

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/.../EY muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta”

(KOM(2003) 403 lopullinen – 2003/0173 COD)

(2004/C 80/18)

Neuvosto päätti 1. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2003. Esittelijä oli An Le Nouail Marlière.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus (UNFCCC), jonka 154 valtiota allekirjoitti kesäkuussa 1992 Rion huippukokouksessa, tuli voimaan 21. maaliskuuta 1994. Kyseinen sopimus on keskitetty pyrkiä torjua ihmisten aiheuttamista ilmastonmuutoksista johtuvaa maapallon lämpötilan nousua. Puitesopimuksen perimmäisenä tavoitteena on ”saada aikaan kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiintuminen ilmakehässä sellaiselle tasolle, ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä. Tämä taso tulisi saavuttaa aikavälillä, joka sallii ekosysteemien sopeutua ilmastonmuutokseen luonnollisella tavalla, varmistaa ettei elintarviketuotanto ole uhattuna ja mahdollistaa kestävä taloudellisen kehityksen.”⁽¹⁾

1.2. Puitesopimuksen Kioton pöytäkirja hyväksyttiin Kiotosa Japanissa joulukuussa 1997 järjestetyssä sopimuspuolten kolmannessa konferenssissa. Toistaiseksi 119 maata, joiden osuus hiilidioksidipäästöistä (CO₂) on 44,2 prosenttia, ovat ratifioineet pöytäkirjan. EU ja sen jäsenvaltiot sekä suurin osa ehdokasvaltioista kuuluvat tähän joukkoon.

1.3. Jotta Kioton pöytäkirja tulisi voimaan, tulee yli 55:n valtion, joiden osuus teollisuusmaiden hiilidioksidipäästöistä vuonna 1990 oli yli 55 prosenttia, ratifioida se. Yhdysvallat vetäytyi pöytäkirjasta jo vuonna 2001, vaikka sen päästöt lisääntyvät jatkuvasti ja ovat 25 prosenttia maailman kokonaispäästöistä. Vaikka tavoitteen saavuttamiseksi ennen elokuussa 2002 järjestettyä Johannesburgin huippukokousta tehtiin paljon työtä, pöytäkirja ei ole tullut vielääkään voimaan.

1.4. EU on sitoutunut vähentämään kaudella 2008–2012 kasvihuonepäästöjä 8 prosenttia vuoden 1990 tasosta. EU:n kaikkien kasvihuonekaasupäästöjen odotetaan kuitenkin vuo-

sina 1990–2010 vähenevän 4,7 prosenttia olettaen, että nykyiset toimenpiteet toteutetaan ja pannaan täytäntöön. Näin 8 prosentin tavoitteesta jää vielä puuttamaan 3,3 prosenttia. Jos EU aikoo saavuttaa Kiotosa asetetut tavoitteet, tarvitaan huomattavia lisätoimia ja uusia politiikkoja. Vuonna 1998 viisitoista jäsenvaltiota päättivät yhdessä taakan jakamisesta asettamalla jokaiselle oman tavoitteen ”taakanjakosopimuksessa”. Euroopan unioni ratifioi Kioton pöytäkirjan neuvoston kokouksessa 4. maaliskuuta 2002 neuvoston päätöksen 2002/358/EY⁽²⁾ mukaisesti. Jäsenvaltiot saivat kansallisen ratifioimisprosessin päätökseen 31. toukokuuta 2002.

1.5. Päästövähennysvelvoitteiden helpottamiseksi ja edistämiseksi käytössä on ns. joustomekanismeja, joiden avulla on tarkoitus edistää päästövähennysten kustannustehokasta toteuttamista. Nämä joustomekanismit ovat päästökauppa, yhteistoteutus (*Joint Implementation, JI*) ja puhtaan kehityksen mekanismi (*Clean Development Mechanism, CDM*). Tavoitteena on edistää kestävä kehitystä sekä teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välistä yhteistyötä.

1.6. Vaikka kolmen joustomekanismin täytäntöönpano kansainvälisellä tasolla tulee mahdolliseksi vasta, kun Kioton pöytäkirja tulee voimaan, EU on jo alkanut valmistella yhteisön omaa päästökauppajärjestelmää, joka käynnistyy tammikuussa 2005⁽³⁾.

