



EUROPEISKA GEMENSKAPERNA KOMMISSION

Bryssel den 03.06.1998
KOM(1998) 353 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

KLIMATFÖRÄNDRINGAR – EN STRATEGI EFTER KYOTO

Innehåll

Huvudfrågor

- Strategi
- Genomförande – delat ansvar
- Flexibla mekanismer
- Övervakning
- Extern dimension
- Framtiden

1.	INLEDNING	6
1.1	Kyotokonferensens konsekvenser	6
1.2	Utarbetandet av en strategi	7
2.	FAKTORER I EU:S GENOMFÖRANDESTRATEGI	8
2.1	Grundläggande kriterier	8
2.2	En övergripande syn på strategier och åtgärder	10
2.2.1	De olika gaserna	10
2.2.2	Sektorer	12
2.3	Politiska nyckelområden vid genomförandet av åtgärderna	14
2.4	Flexibla mekanismer	19
2.4.1	Medlemsstaternas och gemenskapens deltagande i ett internationellt system för handel med utsläppsrättigheter	20
2.4.2	Användning av gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling vid fullgörandet av EG:s åtaganden	21
2.4.3	Slutsatser i fråga om tillämpningen av de flexibla mekanismerna inom gemenskapen	22
2.5	Övervakning	23
2.5.1	Övervakning av hur man fullgör sina åtaganden	23
2.5.2	Övervakning i anslutning till användning av de flexibla mekanismerna	24

3.	EXTERN DIMENSION I EU-STRATEGIN.....	24
3.1	Internationella förhandlingar om flexibla mekanismer	24
3.1.1	Mål i Buenos Aires.....	24
3.1.2	Kvalifikationer för deltagande i ett öppet, överblickbart och icke-diskriminerande internationellt handelssystem	25
3.1.4	"Kompletterande"	26
3.1.5	Hur kan man skapa en handel som är ekonomiskt sund samtidigt som den är till nytta för miljön.....	27
3.1.6	Bestämmelser om överensstämmelse för de flexibla mekanismerna	27
3.1.7	Internationell användning av projektrelaterade instrument (gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling) i syfte att uppfylla åtaganden.....	28
3.2.	Förstärkt internationell dialog	28
4.	FRAMTIDEN.....	30

Huvudfrågor

Strategi

Efter Kyotokonferensen måste Europeiska unionen nu utveckla en strategi för hur man skall fullgöra sina åtaganden enligt konferensprotokollet. Kommissionen förfogar ännu inte över alla element som behövs för att man skall kunna presentera en detaljerad strategi för genomförandet av dessa åtaganden. Detta meddelande är därför en första analys av hur man skall kunna ta fram en sådan strategi.

En vittomfattande strategi måste beakta alla bestämmelser i protokollet, inbegripet sådana som ännu inte har arbetats fram, och särskilt de så kallade flexibla mekanismerna. Dess bakomliggande analys måste också omfatta alla sektorer i EU:s ekonomi, tänkbara åtgärdsområden samt den internationella dimensionen.

För att kunna utveckla denna strategi måste gemenskapen och medlemsstaterna inleda en interaktiv process genom vilken man kan skapa en ram för samordning av insatser, utbyte av information, lägesrapportering och identifiering av områden där det krävs åtgärder för att man skall kunna fullgöra sina åtaganden. Ett viktigt första steg är att komma överens om de huvudkriterier som EU-strategin måste ta hänsyn till.

Genomförande - delat ansvar

Medlemsstaterna har huvudansvaret för att minskningsmålen i Kyotoprotokollet uppfylls. Gemenskapen har, som undertecknare av och framtida part till protokollet, ansvaret för att se till att medlemsstaternas insatser är förenliga med fördraget och att deras åtaganden enligt protokollet fullgörs. Den spelar också en viktig roll när det gäller att komplettera, förstärka och stödja medlemsstaternas insatser via gemensamma och samordnade principer och åtgärder.

Ett sätt att uppfylla det övergripande målet skulle kunna vara att utveckla kostnadseffektiva program och åtgärder för alla sektorer och gaser. Vägledande mål för sektorer och gaser, härledda ur en kombination av de mest kostnadseffektiva programmen och åtgärderna, skulle kunna vara till hjälp vid en definition av ansvaret för en sektor. De kunde därvid fungera som en måttstock som man kan använda för att följa utvecklingen och för att åstadkomma politisk handling.

När det gäller flexibilitetsarrangemangen skulle ett sådant tillvägagångssätt också underlätta fastställandet av den del av de totala utsläppen som man kan handla med, om man skulle besluta att ge rättssubjekt rätt att delta i handel med utsläpp. Under alla omständigheter behövs det en bättre integrering av klimatförändringsfrågor i sektorrelaterad politik, och detta betonades i kommissionens meddelande till toppmötet i Cardiff om integrering av miljöskydds krav i EU:s politik.

EU behöver därför veta vilka åtgärder medlemsstaterna vidtar för att uppfylla målen samt hur detta skall göras. Gemenskapen kan bidra till detta.

Flexibla mekanismer

De flexibla mekanismerna kan spela en viktig roll när det gäller att fullgöra åtagandena till lägre kostnad och därigenom garantera EU-industrins konkurrenskraft. Det faktum att det finns en EU-bubbla hindrar inte gemenskapen från att delta fullt ut i internationell handel med utsläppsrättigheter. Dessutom kan den särskilda gemenskapsdimensionen rättfärdiga antagande av ytterligare regler eller riktlinjer avseende den inre marknaden, statligt stöd och befintlig miljölagstiftning. Ett gemensamt synsätt inom gemenskapen när det gäller handel med utsläppsrättigheter skulle också kunna underlätta det administrativa genomförandet av systemet samt förhindra uppkomsten av nya handelshinder.

I Buenos Aires bör insatserna inriktas på de minimikrav som varje part eller privat organisation måste uppfylla för att få delta i internationell handel. Dessa regler, särskilt de som rör kravuppfyllelse, bör vara tillräckligt stränga för att kunna utgöra en garanti för att protokollets miljömål uppfylls och tillräckligt enkla för att inte vara onödigt betungande. Eftersom det är internationella överenskommelser som kommer att avgöra vad gemenskapen kan göra, måste gemenskapen sträva efter att på ett konstruktivt sätt påverka reglerna och villkoren för de flexibla mekanismerna.

Brist på erfarenhet från handel med utsläppsrättigheter där flera länder är inblandade, samt osäkerhet rörande utsläppen av vissa gaser och vissa källor, talar för ett gradvist införande. Det är också nödvändigt att definiera protokollets användning av ordet "kompletterande" i anslutning till bidraget från de flexibla mekanismerna.

Både "gemensamma åtgärder" (Joint Implementation) och "mekanismer för ren utveckling" (Clean Development Mechanism) kan vara ett värdefullt bidrag i arbetet med att uppfylla gemenskapsmålen. Reglerna och villkoren för dessa instrument bör dock vara förenliga med dem som gäller för handel med utsläppsrättigheter, både på gemenskapsnivå och på internationell nivå, och de bör också trygga instrumentens effektivitet i miljöhänseende.

Övervakning

EG:s övervakningsmekanism måste förstärkas så att den kan bli en ram för resultatövervakning, för regelbunden utvärdering och ömsesidig granskning – i syfte att garantera att EU fullgör sina åtaganden – och för användning av de flexibla mekanismerna. En sådan mekanism kommer att kräva mycket större inblandning från gemenskapens sida, dels med tanke på behovet att uppfylla gemenskapens egna mål och dels med tanke på behovet att säkerställa lika förutsättningar inom gemenskapen.

Extern dimension

EU måste stärka sin dialog med andra parter i syfte att säkra ratificeringen av protokollet. Det kommer att vara särskilt viktigt att utveckla en EU-ståndpunkt i fråga om deltagande av utvecklingsländer samt i fråga om eventuella frivilliga åtaganden från de länder som kommit längst.

Framtiden

Enligt antal nyckelfrågor måste lösas innan man kan få fram en effektiv EU-strategi efter Kyoto.

Rådet uppmanas därför att

- **godkänna de grundläggande kriterierna för bedömningen av EU:s klimatförändringsstrategi,**
- **undersöka om vägledande sektormål på gemenskapsnivå bör bli en viktig del i strategin efter Kyotokonferensen,**
- **slå fast att de områden som lyfts fram i detta meddelande är områden inom vilka det är nödvändigt att vidta gemenskapsåtgärder, till att börja med de åtgärder som kommissionen redan föreslagit, samt erkänna behovet av att vidta nationella åtgärder,**
- **godkänna att flexibla mekanismer införs gradvis och att de samordnas inom gemenskapen,**
- **godkänna att privata organisationer inlemmas successivt, och att bekräfta att det är önskvärt att upprätta en gemenskapsram för att skydda den inre marknaden, eftersom nationell användning av de flexibla mekanismerna måste vara förenlig med gemenskapslagstiftningen,**
- **erkänna att definitionen av "kompletterande" kommer att få konsekvenser för hela EU-strategins kostnadseffektivitet,**
- **erkänna behovet av att utvidga gemenskapens övervakningssystem både vad gäller hur uppfyllandet av målen fortskrider och för att införa de flexibla mekanismerna,**
- **godkänna de åsikter som framförs i detta meddelande om den externa dimensionen i EU:s strategi som en utgångspunkt för EU:s förhandlingsposition i Buenos Aires,**
- **godkänna de prioriteringar som fastställs i detta dokument för att intensifiera dialogen med tredje land.**

Det viktigaste hållpunkterna vid utarbetandet av EU:s klimatförändringsstrategi:

- slutet av 1998: Medlemsstaterna lämnar information om sina strategier och vad de förväntar sig av gemenskapen;
- första halvåret 1999: Kommissionens andra meddelande om en klimatstrategi för EU.

1. INLEDNING

I oktober 1997 lade kommissionen fram sitt meddelande *Klimatförändringar - Europeiska unionens hållning inför Kyotokonferensen*¹ som ett stöd till Europeiska unionens förhandlingsposition i Kyoto. Analyserna visade att en sammanlagd minskning av de tre gaserna koldioxid (CO₂), metan (CH₄) och kväveoxid (N₂O) med 15 % till år 2010 jämfört med 1990 var tekniskt genomförbar och ekonomiskt hanterbar om andra industriländer gjorde liknande ansträngningar.

I meddelandet från oktober 1997 angavs att kommissionen efter mötet i Kyoto skulle utveckla en mer detaljerad klimatförändringsstrategi med utgångspunkt i en uttömmande analys av innehållet i en sådan strategi. Föreliggande meddelande ingår i arbetet med att utarbeta en verkningsfull klimatförändringsstrategi. Mot bakgrund av Kyotoprotokollet tar det upp dels de viktigaste delarna av en strategi för genomförande av EU:s åtaganden, dels den externa dimensionen i en EU-strategi.

1.1 Kyotokonferensens konsekvenser

EU lyckades uppnå flera av sina förhandlingsmål i Kyoto, och särskilt målet att EU:s främsta konkurrenter och handelspartner skall acceptera rättsligt bindande mål liknande EU:s egna åtaganden. Härigenom kunde gemenskapens konkurrenskraft tryggas, vilket var en viktig fråga. I texten till det protokoll² som godkändes i Kyoto ingick emellertid på flera viktiga områden ett antal åtgärder, särskilt de s.k. flexibla mekanismerna, som inte hade ingått i EU:s hållning inför Kyoto. Dessa faktorer och deras eventuella konsekvenser måste finnas med i EU:s strategi efter Kyotokonferensen. Särskilt intressanta är följande:

- Europeiska gemenskapens (EG) och medlemsstaternas mål avseende utsläppsminskningar är, tillsammans med de andra industriländernas mål, rättsligt bindande enligt protokollet, medan parterna till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) inte var rättsligt bundna att minska sina utsläpp till 1990 års utsläppsnivåer³.
- EG:s och medlemsstaternas åtaganden har utvidgats till att omfatta sex gaser i stället för tre. De tre (industri-)gaser som tillkommit är fluorkolväten (HFC), perfluorkarboner (PFC) och svavelhexafluorid (SF₆). Minskningar av utsläppen av dessa tre gaser kan jämföras med gränsvärdena för antingen år 1990 eller 1995. Protokollet innehåller också åtgärder för att inbegripa sänkor, även om detta fortfarande är en kontroversiell fråga som måste undersökas ytterligare. Detta skulle i

¹ KOM(1997) 481 slutlig 1.10.1997.

² Se kommissionens arbetsdokument "En analys av Kyotoprotokollet" – SEK(1998) 467 av den 13.03.98.

³ Kommissionen har dock åtagit sig – även om det inte är ett juridiskt bindande åtagande – att till år 2000 stabilisera koldioxidutsläppen i EG som helhet på 1990 års nivå. Detta åtagande är mer långtgående än åtagandena inom ramen för UNFCCC.

princip innebära att den koldioxid som tas upp av skogar och jordbruksmark tas med vid beräkningen av parternas utsläppsminskning.

- EG och medlemsstaterna har åtagit sig att minska de sex gaserna med 8 % jämfört med nivåerna 1990 under perioden 2008–2012 i stället för att fastställa en viss tidpunkt (till exempel 2010). Dessutom måste man ha gjort påvisbara framsteg till år 2005.
- En nyckelbestämmelse i protokollet är för EU:s del artikel 4, vanligen kallad EG-bubblan, som gör det möjligt för EG och medlemsstaterna att gemensamt uppfylla sina åtaganden genom dela upp dem mellan medlemsstaterna (delad börda). Villkoren för uppdelningen av åtagandena skall meddelas vid ratificeringen och de får inte ändras under den första tidsperioden (2008–2012). Både EG och medlemsstaterna har rättsligt bindande mål och delar ansvaret för att dessa mål uppfylls. Under förutsättning att målen uppfylls kommer EG också att uppfylla kraven. Om medlemsstaterna inte skulle kunna uppfylla alla sina gemensamma åtaganden innebär det att EG inte kan uppfylla kraven. EG bör i detta sammanhang ha en viktig funktion genom att fastställa en ram för genomförandet och därigenom underlätta EG:s och medlemsstaternas arbete med att uppnå sina mål.
- Protokollet innehåller ett antal bestämmelser för s.k. flexibla mekanismer – handel med utsläppsrättigheter, gemensamma åtgärder för de länder som ingår i bilaga I och en s.k. mekanism för ren utveckling – som ännu inte har utarbetats i detalj men som skulle kunna få stor betydelse när de mål som fastställdes i Kyoto skall uppnås.
- I protokollet finns även bestämmelser om att utvidga kraven avseende rapportering och om att utarbeta stränga regler för uppfyllelse av kraven, med tanke på att det samarbete som krävs mellan EG och medlemsstaterna kommer att få stor betydelse för utarbetandet av en EU-strategi.

1.2 Utarbetandet av en strategi

Detta meddelande syftar till att fastställa en interaktiv process som man kan använda för att utforma en övergripande strategi som ett svar på Kyotokonferensen. Inom strategins ramar skall både medlemsstaterna och gemenskapen kunna uppfylla sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet på ett samordnat och effektivt sätt. Vad gäller genomförandet bör EG fastställa en ram för att se till att nationella åtgärder och EG-åtgärder samverkar så att verkningsfulla åtgärder mot klimatförändringarna kan vidtas. Denna process måste omfatta både interna strategier och åtgärder och internationella flexibla mekanismer eftersom dessa båda kommer att bidra till att målen uppfylls.

Detta innebär i praktiken en gemenskapsram inom vilken

- medlemsstaterna skall ge kommissionen detaljerade uppgifter om hur de tänker uppfylla sina individuella åtaganden och om den hjälp de förväntar sig från gemenskapens sida,

- kommissionen bör slutföra pågående analyser⁴ i samarbete med medlemsstaterna för att aktualisera och utöka uppgifterna i de senaste meddelandena om strategiska frågor som rör klimatförändringarna,
- gemenskapen bör besluta om att utveckla en gemensam EU-hållning både vad gäller den internationella och den nationella dimensionen i flera viktiga frågor, särskilt flexibla mekanismer och sänkor,
- man aktivt måste kontrollera utsläppen för att se till att alla aktörer inom EU är på rätt väg i arbetet med att uppfylla sina åtaganden.

Med dessa element som bas kommer kommissionen att utarbeta, i samband med samtliga aktörer, en övergripande klimatförändringsstrategi som alla kan enas om innan protokollet ratificeras. Kärnan i strategin är dels ett snabbt antagande av nuvarande kommissionsförslag som bidrar till att uppnå målen, dels utarbetande av nya strategier och åtgärder.

2. FAKTORER I EU:S GENOMFÖRANDESTRATEGI

2.1 Grundläggande kriterier

Den övergripande klimatförändringsstrategi som EU skall utarbeta som ett svar på Kyotokonferensen måste uppfylla vissa viktiga kriterier, t.ex.:

Graden av inverkan på miljön. Ett viktigt krav innebär att strategin skall kunna bidra till att medlemsstaternas och gemenskapens rättsligt bindande mål uppfylls inom de överenskomna tidsramarna. Strategin måste också ha lett till vissa påvisbara framsteg 2005 och den skall ta hänsyn till perioden efter 2012, då ytterligare stora utsläppsminskningar kommer att bli nödvändiga. Med tanke på problemets globala natur beror graden av inverkan på miljön också på om de andra länderna som har åtagit sig att uppnå de bindande målen deltar i arbetet.

Kostnadseffektivitet. Detta är en viktig faktor om strategin skall kunna accepteras ur ekonomisk och politiskt synvinkel. En analys av kostnadseffektiviteten bör fastställa vilka åtgärder som kan vidtas till en låg kostnad med hänsyn till sekundära gynnsamma effekter för miljön, t.ex. minskningar av lokala och regionala utsläpp, andra gynnsamma effekter (sysselsättningen) samt mer långsiktiga kostnader och gynnsamma effekter av åtgärder för att mildra klimatförändringarna. Administrativa kostnader för genomförandet bör också tas med i beräkningen.

⁴ Kommissionen räknar med att i slutet av juni ha nya, konsoliderade uppgifter om utsläpp av växthusgaser under åren 1990–95, tillförlitliga prognoser för åren 2000 och 2010 samt resultaten från flera modellförsök. Dessa kommer att ge en uppfattning om vad som skulle hända vid "business-as-usual", dvs. om inga nya insatser görs. Resultaten kommer att göra det möjligt att utveckla en mer robust och auktoritativ bedömning av policypaketen och deras ekonomiska verkningarna av tidigare meddelanden.

Rättvis fördelning och politisk godtagbarhet. Åtagandena för att uppnå EG-målen är fördelade så att alla medlemsstater får en rättvis del av EU:s totala arbetsinsatser. Vid utarbetandet och genomförandet av en strategi måste man dock ta hänsyn till det faktum att flera sektorer och regioner i gemenskapen kan komma att stå inför omfattande förändringar.

Anpassning. Oförutsedda händelser kan ge upphov till förändrad bedömning av den politik som förs och av de framsteg som gjorts i riktning mot målen, och därför måste strategin innehålla möjligheter att anpassa politiska åtgärder.

Spännvidd. Alla ekonomiska sektorer och politiska aktörer ansvarar tillsammans för att målen för klimatförändringarna uppfylls, och de bör bidra till att åtagandena uppfylls. Eftersom sektorerna har mycket olika strukturer krävs ett stort antal målinriktade instrument.

Överensstämmelse. Principen om att integrera hållbarhet i EG:s strategier kommer att vara en garanti för att EU:s klimatförändringsstrategi är förenlig med dessa strategier och med användningen av de verktyg som krävs för att förverkliga dem.

Inhemska åtgärder. Inhemska strategier och åtgärder, bl.a. nationella strategier och åtgärder samt gemensamma och samordnade EG-strategier och åtgärder, bör vara gemenskapens främsta instrument i arbetet med att uppnå målet att minska utsläppen med 8 % mellan 2008–2012 jämfört med 1990. Rådet (miljö) bekräftade detta vid sitt möte i mars 1998.

Gemenskapens roll i strategin

Enligt subsidiaritetsprincipen skall åtgärder mot klimatförändringarna vidtas på lämplig nivå. Medlemsstaterna har en viktig funktion eftersom de var och en är ansvariga för sina egna mål enligt den överenskomna ansvarsfördelning som skall tillkännages när EG ratificerar protokollet. Det faktum att gemenskapen har ett mål, nämligen integreringen av Europas ekonomi och behovet av att garantera rättvisa konkurrensvillkor, kräver att åtgärder vidtas på gemenskapsnivå. Gemenskapen måste

- tillhandahålla en enhetlig strategisk gemenskapsram inom vilken EU:s strategi efter Kyotokonferensen kan utformas och godkännas,
- utarbeta gemensamma och samordnade gemenskapsåtgärder som stöd och komplement till medlemsstaternas initiativ,
- utbyte av erfarenheter och samordning av politiska åtgärder som vidtas av medlemsstaterna och på gemenskapsnivå,
- se till att det finns en homogen syn på alla instrument, särskilt vad gäller de flexibla mekanismerna och deras förenlighet med den inre marknaden,
- övervaka och rapportera om de framsteg, eller brist på framsteg, som medlemsstaterna, sektorerna och intressenterna gör i arbetet med att uppfylla åtagandena.

Rådet uppmanas att godkänna dessa grundläggande kriterier för bedömningen av EU:s klimatförändringsstrategi.

2.2 En övergripande syn på strategier och åtgärder

Kommissionen gör en analys, med utgångspunkt i allmänna antaganden om tillväxttakten för utsläpp och om nuvarande strategier och åtgärder, för att kunna fastställa hur stora arbetsinsatser som krävs för att ändra dagens förhållanden och komma ner till de utsläppsnivåer som tillåts enligt protokollet. Denna analys har just aktualiserats så att även de tre nya industrigaserna och nyare uppgifter om metan (CH₄) och dikväveoxid (N₂O) omfattas. Enligt en preliminär analys från kommissionens sida krävs det mellan 500 och 600 miljoner ton koldioxidekvivalenter för att uppnå EG:s minskningsmål enligt protokollet.⁵

Det är mycket viktigt att EU:s strategi baseras på en övergripande bedömning av hur man skall kunna slutföra denna uppgift inom de fastställda tidsramarna. I bedömningen måste alla delar av Kyotoprotokollet ingå: hur högt man har ställt sina mål, de sex gaserna, sänkor samt de flexibla mekanismerna. Den skall omfatta samtliga ekonomiska sektorer och undersöka vilka strategiska alternativ som finns tillgängliga både för medlemsstaterna och EG. Vid energiministrarnas möte i maj erkändes att det i sammanhanget är nödvändigt att göra en gemensam analys av de ekonomiska konsekvenserna av minskade gasutsläpp samt att bedöma möjligheterna att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläpp i samband med energiproduktion och energikonsumtion.

2.2.1 De olika gaserna

Att analysera de olika gaserna var för sig är ett effektivt tillvägagångssätt vid valet av strategi, och flera medlemsstater har faktiskt använt sig av denna metod när de har utarbetat sina klimatförändringsstrategier. Nedan följer en kort översikt över de strategiska alternativen.

Koldioxid

Koldioxid är den absolut viktigaste och mest studerade växthusgasen. Koldioxidutsläppen svarar för omkring 80 % av effekterna när gaserna vägs enligt sin s.k. globala uppvärmningspotential (Global Warming Potential – GWP) och de kommer i de flesta fall från energiförbrukning och produktion av fossila bränslen. En omfattande analys av politiska ställningstaganden i samband med koldioxidutsläpp ingick i meddelandet *Klimatförändringar - Europeiska unionens hållning inför Kyotokonferensen*.

Sänkor

⁵ Användningen av koldioxidekvivalenter gör att växthusgaserna i korgen kan jämföras med varandra genom att man använder den globala uppvärmningspotentialen (GWP) för varje gas. GWP ger en uppfattning om den radiativa potentialen hos varje gas. GWP för koldioxid är 1. För metan och kväveoxider är GWP över en hundraårsperiod 21 respektive 310.

I Kyotoprotokollet fastställs att de sänkor där skogar och jordbruksmark ingår får tas med vid uppfyllandet av åtagandena. Under den första perioden av åtaganden begränsas sänkornas upptag av koldioxid till beskogning, nyplantering och avverkning. Den föreslagna förordningen för landsbygdsutveckling inom ramen för Agenda 2000, där det uttryckligen erkänns att skogsvårdsåtgärder bör beakta klimatförändringarna, är ett led i detta arbete. Vissa vetenskapliga aspekter måste studeras så att det finns en solid grund att utgå ifrån när metoder för kvantifiering och verifiering av sänkor skall utarbetas. Den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (Inter-governmental Panel on Climate Change – IPCC) måste därför göra definitioner av de kategorier som omfattas av protokollet och av andra kategorier. När dessa resultat väl finns tillgängliga kan ytterligare åtgärder vidtas vad gäller sänkor. EG:s forskningsprogram *Miljö och klimat* bidrar i stor utsträckning till de internationella forskningsresultat på vilka IPCC:s resultat, slutsatser och bedömningar grundar sig. Inom ramen på femte ramprogrammet kommer forskning om kolcykeln och om metoder för och verifieringen av sänkor att fortsätta och intensifieras ytterligare.

Metan

I meddelandet *Strategidokument för minskning av metanutsläpp* (KOM(1996) 557) och meddelandet om unionens hållning inför Kyotokonferensen fastställdes de viktigaste källorna till EG:s metanutsläpp, nämligen jordbruket där djurbesättningarnas matsmältningsprocesser och gödsel utgör 45 %, avfallsupplag som utgör 32 % och energi där kolproduktion och naturgasdistribution utgör 23 %. I dessa meddelanden angavs även ett antal alternativ för att minska utsläppen av metan som är den näst viktigaste växthusgasen. Metanutsläppen förväntas minska betydligt fram till 2010 på grund av åtgärder inom avfallssektorn, framför allt på medlemsstatsnivå, men även på grund av kolindustrins nedgång och utvecklingen på jordbruksområdet. Beroende på vilken sektor det är frågan om tycks det vara möjligt att genomföra ytterligare minskningar till en låg kostnad genom

- en minskad andel nedbrytbart biobränsle i avfallsupplag och återvinning av metan från deponier,
- minskade gasutsläpp från naturgasledningar,
- miljövänlig hantering av gödsel.

Dikväveoxid

Denna gas kommer främst från industriella processer såsom salpeter- och adipinsyreframställning och användning av konstgödning i jordbruket, men den allt mer utbredda användningen av katalysatorer i fordon och förbränning av fossila bränslen bidrar också. Flera lågkostnadsalternativ för att minska utsläppen, särskilt inom industrisektorn, nämndes i meddelandet om Europeiska unionens hållning inför Kyotokonferensen. Det torde vara möjligt att genomföra en kostnadseffektiv minskning på upp till 100 miljoner ton koldioxidekvivalenter inom kemiska processer, främst inom salpeter- och adipinsyreframställningen.

Industrigaser

De tre industrigaser som ingår i Kyotoprotokollet har mycket stora GWP och finns kvar mycket länge i atmosfären. Gasernas potentiella inverkan på klimatet och det faktum att de ingår i paketet med gaser i Kyoto innebär att det är viktigt att ta upp politiska alternativ i EU:s strategi. Uppgifterna om EG:s utsläpp 1990/95 och prognoser för 2010 måste tolkas med en viss försiktighet eftersom källorna inte alltid har använt sig av samma metoder. Alla prognoser som bygger på oförändrade förhållanden visar emellertid att både fluorerade kolväten och svavelhexafluorid ökar och att perfluorkarboner minskar.

Fluorerade kolväten utvecklades främst som alternativ till de ozonnedbrytande ämnen (freoner) som förbjöds enligt Montrealprotokollet. Perfluorkarbonutsläpp är till största delen en biprodukt från aluminiumsmältverk men tillverkning av halvledare, stål, cement och fluor samt förbränningsanläggningarna bidrar också. Utsläppen av svavelhexafluorid kommer främst från användningen av detta ämne i högspänningsutrustning men magnesiumproduktion och flera specialiserade användningsområden i vissa medlemsstater bidrar också.

Begränsningar och minskningar av utsläpp av dessa industrigaser bör genomföras på gemenskapsnivå för att säkerställa ett enhetligt tillvägagångssätt. Arbete pågår för att samla in ytterligare uppgifter och analysera eventuella möjligheter till samarbete med industrin, eftersom det tycks vara möjligt att åstadkomma omfattande minskningar till en låg kostnad fram till 2010.

2.2.2 Sektorer

För att kunna utarbeta lämpliga politiska instrument är det viktigt att komplettera analyserna för varje gas med en bedömning av källorna till utsläpp av de olika växthusgaserna, för varje sektor eller ekonomisk verksamhet, och deras potentiella bidrag i arbetet med att uppnå målen. Man kan dela upp dessa i följande grupper:

Transport

Transportsektorn svarade för cirka 20 % av EU:s totala utsläpp 1990. Analyser visar att denna sektor förmodligen kommer att öka mest vad gäller koldioxidutsläpp fram till 2010 om inga nya politiska åtgärder vidtas. Utsläpp av dikväveoxid från katalysatorer och utsläpp av fluorerade kolväten från luftkonditionering i fordon förväntas också öka mycket under den perioden.

Energi

Energiförbrukning och energiproduktion är avgjort de viktigaste källorna till utsläppen av växthusgaser. Andel 1990 var cirka 80 % av EU:s utsläpp. Den viktigaste gasen är koldioxid från produktion och användning av fossila bränslen. Ungefär en tredjedel av EU:s totala koldioxidutsläpp kommer från el- och värmeproduktion. Andra växthusgaser, särskilt metanutsläpp från kolproduktion och naturgasläckor och utsläpp av kväveoxid från förbränning, bidrog till cirka 5 % av de totala energirelaterade utsläppen 1990. Eftersom energi även används inom andra sektorer såsom transport-, industri- och hushållssektorn måste energirelaterade utsläpp tillskrivas dessa sektorer.

Industri

Energirelaterade utsläpp från industrin uppgick 1990 till cirka 18 %. Om effektiviteten förbättras förväntas dessa utsläpp minska något vid oförändrade förhållanden fram till 2010. Om man tar hänsyn till utsläppen av de tre nya gaserna, som främst kommer från industrin, kan industrins andel av EU:s utsläpp ökas med ungefär en procentenhet för 1990. Dessa nya gaser bör uppmärksammas särskilt, eftersom de används allt mer och eftersom de finns kvar länge i atmosfären.

Hushålls- och tjänstesektorn

Hushålls- och tjänstesektorn står för uppskattningsvis lika stor andel av de energirelaterade växthusgaserna som industrisektorn 1990. Det totala bidraget från denna sektor uppgår emellertid till cirka 20 % på grund av omfattande metanutsläpp från kommunalt avfall. Sektorns utsläpp förväntas öka om förhållandena förblir desamma fram till 2010.

Jordbruk

Jordbruket svarar för cirka 8 % av EU:s totala utsläpp av de tre viktigaste växthusgaserna (CO_2 , CH_4 och N_2O)⁶ men för mindre än 2 % av de energirelaterade utsläppen. Jordbruket är den största källan till metanutsläpp och kväveoxidutsläpp (45 % respektive 40,3 % år 1990 av EU:s utsläpp av dessa gaser⁷). Jordbruket och skogsbruket kan också få en positiv roll genom att ersätta fossila bränslen med bibränslen och särskilt genom att ordna upptag av koldioxid genom säckor.

Slutsatser

Analysen ovan visar att växthusgasutsläppen kommer från flera olika ekonomiska verksamhetsområden. Framgångsrika politiska styrmedel måste därför vara uttömmande och måste av den anledningen involvera aktörerna i de olika ekonomiska sektorerna. Ett rationellt tillvägagångssätt skulle bestå av att man inom alla ekonomiska områden fastställer ett antal kostnadseffektiva politiska åtgärder. Mot denna bakgrund skulle det då vara möjligt att fastställa vägledande utsläppsmål för de sektorer som nämns ovan.

Det finns vissa fördelar med att ta fram sådana vägledande utsläppsmål för varje sektor. För det första skulle politisk handling kunna mobiliseras genom att man definierar ansvar och förväntningar gentemot de största ekonomiska sektorerna. För det andra skulle en vägledande målsättning för olika sektorer utan tvivel effektivisera övervakningen av uppnådda framsteg och skulle därför bli ytterligare en stödjepunkt i ett förstärkt övervakningssystem (se avsnitt 2.5). Och för det tredje skulle sektormål kunna komma

⁶ Uppgifterna uttrycks i koldioxidekvivalenter genom att man beräknar den globala uppvärmningspotentialen (GWP) för 100 år. Källa: EUROSTAT. "Statistics in focus" baserad på uppgifter som kommer från Europeiska miljöbyrån och förslaget till EU:s meddelande till UNFCCC, 1998.

⁷ EUROSTAT. "Statistics in focus" baserad på uppgifter som kommer från Europeiska miljöbyrån och förslaget till EU:s meddelande till UNFCCC, 1998.

till användning i ett system för handel med utsläppsrättigheter, särskilt vid den initiala utsläppstilldelningen till bemyndigade organisationer (se avsnitt 2.4).

Sektormål har dock även en del nackdelar. De kan komma till användning när en politisk hållning skall utformas, men bara om de fastställs och ses över regelbundet på basis av kostnadseffektivitetsöverbäganden. Eftersom medlemsstaterna har egna nationella sektormål och strategier bör alla EG-sektormål stämma överens med dem. Hänsyn måste även tas till den interna fördelningen av EG:s totala mål. Av alla dessa skäl måste man fundera mer över om vägledande sektormål bör inneha en viktig roll i gemenskapens framtida strategi.

Rådet uppmanas att undersöka om vägledande sektormål på gemenskapsnivå bör bli en viktig del i strategin efter Kyotokonferensen.

2.3 Politiska nyckelområden vid genomförandet av åtgärderna

För att motverka klimatförändringarna måste ett brett spektrum av politiska handlingsprogram och åtgärder utvecklas både på nationell nivå och gemenskapsnivå med hjälp av många olika instrument. Kommissionens meddelande före Kyotokonferensen och några nyligen presenterade strategidokument, bl.a. avseende energi- och transportområdena, anger att det behövs en blandning av kostnadseffektiva politiska handlingsprogram och åtgärder samt en bred uppsättning instrument för att lyckas med utsläppsminskningarna.

I sina hittillsvarande nationella klimatstrategier har medlemsstaterna redan ringat in ett antal åtgärdsområden liksom metoder för genomförande av EG:s bestämmelser. Vid utarbetandet av en strategi efter Kyotokonferensen kommer, inom ramen för subsidiaritetsprincipen, följande att stå i förgrunden: en uppdelning av bördorna, en betoning av EG-interna åtgärder (av vilka de flesta f.n. vidtas av medlemsstaterna), nationella åtgärder som återspeglar den skiftande situationen i medlemsstaterna.

EG måste se till att åtgärder som vidtas både av medlemsstaterna och gemenskapen står i samklang med övriga delar av gemenskapens politik och att de inte strider mot EG-fördraget. Ytterligare analyser sedan man väl kommit överens om ett ramverk gör det lättare att förfina redan existerande alternativ och att hitta nya alternativ (särskilt på medellång sikt) och att bedöma vad som lämpligast görs på medlemsstats- respektive gemenskapsnivå.

Enligt Kyotoprotokollet är gemenskapen ansvarigt för det minskningsåtagande som den gjort och EG måste därför fastställa instrument som garanterar att totalminskningen uppfylls fullständigt. Väljer man att använda instrument inom området yttre handel eller jordbruk eller instrument som påverkar inre marknaden kan de endast beslutas på gemenskapsnivå. Inom övriga gemenskapspolitiska områden, t.ex. transport, energi eller beskattning, kan man vara nödsakad att införa gemenskapsbestämmelser som tvingar medlemsstaterna att vidta vissa åtgärder om deras egna initiativ befinns vara otillräckliga i den meningen att de inte kan säkra fullgörandet av EG:s åtagande. Gemenskapen kan dessutom bli en katalysator för åtgärder som vidtas av medlemsstaterna. Gemenskapen

har redan visat sig vara ett forum för utbyte av erfarenheter och forskningsrön. På längre sikt, och som ett stöd till politiska beslut, skulle vetenskapliga analyser som bidrog till Kyotokonferensens framgångar kunna utvecklas ytterligare som ett led i Femte ramprogrammet.

Det bör understrykas att om påvisbara framsteg skall kunna förverkligas fram till 2005 måste några av komponenterna vara genomförda senast 2002, vilket i sin tur kräver handling redan nu på vissa punkter. Huvudprioriteringarna för dessa åtgärder på medlemsstats- och gemenskapsnivå inom de viktigaste EG-sektoreorna anges nedan. Ett antal nyckelåtgärder som endast kan vidtas på gemenskapsnivå har identifierats.

Energi

I slutsatserna gällande Kyotokonferensen (11.5.1998) noterade rådet (energi): "För att utsläppen av växthusgas skall minska på energiområdet" ... "krävs insatser som ett varaktigt åtagande när det gäller energieffektivitet och energisparande, en ökad användning av säkra energikällor med litet eller inget koldioxidutsläpp, inom ramen för medlemsstaternas energipolitik, samt en minskning av verkningarna av att energikällor med hög kolhalt används." Sådana åtgärder kan exempelvis vara användbara i industri- och kraftproduktionen.

De f.n. prioriterade områdena återfinns i tre nyligen utarbetade strategimeddelanden⁸ om kraftvärme, om effektiv energianvändning och i vitboken om förnybara energikällor. Rådet (energi) uppmanar enträget kommissionen att fortsätta sitt arbete på dessa områden och att lägga fram konkreta förslag om hur sådana åtgärder kan utvecklas om så är lämpligt. Prioriteringarna gäller framför allt följande:

- Åtgärder som främjar en väsentligt ökad användning av förnybara energikällor med siktet inställt på att fördubbla dess andel av gemenskapens energiförbrukning till 12 % år 2010. I detta ingår ett förslag till harmonisering av gemenskapens ramverk gällande rättvis tillgång till elektricitet från förnybara energikällor via elnätet, ökat stöd till biomassa som ett led i den gemensamma jordbrukspolitiken samt större betoning på förnybara energikällor i de reformerade strukturfonderna.
- Främjande av rationell energianvändning, med fokus på effektiva åtgärder i byggsektorn (inklusive en ändring av direktiv 93/76/EEG), elektriska apparater, belysning och kontorsutrustning, långsiktiga avtal med näringslivet, främjande av energitjänster, spridning av information om de bästa metoderna och ytterligare utveckling av finansieringsinstrumenten. Det är viktigt att det ändrade förslaget till direktiv om rationell planeringsteknik blir antaget. Effektiv energianvändning måste också främjas inom andra av gemenskapens relevanta politikområden, och stöd och skatteregler som motverkar en effektiv energianvändning bör minskas progressivt.
- Åtgärder för att främja kombinerad kraftvärmeproduktion, med siktet inställt på att utnyttja den potentiella möjligheten att fördubbla andelen kombinerad kraftvärmeproduktion i unionen till 18 % år 2010. I detta sammanhang ingår att man

⁸ KOM(1997) 514 slutlig; KOM(1998) 246 slutlig; KOM(1997) 599 slutlig.

bör uppmuntra frivilliga avtal med näringslivet, en förbättrad upphandling av teknik samt en ökad och förbättrad informationsspridning.

Åtgärder krävs både på medlemsstats- och gemenskapsnivå inom alla dessa områden för att anta och genomföra en gemensam och samordnad politik och gemensamma och samordnade åtgärder. Programmen Altener II och Save II kommer att lämna stöd till några av gemenskapsåtgärderna, medan andra befintliga gemenskapsprogram kommer att användas mer för att uppnå minskningsmålet för växthusgaser inom energiområdet.

Transporter

På transportområdet kartlades de breda prioriteringarna i meddelandet om koldioxidutsläpp inom transportsektorn (KOM(1998) 204). De åtgärder som presenteras i meddelandet bedöms allra minst kunna halvera tillväxten av koldioxidutsläppen fram till 2008-2012. Huvudprioriteringarna där utsläppsminskningar kan uppnås till låga kostnader är

- åtgärder för att minska utsläpp från personbilar,
- framsteg avseende en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn,
- fullbordandet av den inre marknaden för järnvägstransporter,
- integration av olika transportsätt – såväl gods- som passagerartransporter – i syfte att skapa ett intermodalt transportsystem.

Många åtgärder inom dessa fyra kategorier bör vidtas på lokal och nationell nivå och de skulle medföra betydande transportmässiga, ekonomiska och miljömässiga vinster. Exempel på detta är åtgärder som främjar de bäst lämpade metoderna för godstransporter, förbättrade transportsystem i städerna och utveckling av adekvata infrastrukturer för kollektivtrafik.

Vissa av åtgärderna måste dock vidtas på gemenskapsnivå eftersom de inverkar direkt på den inre marknaden eller omfattas av EG:s transportpolitik. Kommissionen har redan lagt fram förslag och gjort utkast till handlingsprogram gällande vissa av dessa åtgärder men hittills har arbetet gått långsamt. Viktiga exempel är ett förslag från 1995 om att ytterligare liberalisera järnvägsmarknaden (KOM(1995) 337), ett förslag från 1996 om ändring av gemenskapssystemet för vägavgifter och skatter (KOM(1996) 331) och ett meddelande om intermodala godstransporter som publicerades 1997 (KOM(1997) 243 slutlig). Rådet har ännu inte kunnat fatta beslut om de två första förslagen och har hittills inte diskuterat meddelandet om intermodala godstransporter med tillhörande åtgärdsprogram.

Kommissionen anser att dessa och andra förslag snabbt måste genomföras så att effektiviteten i transportsystemet och dess miljömässiga hållbarhet höjs.

Vad gäller det internationella flyget anser kommissionen att gemenskapen tillsammans med medlemsstaterna bör förhandla om en begränsning eller minskning av växthusgaserna med Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO). Kommissionen har därför nyligen utfärdat ett meddelande (KOM(1998) 265) där ett av målen är att säkra

ett godkännande av en ICAO-arbetsplan som syftar till att skapa internationella överenskommelser om utsläppsminskningar från flygplan.

Jordbruk

Inom jordbrukssektorn härstammar de huvudsakliga åtgärdsområdena från Agenda 2000. Sektorn behöver fler kvantitativa analyser av hur utvecklingen inom jordbruksmarknaderna samt gällande och föreslagna landsbygdsutvecklingsåtgärder kommer att inverka på klimatförändringarna.

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) innehåller en nyckelroll och åtgärder som vidtas här för att motverka klimatförändringar måste beslutas inom ramen för gemenskapen. Det finns dock ett antal möjliga klimatförändringsåtgärder inom detta område, särskilt vad gäller landsbygdsutveckling, för vilka huvudansvaret innehåller av nationella och regionala myndigheter. Agenda 2000 innehåller ett antal konkreta EG-åtgärder och även andra åtgärder, med stort utrymme för agerande på nationell och regional nivå, som skulle bidra till en minskning av utsläppen inom denna sektor.

De prioriterade områdena för EG-åtgärder är

- intensifierad forskning inom Femte ramprogrammets forskningsprogram,
- användning av lämpliga skogsplanteringsåtgärder som ett led i utvecklingen av landsbygden,
- främjande av energiskog som ett led i det frivilliga arealuttaget, bl.a. genom att höja eller differentiera det frivilliga arealuttaget för grödor som ej är avsedda för livsmedel och genom att höja maximibeloppet för statsstöd till fleråriga grödor som ej är avsedda för livsmedel samt genom medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsåtgärder,
- för minskningar av metanutsläppen: a) landsbygdsutvecklingsåtgärder, särskilt investeringsstöd, för att främja en förbättrad gödsellagring och -behandling samt b) genom att uppmuntra forskning kring förbättrad djurutfodring,
- för minskningar av kväveoxidutsläppen: a) genom att främja ett minskat bruk av gödningsmedel (jordbrukets huvudsakliga kväveoxidkälla) med hjälp av de prissänkningar som föreslås i Agenda 2000; b) genom att öka stödet till jordbruksmiljöåtgärder för att användningen av gödningsmedel ytterligare skall minskas och förbättras; c) genom att bibehålla och befrämja resurssnåla och andra hållbara jordbruksmetoder med hjälp av ett system för mindre gynnade arealer; d) som ett led i den föreslagna förordningen om bestämmelser för direktstödssystem kan medlemsstaterna vara villiga att låta direktutbetalningar vara avhängiga om kraven för gödningsmedel respekteras.

Industrin

Potentialen för minskningar av industrins koldioxidutsläpp är väl utforskad och de mest energiintensiva sektorerna inom EU:s näringsliv har effektiviserat sin energianvändning och därigenom minskat utsläppen. Det finns dock ännu utrymme för ytterligare energieffektivitetsvinster, och t.ex. aluminium-, cement-, stål-, kemi- och motorfordonssektorerna främjar aktivt tekniska förbättringar för att minska utsläppen.

Industrin kan även spela en viktig roll genom att tillhandahålla passande produkter för en effektiviserad energianvändning i byggnader och i hushållen. Kyotoprotokollet utgör en ny stor utmaning för industrin: förutom minskningen av koldioxidutsläppen måste det till omedelbara undersökningar och utfästelser från industrins sida vad gäller kraftigt verkande växthusgaser som t.ex. kväveoxid och de tre nya industrigaserna.

Många av åtgärderna avser de områden som redovisas ovan. Eftersom det finns skillnader i industriell struktur mellan medlemsstaterna, och eftersom medlemsstaterna nått olika långt när det gäller att minska utsläppen inom jordbrukssektorn, kommer många av minskningsåtgärderna att vidtas på medlemsstatsnivå. Oaktat detta måste flera åtgärder vidtas på gemenskapsnivå eftersom de gäller den inre marknaden eller p.g.a. att den totala utsläppsminskningen blir större med hjälp av en gemenskapsbestämmelse.

1. Förslag till ett direktiv om avfall från elektrisk och elektronisk utrustning som kan vara ett användbart medel för att minska utsläppen av fluorkolväten (HFC).
- Förhandlingar som leder till att miljöavtal sluts på gemenskapsnivå med specifika sektorer som släpper ut stora mängder koldioxid och andra växthusgaser är också ett anpassningsbart alternativ. Koldioxidminskningar för privatbilar är ett viktigt exempel, men kommissionen för även diskussioner med andra sektorer, t.ex. tvättmedelstillverkare, med sikte på att minska energikonsumtionen vid tvätt.
- Ett ramverk bör tas fram för alla produktionsområden och all användning av de tre industrigaserna för att minska utsläppen av dem och för att utveckla miljövänliga alternativ.

Sektorövergripande politiska åtgärder

En antal sektorövergripande politiska åtgärder är särskilt lämpliga på EG-nivå. Några av de viktigaste är följande:

2. Förslaget till ett rådsdirektiv som omstrukturerar gemenskapens ramverk för beskattning av energiprodukter (KOM(1997) 30). Detta utvidgar gemenskapens system med lägsta punktskattesatser till att utöver mineraloljor omfatta alla energiprodukter. Förslaget skulle ge direkta gynnsamma miljöeffekter och skulle även ge medlemsstaterna tillfälle att differentiera sina nationella skatter efter bl.a. koldioxidutsläpp. Förslaget bör ses som ett separat men kompletterande verktyg till de flexibla mekanismerna eftersom det främst är ett instrument för den inre marknaden.
- Bland olika avfallsåtgärder återfinns även direktivet om deponering av avfall. Det syftar till att den biologiskt nedbrytbara delen av avfallet från tätorter som hamnar på avfallsupplag skall minskas, vilket skulle medföra en minskning av metanutsläppen och även garantera att gaser från både nya och gamla avfallsupplag samlas in och kontrolleras. Detta skulle särskilt inverka på de privata hushållen och på "tredje sektorn".
- Femte ramprogrammet (1998–2002) kommer via delfprogrammet "Skydd av ekosystem" och en av dess nyckelåtgärder, "*Globala förändringar, klimat och biologisk mångfald*" (400 miljoner ecu) att täcka den vetenskapliga och samhällsekonomiska forskningen om hur man påvisar klimatförändringar, utvärdering

av miljöpåverkan samt mildrande åtgärder och anpassningsåtgärder som motverkar klimatförändringar. Denna forskning avser att ge analytiskt stöd till identifiering, bedömning och genomförande av effektiva, kostnadseffektiva och rättvisa politiska alternativ för att komma till rätta med klimatförändringar både på kort och på lång sikt. Femte ramprogrammet kommer också att omfatta forskning, utveckling och innovationspolitik som är relaterad till rena och effektiva energitekniska lösningar. Denna verksamhet förväntas redan på kort eller medellång sikt kunna ta fram nya tekniska lösningar som skulle kunna få en betydande effekt på minskningen av växthusgaserna; kompletterande innovationsåtgärder som tar hänsyn till samhällsekonomiska bedömningar skulle hjälpa till att främja spridningen av dessa nya tekniska lösningar på marknaden. Två nyckelåtgärder i delprogrammet "Skydd av ekosystem" är inriktade på energirelaterade frågor ("*Renare energi, bl.a. förnybara energikällor*" och "*Ekonomisk och effektiv energi för ett konkurrenskraftigt Europa*") med ett totalanslag på c:a 1 miljard ecu. Även ett annat delprogram med namnet "Konkurrenskraftig och hållbar tillväxt" inbegriper nyckelåtgärder som huvudsakligen riktar in sig på nya tekniska lösningar inom industri och transport som skulle kunna ha betydande effekter på minskningen av utsläppen av växthusgas.

Rådet uppmanas att slå fast att de områden som lyfts fram i detta meddelande är områden inom vilka det är nödvändigt att vidta gemenskapsåtgärder, till att börja med de åtgärder som kommissionen redan föreslagit. Vidare bör rådet erkänna behovet av att vidta nationella åtgärder.

2.4 Flexibla mekanismer

I Kyotoprotokollet tillåts tre flexibla mekanismer: internationell handel med utsläppsrättigheter, gemensamma åtgärder (Joint Implementation) samt mekanismen för ren utveckling (Clean Development Mechanism).

- Internationell handel med utsläppsrättigheter gör det möjligt för parter som undertecknat protokollet och som minskar sina utsläpp med mer än vad som förelagts dem att sälja denna extra minskning till övriga parter. Om en part behöver en ytterligare utsläppstilldelning kan en sådan köpas av andra parter som har outnyttjad kapacitet och som är villiga att sälja den.
- "Gemensamma åtgärder" är en särskild form av handel med utsläppsrättigheter inom projekt. Parterna i konventionens bilaga I kan starta projekt (t.ex. omställning till andra bränslen i kraftverk) med andra parter i bilaga I, vilket resulterar i ytterligare utsläppsminskningar i det land där projektet genomförs. Dessa minskningar kan användas för att öka utsläppstilldelningen för den part som finansierar projektet, medan utsläppstilldelningen för den part där projektet genomförs på motsvarande sätt skulle minskas.
- "Mekanismen för ren utveckling" är också projektbaserad. De länder där projekten bedrivs och där minskningarna sker har dock inga kvantifierade åtaganden. Därför måste projekten inte bara godkännas av de berörda parterna utan eventuella utsläppsminskningar måste även styrkas av oberoende kontrollörer.

Regler och villkor för hur mekanismerna skall användas måste ytterligare definieras vid nästa möte mellan protokollparterna (COP4) i november 1998. Gemenskapen och medlemsstaterna måste komma fram till hur de avser att använda dessa mekanismer inom gemenskapen och internationellt. Man måste se till att gemenskapens avsikter är förenliga med de internationella regler som antas vid COP4.

2.4.1 Medlemsstaternas och gemenskapens deltagande i ett internationellt system för handel med utsläppsrättigheter.

Gemenskapens konkreta roll i handeln med utsläppsrättigheter inom EU

"EG-bubblan" är ett öppet system - ett sätt att fördela ansträngningarna mellan EU:s medlemsstater för att se till att EG:s mål enligt protokollet uppfylls. Därför är EG-bubblan förenlig med de internationella flexibla mekanismerna. Beroende på i vilken utsträckning EG och medlemsstaterna faktiskt använder sig av de flexibla mekanismerna kommer EG:s minskningsåtgärder att leda till att utsläppen inom gemenskapen ligger under eller över målet (dvs. en minskning på 8 %). Hur mycket de faktiska utsläppen kommer att skilja sig från den initialt tilldelade mängden kommer att bero på huruvida EG blir en nettoköpare - av utsläppsrättigheter från länder utanför EU - eller en nettosäljare.

I protokollets "bubbel"-avtal kommer tilldelad mängd att anges för varje medlemsstat i början av perioden. Användningen av handel med utsläppsrättigheter (liksom av gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling) kommer att öka eller reducera denna förelagda mängd beroende på om medlemsstaten förvärvar eller avyttrar rättigheter (direkt eller genom auktoriserade organisationer).

Alla parter eller sektorer är inte nödvändigtvis intresserade av att delta i handeln med utsläppsrättigheter, men samtliga parter och sektorer bör bidra på olika sätt för att målen skall uppnås, antingen genom beskattning, normer för effektiv energianvändning, frivilliga avtal eller en kombination av dessa och andra instrument. Varje åtgärd har sina fördelar och är inriktad på bestämda sektorer. Vad beträffar de organisationer som skall bedriva handeln måste man givetvis kvantitativt fastställa de juridiskt bindande mängderna för en viss gas eller för vissa gaser som skall säljas och köpas. Ett detaljerat övergripande handelssystem för alla sektorer skulle bidra till att det totala minskningsmålet uppfylls på ett kostnadseffektivt sätt.

Den inre marknaden och statligt stöd

Existensen av EG:s inre marknad gör att man borde överväga om en rättighetsmarknad som omfattar hela EG bör inrättas. Det är inte önskvärt att skillnaderna blir stora mellan handelsreglerna i olika medlemsstater. Gemenskapens roll skulle kunna vara tudelad. Å ena sidan att samordna medlemsstaternas agerande och å den andra att harmonisera handelssystemet i nödvändig grad för att den inre marknaden skall kunna fungera väl. För att undvika konkurrenssnedvridning och diskriminering är EG i behov av ett ramverk med gemensamma principer och minimiregler liknande de som redan finns för statligt stöd eller för det gemensamma momssystemet.

Av särskild vikt i sammanhanget är just statsstödet eftersom konkurrensen på den inre marknaden kan snedvridas om nationella handelsprogram fungerar enligt olika regler. Frågan om statligt stöd är intimt förbunden med den viktiga frågan om huruvida och i

vilken omfattning privata organisationer skall tillåtas delta i handeln med utsläppsrättigheter. Enligt protokollet kommer det an på varje part att välja om man vill delta i det internationella handelssystemet eller inte. Varje tillstånd till privata organisationer att bedriva sådan handel måste respektera medlemsstaternas valfrihet; som protokollparter tillkommer det dem att besluta om de överhuvudtaget skall delta i handeln. Skillnader i tillvägagångssättet inom gemenskapen skulle i sig kunna ge upphov till att privatföretagens ekonomiska villkor i en medlemsstat skiljer sig från villkoren för jämförbara företag i en annan medlemsstat, vilket därigenom potentiellt kan undergräva den inre marknaden.

Om en medlemsstat köper rättigheter på den öppna marknaden och sedan vidarebefordrar dem till företag inom det egna näringslivet gratis eller utan villkor skulle detta kunna betraktas som ett statligt stöd. I så fall krävs godkännande av kommissionen eftersom det skulle kunna snedvrider konkurrensen med företag i andra medlemsstater där företagen måste köpa rättigheterna till marknadspris. Tydliga riktlinjer måste fastställas för detta. På samma sätt måste den initiala tilldelningen av rättigheter till enskilda företag (om privata organisationer beviljats rätt att bedriva handel) också vara förenlig med reglerna för statligt stöd. Enligt kommissionens synsätt bör tilldelningen ske på ett överblickbart sätt. Kommissionen anser vidare att den inte får snedvrider konkurrensen och att den skall bygga på gemensamma kriterier och principer. Marknaden måste även lämnas öppen för nya aktörer som inte erhållit några rättigheter vid tidpunkten för den initiala tilldelningen. Särskilt vid den initiala tilldelningen, men även vad gäller övervaknings- och överensstämmelsereglerna, får ingen diskriminering ske mellan aktörerna inom ett handelssystem som strider mot reglerna för den inre marknaden. Slutligen måste man även ta hänsyn till den gemensamma jordbrukspolitikens särdrag.

Ett successivt införande

Teoretiskt skulle gemenskapen genast kunna uttala sig för ett omfattande internt system för handel med utsläppsrättigheter som inbegriper samtliga gaser och sektorer inom ekonomin. Men med tanke på de bristande erfarenheterna nationellt och internationellt kan gemenskapen och medlemsstaterna dock tänkas föredra ett införa den interna handeln med utsläppsrättigheter stegvis. För denna handel krävs en hög grad av säkerhet i övervakningen av de faktiska utsläppen. Detta successiva införande kan ske med tre olika metoder: 1) genom att begränsa antalet gaser, eftersom det för närvarande finns mindre osäkerhet kring koldioxidutsläpp som kommer från vissa källor än vad som gäller för andra gaser; 2) handeln kan i första rummet begränsas till de mest välkända utsläppskällorna, t.ex. stora förbränningsanläggningar och industrier med stora utsläpp; 3) även om man utreder möjligheten att ge privata organisationer tillstånd att bedriva sådan handel kan det vara lämpligt att inledningsvis begränsa handeln till parterna. För att främja effektiviteten totalt sett har medlemsstaterna all anledning att samordna sina strävanden för att uppnå likartade handelssystem.

2.4.2 Användning av gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling vid fullgörandet av EG:s åtaganden

I motsats till den ovan beskrivna handeln med utsläppsrättigheter är "gemensamma åtgärder" och "mekanismen för ren utveckling" projektbaserade instrument som gör det möjligt att skapa utsläppsminskningsenheter eller certifierade utsläppsminskningar. Dessa kan adderas till den mängd som respektive part har fått sig tilldelad och kan på så

sätt bidra, i viss utsträckning, till fullgörandet av EG:s åtaganden. Gemensamma åtgärder är begränsade till projekt som bedrivs i samarbete mellan parter som avses i bilaga I (dvs. de parter som har fastställda mål enligt protokollet). Mekanismen för ren utveckling rör projekt som bedrivs i andra länder än de som avses i bilaga I till konventionen. De tillgodohavanden som intjänats av parterna som avses i bilaga B enligt mekanismen för ren utveckling skulle följaktligen öka den sammanlagda mängden tillåtna utsläpp för parter enligt bilaga I, men detta måste vägas mot de minskade utsläpp som blir följden av en genomtänkt och välskött mekanism för ren utveckling i länder som inte är förtecknade i bilaga I.

Genom protokollet kan parterna bemyndiga alla rättssubjekt att delta i aktiviteter inom ramen för gemensamma åtgärder och mekanismer för ren utveckling. I synnerhet för de företag som inte accepterar tilldelning av en första utsläppskvot för gas, som de kan handla med, skulle gemensamma åtgärder och en mekanism för ren utveckling kunna ge flexibilitet på projektbasis. Deltagande av privata företag kommer dock även i fortsättningen, både på nationell nivå och på gemenskapsnivå, att kräva ett strikt system för mätning och redovisning av projektresultat och av certifierade enheter för utsläppsminskning.

Man bör dessutom överväga huruvida projektfinansiering avseende gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling skulle kunna säkerställas delvis via allmänna medel (inbegripet EU-medel). I allmänhet finns det ett behov av att se till dels att projekt som rör mekanismen för ren utveckling inte bara blir investeringar i spets teknik, dels att projekt och tekniska lösningar som går längre än "no regret"-alternativen genomförs och överförs. Slutligen bör medlemsstaternas och gemenskapens program till stöd för aktiviteter inom ramen för mekanismen för ren utveckling resultera i utsläppsminskningar som går utöver alla minskningar som skulle ha inträffat utan sådana program, och de bör inte resultera i en omdirigering av de medel som beviljas för stöd.

2.4.3 Slutsatser i fråga om tillämpningen av de flexibla mekanismerna inom gemenskapen

Enligt protokollet kommer internationell handel med utsläppsrättigheter inte att vara i gång före år 2008. Gemenskapen skulle emellertid kunna inrätta ett eget, internt handelssystem till år 2005 som ett uttryck för dess fasta föresats att främja förverkligandet av målen på ett kostnadseffektivt sätt. Detta skulle ge gemenskapen ovärderlig praktisk erfarenhet av handel, och av det därmed sammanhängande övervakningssystemet, i ett sammanhang där flera länder deltar. Ett sådant internt handelssystem skulle inte omfattas av reglerna och villkoren för internationell handel med utsläppsrättigheter enligt Kyotoprotokollet, och det skulle inte heller vara utformat för att generera tillgodohavanden redan innan den internationella handeln startar. Ett sådant gemenskapsinternt system för handel med utsläppsrättigheter skulle snarare bidra till att gemenskapen är bättre förberedd när den internationella handeln med utsläppsrättigheter startar år 2008. Slutligen skulle handel med utsläppsrättigheter som införs inom en enskild medlemsstat vara en inrikespolitisk åtgärd, som inte skulle omfattas av reglerna och villkoren för internationell handel med utsläppsrättigheter enligt Kyotoprotokollet.

Eftersom alla medlemsstater är parter till protokollet måste de EG-interna handelsarrangemangen vara förenliga med de regler och villkor som man kommer

överens om i Buenos Aires avseende handel med utsläppsrättigheter på internationell nivå. Följaktligen kommer varje definition av protokollets krav på att bidraget från de flexibla mekanismerna skall vara "kompletterande" också att behöva beaktas för handel mellan medlemsstater.

Rådet uppmanas att godkänna att flexibla mekanismer införs gradvis och att de samordnas inom gemenskapen.

Rådet uppmanas att godkänna att privata organisationer inlemmas successivt, och att bekräfta att det är önskvärt att upprätta en gemenskapsram för att skydda den inre marknaden, eftersom nationell användning av de flexibla mekanismerna måste vara förenlig med gemenskapslagstiftningen.

Rådet uppmanas att erkänna att definitionen av "kompletterande" kommer att få konsekvenser för hela EU-strategins kostnadseffektivitet.

2.5 Övervakning

2.5.1 Övervakning av hur man fullgör sina åtaganden

Framstegen måste kontrolleras. I detta avseende har EG:s övervakningsmekanism en viktig roll att spela i framtagningen och genomförandet av en EU-strategi, eftersom både medlemsstaterna och EG har ett gemensamt ansvar för att fullgöra sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet.

Hittills har övervakningsmekanismen varit förhållandevis svag, och uppgifterna från denna mekanism har varit sena. Förslaget till en reviderad övervakningsmekanism⁹, som börjar tas i bruk 1999, kommer att innebära en förbättring i dessa avseenden. Den kräver bland annat att medlemsstaterna skall lämna information om verkningarna av åtgärder som rör deras utsläpp så att kommissionen ärligen kan bedöma hur EG ligger till när det gäller att fullgöra sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Övervakningsmekanismen bör vara en proaktiv grund för kontinuerlig dialog, där framstegen följs upp i förhållande till vägledande sektormål som varje år visar dels om påvisbara framsteg har gjorts, dels om alla sektorer har bidragit som förväntat i arbetet med att uppnå målen. Kontinuerlig utvärdering, ömsesidig press och granskning mellan alla deltagare – kommissionen och medlemsstaterna – kommer att vara en garanti för att man kommer att vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra resultaten om det skulle finnas tecken på att målen inte kommer att uppnås.

Eftersom EU måste ha gjort påvisbara framsteg till år 2005 finns det ett klart behov av förbättrad dialog, inom ramen för övervakningsmekanismen, även innan den reviderade övervakningsmekanismen är på plats. Inom denna ram måste man också ta ställning till

⁹ Förslag till rådets beslut om ändring av beslut 93/389/EEG om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen KOM(98) 108 slutlig av den 02.03.98.

frågan om huruvida vi borde sätta upp delmål för gemenskapen för år 2005, i syfte att garantera att nödvändiga åtgärder vidtas i tid. Om EU vill fortsätta att driva processen framåt, och erkänner att Kyotomålen endast är ett första steg, finns det skäl att sätta upp ett ambitiöst mål för 2005 som skulle ge EU en försäkran om att gemenskapen kommer att fullgöra sina juridiskt bindande åtaganden och att den är beredd att gå vidare med ytterligare åtaganden i den andra perioden.

2.5.2 Övervakning i anslutning till användning av de flexibla mekanismerna

Användningen av de flexibla mekanismerna, av parterna och i synnerhet av privata organisationer i den mån de har tillåtelse att delta, måste åtföljas av ett robust och öppet övervakningssystem. Ett sådant övervakningssystem bör också omfatta redovisning av överföringar, och därav följande justering av tilldelade mängder, samt verifiering av utsläppsminskningssenheter och av certifierade utsläppsminskningar som erhållits genom gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling. Dessutom måste man fastställa kriterier för uppfyllelse (inklusive de kvalifikationer som krävs för att man skall få använda var och en av de flexibla mekanismerna). Med tanke på behovet av att säkerställa lika förutsättningar inom gemenskapen är det därför oundvikligt att ett sådant omfattande övervakningssystem kommer att kräva mycket större inblandning från gemenskapens sida. Det övervakningssystem som kommer att tillämpas i gemenskapen från år 2000 kommer därför med all sannolikhet att behöva vara väsentligt modifierat.

Under åtagandeperioden (2008–2012) kommer gemenskapens övervakningssystem att bidra till att säkerställa att gemenskapen som en part fullgör sina juridiskt bindande åtaganden samt att man följer de regler och förfaranden som man kommer att ha avtalat om för de flexibla mekanismerna.

Rådet uppmanas att erkänna behovet av att utvidga gemenskapens övervakningssystem både vad gäller hur uppfyllandet av målen fortskrider och för att införa de flexibla mekanismerna.

3. EXTERN DIMENSION I EU-STRATEGIN

3.1 Internationella förhandlingar om flexibla mekanismer

3.1.1 Mål i Buenos Aires

I detta meddelande presenterar kommissionen en uppsättning vägledande principer om internationell handel och andra flexibla åtgärder. Vid parternas fjärde konferens (COP4) i Buenos Aires räknar man med att komma överens om en stånpunkt i fråga om grundläggande handelsprinciper, och möjligen också villkoren för dessa. Gemenskapen bör göra allt för att se till att COP4 ger positiva resultat där man klart upprättar villkoren och reglerna för användning av de flexibla mekanismerna på internationell nivå samtidigt som man lägger grunden för ett utökat deltagande av länder som inte är förtecknade i bilaga I i insatser för en global minskning av utsläppen av växthusgaser. Efter Buenos

Aires kommer gemenskapen att behöva besluta i vilken utsträckning striktare interna gemenskapsregler än de som man kommer överens om vid COP4 är motiverade, särskilt med avseende på den inre marknaden samt övervakning.

Oberoende av om någon enskild medlemsstat till slut vill använda de flexibla mekanismerna eller inte, bör en fast och gemensam EG-ståndpunkt i fråga om fastställande av minimiregler för det internationella handelssystemet presenteras i Buenos Aires.

3.1.2 Kvalifikationer för deltagande i ett öppet, överblickbart och icke-diskriminerande internationellt handelssystem

Även om protokollet ger parterna rätt att bedriva handel behöver de inte göra det, även om de uppfyller de uppställda kraven. Under budgetperioden kan en part besluta att den behöver handla med utsläppsrättigheter för att dess mål skall uppnås. En sådan flexibilitet kan emellertid bevaras endast om parterna uppfyller alla kvalifikationskrav som gäller för handel.

EG och medlemsstaterna har intresse av att fastställa och uppfylla kvalifikationskraven för alla parter som deltar i handel, oberoende av om de vill handla eller inte, eftersom detta kommer att lämna vägar öppna inför framtiden.

EU bör insistera på ett öppet, överblickbart och icke-diskriminerande system för internationell handel med utsläppsrättigheter avseende växthusgaser. Tillgängliga tillstånd bör vara åtkomliga för alla parter och andra bemyndigade enheter som önskar förvärva dessa. Det bör finnas ett öppet informationsflöde avseende villkoren för samt rapportering av handel. Denna information måste presenteras regelbundet och vara tillgänglig för alla parter och andra intressenter.

3.1.3 Gradvis införande

Det saknas praktisk erfarenhet avseende de flexibla mekanismerna. Om för mycket görs för snart kan det internationella handelssystemet visa sig vara ogenomförbart.

Internationellt bör EU därför insistera på ett gradvis införande, både vad gäller deltagare, kvantiteter, gaser och källor. Detta dels för att avspegla den osäkerhet som finns vad gäller utsläpp av vissa gaser och vissa källor, dels för att avspegla det faktum att parterna måste upprätthålla en öppen redovisning eftersom det är parterna som förblir ansvariga för sina egna åtaganden. Ett alternativ skulle vara att, för den första perioden 2008–2012, begränsa antalet aktörer som är inblandade i handel till protokollparterna och, om reglerna och villkoren tillåter privata organisationer att handla, att i början begränsa handeln till stora källor där utsläppen är mer säkra och där man kan övervaka utsläppen med tillfredsställande noggrannhet. Detta gradvisa införande av handel skulle kunna starta med utsläpp som kan mätas med exakthet, t.ex. CO₂-utsläpp.

Vad gäller gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling måste osäkerheter behandlas via projektkriterier och överenskomna metoder för verifiering av minskningar.

På internationell nivå kan man besluta att privata organisationer får delta i handel. I nuvarande form begränsar protokollet handeln till parterna själva, medan även privata organisationer kan delta i gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling.

Deltagande av privata organisationer i handel skulle, å ena sidan, öka de ekonomiska vinsterna av handeln. Å andra sidan skulle det öka komplexiteten vid den reglering och den kontroll som krävs för att säkerställa uppfyllandet av protokollets miljömål. Oberoende av beslutet om vilka som får handla bör det stå parterna fritt att avgöra om tillstånd skall ges eller ej till privata organisationer inom deras jurisdiktion, under förutsättning att man uppfyller strikta minimikrav, vilka skall avtalas mellan parterna på konferensnivå.

3.1.4 "Kompletterande"

Anledningen till att man i protokollet införde ordet "kompletterande" är att man vill försäkra sig om att huvuddelen av de medel som behövs, för att man skall kunna fullgöra de åtaganden som man kommit överens om i Kyoto, kommer från inhemska åtgärder. Inhemsk policy och inhemska åtgärder har andra fördelar förutom att ge minskade utsläpp av växthusgaser. Sådana fördelar inbegriper minskade utsläpp av andra förorenande ämnen, förbättrad luftkvalité i städer, och även fördelaktiga effekter inom andra områden (minskad överbelastning på vägar, säkerhet i energitillförsel, lägre beskattning av arbete och främjande av teknisk utveckling). Dessutom har vissa åtgärder, t.ex. energiskatter, andra syften utöver miljöskydd.

Ett sätt att försäkra sig om att handel med utsläppsrättigheter är "kompletterande" är att begränsa nettodelen av den tilldelade mängd som man får handla med. En sådan gräns, eller "konkret tak"¹⁰, för alla de tre flexibla mekanismerna sammantaget är ett sätt att försäkra sig om att reella minskningar åstadkoms genom införande av andra handlingsprogram och åtgärder, samtidigt som man fortsätter att dra nytta av de kostnadsbesparingar som kan härledas från den flexibilitet som erbjuds genom handel med utsläppsrättigheter och de andra flexibla mekanismerna. Av detta skäl, och för att bevara maximal flexibilitet under ett högsta tillåtna tak, bör gemenskapen fortsätta att insistera på ett gemensamt tak som ett villkor för deltagande i det internationella handelssystemet, men detta tak skall gälla för gemenskapen som helhet.

Om gemenskapen vill ha ett kvantitativt tak bör den ta fram en klar grund för fastställande av takmängden på en särskild nivå, varvid hänsyn skall tas till kostnadseffektivitet. Å andra sidan kanske taket inte är nödvändigt om man bedömer att reglerna och villkoren avseende internationell handel med utsläppsrättigheter är tillräckligt starka för att garantera en kompletterande funktion och ett effektivt protokoll. Ett tak skulle kunna skapa en administrativ börda eftersom man skulle behöva genomföra kontroller för att se till att takmängden inte överskrids. Dessutom skulle kostnadseffektiviteten i handeln bli lägre genom att graden av flexibilitet begränsas. Liknande argument skulle vara tillämpliga när man fastställer de kvantitativa eller kvalitativa gränserna för den "del" av tillgodohavandena som kan föras in i handelssystemet via projekt som rör mekanismen för ren utveckling och som bedrivs i samarbete med länder som inte har ett juridiskt bindande utsläppsmål enligt protokollet. Vad gäller mekanismen för ren utveckling är det dock viktigt att uppmuntra deltagande av länder som inte är förtecknade i bilaga I.

¹⁰ "Konkret tak" är den term som användes i slutsatserna från rådets (miljö) möte i mars 1998.

3.1.5 Hur kan man skapa en handel som är ekonomiskt sund samtidigt som den är till nytta för miljön

En strikt övervakning av handeln är nödvändig för att parterna skall kunna vara säkra på att de kommer att uppfylla sina internationella åtaganden. Dessutom behövs det tillfredsställande övervakning av aktuella utsläpp för att säkerställa att säljaren i en handelstransaktion verkligen gör utsläppsminskningar som går utöver den mängd som han tilldelats. För att handel med utsläppsrättigheter skall bli till någon verklig nytta för miljön bör alla tillstånd en part köper motsvaras av en motsvarande utsläppsminskning av den säljande parten.

För att man skall kunna skapa ett allmänt förtroende för handelsmekanismerna, och för köp av tillgodohavanden eller tillstånd inom systemet, kommer det att bli nödvändigt med certifiering och övervakning av handel samt förhands- och efterhandsutvärdering av handelssystem och deltagare. Överföringar skulle kunna rapporteras årligen och offentliggöras av sekretariatet, vid behov uppdelat per utsläppsår, ursprungsland och gas. Parterna kunde också avkrävas rapporter om nationella mekanismer för certifiering och verifiering av tillgodohavanden till följd av utsläppsminskningar. Sådana driftsregler skulle kunna jämföras med en fondbörs eller med andra välstrukturerade och organiserade marknader där det finns en skyldighet att upprätthålla öppenheten och effektiviteten hos marknaden. Dessutom bör efterhandsverifiering göras av oberoende organ som ett led i strävan efter att säkerställa öppenhet och tillförlitlighet hos handelssystemet.

Dessa strikta regler måste antas av alla parter som är inblandade i internationell handel. I detta sammanhang måste reglerna vara samordnade så långt det är möjligt på gemenskapsnivå.

3.1.6 Bestämmelser om överensstämmelse för de flexibla mekanismerna

Enligt protokollet har parterna (inklusive EG i egenskap av part) ansvaret för att åtagandena fullgörs. Det skulle vara oklokt att frångå denna princip, även om man beslutar att privata organisationer får tillåtelse att handla likaväl som parterna.

Förutom övervakning och utvärdering, och fransett allmänna bestämmelser om överensstämmelse för protokollet som helhet, krävs det specifika bestämmelser om överensstämmelse för att säkerställa att de flexibla mekanismerna blir till nytta för miljön. Överensstämmelse bör inbegripa internationella sanktioner, även böter, som kan åläggas dem som handlar om de inte följer reglerna. Sanktioner skulle kunna inbegripa avstängning från handeln till dess att överensstämmelse med handelsreglerna har återupprättats, automatiskt avdrag från nästa budgetperiod av utsläpp som överskrider tillåtna mängder efter det att handelsutbyte har beaktats, och även möjlig annullering av handel som inte motsvaras av utsläppsminskningar (så kallad "buyer beware"). Böter skulle kunna inbegripa att man kräver ett striktare mål för en part under den följande budgetperioden. Helt klart måste man fastställa respektive ansvarsområden för de olika handelsaktörerna så att man kan undvika ansvarstvister.

3.1.7 Internationell användning av projektrelaterade instrument (gemensamma åtgärder och mekanismen för ren utveckling) i syfte att uppfylla åtaganden

I den mån som gemensamma åtgärder ger upphov till utsläppsminskningar i mottagarlandet, vilka överförs till det investerande landet, kan överföringen ses som ett förvärv – det investerande landet förvärvar genom handel en del av en tilldelad mängd, med den skillnaden att denna del inte är köpt, utan förtjänad genom faktiska projektinvesteringar. COP bör definiera ytterligare riktlinjer. Riktlinjerna för gemensamma åtgärder samt reglerna och villkoren för mekanismen för ren utveckling bör vara förenliga med varandra (t.ex. metoder för definition av projektförutsättningar, för verifiering av de utsläppsminskningar som uppnåtts och andra projektrelaterade kriterier). Dessutom skulle man kunna få bättre kostnadseffektivitet genom att det blir möjligt att handla med certifikat som genererats av projekten.

För mekanismen för ren utveckling kan det inte finnas någon motsvarande justering nedåt av målet för mottagarlandet, med tanke på frånvaron av varje juridiskt bindande mål för detta land. Tillgodohavandena måste jämföras med en beräknad minskning på grundval av specifika kriterier snarare än i relation till uppställda mål. Detta förklarar varför det kan bli nödvändigt med vissa ytterligare krav för mekanismen för ren utveckling. I synnerhet definitionen av den "del" som mekanismen för ren utveckling kan bidra med är en prioritet, bland annat med tanke på möjligheten att generera tillgodohavanden redan under åren 2000–2008. Man skulle kunna begränsa denna del i syfte att lägga större tonvikt vid inhemska åtgärder i länder som avses i bilaga I. Det är också nödvändigt att definiera huvudkriterierna för "ytterligare" eftersom dessa, om de inte definieras med omsorg, skulle kunna underminera den miljömässiga effektiviteten hos aktiviteter i anslutning till mekanismen för ren utveckling.

Rådet uppmanas att godkänna de åsikter som framförs i detta meddelande om den externa dimensionen i EU:s strategi som en utgångspunkt för EU:s förhandlingsposition i Buenos Aires.

3.2. Förstärkt internationell dialog

Inför och bortom Buenos Aires måste EU vara effektiv när det gäller att förhandla med sina partner, och därför behövs det en extern strategi. En kontinuerlig dialog med huvudaktörerna i förhandlingarna kommer att vara till hjälp dels när det gäller att framföra EU:s ståndpunkt och samla stöd till den, dels när det gäller att få bättre förståelse för tredje lands ståndpunkter. Huvudämnen i dialogen är undertecknande, ratificering, inhemska åtgärder, handel med utsläppsrättigheter, mekanism för ren utveckling, deltagande av utvecklingsländer, att hjälpa länder att fullgöra sina nuvarande åtaganden samt internationell övervakning och överensstämmelse.

Medan vi arbetar med att lösa den utestående frågan enligt protokollet och när vi förbereder genomförandet bör alla medlemsstater samt ordförandeskapet och kommissionen, som arbetar inom en EU-samordnad ram, använda sina resurser på ett effektivt sätt för att försäkra sig om att partnerländer får konsekventa och specifika

meddelanden som avspeglar prioriteringarna inom EU samt dessa länders specifika bekymmer.

Ett huvudsyfte för EU är att få protokollet att träda i kraft, och därför kommer EU att behöva ägna särskild uppmärksamhet åt USA och Ryssland, vilka på grund av deras höga andel utsläpp som avses i bilaga I kommer att ha ett betydande inflytande på detta. Dessutom måste EU förstärka sin dialog med alla andra industriländer. Ryssland är viktigt inte enbart för ratificeringen, utan också för att det tillsammans med Ukraina är de enda länder vars tilldelade mängd sannolikt kommer att vara avsevärt större än deras inhemska utsläpp under den första åtagandeperioden 2008–2012.

Inför Kyotokonferensen utvecklade EU en effektiv dialog med de associerade länderna. Denna dialog måste fortsätta samtidigt som den förstärks. I detta sammanhang kommer det också att vara nödvändigt att diskutera möjliga projekt som bygger på gemensamma åtgärder i samarbete med dessa länder. I enlighet med protokollet kommer de associerade staterna inte att räknas med när det gäller gemenskapens mål att åstadkomma en minskning med 8 % under perioden 2008–2012. Eftersom de arbetar för en anslutning kommer det regelverk avseende klimatförändringar som tas fram ändå att bli ett hett debattämne.

Turkiet och de nya OECD-medlemmarna Korea och Mexico är viktiga för EU:s mål som går ut på att gradvis utöka antalet länder med bindande åtaganden. EU måste träda in i en konstruktiv dialog om den möjliga karaktären och nivån hos åtaganden som dessa länder skulle kunna vara beredda att ta på sig.

AOSIS, en grupp som består av 41 öar och kuststater, varav de flesta är AVS-länder, har de mest ambitiösa målen av alla stater. Eftersom de är bland de mest sårbara av alla länder är de i ökande grad oroad över verkningarna av klimatförändringar. En tillfredsställande lösning på frågan om hur stor del av intäkterna från mekanismen för ren utveckling som skall användas för anpassningsprojekt kommer säkerligen att vara av vikt för dem. Samtidigt spelar de, som medlemmar av G 77, en viktig roll när det gäller att försöka mäkla fram kompromisser mellan industriländer och större utvecklingsländer.

Vissa afrikanska stater är också bekymrade över klimatförändringarnas verkningar. De är potentiella bundsförvanter i klimatfrågor mot bakgrund av våra övergripande, gynnade förbindelser med dem. De söker efter stöd för att reda ut konsekvenserna av återstående förhandlingsfrågor.

Argentina har spelat en nyckelroll under Kyotoförhandlingarna och är naturligtvis värd för Buenos Aires-mötet. Ett ämne för ytterligare samråd med Argentina är deras avsikt att lägga fram ett förslag om frivilligt åtagande för länder som inte förtecknas i bilaga I enligt Kyotoprotokollet. Brasilien är också en nyckelspelare. Brasilien presenterade förra året ett förslag på hur man skall kunna upprätta differentierade åtaganden för alla parter, vilket kommer att diskuteras på kommande möten, och landet spelade en nyckelroll vid definitionen av mekanismen för ren utveckling.

Kina och Indien förtjänar särskild uppmärksamhet på grund av planerade stora utsläppsökningar. De är mycket oroad över rättviseproblemet och de flexibla mekanismernas inverkan på handeln och har också gjort det klart att bestämmelserna om utsläppsbegränsningar i Kyotoprotokollet, vilka är utformade för mogna industrialiserade ekonomier, inte kan utökas till att gälla även för länder på en helt annan utvecklingsnivå.

De är sålunda bekymrade över vilka typer av prejudikat som de pågående förhandlingarna om Kyotoreglerna kommer att skapa på lång sikt. Energiproducerande länder, Indonesien tillsammans med Malaysia och Filippinerna har ett levande intresse för dessa frågor och har varit aktiva i förhandlingarna. Klimatförändringsfrågor är ett vitalt intresse även för de oljeproducerande länderna. En förstärkt dialog, i synnerhet med Gulfstaternas samarbetsråd (Gulf Cooperation Council), måste upprätthållas.

Existerande EU-insatser bör göras mer synliga och man bör undersöka vilka ytterligare åtgärder man kan vidta inom ramen för existerande mekanismer, inbegripet vilken roll Europeiska investeringsbanken skall spela. Syftet skulle vara att ge allmänt stöd till kapacitetssuppleggnad så att berörda länder kan dra nytta av de möjligheter som ges av både mekanismen för ren utveckling och av gemensamma åtgärder. Det kommer att vara viktigt att försäkra sig om att befintliga flöden av stöd från medlemsstater och från gemenskapens stödprogram inte omdirigeras för att man skall få utsläppsminskningar.

Rådet uppmanas att godkänna de prioriteringar som fastställs i detta dokument för att intensifiera dialogen med tredje land.

4. FRAMTIDEN

För att man skall kunna sätta i verket en effektiv EU-strategi efter Kyoto måste rådet komma överens om ett antal element som presenteras i detta meddelande. Dessa är följande:

För genomförandet

- Först krävs en gemensam uppfattning hos gemenskapen och medlemsstaterna vad gäller strategiutvecklingsprocessen och de respektive bidragen från medlemsstaterna. I en sammanhängande strategi måste alla aktörer veta vad de gör och vad de planerar att göra. Kommissionen kommer göra en formell begäran om denna information i slutet av juli. I praktiken måste medlemsstaterna vid slutet av detta år informera kommissionen om de nationella strategier som de ämnar inrätta i syfte att uppfylla sitt mål för utsläppsminskning. De skall också ange vilka åtgärder de förväntar sig att gemenskapen skall bidra med. För att denna information skall vara användbar måste den innehålla uppgifter i kvantifierad form om förväntade effekter av nationella åtgärder och av gemenskapsåtgärder i fråga om deras utsläpp. De skall också lämna uppgift om i vilken grad nationella åtgärder har genomförts.
- Samordningen mellan de olika rådskonstellationerna måste förbättras i syfte att förstärka samstämmigheten i fråga om behovet av åtgärder mot klimatförändringar. Rådets (miljö) överenskommelser om mål för utsläppsminskning måste gå hand i hand med åtgärder som vidtas av andra råd såsom Ecofin, transport, energi och jordbruk. Rådet har varit innovativt när det utvecklat gemensamma råd och informella råd som är inriktade på sektoröverskridande frågor och som försöker involvera relevanta aktörer. Dessa initiativ för en policysamordning, vilka vanligen är inriktade på

principer, är steg i rätt riktning medan det fortfarande finns en allmän brist på samordning när det gäller att omsätta politiska åtaganden i konkret handling.

- Behovet av förbättrad policyintegrering och utveckling av en interaktiv process mellan rådskonstellationerna i denna fråga erkänns av både rådet och medlemsstaterna, och man har vidtagit åtgärder för att föra fram begreppet "delat ansvar". På grundval av ett meddelande från kommissionen kommer Europeiska rådet vid sitt möte i juni att ta itu med behovet av att mer effektivt integrera miljöpolitiska frågor som t.ex. klimatfrågor i andra politikområden.
- På grundval av alla dessa element avser kommissionen att under första halvan av 1999 lägga fram en mer komplett strategi för tiden efter Kyoto.

Eftersom EU måste göra påvisbara framsteg till år 2005, och eftersom EU bör uppnå sitt mål huvudsakligen genom inhemsk politik och inhemska åtgärder, är det en prioriterad uppgift att anta och genomföra gemenskapens politik och åtgärder inom de områden som presenteras i detta dokument. Framsteg inom detta område kommer att vara ett viktigt mått på framgången vad gäller en ökad policyintegrering och samordning mellan rådskonstellationerna. En lägesbedömning kommer att göras under första halvan av 1999.

För en förhandlingsstrategi

I syfte att definiera sin förhandlingsstrategi inför COP4 i Buenos Aires i november måste gemenskapen komma överens, efter mötet med underorganen till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) i Bonn, om en ståndpunkt i fråga om ett antal utestående frågor. Det gäller i synnerhet flexibilitetsfrågan och deltagande av utvecklingsländer. Frågor som måste lösas är fastställandet av strikta regler för de flexibla mekanismerna samt karaktären hos det konkreta tak som skall fastställas i syfte att begränsa den del av målet som man får handla med. Dessa frågor kommer att kräva omfattande samråd omedelbart efter Bonn-mötet i juni när frågorna har klargjorts ytterligare och ståndpunkten hos våra förhandlingspartner har blivit klarare. Kommissionen kommer att ge nödvändig input för att stödja denna process. Syftet bör vara att få till stånd ett beslut i dessa frågor vid rådets (miljö) möte i oktober.

Man räknar med att Buenos Aires kommer att ange de allmänna principerna angående de utestående frågorna, särskilt vad gäller de flexibla mekanismerna. Det kommer att krävas ytterligare arbete för att göra dessa instrument funktionsdugliga. Efter Buenos Aires och beroende på resultatet kommer kommissionen att presentera ett dokument i vilket man mer i detalj undersöker en tänkbar operativ användning av flexibla mekanismer i EU.

ISSN 1024-4506

KOM(98) 353 slutlig

DOKUMENT

SV

14 12 11 05

Katalognummer : CB-CO-98-378-SV-C

ISBN 92-78-37100-9

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg