi tai huutokaupalla päästökattoon vastaava määrä tai vähemmän. Yritysten on sovituin väliajoin palautettava päästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia ja ne voivat käydä päästöoikeuksilla kauppaa.

Päästöjen kompensointimekanismeissa kehittyneet maat voivat kompensoida omia päästöjään tukemalla päästövähennyshankkeita tai toimia päästötavoitteiden ulkopuolisissa maissa (= kehitysmaissa). Kioton pöytäkirja sisältää jo yhden kompensointimekanismin: puhtaan kehityksen mekanismin (CDM), jonka avulla kehittyneet maat voivat hankkia sertifioituja päästövähennyksiä kehitysmaissa toteutettavista hankkeista tai ohjelmista.

Komission lähtökohtana on, että yrityskohtaiset päästökauppajärjestelmät ovat lupaavimpia instrumentteja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja erityisesti sektoreilla, joilla on suhteellisen suuria päästölähteitä. Järjestelmien etuna ovat kustannustehokkuus ja tehokkuus ympäristötavoitteen saavuttamisessa. Järjestelmiä voidaan ja niitä tulisi linkittää toisiinsa päästöjen vähentämisen kustannusten vähentämiseksi. Tällaisen linkittämistyön tulisi kuitenkin tapahtua YK:n ilmastopimuksen ulkopuolella.

Kööpenhaminan sopimus voi komission mukaan tukea yritystason päästökauppajärjestelmien kehittymistä määrittelemällä maailmanlaajuisesti ja maakohtaisesti päästötavoitteita. Tavoitteena tulee olla OECD:n laajuiset hiilimarkkinat vuoteen 2015 mennessä. Kehittyneempien kehitysmaiden tulisi tulla mukaan näille markkinoille vuoteen 2020 mennessä. EU:n tulisi erityisesti pyrkiä yhteistyöhön Yhdysvaltojen uuden hallinnon kanssa ja aloittaa vastaava bilateraalitason työ halukkaiden muiden maiden kanssa. EU:n tulisi komission mukaan myös tukea kiinnostuneita kehitysmaita saamaan kokemuksia päästökaupasta. Erityisesti tämä koskee hallinnollisten valmiuksien ja instituutioiden kehittämistä ja päästöjen seurantaa ja todentamista.

Päästöjen kompensointimekanismien osalta komissio ehdottaa nykyisen CDM:n uudistamista. Uudistus tulisi toteuttaa siten, että hankkeiden jo olemassa oleva ns. lisäisyysvaatimus (engl. additionality) otetaan huomioon ja että hyväksyttäviä päästövähennyksiä saisi nykyisestä poiketen vain riittävän korkeiden kustannusten hankkeista. Kehittyneissä kehitysmaissa ja kilpailluilla sektoreilla, projektilähtöisestä CDM:stä tulisi lisäksi luopua ja siirtyä ns. sektorikreditointijärjestelmiin (engl. sectoral carbon market crediting mechanisms). Näillä voitaisiin tehokkaasti tukea uuden vähähiilisen teknologian kehitystä ja käyttöä sekä mahdollistaa sujuva siirtyminen yritystason päästökauppajärjestelmään.

Tuki kehitysmaille - rahoitus ja teknologia

Pitkän tähtäimen ilmastopolitiikan tule tukea maiden kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista. Kööpenhaminan sopimuksen tulee sisältää myös riittävä tukipaketti kehitysmaille. On todennäköistä, että rahoituskysymykset ovat avainasemassa ilmastoneuvottelujen lopputuloksen kannalta. Varsinkin nopeasti kasvavien talouksien kuten Kiina, Intia, Brasilia ja Etelä-Afrikka, sitoutuminen päästöjä vähentäviin toimiin edellyttää maiden omien toimien lisäksi myös huomattavaa lisäpanostusta kansainväliseen rahoitukseen, maiden valmiuksien parantamiseen ja teknologiayhteistyöhön. Toisaalta ilmastomuutokseen sopeutuminen etenkin köyhimmissä ja haavoittuvimmissa maissa vaatii mittavaa lisärahoitusta.

Tiedonannossa todetaan, että päästöjen vähentämiseksi maailmanlaajuisesti tarvitaan n. EUR 175 miljardin lisäinvestointeja vuodessa vuoteen 2020 mennessä, yli puolet tästä kehitysmaissa. Lisäksi tarvitaan mittavaa rahoitusta turvaamaan sopeutumistoimia etenkin köyhimmissä ja haavoittuvimmissa maissa. Ilmastopimussihteeristön arvion mukaan sopeutumisen kustannukset kaikissa kehitysmaissa olisivat välillä EUR 23-54 miljardia vuodessa vuonna 2030. On huomattava, että sopeutumisen kustannuksiin vaikuttaa myös se miten päästöjen vähentämisessä onnistutaan.

EU:n tavoitteeksi on jo aikaisemmin hyväksytty riittävän, uuden, ja ennustettavissa olevan rahoituksen turvaaminen ilmastopimoksen toimeenpanon tukemiseksi kehitysmaissa. Lisärahoitusta tullaan tarvitsemaan niin julkiselta kuin yksityiseltäkin sektorilta.

Komissio esittää kahta vaihtoehtoa uuden, lisäisen rahoituksen turvaamiseksi. Mahdollisesti nämä olisivat myös yhdistettävissä. Molemmat vaihtoehdot ovat jo olleet esillä neuvotteluissa muiden maiden taholta esitettyinä. Ensimmäinen vaihtoehto on yhteisesti sovittu vuotuinen maksusitoumus kehittyneille maille, joka perustuisi yhteisesti neuvoteltuihin taakanjaon kriteereihin. Näitä kriteereitä olisivat maan maksukyky (bruttokansantuote) ja päästöt. Pyrkimyksenä olisi eräänlainen 'saastuttaja maksaa' - malli. Tässä mallissa maat siis sitoutuisivat tiettyyn vuotuisen maksuosuuteen, joka maksettaisiin valtion budjetista. Rahoitus voitaisiin komission mukaan kohdentaa olemassa oleviin rahastoihin tai kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön.

Toinen komission esittämä vaihtoehto on kehittyneiden maiden päästömääräyksiköistä sovittavan määrän osoittaminen kansainväliseen huutokauppaan, ja näin saatujen tulojen käyttäminen ilmastotoimiin kehitysmaissa. Komissio esittää myös, että edellä mainittujen rahoituksen lähteiden lisäksi tulee harkita kansainväliselle laiva- ja meriliikenteelle osoitettavan maksun käyttämistä ilmastotoimiin kehitysmaissa.

Molemmissa malleissa on komission mukaan tärkeää että sekä rahoituksen saatavuus että sen avulla rahoitettavien toimien tuloksellisuus pystytään arvioimaan ja todentamaan.

Lisärahoituksen potentiaalisten lähteiden lisäksi keskeinen rahoitukseen liittyvä kysymys on se, miten ja kuka sitä hallinnoi. Kehitysmaat ovat esittäneet neuvotteluissa, että kaikki ilmastorahoitus tulisi kanavoida ilmastopimoksen (UNFCCC) alaisuuteen ja suoraan ohjaukseen. Tiedonannossa todetaan, että kansainvälinen ilmastorahoitus tulee kuitenkin myös jatkossa todennäköisimmin kanavoitumaan sekä UNFCCC:n alaisuuteen (etenkin Maailman Ympäristörahasto GEF ja sen alaisuudessa olevat ilmastorahastot ja Kioton pöytäkirjan alainen Sopeutumisrahasto) että sen ulkopuolelle (kuten Maailmanpankki, alueelliset kehityspankit, YK järjestöt ja rahastot) ja käsittämään myös kahdenvälisen kehitysavun. Tämä tarkoittaa tarvetta nykyistä parempaan koordinaatioon ja synergiaan eri rahoitusmekanismien ja -instituutioiden välillä. Komissio esittää uutta korkean tason koordinaatioelintä (High-level Forum on International Climate Finance) jonka tehtävänä olisi mm. tarkastella rahoituksen riittävyyttä ja tehokkuutta, ja tehdä ehdotuksia näiden parantamiseksi. Edustettuina olisivat niin hallitukset kuin myös kv. rahoituslaitosten ja yksityisen sektorin edustajat.

Nopean rahoituksen aikaansaamiseksi komissio esittää keskusteltavaksi uuden ns. 'arvopaperistamis-mekanismin' (Global Climate Change Mechanism) perustamista. Tämän tarkoitus olisi ensisijaisesti rahoittaa kiireisiä sopeutumistoimia kaikkein köyhimmissä maissa.

Teknologian osalta tiedonanto korostaa kehitysmaiden valmiuksien parantamista ja koulutusta, sekä ilmastomyötäisen, vähäpäästöisen teknologian markkinaesteiden vähentämistä ja teollisoikeuksien turvaamista. Komissio esittää, että kehittyneet maat sitoutuisivat osana Kööpenhaminan sopimusta ilmastoon liittyvän tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kaksinkertaistamiseen vuoteen 2012 mennessä, ja nelinkertaistamiseen vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi tiedonannossa esitetään uuden neuvoa antavan työryhmän perustamista teknologiayhteistyötä varten. Sen tehtävänä olisi erityisesti teknologian alueella tapahtuvan edistyksen ja tutkimusrahoituksen arviointi ja erilaiset neuvontapalvelut kehitysmaille.

Kansallinen käsittely:

Käsittely kansallisen ilmastoryhmän kokouksessa 30.1.2009 ja 6.2.2009 sekä kirjallisessa menettelyssä 9.2.2009.

Ympäristöjaoston (virkamieskokoonpano) kirjallinen menettely 10.2.2009.

EU-ministerivaliokunta 12.2.2009.

Eduskuntakäsittely:

E-kirje toimitetaan eduskuntaan 12.2.2009.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Tiedonanto ei aiheuta muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset ja muut vaikutukset:

Komission tiedonannossa esitetyillä toimilla ja sitoumuksilla voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Suomelle ja Euroopalle, mikäli niistä saavutetaan yhteisymmärrys kansainvälisissä neuvotteluissa. Suomi pitää kuitenkin mielessä ilmastonmuutokset haitalliset pitkän aikavälin vaikutukset talouteen, ellei kattavaa, maailmanlaajuisia ja riittävän kunnianhimoista sopimusta saada aikaan.

Kansainvälisen ilmastopimuksen aikaansaaminen edellyttää uuden, lisäisen ja ennakoitavissa olevan rahoituksen osoittamista kehitysmaille sopimuksen toimeenpanoa varten. Vaikka suuri osa etenkin ilmastonmuutokseen hillintään tarvittavasta rahoituksesta onkin odotettavissa yksityiseltä sektorilta ja erilaisten markkinamekanismien tuloksena, on selvää että myös julkista lisärahoitusta tarvitaan. Tiedonannossa todetaan, että päästöjen vähentämiseksi maailmanlaajuisesti tarvitaan n. EUR 175 miljardin lisäinvestointeja vuodessa vuoteen 2020 mennessä, yli puolet tästä kehitysmaissa. Lisäksi tarvitaan mittavaa rahoitusta turvaamaan sopeutumistoimia etenkin köyhimmissä ja haavoittuvimmissa maissa. Ilmastopimussihteeristön arvion mukaan sopeutumisen kustannukset kaikissa kehitysmaissa olisivat välillä EUR 23-54 miljardia vuodessa vuonna 2030. Rahoituksen oikeudenmukainen taakanjako on yksi keskeisiä neuvottelukysymyksiä.

Sopimuksesta Suomelle mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida, koska neuvottelut ovat vielä kesken. Näin ollen näitä kustannuksia ei ole voitu ottaa vielä huomioon valtiontalouden parhaillaan laadittavissa kehyksissä. Kustannuksista tullaan tekemään koko ajan tarkempia analyyskejä ja tarkat arviot täsmentyvät neuvottelujen kuluessa.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee myös huomioida uusien, vähäpäästöisten teknologioiden edistämisen ja energiatehokkuutta edistävien ratkaisujen mukanaan tuomat pitkän aikavälin mahdollisuudet uusien työpaikkojen luomiseksi ja energiaturvallisuuden lisäämiseksi.

Kansainvälisessä kilpailussa toimivan EU:n ja Suomen energia-intensiivisen teollisuuden kilpailukykyyn vaikuttaa merkittävästi kilpailijamaiden teollisuuteen kohdistuvien päästöjen rajoittamistoimien tiukkuus.

Suomessa osa uuden kansainvälisen ilmastopimuksen taloudellisista vaikutuksista konkretisoituisi mahdollisina muutoksina EY-lainsäädäntöön. Tämä koskisi vaikutuksia siirtymisestä EU:n 20 %:n päästövähennystavoitteesta korkeampaan päästövähennysprosenttiin. Euroopan komissio tulee viimeistään 3 kk uuden sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen julkaisemaan raportin, joka sisältää sen arvion mahdollisista muutostarpeista joulukuussa 2008 hyväksyttyyn EY-lainsäädäntöön. Raportin pohjalta komissio voi laatia direktiivin muutosehdotuksen, joka käsitellään erillisessä yhteispäätösmenettelyssä.

Ympäristövaikutukset:

Uuden kansainvälisen ilmastopimuksen vaikutukset ympäristöön olisivat hyvin laajakantoisia eikä niitä ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida tarkasti. Ympäristövaikutukset riippuvat sopimuksen maantieteellisestä kattavuudesta (mitkä maat tulevat mukaan sopimukseen?), sektoraalisesta kattavuudesta (millä sektoreilla politiikkatoimista tai jatkotoimista sovitaan?) sekä sopimuksessa määritellyistä tavoitteista (esim. mihin maapallon keskilämpötilan nousutasoon pyritään? miten painotetaan ilmastomuutokseen sopeutumista ja päästöjen vähentämistä?) ja tarkemmista toimista.

Sopimuksella pyritään tukemaan YK:n ilmastopimuksen tavoitteita ja siinä pyritään sopimaan sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä että ilmastomuutokseen sopeutumisesta. Mikäli kasvihuonekaasupäästöjen merkittävästä vähentämisestä myös pitkällä aikavälillä saadaan sovittua, sopimus tuottaa hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n arvioiden mukaan hyötyä vältetyistä ilmastomuutoksen vaikutuksista. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisellä voidaan yleensä pienentää myös muiden haitallisten päästöjen, kuten happamoittavien päästöjen vaikutuksia. Lisäksi sopimuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi metsien tilaan ja biodiversiteettiin riippuen sen tarkemmasta sisällöstä.

IPCC:n uusimmassa arviointiraportissa todetaan, että maapallon lämpeneminen on tosiasia. Maapallon keskilämpötila on kohonnut 0,74 astetta viimeisimmän sadan vuoden aikana. Myös merenpinnan on havaittu nousseen ja jää- sekä lumipeitteen pienentyneen. Lämpeneminen johtuu hyvin todennäköisesti pääosin maapallon kasvihuoneilmiön voimistumisesta. Kasvihuoneilmiö on voimistunut, koska ihmisen toiminta on IPCC:n arvion mukaan yli 90 % todennäköisyydellä lisännyt hiilidioksidin ja muiden kasvihuonekaasujen määrää ilmakehässä.

Vaikka kasvihuoneilmiön voimistuminen on ilmeinen fysikaalinen tosiasia, ei ole täyttä varmuutta siitä, kuinka paljon se lopulta vaikuttaa ilmastoon eri puolilla maapalloa. Uusimpien ilmastoskenaarioiden mukaan maapallon keskilämpötila nousee vuoteen 2100 mennessä 1,1-6,4 astetta verrattuna vuosien 1980-1999 keskilämpötilaan. Myös sadanta muuttuu; se kasvaa napojen lähetyillä ja pienenee monilla alueilla, joilla kuivuus on jo nyt ongelma.

Suomi sijaitsee alueella, jossa lämpenemisen arvioidaan olevan selvästi voimakkaampaa kuin koko maapallon keskimääräinen lämpeneminen. Lisäksi muutokset tulevat olemaan suurempia talvella kuin kesällä. Lämpenemisen ohella sademäärien arvioidaan kasvavan.

Suomessa uuden kansainvälisen ilmastositimuksen ympäristövaikutukset konkretisoituisivat mahdollisina muutoksina EY-lainsäädäntöön, josta käynnistyisi erillinen yhteispäätösmenettely.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.1.2009
KOM(2009) 39 lopullinen

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

Kohti kattavaa ilmastopimusta Kööpenhaminassa

{SEK(2009) 101}
{SEK(2009) 102}

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

Kohti kattavaa ilmastositomusta Kööpenhaminassa

1. TIIVISTELMÄ

Yksi Euroopan unionin ensisijaisista tavoitteista on kansainvälisten ilmastomuutosneuvottelujen saattaminen onnistuneesti päätökseen vuoden 2009 lopussa. Nyt kun ilmasto- ja energiapaketti on hyväksytty, EU:n on lisättävä yhteydenottojaan unionin ulkopuolisiin maihin sekä YK:n puitteissa että muilla foorumeilla.

Tässä tiedonannossa esitetään konkreettisia ehdotuksia tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tiedonannossa käsitellään kolmea keskeistä haastetta: tavoitteet ja toimet, rahoitus sekä tehokkaiden hiilimarkkinoiden perustaminen. Tiedonannossa vastataan myös Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2008 esittämään kehotukseen esittää laaja strategia rahoitus- ja investointivirtojen kasvattamiseksi sekä ilmastomuutoksen hillitsemistä että siihen sopeutumista varten.

Jotta maapallon keskilämpötilan ei nousisi yli kahta celsiusastetta esiteolliseen aikaan verrattuna, olisi teollisuusmaiden ryhmänä vähennettävä päästöjään 30 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä. EU on asettanut vähennyksille esimerkin sitoutumalla vähentämään päästöjään 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä riippumatta siitä, tehdäänkö kansainvälinen sopimus vai ei. Tämä on ylivoimaisesti kunnianhimoisin tavoite, minkä mikään maa tai maaryhmä on tehnyt vuoden 2012 jälkeisen kauden osalta.

EU on valmis menemään pidemmälle ja sitoutumaan 30 prosentin vähennyksiin riittävän kunnianhimoisen ja kattavan kansainvälisen sopimuksen yhteydessä, jos muut teollisuusmaat sitoutuvat sopimuksessa vastaaviin vähennyksiin ja kehitysmaat asianmukaisten toimien toteuttamiseen. Kehitysmaiden olisi ryhmänä rajoitettava päästöjensä kasvu siten, että päästöt olisivat 15–30 prosenttia pienemmät, kuin mitä ne olisivat ilman hillitsemistoimia, jos toiminta jatkuisi entisellään. Kehitysmaissa tarvitaan merkittävästi enemmän taloudellisia resursseja tarvittavien toimien toteuttamiseksi. Rahoitusta olisi saatava kehitysmailta itseltään, maailmanlaajuisilta hiilimarkkinoilta sekä teollisuusmailta. Monilla näistä investoinneista on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia ilmastomuutokseen ja talouden elpymiseen. Niiden kustannusten pitäisi joka tapauksessa olla alhaisemmat kuin ne, joita aiheutuu toimimatta jättämisestä.

Tehokkaat maailmanlaajuiset hiilimarkkinat voidaan käynnistää linkittämällä vastaavat kansalliset päästökauppajärjestelmät. Tällä tavoin edistetään kustannustehokkaita päästövähennyksiä. EU:n olisi yritettävä vaikuttaa muihin maihin, jotta saataisiin käyntiin OECD:n laajuinen päästökauppa saataisiin käyntiin vuonna 2015 ja jopa laajemmat markkinat vuoteen 2020 mennessä.

2. JOHDANTO

EU:n vahvistettu tavoite on se, ettei maapallon keskilämpötila nouse yli kahta celsiusastetta esiteollisesta ajasta. Jos maapallon keskilämpötila nousee yli kaksi celsiusastetta, elintarvikke- ja vesipula lisääntyvät sekä äärimmäiset sääolosuhteet yleistyvät. Tällainen tilanne lisäisi merkittävästi yksilöllisiin ekosysteemeihin kohdistuvia uhkia. Kahden celsiusasteen kynnyks voidaan ylittää jo vuonna 2050, jos päästöt kasvavat nykytrendien mukaisesti. Jopa maapallon keskilämpötilan nousun pitäminen alle kahden celsiusasteen edellyttää merkittäviä sopeutumistoimia. Uusiin tieteellisiin tuloksiin nojautuen yhä useammat tutkijat kehottavat vakiinnuttamaan ilmakehän kasvihuonekaasujen määrän merkittävästi alemmalle tasolle kuin aikaisemmin suositeltiin, eli jopa niin alhaiseksi kuin 350 ppmv hiilidioksidiekvivalenttia. On välttämätöntä varmistaa, että Kööpenhaminan tulokset ovat kunnianhimoisia ja mahdollistavat päästöjen vakiinnuttamisen alhaisemmalle tasolle.

Maapallon ilmastojärjestelmä on reagoi erittäin hitaasti, joten tieteellisten varoitusten jättäminen huomiotta johtaa ennen näkemättömiin, kalliisiin ja mahdollisesti hallitsemattomiin seurauksiin. Mutta nyt on mahdollista vaikuttaa ilmastomuutokseen, energiavarmuuteen ja vallitsevaan taloudelliseen taantumaan samanaikaisesti. Ilmastomuutoksen hillitseminen edellyttää merkittäviä yksityisiä ja julkisia investointeja ja auttaa varmistamaan siirtymisen vähähiiliseen talouteen, avaamaan uusia kasvumahdollisuuksia, luomaan työpaikkoja ja edistämään kestävä kehitystä. Maailmanlaajuisesti hallitukset ilmoittavat parhaillaan suurista investointiohjelmista, joilla lisätään vähähiilisiä investointeja, edistetään innovointia ja kasvua ja parannetaan energiavarmuutta. Tällainen ohjelma on muun muassa vastikään hyväksytty Euroopan talouden elvytyssuunnitelma. Finanssikriisin taltuttamiseksi toteutettavilla toimilla voidaan hyödyntää sitä lyhyttä aikaa, joka meillä on vielä käytettävissämme pysäyttääksemme maapallon keskilämpötilan nousun alle kahteen celsiusasteeseen.

Kansainvälisellä tasolla vuonna 2007 hyväksytty Balin toimintasuunnitelma käynnisti prosessin vuoden 2012 jälkeistä aikaa koskevan kansainvälisen ilmastopöytäkirjan tekemiseksi joulukuussa 2009 Kööpenhaminassa pidettävässä YK:n konferenssissa. Tässä sopimuksessa on vahvistettava uusia konkreettisia tavoitteita ja toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Lisäksi sillä pitäisi luoda pohja kestävä kehitykselle vahvistamalla maiden kykyä sopeutua väistämättömään ilmastomuutokseen sekä edistää innovaatiota ja talouskasvua, vähentää köyhyyttä ja mahdollistaa kestävien energiapalvelujen saatavuus (ns. jaettu näkemys). Joulukuussa 2008 Poznanissa järjestetyn YK:n konferenssin jälkeen keskustelut muuttuivat virallisiksi neuvotteluiksi.

Kansallisella tasolla sekä teollisuusmaat että kehitysmaat lisäävät toimiaan. Tavoitteita asetetaan ja hiilimarkkinoita perustetaan. EU hyväksyi joulukuussa kunnianhimoisen ilmasto- ja energiapaketin, jolla pannaan täytäntöön EU:n yksipuolinen tavoite vähentää omia kasvihuonekaasupäästöjään 20 prosentilla alle vuoden 1990 tasojen vuoteen 2020 mennessä sekä laajentaa ja kehittää EU:n päästöoikeuksien kaupan järjestelmää. Myös Yhdysvaltojen uusi hallitus on asettanut ilmastomuutoksen vastaiset toimet etusijalle. Lisäksi Australia on julkistanut keskipitkän aikavälin ilmastositoumuksensa. Toimet painottuvat päästökauppaan. Nämä päästökauppajärjestelmät voisivat muodostaa maailmanlaajuisen hiilimarkkinoiden ytimen.

3. TAVOITTEET JA TOIMET

Jotta meillä olisi kohtuulliset mahdollisuudet pysäyttää lämpötilan nousu kahden celsiusasteen kynnyksarvon alapuolelle, on maailmanlaajuisia kasvihuonekaasujen päästöjä

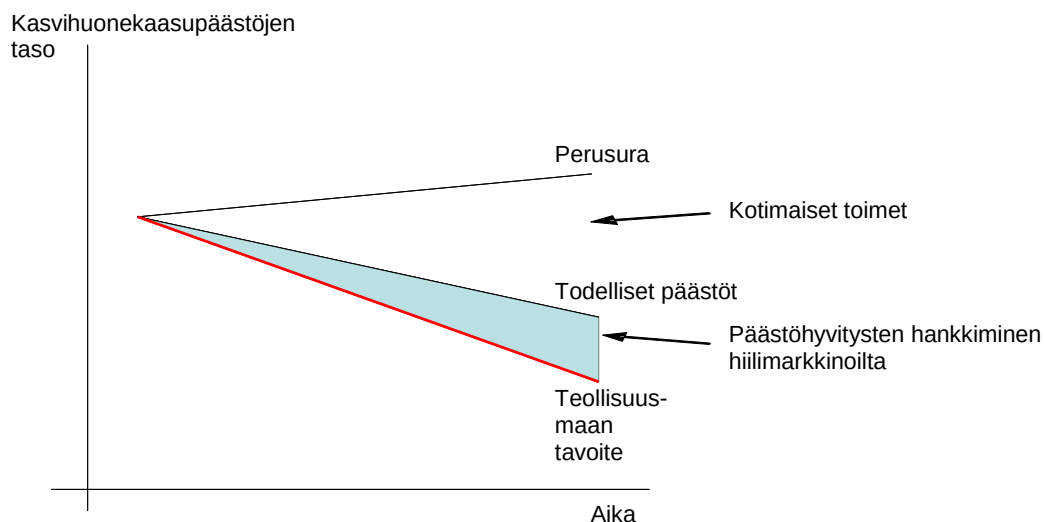
vähennettävä alle 50 prosenttiin vuoden 1990 tasoista vuoteen 2050 mennessä. Tämän lisäksi maailmanlaajuisten kasvihuonekaasupäästöjen (maankäytön, maankäytön muutosten ja metsätalouden aiheuttamia päästöjä lukuun ottamatta) on saavutettava maksimitasonsa ennen vuotta 2020. Teollisuusmaiden on oltava edelläkävijöitä tämän maailmanlaajuisen tavoitteen saavuttamisessa ja osoitettava, että vähähiilinen talous on mahdollinen ja edullinen. Myös kehitysmaiden, ja erityisesti taloudellisesti edistyneempien kehitysmaiden, merkittävä osallistuminen on oleellista, koska useista kehitysmaista on nopeasti tulossa suuria päästöjen aiheuttajia. Tästä syystä yhteistyötä on lisättävä merkittävästi tarvittavien valmiuksien, teknologian ja rahoituksen hankkimiseksi.

3.1. Teollisuusmaita koskevat uudet kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteet

Kööpenhaminan sopimuksessa olisi vahvistettava teollisuusmaille uusia absoluuttisia, koko talouden käsittäviä päästövähennysvelvoitteita. EU on jo toiminut esimerkillisesti sitoutumalla sopimuksesta erillään vähentämään päästöjään 20 prosentilla vuoden 1990 tasoista vuoteen 2020 mennessä. Tämä on ylivoimaisesti kunnianhimoisin tavoite, minkä mikään maa tai maaryhmä on tehnyt vuoden 2012 jälkeisen kauden osalta. EU on valmis menemään pidemmälle ja sitoutumaan 30 prosentin vähennyksiin riittävän kunnianhimoisen ja kattavan kansainvälisen sopimuksen yhteydessä, jos muut teollisuusmaat sitoutuvat sopimuksessa vastaaviin vähennyksiin ja taloudellisesti edistyneemmät kehitysmaat asianmukaiseen osuuteen tavoitteesta vastuidensa ja valmiuksiensa mukaisesti.

EU on ehdottanut, että teollisuusmaat ryhmänä vähentäisivät päästöjään jälkimmäisen tavoitteen mukaisesti. Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) neljännessä arviointiraportissa todetaan, että tämä vaatisi teollisuusmailta noin 25–40 prosentin päästövähennyksiä vuoteen 2020 mennessä ja 89–90 prosentin päästövähennyksiä vuoteen 2050 mennessä. Teollisuusmaiden olisi saavutettava vähennystavoitteensa osittain kansallisten toimien avulla ja osittain käyttämällä kehitysmaiden päästövähennyksistä saatavia päästöhyvityksiä (ks. kuvio 1).

Kuvio 1: Teollisuusmaiden päästöt



Teollisuusmaiden kokonaistavoite on jaettava maiden kesken oikeudenmukaisesti ja siten, että voidaan varmistaa kaikkien tasapuolinen osallistuminen. Tavoitteen jakamisessa käytetään erityisesti seuraavia indikaattoreita:

- BKT henkeä kohden, mikä osoittaa maan mahdollisuudet rahoittaa kansalliset päästövähennykset ja ostaa kehitysmailta päästövähennyshyvityksiä.

- Kasvihuonekaasupäästöt BKT-yksikköä kohden, mikä osoittaa kansallisen päästöjen vähennyspotentiaalin.
- Muutokset kasvihuonekaasupäästöissä vuosina 1990–2005, mikä osoittaa varhaisten kansallisten toimien osuuden päästöjen vähentämisessä.
- Väestönkehitys vuosina 1990–2005, ottaen huomioon väestömäärän ja kasvihuonekaasupäästöjen yhteismäärän välinen suhde.

Kioton sopimuksen mukaista perusvuotta, eli vuotta 1990, olisi käytettävä historiallisena vertailuvuotena määritettäessä vuoden 2012 jälkeistä aikaa koskevia maailmanlaajuisia päästövähennyksiä. Teollisuusmaiden ryhmän yhteistavoitteena olisi oltava noin 30 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasoihin verrattuna vuoteen 2020 mennessä. Yksittäisten maiden tulevia päästötavoitteita määritettäessä olisi käytettävä pohjana myöhempiä vuosia, jotta voidaan hyödyntää tarkempia tilastotietoja. EU onkin toiminut näin ilmasto- ja energiapaketissaan, jossa perusvuotena käytetään vuotta 2005. Tätä menetelmää ei kuitenkaan saisi käyttää vesittämään päästövähennystavoitteita.

Sitovia päästövähennystavoitteita ei saisi asettaa vain niille maille, joilla on Kioton pöytäkirjan mukaisia tavoitteita. Kööpenhaminan sopimuksessa olisi vahvistettava päästövähennysvelvoitteet ainakin kaikille YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen (UNFCCC) liitteessä I luetelluille maille, kaikille OECD:n jäsenmaille, kaikille EU:n jäsenvaltioille sekä kaikille EU:n ehdokasmaille ja mahdollisille ehdokasmaille.

Asetettaessa tavoitteita vuoden 2012 jälkeiselle kaudelle on otettava huomioon mahdollinen sallittujen päästöjen ylijäämä vuotta 2012 edeltävältä ajalta, jotta voidaan varmistaa, että 30 prosentin tavoite saavutetaan vuoden 2012 jälkeen toteutettavilla todellisilla vähennyksillä. Vastaavasti maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta koskevat säännöt eivät saisi horjuttaa 30 prosentin tavoitteen merkityksellisyyttä ympäristön kannalta. Vähennyksiin liittyvää seurantaa, raportointia ja todentamista sekä säännöllisiä ilmastopolitiikkojen vertaisarviointeja olisi parannettava.

3.2. Kehitysmaiden kasvihuonekaasupäästöjen kasvun rajoittaminen

On yhä selvempää, että ilmastomuutoksen vaikutukset ovat suurimmat kehitysmaissa, jotka kärsivät esimerkiksi tulvista, kuivuudesta ja metsien häviämisestä. Vaikka teollisuusmaat jatkaisivatkin edelläkävijöinä päästöjen vähentämisessä, erityisesti lähitulevaisuudessa, kahden celsiusasteen tavoitteen saavuttamiseen osallistuminen on myös kehitysmaiden edun mukaista.

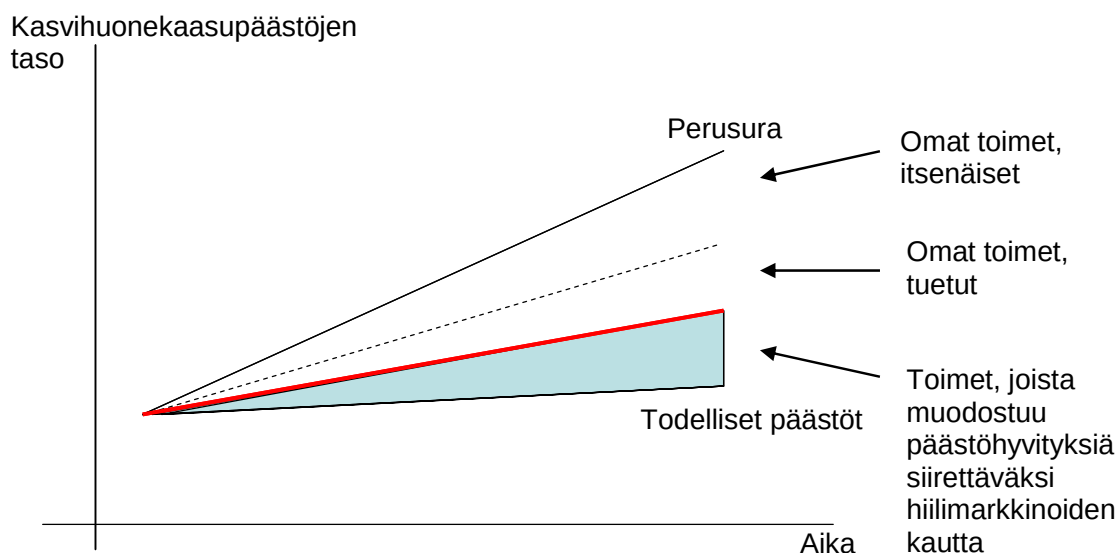
Kehitysmaiden kasvihuonekaasupäästöt kasvavat kuitenkin nopeasti, ja jos tähän ei puututa, tämä kasvu mitätöi teollisuusmaiden pyrkimykset vähentää omia kasvihuonekaasupäästöjään. Tuoreessa tieteellisessä raportissa todetaan, että kahden celsiusasteen tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että kehitysmaiden on ryhmänä rajoitettava kasvihuonekaasupäästöjen kasvu kansallisilla toimilla siten, että päästöt ovat vuonna 2020 15–30 prosenttia pienemmät kuin perusuran mukaiset päästöt. Näihin arvioihin eivät sisälly ne päästövähennykset, joita on toteutettu päästöhyvitysten siirtämiseksi teollisuusmaihiin (kuvio 2). Asianmukaisia toimia olisivat esimerkiksi trooppisen metsäkadon aiheuttamien päästöjen nopea vähentäminen. Trooppisen metsän bruttokatoa olisi vähennettävä vähintään 50 prosentilla vuoteen 2020 mennessä verrattuna nykytasoon. Maapallon metsäpeitteen kato olisi pysäytettävä vuoteen 2030 mennessä.

Erilaiset kansainväliset tilanteet ja kehitysvaiheet edellyttävät erilaisia toimia ja erilaisia tavoitetasoja. Tämä voidaan tavoittaa kehittämällä kansallisia ilmastomuutosstrategioita. Muutaman viime vuoden aikana useat kehitysmaat (mm. Kiina, Intia, Etelä-Afrikka ja Brasilia) ovat laatineet kansallisia ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevia strategioita osana

kehityspolitiikkaansa. Tämän vuoden aikana näiden ja muiden taloudellisesti edistyneempien kehittyvien talouksien olisi päivitettävä strategioitaan niin, että niissä mainitaan myös vuoteen 2020 asti ulottuvat kokonaistavoitteet.

Kööpenhaminan sopimuksen nojalla kaikkien kehitysmaiden, lukuun ottamatta vähiten kehittyneitä maita, olisi sitouduttava hyväksymään vähähiilistä kehitystä koskevat strategiat vuoden 2011 loppuun mennessä. Näissä strategioissa olisi esitettävä vakuuttava tapa, jolla rajoitetaan maan päästöjä kansallisesti asianmukaisten hillitsemistoimien avulla. Toimien olisi katettava kaikki päästöjä aiheuttavat alat, kuten sähköntuotanto, liikenne, tärkeimmät energiavaltaiset alat ja, jos niillä merkittävä vaikutus, metsät ja maatalous. Strategioissa olisi yksilöitävä se osuus ehdotettujen lisäkustannuksia aiheuttavien toimien edellyttämästä rahoituksesta, jota maa ei pysty yksin kattamaan. Ilmastomuutoksen hillitsemistoimille annettavan kansainvälisen tuen edellytyksenä pitäisi olla kestävät ja varmistettavissa olevat vähähiilistä kehitystä koskevat strategiat. Rahoituksen lisäksi monet kehitysmaat tarvitsevat tukea valmiuksien kehittämisessä, jotta ne pystyisivät valmistelevaan ja täytäntöönpanemaan vähähiilistä kehitystä koskevat strategiansa.

Kuvio 2: Kehitysmaiden päästöt



Riittävän kunnianhimoisen tavoitetason varmistamiseksi konkreettisia strategioita koskevien keskustelujen sekä toimintaa ja tukea koskevien ehdotusten olisi perustuttava riippumattomiin teknisiin analyysihin. Analyysissä ja hillitsemisvaihtoehtojen kehittämisessä olisi voitava käyttää alakohtaista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon yksityissektorilta saadut tiedot. Uuden FMMS-mekanismin (Facilitative Mechanism for Mitigation Support) olisi toimittavat foorumina, jossa ehdotetut toimet voidaan linkittää asianmukaisiin kahden- ja monenvälisiin tukimekanismeihin teknisen arvioinnin perusteella. Mekanismin puitteissa olisi myös arvioitava, vastaako suunnitelmassa tavoiteltava vaatimustaso maan kykyä toteuttaa toimia, ja saavutetaanko sillä vaadittavat päästövähennykset verrattuna kehitysmaiden ryhmän perusuraan. Tarvittaessa mekanismin puitteissa olisi tarkasteltava mahdollisuuksia nostaa vaatimustasoa.

Kehitysmaiden toimet olisi kirjattava kansainväliseen rekisteriin. Tässä rekisterissä olisi lueteltava toteutetut toimet ja esitettävä ilmastomuutoksen hillitsemisestä saadut hyödyt avoimilla ja kestäväillä arviointi-, raportointi- ja todentamismenetelmillä. YK:n ilmastomuutoskonferenssin on tarkasteltava koko kehitysmaiden ryhmän toteuttamia

hillitsemistoimia ja tarvittaessa kehoitettava niitä vahvistamaan toimiaan. Konferenssin olisi tarvittaessa myös kehoitettava teollisuusmaita lisäämään tukeaan.

3.3. Kansainvälisestä lentoliikenteestä, merenkulusta ja fluoratuista kaasuista aiheutuvien päästöjen torjuminen

Kansainvälinen lentoliikenne ja meriliikenne

Kansainvälinen lentoliikenne ja meriliikenne ovat merkittäviä ja nopeasti kasvavia kasvihuonekaasujen lähteitä, mutta ne on tähän saakka jätetty kansainvälisen ilmastomuutostoitimien ulkopuolelle. Komissio katsoo, että näiden alojen päästöt olisi myös otettava mukaan.

UNFCCC-prosessin olisi osana Kööpenhaminan sopimusta asetettava tavoitteita näiden alojen ilmastovaikutusten vähentämiseksi alle vuoden 2005 tasojen vuoteen 2020 mennessä, ja merkittävästi alle vuoden 1990 tasojen vuoteen 2050 mennessä. Kansainvälisen lentoliikenteen ja meriliikenteen maailmanlaajuisen luonteen johdosta olisi toteutettava kansainvälisiä toimia, joilla tartutaan näiden alojen ilmastovaikutuksiin. Kansainvälisellä siviili-ilmailujärjestöllä ja Kansainvälisellä merenkulkujärjestöllä on velvollisuus edistää tällaisten maailmanlaajuisen toimenpiteiden kehittämistä ja hyväksymistä vuoden 2010 loppuun mennessä. Kustannustehokkaat päästövähennykset voidaan varmistaa markkinapohjaisilla toimenpiteillä, kuten päästökaupalla. Ilmastomuutoksen hillitsemistoimissa olisi otettava huomioon mahdolliset kielteiset nettovaikutukset syrjäisillä alueilla ja saarilla sekä vähiten kehittyneissä maissa. Jos näiden järjestöjen puitteissa ei ole vuoden 2010 loppuun mennessä päästy sopimukseen, kansainvälisen lentoliikenteen ja meriliikenteen päästöt lasketaan Kööpenhaminan sopimuksen yhteydessä kansallisiin kokonaispäästöihin. Näin varmistetaan, että kaikissa teollisuusmaissa toteutetaan samantasoisia toimia.

EU on sisällyttänyt lentoliikenteen CO₂-päästöt omaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmäänsä. Meriliikenteen osalta tutkitaan tällä hetkellä useita markkinapohjaisia toimenpiteitä. EU:n olisi päätettävä omista toimista, jos tällä alalla ei päästä sopimukseen tehokkaista maailmanlaajuisista säännöistä kasvihuonekaasujen vähentämiseksi.

Fluorattuja kaasuja koskevat toimet

Montrealin pöytäkirjan puitteissa sovittu HCFC-yhdisteiden nopeutettu käytöstäpoisto saattaa lisätä HFC-yhdisteiden päästöjä. Useat HFC-yhdisteet ovat hyvin voimakkaita kasvihuonekaasuja. Kööpenhaminan sopimukseen olisi sisällytettävä HFC-yhdisteiden päästöjä koskevia kansainvälisiä päästöjen vähennysjärjestelyjä. Tämä rohkaisee teollisuutta lisäämään HFC-yhdisteiden tehokasta tutkimusta ja kehittämään lämmitysvaikutuksiltaan alhaisia HFC-yhdisteitä sekä HFC-vapaita vaihtoehtoja.

4. VÄHÄN HIILIPÄÄSTÖJÄ AIHEUTTAVAN KEHITYKSEN JA ILMASTONMUUTOKSEEN SOPEUTUMISEN RAHOITTAMINEN

Kattavaa Kööpenhaminan sopimusta on tuettava riittäväillä taloudellisilla resursseilla sen täytäntöönpanon mahdollistamiseksi. Kööpenhaminan sopimuksella on erityisesti nykyisessä taloudellisessa tilanteessa varmistettava, että ilmastomuutosta koskevat tavoitteet saavutetaan kustannustehokkaasti. Komission analyysi osoittaa, että tehokkaiden hiilimarkkinoiden voidaan vähentää kustannuksia merkittävästi sekä teollisuus- että kehitysmaissa. Rahoitusta ja investointeja on kuitenkin merkittävästi lisättävä, suunnattava uudelleen ja optimoitava. Ilmastomuutoksen vastaisten toimien kansainvälisen rahoituksen järjestämisessä täytyy noudattaa hyviä hallintotapoja, joilla maksimoidaan tehokkuus, riittävyys, osuudet, vastuut, johdonmukaisuus ja ennustettavuus. Kööpenhaminan sopimuksen

yhteydessä ensisijaisten menojen olisi kohdistuttava tehokkaisiin hillitsemistoimiin suorituksiin perustuvien kannustimien avulla. Kehitysmaissa olisi keskityttävä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen. Mahdollisia rahoituslähteitä ovat esimerkiksi yksityinen ja julkinen rahoitus sekä kansainvälisten, kahdenvälisten ja monenvälisten toimien järjestelmien puitteissa myönnettävät avustukset ja lainat. EU:n rahoitus kootaan sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla. Ilmastonmuutoksen torjumiseen käytettävien rahoitusvälineiden ja -laitosten olisi oltava johdonmukaisia ja niiden olisi täydennettävä nykyisiä kansainvälisiä elimiä ja rahoituslaitoksia. Lisäksi olisi otettava huomioon käynnissä oleva keskustelu niiden tehtävistä ja vastuista.

4.1. Päästövähennysten rahoittaminen

Maailmanlaajuinen tilanne

Maailmanlaajuisten päästöjen vähentämiseen suunnattavia investointeja olisi lisättävä vuosittain. YTK:n ja muiden riippumattomien laitosten tuoreessa tutkimuksessa arvioidaan, että nettolisäkustannukset ovat vuoteen 2020 mennessä noin 175 miljardia euroa. On arvioitu, että yli puolet tästä summasta on investoitava kehitysmaiin, myös metsätalouteen. Energiatehokkuuteen ja vähähiilisiin teknologioihin suunnattavilla investoinneilla rohkaistaan innovaatioita ja kasvua ja tehostetaan energiansäästöjä ja energiavarmuutta. Metsien hävittämisen vähentämiseen suunnattavilla investoinneilla suojellaan maailmanlaajuisia biologista monimuotoisuutta ja varmistetaan pitkän aikavälin kestävä kehitys paikallisella tasolla. Tässä yhteydessä olisi tarkasteltava myös toimimatta jättämisen kustannuksia (Sternin raportin mukaan ne olisivat 5–20 % maailmanlaajuisesta BKT:stä).

Kehitysmaat

Kansallisissa vähähiilisissä strategioissa on annettava arvio ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvien investointien nettolisäkustannuksista sekä toteuttamiskelpoisista rahoitus- ja vähennyspolitiikkojen vaihtoehtoista tällaisten investointien kannattavuuden takaamiseksi.

Teollisuusmailla on käytettävissään seuraavat rahoituslähteet:

- **Kotimaiset rahoituslähteet:** Vuoteen 2020 saakka useimpien vähähiilistä kehitystä koskevissa kansallisissa strategioissa yksilöityjen toimien lisäkustannukset ovat alhaiset. Ne voivat myös tuottaa nettotuloja keskipitkällä aikavälillä, vaikka edellyttävätkin alkupanostusta. On esimerkiksi arvioitu, että yli puolet energiasektorin vähennyksistä voidaan toteuttaa energiätehokkuustoimilla. Näiden toimien rahoitus on saatava pääasiassa yksityiseltä sektorilta ja kotitalouksilta, ja kansallisilla politiikoilla voidaan tukea näitä toimia. Tällä saadaan aikaan merkittäviä kotimaisia investointeja ja lisätään energiavarmaa taloudellista kasvua. Kansainvälisillä lainohjelmilla voitaisiin myös helpottaa kansainvälisen yksityisen rahoituksen saantia.
- **Ulkoiset rahoituslähteet:** Vähähiilistä kehitystä koskevissa strategioissa on yksilöitävä hillitsemistoimia, jotka menevät alhaisten kustannusten/lyhyen aikavälin nettohyötyvaihtoehtoja pidemmälle ja jotka edellyttävä myös muuta rahoitusta kuin kyseessä olevan kehitysmaan omia varoja. Tällaisten investointien lisäkustannuksille annettavan tuen on tultava monista eri lähteistä ja innovatiivisista rahoitusmekanismeista, kuten julkisista rahastoista ja kansainvälisistä päästöhyvitysmekanismeista. On arvioitu, että näillä hyvitysmekanismeilla voidaan kattaa kolmannes tai jopa sitäkin suurempi osuus kehitysmaiden lisäinvestoinneista.

4.2. Sopeutuminen väistämättömään ilmastonmuutokseen ja sopeutumistoimien rahoittaminen

Kööpenhaminan sopimuksessa olisi luotava ilmastonmuutokseen sopeutumiselle toimintapuitteet, joissa on otettu huomioon seuraavat periaatteet:

- Kaikkien on sopeuduttava: Sopeutumista varten olisi tarjottava tukea kaikkien haavoittuvimmille ja köyhimmille. Kalliita vahinkoja voidaan välttää ainoastaan varautumalla mahdollisiin haitallisiin vaikutuksiin ajoissa ja toteuttamalla tarvittavat sopeutumistoimet.
- On sitouduttava siihen, että sopeutuminen sisällytetään järjestelmällisesti kansallisiin strategioihin: Tämän tulisi olla sekä teollisuus- että kehitysmaiden yhteinen velvollisuus.
- On parannettava välineitä, joita käytetään sopeutumisstrategioiden laatimisessa ja toteuttamisessa. Näitä välineitä ovat muun muassa sopeutumismenetelmät ja -tekniikat sekä valmiuksien parantaminen. Lisäksi olisi vahvistettava UNFCCC-prosessin roolia mobilisoimalla sidosryhmät (myös kansainväliset organisaatiot) ja varmistamalla aiempaa koordinoitumpi lähestymistapa riskien hallintaan ja katastrofiriskien vähentämiseen.

Jotta kokemuksista voitaisiin hyötyä yhteisesti, EU:n olisi suositeltava, että UNFCCC:n yhteyteen perustetaan sopeutumista käsittelevä tekninen asiantuntijaryhmä. Kaikkia maita olisi vaadittava laatimaan luonnos kattavaksi kansalliseksi sopeutumisstrategiaksi. Tehokkaassa sopeutumispolitiikassa on otettava huomioon muutakin kuin kiireelliset ja välittömät sopeutumistarpeet. Olisi siirryttävä hanke pohjaisesta lähestymistavasta kohti pitkän aikavälin strategista lähestymistapaa, jossa sisällytetään sopeutuminen maiden laajempaan suunnittelu- ja kehitysstrategiaan. Tässä voi olla hyötyä kokemuksesta, jota on saatu maailmanlaajuisen ilmastonmuutosliittouman (GCCA) kautta. Kaikkein haavoittuvimmille maille, erityisesti vähiten kehittyneille maille ja pienille saarikehitysmaille, olisi tarjottava rahoitusta ja teknistä tukea.

Valmiuksien parantamisesta ja kaikkein haavoittuvimmissa maissa toteutetuista prioriteettitoimista aiheutuvat kustannukset voitaisiin suuressa määrin kattaa olemassa olevasta sopeutumisrahastosta. Kuitenkin vaikka arviot sopeutumisen aiheuttamista lisäkustannuksista vaihtelevat suuressa määrin, on selvää, että sopeutumisrahaston varat eivät riitä sopeutumisen tukemiseen kaikissa kehitysmaissa. Tämän vuoksi sopeutumistarpeiden kattamiseen on löydettävä uusia rahoituslähteitä. Kuten päästöjen vähentämistoimissakin, rahoitusmahdollisuudet riippuvat varsinaisesta investoinnista. UNFCCC-sihteeristö on arvioinut, että vuonna 2030 kaikkien kehitysmaiden sopeutumiskustannukset voivat olla 23-54 miljardia euroa vuodessa. Suuresta osasta varhaisessa vaiheessa toteutetuista toimenpiteistä voidaan jopa saada nettohyötyä taloudelle. Tämä koskee esimerkiksi toimenpiteitä, joilla parannetaan veden käytön tehokkuutta alueilla, jotka kärsivät veden puutteesta. Yhtenä mahdollisista rahoitustavoista olisi tarkasteltava monenkeskistä vakuutusryhmittymää, jonka avulla voitaisiin täydentää muista rahoitusjärjestelmistä saatavaa tukea mahdollisissa ilmastoon liittyvissä luonnonkatastrofeissa. Euroopan komissio on jo mukana tällaisten järjestelmien pilottitoimissa.

4.3. Tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin rahoittaminen

Vähähiilisen teknologian ja sopeutumisteknologian tutkimukselle, kehittämiselle ja demonstroinnille on annettava merkittävää tukea kaikilla talouden aloilla ja kaikissa toiminnoissa. Tutkimuksen tulisi perustua tarpeisiin, jotka on yksilöity kansallisissa vähähiilisen teknologian kehitysstrategioissa ja FMMS-järjestelmässä (*Facilitative*

Mechanism for Mitigation Support) suoritetuissa arvioinneissa. Tukea tarvitaan esimerkiksi valmiuksien parantamiseen, tieteeseen ja teknologiaan liittyvään yhteistyöhön, ympäristötuotteiden ja -palvelujen markkinoillepääsyn esteiden vähentämiseen sekä maailmanlaajuisen tutkimusyhteistyön parantamiseen.

Kaikkia näitä toimia varten tarvitaan lisää julkista rahoitusta. Maailmanlaajuisesti olisi toivottavaa, että energiaan liittyvä tutkimus, kehittäminen ja demonstrointi vähintään kaksinkertaistetaan vuoteen 2012 mennessä ja nelinkertaistetaan vuoteen 2020 mennessä. Tutkimuksessa on entistä enemmän painotettava vähähiilistä teknologiaa ja erityisesti uusiutuvia energialähteitä. Kansainvälisellä tasolla on lisättävä tutkimusta myös ilmastomuutoksen vaikutuksista, siihen sopeutumisesta ja muista ilmastomuutoksen hillitsemistoimista. Tätä koskevan sitoumuksen olisi oltava osa Kööpenhaminan sopimusta. Komission olisi työskenneltävä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan johdonmukaisella tavalla edistää kaikkea kansainväliseen ilmastotutkimukseen (myös vähähiiliseen teknologiaan) liittyvää tiede- ja teknologiayhteistyötä kaikilla aloilla.

Jotta voidaan nopeuttaa strategisesti merkittävän, vähähiilisen teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa, EU panee täytäntöön Euroopan strategisen energiateknologiasuunnitelman (SET-Plan). EU:n tarkoituksena on, että yksi ensimmäisistä Euroopan teknologiainstituutin (EIT) yhteyteen luotavista osaamis- ja innovointiyhteisöistä keskittyy ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen. Tämä vastaa EU:n laajemman tutkimus-, kehittämis- ja demonstroitipolitiikan tavoitteita. Uudistetussa EU:n päästökauppajärjestelmässä varataan 300 miljoonaa päästöoikeutta siihen, että edistetään hiilidioksidin talteenoton ja geologisen varastoinnin demonstrointilaitosten rakentamista sekä innovatiivisia uudistuvia energiatekniikoita. Lisäksi komissio laatii parhaillaan tiedonantoa vähähiilisten teknologioiden rahoittamisesta.

Lisäponnisteluja tarvitaan myös esimerkiksi kaikenlaisessa koulutuksessa, jotta voidaan parantaa kykyä ymmärtää ilmaston kehittymistä sekä sen vaikutuksia yhteiskuntaan, talouteen ja ekosysteemeihin.

4.4. Innovatiiviset kansainväliset rahoituslähteet

Teollisuusmaat antavat panoksensa julkisen rahoituksen kautta ja hyödyntämällä päästöhyvitysjärjestelmiä. Julkisten rahoitusosuuksien tulisi olla tasapuolisia ja niiden tulisi perustua aiheuttamisperiaatteeseen ("saastuttaja maksaa") ja kunkin maan taloudellisiin valmiuksiin. Rahoitusosuuksien määrästä olisi neuvoteltava ja niiden olisi oltava osa Kööpenhaminan sopimusta.

Sille, miten voidaan saada aikaan innovatiivista rahoitusta, on yksilöity kaksi keskeistä vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa määritetään teollisuusmaiden vuosittainen rahoitussitoumus sovitun kaavan perusteella. Tällainen kaava voisi perustua aiheuttamisperiaatteen (sallittujen päästöjen kokonaismäärä) ja maan maksukyvyn (BKT henkeä kohti) yhdistelmään. Toisessa vaihtoehdossa pantaisiin syrjään tietty prosenttiosuus kunkin teollisuusmaan sallituista päästöistä. Nämä päästöt huutokaupattaisiin hallituksille kansainvälisellä tasolla. Prosenttiosuus nousisi vähitellen henkeä kohti laskettujen tulojen mukaisesti.

Ensimmäinen vaihtoehto tarjoaa varmuuden rahoituksen kokonaismäärästä. Maat voisivat koota rahoitusosuutensa yksitellen ja käyttää varat hajautetusti kaikkien olemassa olevien kahden- ja monenkeskisten kanavien kautta. Tämä edellyttäisi kuitenkin vakaata ja avointa järjestelmää, jolla voitaisiin varmistaa ilmastotoimiin myönnetyn julkisen lisärahoituksen seuranta, siitä raportointi ja sen valvonta. Jotta voitaisiin varmistaa rahoitussitoumusten noudattaminen, vastaava määrä sallittuja päästöjä voitaisiin evätä niiltä mailta, jotka eivät

maksa sovittua määrää. Toisessa vaihtoehdossa ei välttämättä voitaisi varmistaa varojen määrää, koska hallitukset voisivat käyttää myös puhtaan kehityksen mekanismista saatavia päästöhyvityksiä. Tämä vaihtoehto edellyttäisi lisäksi keskitettyä hallinnollista rakennetta YK:n tasolla, jotta voitaisiin järjestää huutokauppanenettely, määrittää varojen käytön prioriteetit ja kanavoida varat ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen.

EU:n osalta voidaan todeta, että EU:n päästökauppajärjestelmässä tehtävästä huutokaupasta saadaan merkittävästi julkisia lisävaroja. Jäsenvaltiot voisivat kummassakin vaihtoehdossa käyttää osan näistä varoista täyttääkseen tulevasta ilmastopöytäkirjasta syntyvän kansainvälisen maksuvelvoitteen.

Molempiin välineisiin voidaan yhdistää rahoitus, joka olisi peräisin maailmanlaajuisesta kansainvälistä lento- ja meriliikennettä koskevasta välineestä (eli päästöoikeuksien huutokaupasta saatavista tuloista kyseisten alojen maailmanlaajuisessa ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmässä).

Olisi tarkasteltava sitä, miten kehitysmaat (lukuun ottamatta vähiten kehittyneimpiä maita sekä pieniä saarikehitysmaita) voisivat myös ajan myötä lisätä osallistumistaan taloudellisten valmiuksiensa mukaisesti.

4.5. Varhaisten toimien rahoittaminen

Uuden sopimuksen aikaansaamista seuraavina vuosina on varmistettava, että kehitetään institutionaaliset valmiudet, joita tarvitaan tehokkaita vähennys- ja sopeutumistoimia varten.

Toimimalla varhaisessa vaiheessa voidaan tasoittaa tietä kohti sopeutumista ja siirtymistä vähähiiliseen talouteen. EU:n tulisi tarkastella sitä, olisiko mahdollista luoda ennakoiva järjestelmä (*frontloading*), josta voitaisiin nopeasti myöntää merkittävää rahoitusta kaikkien haavoittuvimmille ja köyhimmille kehitysmailla. Tällainen aloite voisi olla tilapäinen järjestely vuodesta 2010 siihen saakka, kun Kööpenhaminassa sovittava uusi rahoitusjärjestely saadaan kaikilta osin toiminnalliseksi. Ilmastomuutoksen torjumiseksi ehdotetussa rahoitusmekanismissa (GCFM) voitaisiin joukkovelkakirjojen perusteella saada varoja, joita käytettäisiin aikaisessa vaiheessa ilmastoalan prioriteettitoimiin. Nämä varat mahdollistaisivat erityisesti sen, että voitaisiin välittömästi reagoida kiireellisiin sopeutumistarpeisiin ja saada tuloksia esimerkiksi katastrofiriskien vähentämisestä. Osalla saaduista tuloista voitaisiin myös tukea hillitsemistoimia, erityisesti niitä, jotka luovat synergiaa hillitsemis- ja sopeutumistoimien välille. Tästä esimerkki on metsien häviämisestä johtuvien päästöjen vähentäminen. GCFM-järjestelmässä tavoitteena on hankkia noin miljardi euroa vuodessa vuosina 2010–2014, edellyttäen, että jäsenvaltiot tekevät tarvittavat sitoumukset.

4.6. Ilmastomuutokseen liittyvien kansainvälisten rahoitusvirtojen hallinta

Kun sopeutumis- ja hillitsemistoimiin liittyvät rahalähteet lisääntyvät, on parannettava koordinaointia ja yhteistyötä. Keskeiset päättäjät julkiselta ja yksityiseltä sektorilta sekä kansainvälisistä rahoituslaitoksista olisi koottava yhteen korkean tason foorumiin, joka käsittelee kansainvälistä ilmastorahoitusta. Foorumi tarkastelisi säännöllisesti rahoituksen saatavuutta ja käyttöä sekä tekisi suosituksia mahdollisista parannuksista. Foorumin olisi tehtävä läheistä yhteistyötä FMMS-järjestelmän (*Facilitative Mechanisms for Mitigation Support*) kanssa.

5. KASVIHUONEKAASUPÄÄSTÖJEN HILLITSEMINEN JA TULOJEN HANKINTA MAAILMANLAAJUISILLA HIILIMARKKINOILLA

5.1. Kansalliset ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmät

Kansalliset ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmät ovat yksi lupaavimmista välineistä, joita mailla on käytettävissään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Tuloksia voidaan saada erityisesti aloilla, joilla on suhteellisen suuria päästöjen aiheuttajia. Asettamalla päästökatto varmistetaan, että nämä järjestelmät ovat ympäristönsuojelun kannalta tehokkaita, ja päästökaupan tarjoama joustavuus tekee niistä kustannustehokkaita. Kansalliset hiilimarkkinat voidaan ja ne pitäisi yhdistää, jotta voidaan luoda toimivat maailmanlaajuiset markkinat. Näin vähennetään hillitsemistoimista aiheutuvia kustannuksia. Kööpenhaminan sopimuksella voidaan tukea muotoutumassa olevia hiilimarkkinoita asettamalla yleiset ja maakohtaiset tavoitteet.

EU on saanut tästä edelläkävijän kokemusta, koska EU:n päästökauppajärjestelmä on maailman laajin ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmä. Tämä järjestelmä herättää yhä enemmän kiinnostusta useissa muissa teollisuusmaissa. EU:n olisi samaan aikaan YK:n neuvottelujen kanssa edistettävä sitä, että vakaat OECD:n laajuiset hiilimarkkinat saadaan luotua vuoteen 2015 mennessä ja että markkinoita voidaan laajentaa taloudellisesti edistyneempiin kehitysmaihiin vuoteen 2020 mennessä.

Tätä varten EU:n olisi toimittava aktiivisesti USA:n uuden hallinnon ja lainsäätäjien kanssa. Presidentti Obama on jo tuonut esiin, että hänen tarkoituksenaan on luoda USA:han vahva ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmä. Komissio pyrkii perustamaan EU:n ja USA:n välisen työryhmän, jonka tehtävänä olisi tarkastella hiilimarkkinoiden luomista. Samanlaisia kahdenvälisiä menettelyjä olisi perustettava muiden teollisuusmaiden sekä taloudellisesti edistyneempien kehitysmaiden kanssa.

Kehitysmaiden on yhä suuremmassa määrin osallistuttava maailmanlaajuisiin hillitsemistoiimiin, ja niiden on sen vuoksi ajan myötä päätettävä omista ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmistä, joiden avulla ne voivat toteuttaa tehokkaita päästöjen vähennystoimia. EU:n olisi autettava kiinnostuneita kehitysmaita saamaan kokemusta päästökaupasta, erityisesti luomaan vakaita hallintorakenteita ja vahvoja kansallisia instituutioita. Lisäksi olisi parannettava maiden valmiuksia seurata päästöjä ja raportoida niistä. Tähän liittyen olisi kuultava yksityistä sektoria ja muita sidosryhmiä.

5.2. YK:n hyvitysjärjestelmien parantaminen

Kioton pöytäkirjaan perustuva puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) on mahdollistanut kehitysmaiden osallistumisen hiilimarkkinoille. Puhtaan kehityksen mekanismi on hankeperustainen hyvitysjärjestelmä, jossa kehitysmaat voivat myydä hyvityksiä, jotka vastaavat jossakin tietyssä hankkeessa saavutettuja päästövähennyksiä. Teollisuusmaat voivat ostaa näitä hyvityksiä ja helpottaa siten kansallisen päästövähennystavoitteensa saavuttamista. CDM-hankkeissa rahoitetaan puhdasta teknologiaa ja vahvistetaan ilmastomuutoksen torjuntaan liittyviä valmiuksia kehitysmaissa.

Sen varmistamiseksi, että suuri osa EU:n päästövähennyksistä tapahtuu EU:n sisällä ja että järjestelmällä parannetaan ilmastonsuojelua, EU:n päästökauppajärjestelmässä rajoitetaan CDM-hyvitysten käyttöä määrällisten ja laadullisten kriteerien perusteella. Puhtaan kehityksen mekanismi olisi uudistettava YK:n ilmastopöytäkirjan puitteissa siten, että hyvityksiä saadaan ainoastaan hankkeista, joissa todella saadaan aikaan päästöjen lisävähennyksiä ja mennään kustannuksiltaan alhaisia vaihtoehtoja pidemmälle. Lisäksi CDM-järjestelmästä olisi vähitellen luovuttava edistyneemmissä kehitysmaissa ja erittäin kilpailukykyisillä talouden aloilla, joilla olisi sen sijaan siirryttävä alakohtaisiin

hiilimarkkinoiden hyvitysjärjestelmiin. Tällaiset järjestelmät voivat olla tehokas väline edistettäessä vähähiilisten teknologioiden kehittämistä ja käyttöönottoa kehitysmaissa ja valmisteltaessa ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmien luomista. Sujuvan siirtymävaiheen varmistamiseksi EU:n olisi pyrittävä yhteisymmärrykseen USA:n ja muiden ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmiä toteuttavien maiden kanssa, jotta hyvityksille voitaisiin luoda kysyntää koordinoitulla tavalla.

6. KÖÖPENHAMINAN SOPIMUS – PERUSTA PITKÄN AIKAVÄLIN POLITIIKALLE

EU:n olisi pyrittävä varmistamaan, että Kööpenhaminan sopimuksessa luodaan perusta pitkän aikavälin järjestelmälle, jossa nostetaan yleistä vaatimustasoa ja lisätään sekä teollisuus- että kehitysmaiden ponnisteluja. Toiminnan on perustuttava tieteelliseen tietoon. Sopimuksessa olisi sen vuoksi määrättävä yleisen edistymisen sekä sitoumusten ja toimien riittävyyden säännöllisestä arvioinnista sekä vuonna 2016 tehtävästä kattavasta tarkistuksesta. Tämän perusteella yleinen tavoite olisi arvioitava uudelleen ja uusista keskipitkän aikavälin sitoumuksista, toimista ja rahoitusvirroista olisi sovittava tuoreimpien tieteellisten tulosten perusteella. Jos vuonna 2016 suoritettavan Kööpenhaminan sopimuksen kattavan tarkistuksen yhteydessä todetaan, että teollisuus- ja kehitysmaiden yhteiset hillitsemisponnistelut eivät ole riittäviä, YK:n ilmastomuutoskonferenssin olisi asetettava tulevalle sitoumuskaudelle korkeampia tavoitteita.

7. SEURAAVAT VAIHEET JA PÄÄTELMÄT

Tulevina kuukausina EU:n on otettava käyttöön kaikki mahdolliset resurssit, jotta voidaan varmistaa intensiivinen vuoropuhelu ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa. Yksi vuonna 2009 käytävien neuvottelujen keskeisistä haasteista on varmistaa teollisuusmaiden riittävät ja tasapuoliset ponnistelut sekä kehitysmaiden asianmukainen panos, jota teollisuusmaat tukevat. Tämä on ehdottoman tärkeää, jotta voidaan varmistaa yleinen tehokkuus ympäristönsuojelun kannalta ja ottaa huomioon kilpailuun liittyvät seikat. UNFCCC-prosessissa syntyvissä kahdenvälisissä yhteyksissä, tulevissa G8-kokouksissa, Major Economies -prosessin jatkotoimissa sekä EU:n ja keskeisten kolmansien maiden kanssa käytävissä kahdenvälisissä keskusteluissa olisi käsiteltävä sekä teollisuus- että kehitysmaiden konkreettisia panoksia Kööpenhaminan sopimukseen. Näiden keskustelujen tulosten perusteella teollisuusmaiden olisi voitava Kööpenhaminassa sitoutua riittävän kunnianhimoisiin vähennystavoitteisiin ja taloudellisesti edistyneempien kehitysmaiden olisi voitava ehdottaa kunnianhimoisia strategioita, jotka koskevat vähähiilistä kehitystä, ja asianmukaisia toimia, jotka ovat osa kyseisiä strategioita. EU:n panoksesta näihin prosesseihin olisi keskusteltava myös maaliskuussa 2009 pidettävässä Eurooppa-neuvostossa.

Lopuksi ehdotetaan, että Euroopan unioni:

1. vahvistaa uudelleen päättäväisyytensä sen osalta, että Kööpenhaminassa vuonna 2009 saadaan aikaan kattava ja kunnianhimoinen kansainvälinen sopimus;
2. tekee muiden teollisuusmaiden kanssa yhteistyötä, jonka tavoitteena on sopia kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteista ja varmistaa tasapuoliset ponnistelut tässä tiedonannossa esitettyjen kriteerien perusteella, jotta päästöjä voidaan yhteisesti vähentää 30 prosentilla vuoden 1990 tasoon verrattuna vuoteen 2020 mennessä;
3. tekee yhteistyötä kehitysmaiden kanssa, erityisesti taloudellisesti edistyneempien kehitysmaiden kanssa, jotta ne voivat toteuttaa asianmukaisia toimia varmistakseen yhteisesti, että päästöt ovat vuoteen 2020 mennessä 15–30 prosenttia alemmat kuin ne olisivat, mikäli toiminta jatkuu entisellään ilman päästöjen rajoitustoimia;

4. toteaa, että lämpötilan nousun rajoittaminen kahteen celsiusasteeseen edellyttää merkittäviä taloudellisia resursseja päästöjen vähentämiseen ja sopeutumiseen, mutta tämä myös edistää innovaatioita ja taloudellista kasvua sekä johtaa pitkällä aikavälillä kestäväan kehitykseen; ilmaisee valmiutensa tarjota merkittävää taloudellista apua kehitysmaiden (erityisesti kaikkein haavoittuvimpien ja köyhimpien maiden) toimien tukemiseksi, esimerkiksi GCFM-mekanismin (*Global Climate Financing Mechanism*) kautta;
5. ehdottaa kahdenvälisiä kumppanuuksia USA:n ja muiden teollisuusmaiden kanssa, jotta voidaan jakaa kokemuksia kansallisten päästökauppajärjestelmien luomisesta sekä helpottaa vakaiden OECD:n laajuisten hiilimarkkinoiden luomista vuoteen 2015 mennessä; näitä markkinoita voitaisiin laajentaa taloudellisesti edistyneempiin kehitysmaihiin vuoteen 2020 mennessä.

Komissio pyytää neuvostoa hyväksymään edellä esitetyt päätelmät sekä ottamaan huomioon tässä tiedonannossa esitetyt linjaukset. Komissio on valmis jatkamaan keskusteluja neuvostossa ja tekemään kaikki asianmukaiset ehdotukset.

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.1.2009
KOM(2009) 39 slutlig

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

På väg mot ett övergripande klimatförändringsavtal i Köpenhamn

{SEK(2009) 101}

{SEK(2009) 102}

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

På väg mot ett övergripande klimatförändringsavtal i Köpenhamn

1. SAMMANFATTNING

En viktig prioritering för EU är att de internationella klimatförhandlingarna i Köpenhamn i slutet av 2009 blir en framgång. Nu när klimat- och energipaketet antagits måste EU intensifiera sina kontakter med tredjeländer både inom FN och i andra forum.

Det här meddelandet innehåller konkreta förslag om hur detta mål ska uppnås. Tre centrala områden behandlas: mål och åtgärder, finansiering och skapandet av en effektiv global koldioxidmarknad. Meddelandet är också ett svar på Europeiska rådets uppmaning till kommissionen från juni 2008 att lägga fram en övergripande strategi för ökade finansierings- och investeringsflöden för både begränsning av och anpassning till klimatförändringarna.

För att begränsa den globala genomsnittliga temperaturhöjningen till högst två grader över de förindustriella nivåerna bör de utvecklade länderna som grupp fram till 2020 minska sina utsläpp till 30 % under 1990 års nivåer. EU har föregått med gott exempel genom att åta sig att fram till 2020 minska sina utsläpp med 20 % jämfört med 1990 års nivåer, oavsett om en internationell överenskommelse uppnås. Det här är utan konkurrens det mest ambitiösa åtagande som gjorts av något land – eller någon grupp av länder – för perioden efter 2012.

EU är villigt att gå längre och fastställa ett minskningsmål på 30 % inom ramen för ett tillräckligt ambitiöst och heltäckande internationellt avtal som omfattar jämförbara minskningar i andra utvecklade länder och lämpliga åtgärder i utvecklingsländerna. Utvecklingsländerna som grupp bör begränsa sina utsläppsökningar till 15–30 % under den nivå som skulle ha uppnåtts utan några åtgärder. Betydligt större ekonomiska resurser måste avsättas för att klara de nödvändiga åtgärderna i utvecklingsländer. Resurserna bör komma från inhemska källor och från den globala koldioxidmarknaden, men även i form av bidrag från utvecklade länder. Många av dessa investeringar kommer att ge både snabba och långsiktiga positiva effekter på klimatförändringarna och den ekonomiska återhämtningen – och kostnaderna blir under alla omständigheter lägre än om inget görs.

En global koldioxidmarknad kan och bör byggas upp genom en sammankoppling av jämförbara nationella system för handel med utsläppsrätter. Detta kommer att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar. EU bör samarbeta med andra länder för att skapa en OECD-täckande marknad senast 2015 och en ännu större marknad till 2020.

2. INLEDNING

EU:s mål är att begränsa den genomsnittliga globala temperaturökningen till mindre än två grader över de förindustriella nivåerna. En ökning på mer än två grader skulle innebära ökad livsmedels- och vattenbrist, allvarliga väderfenomen och ett betydligt större hot mot unika ekosystem. Om dagens utsläppstrender fortsätter kan tvågraderströskeln ha överskridits redan 2050. Även om temperaturökningen håller sig under två grader skulle betydande anpassningsinsatser krävas. Mot bakgrund av färsk forskningssresultat säger allt fler forskare att nivån av växthusgaser i atmosfären måste stabiliseras på en betydligt lägre nivå än vad som tidigare rekommenderats, dvs. så lågt som 350 ppmv koldioxidekvivalenter. Man måste se till att Köpenhamnskonferensen mynnar ut i en ambitiös överenskommelse som lämnar dörren öppen för en lägre stabiliseringsnivå.

Det globala klimatsystemets trögrörlighet innebär att det får exempellösa, kostsamma och kanske ohanterliga konsekvenser om forskarnas varningar ignoreras. Det här är också ett tillfälle att ta sig an klimatförändringar, energiförsörjning och dagens konjunkturedgång samtidigt. Arbetet mot klimatförändringar kräver betydande privata och offentliga medel och kommer att bidra till att säkra övergången till en koldioxidsnål ekonomi, vilket öppnar nya möjligheter för tillväxt och sysselsättning och främjar en hållbar utveckling. I hela världen aviserar regeringar stora investeringsprogram som uppmuntrar koldioxidsnåla investeringar, främjar innovation och tillväxt och ökar försörjningstryggheten för energi. Ett sådant exempel är den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa. Åtgärderna för att motverka konjunkturedgången erbjuder oss en viss möjlighet att hålla ökningen under två grader.

På **internationell nivå** inledde handlingsplanen från Bali 2007 processen mot att ingå ett nytt internationellt klimatavtal för perioden efter 2012 vid FN:s konferens i Köpenhamn i december 2009. Det här avtalet måste fastställa nya konkreta mål och åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser och ge en grund för hållbar utveckling genom att stärka de enskilda ländernas förmåga att anpassa sig till klimatförändringar. Det måste också ge en skjuts åt innovation och ekonomisk tillväxt, minska fattigdomen och ge tillgång till hållbara energikällor (*den gemensamma visionen*). Efter FN-konferensen i Poznan i december 2008 har samtalen övergått till fullskaliga förhandlingar.

På **nationell nivå** intensifierar både utvecklade länder och utvecklingsländer sina åtgärder. Mål fastställs och koldioxidmarknader inrättas. I december antog EU sitt ambitiösa klimat- och energipaket, som ska förverkliga EU:s mål att minska sina utsläpp av växthusgaser till 20 % under 1990 års nivåer fram till 2020 och bygga ut och förbättra EU:s system för handel med utsläppsrätter. Den nya amerikanska administrationen tänker prioritera kampen mot klimatförändringar. Samtidigt har Australien tillkännagett klimatåtaganden som starkt betonar handel med utsläppsrätter. Dessa handelssystem skulle kunna utgöra kärnan i en global koldioxidmarknad.

3. MÅL OCH ÅTGÄRDER,

För att vi ska ha en rimlig chans att inte överskrida tvågraderströskeln måste de globala utsläppen av växthusgaser ha minskats till under 50 % av 1990 års nivåer senast 2050. Dessutom måste de globala utsläppen av växthusgaser, exklusive utsläppen från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, nå sin högsta punkt före 2020. De utvecklade länderna måste gå före när det gäller att uppnå det här globala målet och visa att en koldioxidsnål ekonomi är möjlig och överkomlig. Utvecklingsländerna, i synnerhet ekonomiskt sett mer avancerade utvecklingsländer, måste stå för ett ordentligt bidrag eftersom

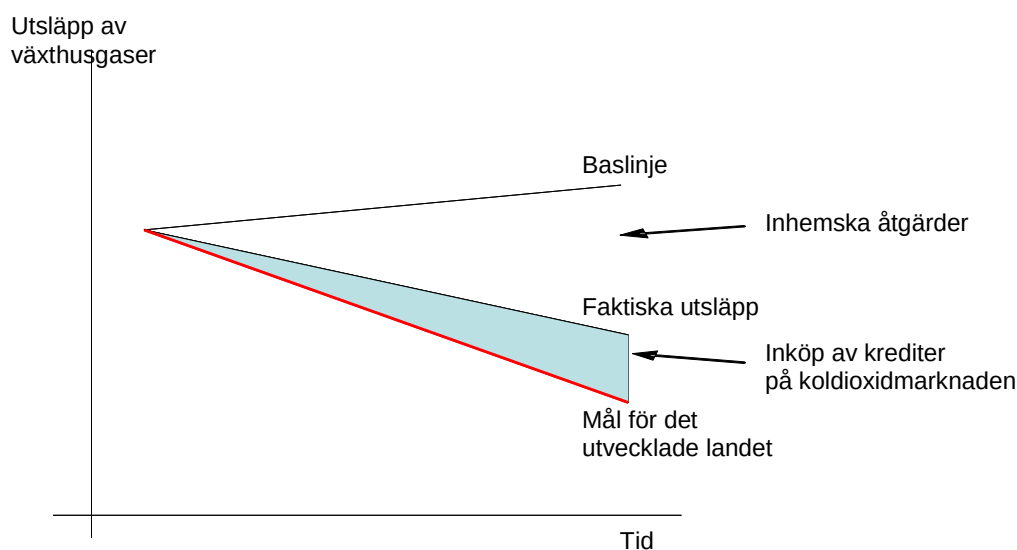
många av dem snabbt börjar bli stora utsläppsländer. Därför måste samarbetet förbättras avsevärt för att ge den nödvändiga kapaciteten, tekniken och finansieringen.

3.1. Nya minskningsmål för de utvecklade ländernas utsläpp av växthusgaser

Köpenhamnsavtalet bör fastställa ytterligare absoluta utsläppsminskningssåtaganden som täcker hela de utvecklade ländernas ekonomi. EU har varit en föregångare genom att åta sig att fram till 2020 självständigt minska sina utsläpp med 20 % jämfört med 1990 års nivåer. Det här är det utan konkurrens mest ambitiösa åtagande som gjorts av något land – eller någon grupp av länder – för perioden efter 2012. EU är villigt att gå längre och fastställa ett minskningsmål på 30 % inom ramen för ett tillräckligt ambitiöst och heltäckande internationellt avtal, om jämförbara minskningar görs av andra utvecklade länder och de ekonomiskt sett mer avancerade utvecklingsländerna bidrar på lämpligt sätt utifrån ansvar och förmåga.

EU har föreslagit att de utvecklade länderna som grupp ska minska sina utsläpp på ett sätt som är förenligt med tvågradersmålet. I fjärde utvärderingsrapporten från FN:s mellanstatliga panel om klimatförändring (IPCC) slås det fast att detta förutsätter att de utvecklade länderna minskar sina utsläpp med 25–40 % till 2020 och med 80–95 % till 2050. De utvecklade länderna bör kunna klara sina minskningsmål delvis genom inhemska åtgärder och delvis genom att använda krediter från utsläppsminskningar i utvecklingsländer, såsom visas i figur 1.

Figur 1: De utvecklade ländernas utsläpp



De utvecklade ländernas övergripande mål måste fördelas på ett rättvist sätt som garanterar likvärdiga insatser. Följande parametrar anses avgörande:

- BNP per capita: avspeglar förmågan att betala för inhemska utsläppsminskningar och köpa utsläppsminskningkrediter från utvecklingsländer.
- Växthusgasutsläpp per BNP-enhet: visar den inhemska potentialen för minskning av växthusgasutsläppen.
- Växthusgasutsläppens utvecklingstendens mellan 1990 och 2005: beaktar tidiga inhemska åtgärder för att minska utsläppen.
- Befolkningsutvecklingen under perioden 1990–2005: beaktar kopplingen mellan befolkningens storlek och de totala utsläppen av växthusgaser.

Kyotoprotokollets fastställda basår, 1990, bör användas som historisk referenspunkt när man ska fastställa ytterligare bidrag till de globala insatserna för minskning av utsläppen efter 2012. De totala ansträngningarna i gruppen utvecklade länder bör 2020 uppgå till 30 % under 1990 års nivåer. Vid fastställandet av framtida utsläppsmål för enskilda länder kan senare år användas om det innebär att mer tillförlitlig statistik kan utnyttjas. EU gör detta i sitt klimat- och energipaket där 2005 används som basår. Det här får dock inte innebära en urvattning av insatserna.

Bindande åtaganden om utsläppsminskning bör inte begränsas till de länder som har mål enligt Kyotoprotokollet. Köpenhamnsavtalet bör fastställa utsläppsminskningsåtaganden för åtminstone alla länder som finns förtecknade i bilaga I till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC), alla OECD-länder och EU:s alla nuvarande medlemsstater, kandidatländer och potentiella kandidatländer.

När målen fastställs för tiden efter 2012 måste eventuella överskott på utsläppsrätter från tiden före 2012 beaktas, så att det säkerställs att 30-procentsmålet uppnås genom reella minskningar efter 2012. Bestämmelserna om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk får inte heller underminera 30-procentsmålets miljömässiga integritet. Övervakningen, rapporteringen och verifieringen av minskningarna samt den regelbundna fackgranskningen av klimatpolitiken bör förbättras.

3.2. Åtgärder för att hejda de ökade utsläppen av växthusgaser i utvecklingsländerna.

Det står allt mer klart att klimatförändringarnas värsta konsekvenser kommer att märkas i utvecklingsländer, som står inför problem som översvämning, torka och avskogning. Även om de utvecklade länderna bör fortsätta att gå före i arbetet med att minska utsläppen, i synnerhet under de närmaste åren, ligger det även i utvecklingsländernas intresse att bidra till tvågradersmålet.

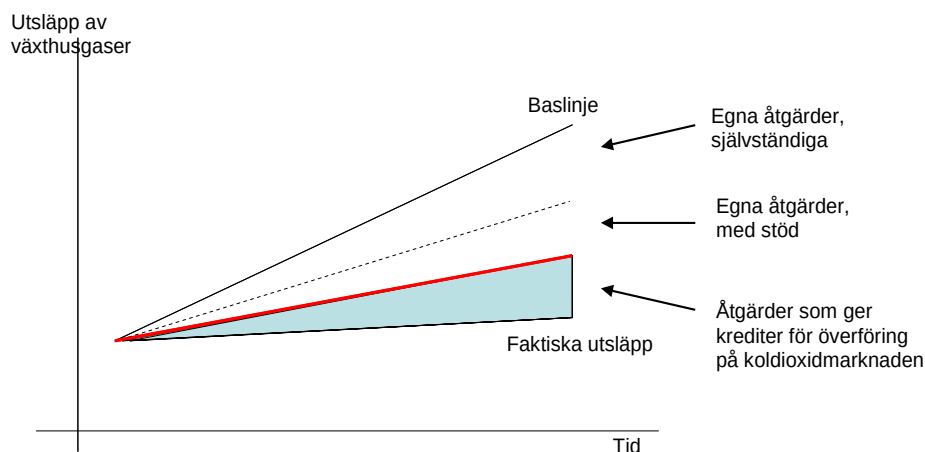
Utvecklingsländernas utsläpp av växthusgaser ökar dock snabbt, och om inget görs kommer detta inte att kunna uppvägas av de utvecklade ländernas insatser för att minska sina utsläpp. En färsk forskningsrapport visar att utvecklingsländerna som grupp fram till 2020 måste minska sin ökning av växthusgasutsläppen genom nationellt anpassade åtgärder till 15–30 % under baslinjen, annars kommer inte tvågradersmålet att kunna uppnås. Dessa beräkningar inkluderar inte effekterna av sådana minskningar som sker genom att koldioxidkrediter överförs till utvecklade länder såsom visas i figur 2. Ändamålsenliga åtgärder bör omfatta en snabb minskning av utsläppen från tropisk avskogning. Senast 2020 måste den tropiska bruttoavskogningen ha minskats med minst 50 % jämfört med dagens nivåer och senast 2030 måste den globala minskningen av skogsarealen ha upphört.

Utvecklingsländernas varierande nationella omständigheter och utvecklingsstadier kräver differentierade åtgärder och ambitionsnivåer. Detta kan uppnås genom att man bygger vidare på nationella klimatförändringsstrategier. De senaste åren har flera utvecklingsländer utarbetat nationella strategier för begränsning av klimatförändringarna i ett utvecklingssammanhang, t.ex. Kina, Indien, Sydafrika och Brasilien. Under loppet av det här året bör dessa länder och andra mer avancerade utvecklingsekonomier uppdatera sina strategier så att de anger den övergripande ambitionsnivån fram till 2020.

Enligt Köpenhamnsavtalet bör alla utvecklingsländer, utom de minst utvecklade länderna, förbinda sig att anta strategier för koldioxidsnål utveckling före utgången av 2011. Dessa strategier bör ange en trovärdig plan för hur det berörda landets utsläpp ska begränsas genom nationellt anpassade begränsningsåtgärder. Dessa åtgärder ska omfatta alla större utsläppssektorer, i synnerhet elproduktion, transporter, de viktigaste energiintensiva

industrierna och, där dessa sektorer är betydande, skogsbruk och jordbruk. Strategierna bör kartlägga vilket stöd som krävs för att genomföra sådana föreslagna åtgärder som medför merkostnader som det enskilda landet inte kan klara på egen hand. Robusta och verifierbara strategier för en koldioxidsnål utveckling bör vara ett krav för internationellt stöd till begränsningsåtgärder. Vid sidan av finansiering kommer det att vara nödvändigt att främja en kapacitetsuppbyggnad i många utvecklingsländer så att de kan utarbeta och genomföra sina strategier för koldioxidsnål utveckling.

Figur 2: Utvecklingsländernas utsläpp



För att säkra en tillräckligt hög ambitionsnivå bör diskussionerna om konkreta strategier, förslag till åtgärder och stöd kopplas till och underlättas av en oberoende teknisk analys. Sektorsstrategier kan användas som ett verktyg i analysen och utvecklingen av olika åtgärder för att begränsa klimatförändringarna, med beaktande av teknisk information från den privata sektorn. En ny mekanism för stöd till begränsning av klimatförändringar (*Facilitative Mechanism for Mitigation Support*) bör ge en plattform för att koppla ihop föreslagna åtgärder med lämpliga bilaterala och multilaterala stödmekanismer, på grundval av en teknisk bedömning. Den bör också bedöma om den totala ambitionsnivån i planen är i linje med landets kapacitet att vidta åtgärder och ändamålsenlig med tanke på den totala utsläppsminskningen jämfört med baslinjen för gruppen utvecklingsländer. När så är nödvändigt bör den undersöka alternativ för att höja ambitionsnivån.

Utvecklingsländernas åtgärder bör noteras i ett internationellt register. Detta register ska förteckna de åtgärder som vidtas och visa vilka begränsande effekter de ger, på grundval av öppet redovisade och robusta mättings-, rapporterings- och verifieringsmetoder. FN:s klimatförändringskonferens kommer att granska de insatser för att begränsa klimatförändringarna som sedan genomförs av gruppen utvecklingsländer som helhet, och den kan besluta att uppmana utvecklingsländerna att stärka dessa insatser och de utvecklade länderna att ge mer stöd.

3.3. Utsläpp från internationell luftfart och sjöfart samt fluorerade gaser

Internationell luftfart och sjöfart

Den internationella luftfarten och sjöfarten är stora och snabbt ökande källor till utsläpp av växthusgaser, men de har hittills inte omfattats av den internationella klimatförändringsramen. Kommissionen anser dock att utsläppen från dessa sektorer ska inbegripas.

Som ett led i Köpenhamnsavtalet bör UNFCCC fastställa mål som innebär att klimateffekterna från dessa sektorer senast 2020 ska ha minskat till under 2005 års nivåer, och 2050 ska de

ligga avsevärt under 1990 års nivåer. På grund av den internationella luftfartens och sjöfartens globala karaktär bör globala åtgärder vidtas för att motverka dessa sektors klimatteffekter. Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) har ett ansvar att främja utvecklingen och antagandet av sådana globala åtgärder före utgången av 2010. Marknadsbaserade åtgärder, inklusive handel med utsläppsrätter, kan ge kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Åtgärderna för att minska utsläppen bör ta hänsyn till eventuella negativa nettoeffekter på isolerade områden, avlägset belägna öar och de minst utvecklade länderna. Om ingen enighet uppnås inom ICAO and IMO före utgången av 2010 kommer utsläppen från internationell luftfart och sjöfart att räknas tas med i beräkningen av de sammanlagda nationella utsläppen enligt Köpenhamnsavtalet som kommer att säkra jämförbara åtgärder i alla utvecklade länder.

EU har tagit med luftfartens koldioxidutsläpp i sitt system för handel med utsläppsrätter. När det gäller sjöfarten håller man för närvarande på att granska flera marknadsbaserade åtgärder. Om man inte lyckas enas om några effektiva globala bestämmelser för att minska växthusgasutsläppen från denna sektor bör EU vidta egna åtgärder.

Fluorerade gaser

Det närmaste årtiondets påskyndade utfasning av klorfluorkolväten enligt Montrealprotokollet kan leda till snabbt ökande utsläpp av fluorklorväten, varav flera är mycket kraftfulla växthusgaser. En del av Köpenhamnsavtalet bör omfatta ett internationellt arrangemang för att minska utsläppen av fluorkolväten. Detta kommer att uppmuntra industrin att intensifiera forskningen om och utvecklingen av fluorkolväten med liten global uppvärmningspotential och av alternativ utan fluorkolväten.

4. FINANSIERING AV EN KOLDIOXIDSNÅL UTVECKLING OCH ANPASSNING

Ett övergripande Köpenhamnsavtal måste stödjas genom tillräckliga finansiella resurser till genomförandet. I den rådande ekonomiska situationen är det särskilt viktigt att Köpenhamnsavtalet säkerställer att klimatförändringsmålen uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Kommissionens analys visar att en effektiv global koldioxidmarknad kan reducera kostnaderna avsevärt i både utvecklade länder och utvecklingsländer, men finansieringen och investeringarna måste i hög grad öka, omdirigeras och optimeras. Den internationella finansieringsstrukturen till stöd för insatserna mot klimatförändringar måste följa principerna om god förvaltning och säkra maximal effektivitet, ändamålsenlighet, lika behandling, ansvarighet, konsekvens och förutsägbarhet. Prioriteringarna för utgifter i samband med Köpenhamnsavtalet bör inriktas på effektiva åtgärder för att begränsa klimatförändringarna genom resultatbaserade incitament samt på anpassning i utvecklingsländer. Exempel på möjliga finansieringskällor är privata och offentliga medel samt stöd och lån inom ramen för internationella, bilaterala och multilaterala insatser. EU-bidragen kommer att tillhandahållas både på gemenskapsnivå och av medlemsstaterna. Finansieringsinstrumenten och institutionerna för att bekämpa klimatförändringarna bör vara sammanhållna och ta hänsyn till den pågående diskussionen om deras respektive roller och ansvarsområden.

4.1. Finansiering av utsläppsminskningarna

Globalt

Investeringar för att minska de globala utsläppen kommer att behöva öka årligen. Enligt nya undersökningar från Gemensamma forskningscentrumet och andra oberoende forskningsinstitut behöver de samlade nettoinvesteringarna uppgå till 175 miljarder euro 2020. Det beräknas att över hälften av detta kommer att behöva investeras i utvecklingsländer, inklusive skogssektorn. Investeringar i områden som energieffektivitet och koldioxidsnål

teknik kommer att stimulera innovation och tillväxt och leda till större energibesparingar och ökad försörjningstrygghet. Investeringar i minskad avskogning kommer att skydda den biologiska mångfalden och säkerställa en långsiktigt hållbar lokal utveckling. Detta bör också sättas i relation till kostnaderna om inga åtgärder vidtas (mellan 5 och 20 % av den globala BNP:n enligt Sternrapporten).

Utvecklingsländer

De nationella strategierna för en koldioxidsnål utveckling måste innehålla en uppskattning av de extra nettoinvesteringskostnaderna för begränsning av klimatförändringarna samt realistiska finansierings- och begränsningsalternativ som kan ge en skjuts åt sådana investeringar.

Utvecklingsländerna har tillgång till följande finansieringskällor:

- **Nationella:** Fram till 2020 är de flesta åtgärderna i de nationella strategierna för koldioxidsnål utveckling förbundna med låga merkostnader eller ger till och med nettovinster på medellång sikt. De måste dock betalas från start. Exempelvis beräknar man att mer än halva minskningen i energisektorn kan uppnås genom energieffektivitetsåtgärder. Finansieringen av dessa åtgärder måste i första hand komma från den privata sektorn och hushållen, och de enskilda ländernas politik kan ge en skjuts åt denna finansiering. Det här kommer att få fart på de inhemska investeringarna och ge en ekonomisk tillväxt med trygg energiförsörjning. Internationella låneprogram kan också vara en väg att få tillgång till internationellt privat kapital.
- **Internationella:** Strategierna för koldioxidsnål utveckling måste omfatta begränsande åtgärder som är mer långtgående än de alternativ som ger låg kostnad/nettovinster på kort sikt och som det enskilda utvecklingslandet inte klarar att finansiera på egen hand. Stöd för merkostnaderna för sådana investeringar måste komma från samtliga källor och innovativa finansieringsmekanismer, inklusive offentliga medel och internationella koldioxidkreditmekanismer. Man beräknar att dessa kreditmekanismer kan tillhandahålla en tredjedel eller mer av tilläggsinvesteringarna i utvecklingsländer.

4.2. Hantering och finansiering av anpassningen till oundviklig klimatförändring

Köpenhamnsavtalet bör tillhandahålla en ram för anpassningsåtgärder, som ska inkludera följande:

- Behovet av att alla anpassar sig: Sådant stöd bör erbjudas de mest utsatta och de fattigaste. Det är endast genom att förutse de negativa effekterna tillräckligt tidigt och anpassa sig som man kan undvika mycket kostsamma skador.
- Åtagande om att systematiskt integrera anpassning med de nationella strategierna: Detta ansvar bör delas av både utvecklade länder och utvecklingsländer.
- Förbättring av verktygen för att fastställa och genomföra anpassningsstrategier. Detta innefattar metoder och teknik för anpassning, kapacitetssuppleering och en starkt roll för UNFCCC-processen genom att mobilisera aktörer, inklusive internationella organisationer, och samordna synen på riskhantering/katastrofriskreducering.

För samla erfarenheter bör EU rekommendera att en teknisk panel om anpassning inrättas inom ramen för UNFCCC. Alla länder bör åläggas att utarbeta omfattande nationella anpassningsstrategier. En effektiv anpassningspolitik måste sträcka sig längre än till de akuta och omedelbara anpassningsbehoven. Den bör omfatta en övergång från projektbaserade angreppssätt till en långsiktig strategisk integrering med landets allmänna planering och

utvecklingsstrategi. De erfarenheter som gjorts genom den globala klimatförändringsalliansen (GCCA) kommer att vara till hjälp. Finansiellt och tekniskt stöd bör erbjudas de mest utsatta länderna, i synnerhet de minst utvecklade länderna och utvecklingsländer som är små önationer.

Kostnaderna för kapacitetsuppbyggnad och prioriterade åtgärder i de mest utsatta länderna skulle i hög grad kunna täckas av den befintliga anpassningsfonden. Även om beräkningarna av merkostnaderna för anpassning varierar mycket står det klart att anpassningsfonden inte räcker för att stödja anpassningen i alla utvecklingsländer. Därför måste innovativa finansieringskällor användas för att klara anpassningsbehoven. I likhet med de begränsande åtgärderna måste finansieringsalternativen anpassas till de faktiska investeringarna. UNFCCC-sekretariatet har beräknat att anpassningskostnaderna i alla utvecklingsländer kan uppgå till mellan 23 och 54 miljarder euro per år 2030. Ett stort antal tidiga åtgärder kommer till och med att innebära nettovinster för ekonomin, t.ex. åtgärder för att effektivisera vattenanvändningen i områden som kommer att drabbas av vattenbrist. Möjligheten att inrätta en multilateral försäkringspool som täcker katastrofförluster bör utredas för att komplettera de befintliga finansieringsmekanismerna för klimatrelaterade naturkatastrofer. Europeiska kommissionen deltar redan i sådana pilotförsök.

4.3. Finansiering av global forskning, teknisk utveckling och demonstration

Det krävs en stor satsning på forskning, utveckling och demonstration vad gäller koldioxidsnål teknik och anpassningsteknik inom alla ekonomiska sektorer och verksamheter. Den bör bygga på de behov som identifieras i de nationella strategierna för koldioxidsnål utveckling och bedömningar som görs av mekanismen för stöd till begränsande åtgärder. Det här kan innefatta kapacitetsuppbyggnad, vetenskapligt och teknikorienterat samarbete, minskning av marknadshindren för miljöprodukter och -tjänster samt förbättrad global forskningssamordning.

För alla dessa verksamheter kommer ytterligare offentlig finansiering att behövas. Globalt är det önskvärt att den energirelaterade FoU-verksamheten minst fördubblas fram till 2012 och fyrdubblas jämfört med dagens nivå fram till 2020, med en stark förskjutning mot koldioxidsnål teknik och i synnerhet förnybara energikällor. Forskningen om effekter, anpassning och alternativa åtgärder för att begränsa klimatförändringarna måste stärkas på internationell nivå. Ett åtagande om detta bör finnas med i Köpenhamnsavtalet. Kommissionen samarbetar med medlemsstaterna för att på ett sammanhållet sätt främja internationellt vetenskapligt och tekniskt samarbete för all klimatrelaterad forskning, inklusive koldioxidsnål teknik, i alla sektorer.

För att påskynda utvecklingen och rivstarta användningen av strategiskt viktig koldioxidsnål teknik håller EU på att genomföra den strategiska energiteknikplanen för Europa. EU planerar också att skapa en av sina första kunskaps- och innovationsgrupper om begränsande åtgärder och anpassning som en del av det europeiska institutet för innovation och teknik, i linje med EU:s mer allmänna mål för forskning och utveckling. I enlighet med EU:s reviderade system för handel med utsläppsrätter avsätts 300 miljoner utsläppsrätter för att stimulera byggandet av demonstrationsanläggningar för avskiljning av koldioxid och geologisk lagring och för att främja förnybar energiteknik. Kommissionen håller också på att utarbeta ett meddelande om finansiering av koldioxidsnål teknik.

Mer insatser (även via alla former av utbildning) krävs för att sprida kunskap om klimatutvecklingen och dess effekter på samhälle, ekonomi och ekosystem.

4.4. Innovativa internationella finansieringskällor

De utvecklade länderna kommer att bidra genom offentlig finansiering och användning av koldioxidkreditmekanismer. De offentliga bidragen bör vara jämförbara och bygga på principen att förorenaren ska betala och på det enskilda landets ekonomiska kapacitet. Bidragens omfattning bör förhandlas fram och ingå i Köpenhamnsavtalet.

Två huvudalternativ har identifierats när det gäller att generera innovativ finansiering. Det första alternativet innebär att de utvecklade ländernas årliga finansiella åtagande fastställs utifrån en fastställd formel. En sådan formel kan baseras på en kombination av principen att förorenaren ska betala (dvs. den totala mängden tillåtna utsläpp) och landets betalningsförmåga (dvs. BNP per capita). Det andra alternativet innebär att en viss procent av de tillåtna utsläppen skulle avsättas från varje utvecklat land. Dessa utsläpp auktioneras sedan ut till stater på internationell nivå. Denna procentandel kan öka progressivt i linje med per capitainkomsten.

Det första alternativet ger säkerhet om de totala summor som avsätts för finansiering. Länderna kan skaffa sig finansiella bidrag individuellt och spendera medlen på ett decentraliserat sätt med utnyttjande av alla existerande bilaterala och multilaterala kanaler. För detta krävs dock ett robust och öppet redovisat system för övervakning, rapportering och verifiering av ytterligare offentlig finansiering av klimatrelaterade åtgärder. För att säkerställa att finansieringsåtagandena fullgörs skulle ett motsvarande antal utsläppsrätter kunna hållas inne för de länder som inte anslår det belopp som fastställts. Det andra alternativet skulle inte nödvändigtvis ge några förutsebara finansieringsnivåer eftersom regeringarna i stället skulle kunna använda koldioxidkrediter från mekanismen för ren utveckling. Det skulle också krävas en centraliserad styrelsestruktur på FN-nivå för att organisera auktionsförfarandet, fastställa utgiftsprioriteringar och kanalisera medlen för begränsning och anpassning.

För EU kommer betydande ytterligare offentliga inkomster att genereras genom auktionerna inom ramen för EU:s system för handel med utsläppsrätter. Medlemsstaterna skulle enligt båda alternativa kunna använda en del av dessa inkomster för att fullgöra sina internationella finansiella förpliktelser inom ramen för det framtida klimatförändringsavtal.

Båda instrumenten kan kombineras med finansiering som kan komma från ett globalt instrument för internationell luftfart och sjöfart (dvs. intäkterna från utauktionering av utsläppsrätter inom ramen för ett globalt system för utsläppshandel (*cap and trade system*) som omfattar dessa sektorer).

Det bör undersökas hur även utvecklingsländerna, utom de minst utvecklade länderna och utvecklingsländer som är mindre önationer, efter förmåga kan öka sina bidrag på sikt.

4.5. Finansiering av tidiga åtgärder

En kapacitetsuppbyggnad som säkerställer att den institutionella kapaciteten har utvecklats för att mobilisera en effektiv minskning och anpassning, kommer att vara central under de närmaste åren efter ingåendet av ett nytt avtal.

Tidiga åtgärder gör anpassningen och övergången till en koldioxidsnål ekonomi smidigare. EU bör undersöka möjligheten att utveckla en mekanism för att snabbt tillhandahålla betydande förhandsfinansiering till de mest utsatta och fattigaste utvecklingsländerna. Detta skulle vara ett initiativ som överbryggat övergångsperioden mellan 2010 och det fullskaliga genomförandet av den nya finansieringsarkitektur som ska antas i Köpenhamn. Den föreslagna globala mekanismen för klimatfinansiering (Global Climate Financing Mechanism, GCFM) skulle på grundval av utfärdandet av obligationer möjliggöra tidig finansiering av prioriterade klimatrelaterade åtgärder. Dessa medel skulle framför allt möjliggöra en omedelbar reaktion på brådskande anpassningsbehov, som katastrofriskreducering. En del

medlen kan också stödja begränsande åtgärder, i synnerhet sådana som ger synergieffekter mellan begränsning och anpassning, som t.ex. att minska utsläppen från avskogning. Den globala mekanismen för klimatfinansiering syftar till att få fram omkring en miljard euro per år för perioden 2010–2014, om medlemsstaterna gör lämpliga utfästelser om detta.

4.6. Förvaltning av de internationella finansiella flödena för klimatförändring

Eftersom medlen till anpassning och begränsning antagligen kommer att komma från många olika finansieringskällor kommer samordningen och samarbetet att behöva förbättras. Ett högnivåforum om internationell klimatfinansiering bör föra samman tunga beslutsfattare från offentlig och privat sektor och internationella finansinstitut. Detta forum bör regelbundet se över tillgången till finansiering och utgifterna och utfärda rekommendationer om förbättringar. Detta forum bör upprätta ett nära samarbete med mekanismen för stöd till begränsande åtgärder.

5. BEGRÄNSNING AV UTSLÄPPEN AV VÄXTHUSGASER OCH INKOMSTER FRÅN EN GLOBAL KOLDIOXIDMARKNAD

5.1. Inhemska system med utsläppstak och handel

Inhemska system med utsläppstak och handel är ett av de mest lovande instrument som länder förfogar över för att minska utsläppen av växthusgaser, särskilt i sektorer med relativt stora utsläppskällor. Ett utsläppstak säkerställer att dessa system är miljömässigt effektiva, och den flexibilitet som erbjuds genom handel med utsläppsrätter gör dem kostnadseffektiva. Inhemska koldioxidmarknader kan och bör kopplas samman för att skapa en effektiv global marknad som sänker kostnaderna för begränsning. Köpenhamnsavtalet kan stödja den framväxande koldioxidmarknaden genom fastställandet av globala och landspecifika mål.

EU har pionjärfarenheter från inrättandet av sitt system för handel med utsläppsrätter, som är världens största. Intresset för det här systemet ökar snabbt i flera andra utvecklade länder. Parallellt med FN-förhandlingarna bör EU främja skapandet av en robust OECD-täckande koldioxidmarknad senast 2015, vilken kan byggas ut till att omfatta ekonomiskt sett mer avancerade utvecklingsländer senast 2020.

Som ett viktigt steg mot det här målet bör EU föra aktiva diskussioner med den nya amerikanska administrationen och kongressen. President Obama har redan aviserat sin avsikt att inrätta ett starkt amerikanskt system för utsläppshandel. Kommissionen kommer att verka för att inrätta en EU-USA-arbetsgrupp om utformningen av koldioxidmarknader. Liknande bilaterala processer bör inledas med andra utvecklade länder och med ekonomiskt mer avancerade utvecklingsländer.

Utvecklingsländerna kommer att behöva bidra allt mer till de globala insatserna för att begränsa klimatförändringarna och bör därför på sikt anta och genomföra inhemska system för utsläppshandel som kan sporra till effektiva egna åtgärder. EU bör hjälpa intresserade utvecklingsländer att få erfarenhet av handel med utsläppsrätter, i synnerhet för att inrätta en god förvaltning och starka inhemska institutioner och att öka deras kapacitet att övervaka och rapportera utsläpp. Den privata sektorn och andra aktörer bör konsulteras i detta sammanhang.

5.2. Förbättring av FN-baserade mekanismer som kompenserar utsläpp

Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling har gjort det möjligt för utvecklingsländer att delta på koldioxidmarknaden. Den är i dagsläget utformad som en projektbaserad mekanism som kompenserar utsläpp, där utvecklingsländer kan sälja krediter som motsvarar utsläppsminskningar som uppnåtts genom specifika projekt. Dessa krediter kan sedan köpas av ett utvecklat land som vill klara sitt nationella minskningsmål. Projekt inom ramen

mekanismen för ren utveckling tillhandahåller finansiering av ren teknik och bygger upp kapacitet för klimatpolitik i utvecklingsländer.

För att säkerställa att en stor del av EU:s utsläppsminskningar faktiskt sker inom EU, och för att förbättra den miljömässiga integriteten, begränsar EU:s system för handel med utsläppsrätter användningen av sådana krediter på grundval av kvantitativa och kvalitativa kriterier. Inom ramen för UNFCCC bör mekanismen reformeras så att endast sådana projekt som faktiskt ger ytterligare minskningar och är mer långtgående än lågkostnadsalternativen ger rätt till krediter. För avancerade utvecklingsländer och väldigt konkurrenspräglade ekonomiska sektorer bör den projektbaserade mekanismen för ren utveckling utfasas till förmån för en sektorsbaserad kreditmekanism för koldioxidmarknaden. Sådana mekanismer kan vara ett effektivt verktyg för att driva på utvecklingen och användningen av koldioxidsnål teknik i utvecklingsländer och bana vägen för utvecklingen av system med utsläppstak och handel. För att säkra en sammanhållen övergång bör EU utveckla en samsyn med Förenta staterna och andra länder som genomför system med utsläppstak och handel och på ett samordnat sätt generera efterfrågan på krediter som kompenserar utsläpp.

6. KÖPENHAMNSAVTALET – BASEN FÖR EN LÅNGSIKTIG POLITIK

EU bör verka för ett Köpenhamnsavtalet som lägger grunden för en långsiktig internationell ram som höjer den allmänna ambitionsnivån och ökar bidragen från både utvecklade länder och utvecklingsländer, med vägledning av vetenskaplig kunskap. En periodisk översyn av gjorda framsteg och av om åtagandena och åtgärderna är tillräckliga bör därför ingå i avtalet, inbegripet en fullständig översyn 2016. På grundval av detta bör det övergripande målet omprövas och ytterligare halvtidsåtaganden, åtgärder och finansiella flöden anpassas till de senaste vetenskapliga rönen. Om man i den fullständiga översynen av Köpenhamnsavtalet 2016 finner att de sammantagna åtgärder som de utvecklade länderna och utvecklingsländerna vidtar för att begränsa klimatförändringarna är otillräckliga bör FN:s klimatförändringskonferens fastställa nya nationella ambitionsnivåer för nästa åtagandeperiod.

7. NÄSTA STEG OCH SLUTSATSER

Under de närmaste månaderna kommer EU att behöva mobilisera alla tillgängliga resurser för att säkerställa en intensiv dialog och ett nära samarbete med tredjeländer. En av de största utmaningarna inför förhandlingarna 2009 är att säkerställa tillräckliga och jämförbara ansträngningar från de utvecklade ländernas sida och ett meningsfullt bidrag från utvecklingsländerna, med stöd från de utvecklade länderna. Detta är nödvändigt för att uppnå miljöeffektivitet totalt sett och lösa konkurrensproblem. Konkreta bidrag till Köpenhamnsavtalet från både utvecklade länder och utvecklingsländer bör behandlas i de bilaterala kontakterna inom UNFCCC-processen, de kommande G8-mötena, uppföljningen av processen för stora ekonomier och de bilaterala diskussionerna mellan EU och viktiga tredjeländer. Resultatet av dessa diskussioner bör hjälpa de utvecklade länderna att åta sig att uppnå tillräckligt ambitiösa minskningsmål i Köpenhamn och de ekonomiskt sett mer avancerade utvecklingsländerna att föreslå ambitiösa strategier för koldioxidsnål utveckling eller meningsfulla åtgärder som kommer att ingå i dessa strategier. Utformningen av EU:s bidrag till dessa processer bör också diskuteras vid Europeiska rådets möte i mars 2009.

Sammanfattningsvis föreslås att EU ska göra följande:

1. Bekräfta sin beslutsamhet att nå fram till ett övergripande och ambitiöst internationellt avtal i Köpenhamn i december 2009.

2. Arbeta tillsammans med andra utvecklade länder med sikte på att anta ett antal minskningsmål för växthusgaser och säkerställa jämförbara ansträngningar, på grundval av kriterierna i detta meddelande, för att kollektivt klara utsläppsminskningar på 30 % till 2020 jämfört med 1990.
3. Arbeta tillsammans med utvecklingsländerna, i synnerhet ekonomiskt mer avancerade sådana, så att de vidtar ändamålsenliga åtgärder som säkrar att deras kollektiva utsläpp 2020 är 15–30 % lägre än om inga åtgärder vidtas.
4. Erkänna att det kommer att behövas betydande finansiella resurser för utsläppsminskning och anpassning om vi ska hålla oss under tvågraderströskeln, men att detta också kommer att stimulera innovation och ekonomisk tillväxt och leda till långsiktigt hållbar utveckling. Uttrycka sin beredskap att tillhandahålla betydande finansiella resurser för att stödja åtgärder som vidtas av utvecklingsländer, i synnerhet de mest utsatta och de fattigaste, t.ex. genom den globala klimatfinansieringsmekanismen.
5. Föreslå att bilaterala partnerskap ska ingås med Förenta staterna och andra utvecklade länder för ett utbyte av erfarenhet av utformningen av inhemska system för handel med utsläppsrätter och för att främja skapandet av en robust OECD-täckande koldioxidmarknad senast 2015. Denna marknad bör sedan utvidgas till ekonomiskt mer avancerade utvecklingsländer senast 2020.

Kommissionen uppmanar rådet att godkänna slutsatserna ovan och beakta de riktlinjer som anges i detta meddelande. Kommissionen är redo att inleda en diskussion med rådet och lägga fram de förslag som krävs.