⁽²⁾ Neuvoston päätös 2002/358/EY, tehty 25. huhtikuuta 2002, ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämistä yhteisesti (EYVL L 130, 15.5.2002, s. 1–20, mukana pöytäkirja liitteineen). Euroopan parlamentin mietintö A5-0025/2002 ehdotuksesta neuvoston päätökseksi ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13. päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32–46.

⁽¹⁾ Ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen 2 artikla.

1.7. Tarkastelun kohteena olevalla ehdotuksella täydennetään kyseistä direktiiviä "Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta". Hankemekanismit tarkoittavat kahta muuta päästökaupan lisäksi tarjolla olevaa joustomekanismia, joiden avulla on tarkoitus vähentää pöytäkirjan täytäntöönpanokustannuksia ja täytäntöönpanon makrotaloudellisia vaikutuksia.

1.8. Teollisuusmaat voivat saada Kioton hankemekanismin eli yhteistoteutuksen (teollisuusmaissa toteutettavat hankkeet) ja puhtaan kehityksen mekanismin (kehitysmaissa toteutettavat hankkeet) avulla päästöhyvityksiä. Kioton pöytäkirjan nojalla ne voivat käyttää hyvityksiä saavuttaakseen osittain päästövähennystavoitteensa. Päästöhyvityksiä kertyy vain sellaisten hankkeissa saavutettujen päästövähennysten perusteella, joita ei saavutettaisi ilman kyseistä toimintaa (täydentävyys). JI- ja CDM-hankkeita toteutetaan lähinnä yksityisellä sektorilla. Puhtaan kehityksen mekanismin tavoitteena on paitsi edistää puitesopimuksen perimmäisen tavoitteen täyttämistä myös auttaa kehitysmaita saavuttamaan kestävä kehitys. Puhtaan kehityksen mekanismin toimintaa valvoa sopimuspuolten seitsemännessä konferenssissa (COP7) perustettu hallintoneuvosto.

1.9. Jo nyt, ennen Kioton pöytäkirjan voimaantuloa, hankekohtaiset toimet voidaan kelpuuttaa puhtaan kehityksen mekanismiin ja niistä voidaan saada hyvityksiä. Hyvityksillä on arvoa, sillä hallitukset voivat ostaa niitä saavuttaakseen Kioton pöytäkirjaan perustuvat tavoitteensa tai yritykset voivat käyttää niitä täyttääkseen edullisemmin kansallisen päästövähennysvelvoitteensa. Näin ollen CDM toimii taloudellisena kannustimena ja edistää entistä ekologisempia suoria ulkomaisia investointeja. Kun otetaan vielä huomioon Kioton pöytäkirjassa asetettu täydentävyysvaatimus, puhtaan kehityksen mekanismin uskotaan olevan hyvä keino puhtaan ja nykyaikaisen teknologian siirrossa kehitysmaihin ja tuovan samalla todellista hyötyä kehityksen kannalta.

1.10. Komission ehdotuksessa otetaan huomioon Kioton pöytäkirjan sopimuspuolten veloitteet, joiden mukaan niiden on saavutettava merkittävä osa Kioton tavoitteista vähentämällä päästöjä Euroopan unionissa. Kioton joustomekanismin tarkoituksena on siis täydentää hiilidioksidipäästöjen vähentämistä jakamista koskeviin sitoumuksiin perustuvia kotimaisia päästövähennystoimia. Samalla on otettava huomioon, että EU:n jäsenvaltioiden ja unioniin liittyvien maiden sitoumukset poikkeavat toisistaan. Ehdotuksessa esitetään sen vuoksi, että säännöksiä tarkistetaan, mikäli JI- ja CDM-hankkeista saatujen hyvitysten osuus nousee kuuteen prosenttiin kaikista kautta 2008–2012 varten myönnettyistä päästöoikeuksista. Mikäli tarkistus käynnistyy, siinä tarkastellaan, olisiko syytä rajoittaa niiden hyvitysten määrää, jotka voidaan muuntaa päästöoikeuksiksi jäljellä olevan kaupankäyntikauden aikana.

2. Yleistä

2.1. Komitea toteaa jälleen kannattavansa varauksetta Kioton pöytäkirjan ratifiointia ja täytäntöönpanoa. Komitea muistuttaa, että se on ottanut myönteisen kannan ehdotukseen direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä ja todennut siitä seuraavaa: "[D]irektiivi auttaa omalta osaltaan oivallisesti Euroopan unionia noudattamaan mahdollisimman vähin kustannuksin sekä talous- ja työllisyysvaikutuksin jäsenvaltioiden sitoumuksia kasvihuonekaasupäästöjen supistamiseksi Kioton pöytäkirjan mukaisesti. Pöytäkirjan nojalla jäsenvaltiot voivat käydä keskenään suoraa päästökauppaa."⁽¹⁾ Lisäksi komitea on korostanut, että "Euroopan unionin on tärkeää ajantasaisesti yhteisön omaa kasvihuonekaasupäästöjen seurantajärjestelmää sekä Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanoa, jos se haluaa toimia aktiivisesti Kioton pöytäkirjaan liittymisen ja pöytäkirjan ratifioimisen puolesta yleiseurooppalaisen ympäristöalan yhteistyön yhteydessä"⁽²⁾.

2.2. Komitea on huolissaan ilmastomuutosta koskevaan YK:n puitesopimukseen ja erityisesti Kioton pöytäkirjaan liittyvien toimien yleisestä hitaudesta. Toimiin tulisi ryhtyä välittömästi, sillä ilmaston lämpenemisen huomattavaan hidastamiseen kuluu vuosikymmeniä, kun otetaan huomioon maapallon kyky vastustaa lämpötilamuutoksia.

2.3. Kioton pöytäkirja ei ole vielä tullut voimaan, minkä seurauksena eri maat ovat ottamassa käyttöön toisistaan poikkeavia järjestelmiä sen täytäntöönpanoa varten. Kyseiset järjestelmät sisältävät erilaisia valvontaa, raportointia ja todentamista sekä päästökauppaa koskevia menetelmiä. Pöytäkirjan ratifioinnin viivästyminen huolimatta maat ovat kuitenkin tehneet asiaa koskevia sitoumuksia. Euroopan unionin jäsenvaltiot noudattavat yhteistä järjestelmää Kioton pöytäkirjan mukaisesti.

2.4. Komitea kannattaa komission aloitetta ja kehottaa tärkeitä (ja erityisesti tärkeimpiä) globaaleja toimijoita ratifioimaan Kioton pöytäkirjan.

2.5. ETSK katsoo, että hankkeista saadut hyvitykset tulisi voida muuntaa vuosia 2005–2007 koskeviksi päästöoikeuksiksi. Tämä olisi myönteinen signaali, joka saattaisi edistää tulevien hankkeiden kehittämistä ja tuoda siten merkittäviä ympäristöön liittyviä, sosiaalisia ja taloudellisia hyötyjä.

⁽¹⁾ ETSK:n 29. toukokuuta 2002 antama lausunto CESE 680/2002 aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöjen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta", KOM(2001) 581 lopullinen – 2001/0245 COD, EYVL C 221, 17.9.2002, s. 27–30.

⁽²⁾ ETSK:n 16. heinäkuuta 2003 antama lausunto CESE 931/2003 aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seurantajärjestelmästä ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanosta", KOM(2003) 51 lopullinen – 2003/0029 COD, EUVL C 234, 30.9.2003, s. 51.

2.6. Komitea suosittelee, että komissio selittäisi (erityisesti aloilla, joilla on määrä toteuttaa eri mekanismeja ja hankkeita) asianomaisille toimijoille nykyistä paremmin yhteistoteutuksen ja puhtaan kehityksen mekanismien käsitteitä sekä antaisi niille selkeää tietoa mahdollisuuksista ja rajoituksista; komitean mielestä jäsenvaltioiden tähän asti toteuttamat toimet eivät ole riittäviä. Johdanto-osan perustelukappaleet ja määritelmää koskeva kohta ovat vaikealukuisia, ja myös runsas lyhenteiden käyttö vaikeuttaa lukemista (mistä asiasta, tahoista ja maista on kyse?).

2.7. Komission tulisi yhdenmukaistaa käsitteen ”yhteistoteutus” käyttöä; siitä käytetään eri asiakirjoissa (1) vaihtelevasti sellaisia nimityksiä kuin ”*mis en œuvre conjointe/application conjointe*” (AC), MOC tai MC (Suom. huom. Koskee lähinnä ranskankielistä toisintoa).

2.8. Komitea kannattaa periaatetta, jonka mukaan teollisuusmaissa tai siirtymätalouden maissa toteutettavia hankkeita varten tarkoitettun yhteistoteutuksen ja kehitysmaissa toteutettavia hankkeita varten tarkoitettun puhtaan kehityksen mekanismien avulla saatuja päästöhyvityksiä voidaan käyttää välineinä hiilipäästöjä vähentävän teknologian edistämiseksi. Hyötyjä olisivat sekä teollisuusmaat että kehitysmaat.

2.9. Yhteisön toimien johdonmukaisuutta tarkastellessaan komitea on pannut merkille komission ehdotuksen toimintaohjelmasta ilmastonmuutoksen huomioimiseksi kehitysyhteistyössä sekä tutkimuksen viidennen puiteohjelman panoksen asiassa (2).

2.10. Komitea on kuitenkin huolissaan siitä, että Kioton mekanismit saattavat johtaa hiilidioksidipäästöjen vähentymiseen vain lyhyellä aikavälillä, mikä on kestävän kehityksen pitkän aikavälin tavoitteiden vastaista.

2.10.1. Tässä yhteydessä on keskeisen tärkeää tutkia energiatehokkuutta vähintäänkin yhtä paljon kuin resurssien monipuolista käyttöä ja toimitusten monipuolistamista.

2.10.2. Yksi taloudellisesti houkutteleva tapa vähentää hiilidioksidipäästöjä voisi olla maakaasun (CH₄) käytön lisääminen sähköntuotannossa. Raakaöljyn tavoin myös maakaasusta voidaan valmistaa liikenteessä käytettäviä polttoaineita. Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen mukaan kyseisten energialähteiden tunnetut varannot ovat kuitenkin rajallisemmat kuin muiden sähköntuotantoon käytettävien potentiaalisten energialähteiden, kuten hiilen, ydinpolttoaineen tai jopa uusiutuvien energialähteiden, varannot.

(1) KOM(2003) 85 lopullinen, KOM(2003) 403 lopullinen ja MEMO/03/154.

(2) Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Ilmastonmuutos ja kehitysyhteistyö, KOM(2003) 85 lopullinen, liite I: Toimintasuunnitelma ja liite VI: Ilmastonmuutokseen liittyvät hankkeet, joita on rahoitettu tutkimuksen viidennessä puiteohjelmassa.

2.10.3. Kun öljyä ja maakaasua ei ole enää saatavilla, ne korvataan vedyllä. Vedyn tuottamiseen (esimerkiksi elektrolyysin avulla) tarvitaan kuitenkin kaksi kertaa niin paljon primäärienergiaa kuin vetyä käytettäessä saadaan takaisin. Tämä aiheuttaisi vielä nykyistäkin vaikeamman energia- ja ilmasto-ongelman.

2.10.4. Lisäksi on tutkittava tarkoin maakaasun tuotannon, kuljetuksen ja käytön yhteydessä syntyvää hukkaa, sillä maakaasun ilmastovaikutukset ovat 30 kertaa niin suuret kuin hiilidioksidin.

3. Erityistä

11 a artiklan 2 kohta

3.1. Komitea toteaa, että Kioton pöytäkirjassa rajoitetaan JI- ja CDM-hankkeista saatavien, päästöoikeuksiksi muunneltavien hyvitysten määrää, sillä JI- ja CDM-hankkeet eivät voi korvata valtioiden toimia, vaan vain täydentää niitä. Komitea kehottaa kuitenkin komissiota ottamaan huomioon seuraavat seikat:

- täytäntöönpanon hankaluus ja hitaus Riossa vuonna 1992 hyväksytyyn ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen johdosta laaditun Kioton pöytäkirjan (1997) ja siihen liittyvien Marrakeshin sopimusten (2001, sopimuspuolten seitsemäs konferenssi) yhteydessä
- sopivien hankkeiden puute (toistaiseksi) sekä hankkeiden hyväksymismenettelyn hitaus
- tarve kehittää kyseisiä joustomekanismeja siten, että ne kannustavat teknologian edistämiseen ja oikeudenmukaiseen teknologian siirtoon
- Kioton pöytäkirjan minimaalinen vaikutus kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseen (3 prosenttia maapallon lämpenemisprosessin pysäyttämiseksi tarvittavista toimista)
- ehdotettujen direktiivien soveltamisajan pituus, kun otetaan huomioon, että neuvottelut Kioton pöytäkirjan myöhemmistä velvoitekausista on määrä aloittaa vuonna 2005
- johdonmukaisuus päästöjen rajoittamiseen kannustavien eurooppalaisen ilmastonmuutosohjelman ja kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman kanssa

- selkeys ja mahdollisille (julkisille tai yksityisille) toimijoille välittyvä signaali sekä tarve lähettää muille Kioton pöytäkirjan osapuolille selvä ja myönteinen viesti pöytäkirjan ratifioimisen edistämiseksi
- jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavien sitoumusten huomioiminen Kioton pöytäkirjassa
- EU:n jäsenvaltioiden välillä tehty ”taakan jakoa” koskeva sopimus, johon sisältyvät myös liittyvät valtiot.

11 a artiklan 3 kohta

3.2. Kun otetaan huomioon Kioton pöytäkirjan voimaantulon viivästyminen ja vuoden 2012 jälkeistä velvoitekautta koskevien neuvottelujen käynnistyminen vuonna 2005, tulisi huolehtia siitä, ettei maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätalouden toimenpiteitä suljeta systemaattisesti pois hankemekanismin soveltamisalasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että komitea asettaisi Kioton pöytäkirjan kyseenalaiseksi. Milanossa joulukuussa 2003 pidettävässä osapuolten 9. konferenssissa on määrä sopia siitä, miten maankäyttöön, maankäytön muutoksiin ja metsätalouden toimenpiteisiin perustuvia hyvityksiä kohdellaan, ja EU:n tulisi olla valmis noudattamaan syntyvää sopimusta.

3.3. Kioton pöytäkirjassa käsiteltyyn tilapäisyys-näkökohtaan liittyy edelleen kysymyksiä valtioiden suvereeniuudesta, maankäytöstä ja paikallisiin oloihin soveltuvasta kestävästä

kehityksestä – jopa siinä määrin, ettei toistaiseksi ole saatu aikaan yleismaailmallista metsäyleissopimusta.

11 artiklan 5 kohta

3.4. Kyseisessä kohdassa mainitaan yhdenmukaisuus Kioton pöytäkirjan 6 ja 12 artiklan kanssa selostamatta artiklojen sisältöä. Komitea katsoo kuitenkin, että sanojen ”teknologian [ja taitotiedon] siirtoa” eteen tulisi lisätä sanat ”kehitysmaihin ja siirtymätalousmaihiin soveltuvan”. Lisäksi tulisi määritellä, mitä tarkoitetaan ”ympäristön kannalta turvallisella ja ympäristön huomioon ottavalla taitotiedolla”.

21 artiklan 3 kohdan korvaaminen (ehdotuksessa 1 artiklan 7 kohdan b alakohta)

3.5. Artiklan 3 kohta ehdotetaan korvattavan seuraavasti: ”Komissio järjestää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisien välillä tietojenvaihtoa kehityksestä, joka koskee päästöoikeuksien jakoa, päästövähennysyksiköiden ja sertifioitujen päästövähennysten muuntamista käytettäväksi yhteisön järjestelmässä, rekisterien toimintaa, päästöjen seuranta, raportointia, todentamista sekä direktiivin noudattamista.” Lisäksi tulisi kuitenkin mainita tiedottaminen kansalaisjärjestöille, joiden ”katsotaan olevan osallisina”, työmarkkinaosapuolille ja yleisölle – kuten kansalaisten osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa Århusin yleissopimuksessa (1998) todetaan -, sekäsäännöllinen raportointi Euroopan parlamentille, alueiden komitealle ja ETSK:lle.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH