

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 9.3.2010
KOM(2010) 86 lopullinen

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

**Kansainvälinen ilmastopoliittika Kööpenhaminan jälkeen:
pikaisia toimia maailmanlaajuisen ilmastopoliittikan vauhdittamiseksi**

{SEK(2010) 261}

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

Kansainvälinen ilmastopolitiikka Kööpenhaminan jälkeen: pikaisia toimia maailmanlaajuisen ilmastopolitiikan vauhdittamiseksi

1. KESKEISET VIESTIT

Kansainvälinen ulottuvuus on aina ollut keskeinen osa EU:n ilmastopolitiikkaa. Euroopan keskeisenä tavoitteena on rajoittaa maapallon keskilämpötilan nousu alle kahteen celsiusasteeseen ilmastonmuutoksen pahimpien vaikutusten estämiseksi. Tämä on mahdollista ainoastaan koordinoitujen kansainvälisten toimien avulla. Tästä syystä EU on aina kannattanut voimakkaasti YK:n prosessia, ja tästä samasta syystä Kööpenhaminan tulokset jäivät niin kauas EU:n tavoitteista. Kööpenhaminan sitoumuksen kannatus kasvaa, mikä osoittaa, että suurin osa maista aikoo päättäväisesti toteuttaa ilmastotoimia nyt. EU:n tehtävänä on rakentaa tämän määrätietoisuuden varaan ja auttaa muuttamaan se toimiksi. Tässä tiedonannossa esitetään strategia, jolla pidetään yllä kansainvälisiä pyrkimyksiä rajoittaa ilmastonmuutosta.

EU on aina ollut konkreettisten ilmastotoimien eturintamassa. EU on aikataulussa vuosia 2008–2012 koskevien sitoumustensa täyttämisen osalta ja se on hyväksynyt kunnianhimoisia tavoitteita vuodelle 2020. Näihin kuuluvat EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä ja vähennysten lisääminen 30 prosenttiin, jos olosuhteet¹ ovat oikeat. EU on nyt valmis muuttamaan Euroopan maailman ilmastoystävällisimmäksi alueeksi siirtymällä kohti vähähiilistä, resurssitehokasta ja ilmastonmuutoksen kestävää taloutta. Tämän tavoitteen muuttaminen todeksi ja Kööpenhaminan sitoumuksen täytäntöönpano ovat parhaat keinot houkutellessa kumppanit maailmanlaajuisesti mukaan tähän haasteeseen.

Eurooppa 2020 -strategialla nostettiin kestävämpi talouskasvu EU:n tulevaisuusvision keskiöön. Sen avulla on tarkoitus luoda uusia työpaikkoja ja edistää energiavarmuutta. Komissio ryhtyy nyt valmistelemaan suunnitelmaa, jolla EU muutetaan vähähiiliseksi taloudeksi vuoteen 2050 mennessä. Sillä vahvistetaan myös ilmatoriskien sietokykyä ja parannetaan valmiuksia ehkäistä luonnonkatastrofeja ja toimia hätätilanteissa.

YK:n prosessi on oleellinen osa laajempaa maailmanlaajuisista sitoumista tukea ilmastotoimia. Keskeistä on käyttää Cancunin kokousta valmistelemaan YK:n prosessia hyväksi siinä, että Kööpenhaminan sitoumuksen poliittinen ohjaus sisällytetään YK:n neuvotteluissa käsiteltäviin teksteihin. Neuvotteluissa on myös käsiteltävä jäljellä olevia puutteita ja varmistettava, että sopimuksen ympäristötavoitteet ovat riittävän kunnianhimoisia. Keskeistä

¹ Eurooppa-neuvoston 10.–11. joulukuuta 2009 pidetyn kokouksen päätelmiin on kirjattu seuraavaa: ”Osana vuoden 2012 jälkeistä maailmanlaajuisista ja kattavaa sopimusta EU toistaa ehdollisen tarjouksensa siirtyä 30 prosentin päästövähennyksiin vuoden 1990 tasoihin verrattuna vuoteen 2020 mennessä, jos muut teollisuusmaat sitoutuvat vastaaviin päästövähennyksiin ja jos kehitysmaat osallistuvat tavoitteen saavuttamiseen asianmukaisella tavalla vastuunsa ja valmiuksensa mukaisesti”.

on, että kasvihuonekaasujen päästöt vähenevät tarvittavassa määrin. Tämä tarkoittaa sen varmistamista, että muista maista osallistutaan näihin neuvotteluihin laajalti ja että näiden maiden tavoitetaso nousee. Lisäksi on varmistettava, että Kioton pöytäkirjan tiettyjä heikkouksia, kuten metsätalouden päästöjä koskevia laskentasääntöjä ja vuosia 2008–2012 koskevan velvoitekauden päästöoikeuksien ylijäämää käsitellään. Tämä edellyttää myös vakaan ja avoimen järjestelmän kehittämistä, jolla seurataan päästövähennysten toteutumista ja toimien täytäntöönpanoa. Lisäksi on järjestettävä viipymättä ja koordinoitusti nopea rahoitus ja turvattu pitkä aikavälin rahoituksella päästöjen vähentäminen ja sopeutuminen ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. EU:n olisi lisäksi nopeutettava kansainvälisten hiilimarkkinoiden kehittämistä yhdistämällä soveltuvat kansalliset järjestelmät ja edistämällä järjestynyttä siirtymistä puhtaan kehityksen mekanismista uusiin alakohtaisiin markkinapohjaisiin mekanismeihin.

EU:n perimmäisenä tavoitteena on edelleen päästä vakaaseen ja oikeudellisesti sitovaan sopimukseen UNFCCC:n puitteissa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi EU:n olisi keskityttävä siihen, että vuoden 2010 lopulla Cancunissa järjestettävässä kokouksessa hyväksytään konkreettisia ja toimintaorientoituneita päätöksiä. Päätösten olisi oltava mahdollisimman kattavia, mutta kun otetaan huomioon sopimuspuolten välillä edelleen olevat näkemyserot, EU:n täytyy olla valmis jatkamaan oikeudellisesti sitovan sopimuksen hyväksymiseen johtavia neuvotteluja Etelä-Afrikassa vuonna 2011. Ennen Kööpenhaminan kokousta odotusten paineilla oli hyvin hyödyllisiä vaikutuksia, koska useat tärkeät taloudet vahvistivat kansallisia tavoitteita juuri ennen kokousta. Nyt on suunniteltava strategia, jolla vauhditetaan prosessia vaarantamatta kuitenkaan sen perimmäistä tavoitetta.

Tästä syystä EU:n on luotava aktiivisesti kontakteja ja rakennettava luottamusta siihen, että kansainväliseen sopuun päästään, ja harkittava erityisiä toimenpiteitä, joista olisi sovittava Cancunissa. EU:n on keskityttävä saamaan kumppanimaat myötämielisiksi sopimukselle.

2. KANSAINVÄLISTEN ILMASTONEUVOTTELUIEN JATKAMINEN

2.1. Tilanne Kööpenhaminan jälkeen

Joulukuussa 2009 järjestetyn Kööpenhaminan ilmastokonferenssin merkittävin tulos oli Kööpenhaminan sitoumus (*Copenhagen Accord*), jonka 29 valtion- ja hallitusten päämiestä hyväksyi. Sitoumukseen on kirjattu EU:n tavoite siitä, että maapallon keskilämpötilan nousu rajoitetaan alle kahteen celsiusasteeseen esiteollisiin tasoihin verrattuna². Sitoumuksessa kehoitettiin teollisuusmaita vahvistamaan omia päästövähennystavoitteitaan ja kehitysmaita ilmoittamaan toimistaan 31. tammikuuta 2010 mennessä. Sitoumus luo myös perustan näiden toimien säännölliselle mittaamiselle, raportoinnille ja todentamiselle. Sitoumukseen on kirjattu ilmastotoimien merkittävä rahoitussitoumus ja siihen liittyvä institutionaalinen kehys. Lisäksi sitoumuksessa annetaan ohjausta myös kysymyksiin, jotka liittyvät metsäkadosta johtuvien päästöjen vähentämiseen, teknologiaan ja sopeutumiseen.

EU:n tavoitteena oli vakaan ja tehokkaan oikeudellisesti sitovan sopimuksen tekeminen Kööpenhaminassa. Tästä tavoitteesta jäätiin selkeästi, ja sitoumus ainoastaan merkittiin tiedoksi konferenssin päätelmissä. Tähän päivään mennessä on kuitenkin saatu tietoja jo yli

² Sitoumuksessa kehoitetaan myös harkitsemaan pitkän aikavälin tavoitteen nostamista, mukaan luettuna keskilämpötilan nousun rajoittaminen 1,5 celsiusasteeseen.

sadalta teollisuus- ja kehitysmaalta³. Useat maat ovat ilmoittaneet tavoitteista tai toimista. Tämä on osoitus siitä, että sitoumusta tuetaan yhä enenevässä määrin, ja siitä, miten päättäväisesti suurin osa valtioista aikoo lisätä ponnistelujaan ilmastonmuutoksen torjumiseksi.

Kööpenhaminassa edistettiin merkittävästi useiden muiden kysymysten käsittelyssä. Asiat tuotiin käsittelyyn päätösluonnoksina ja neuvotteluasiakirjoissa⁴. Nämä muodostavat yhdessä sitoumuksen kanssa perustan seuraaville toimille sekä neuvotteluissa, joissa EU:n on varmistettava sitoumuksessa olevan poliittisen ohjauksen sisällyttäminen UNFCCC:n neuvotteluasiakirjoihin, että useiden toimien välittömässä täytäntöönpanoprosessissa.

2.2. Tuleva toteutusaikataulu

EU:n olisi edelleen edistettävä vakaan ja tehokkaan kansainvälisen sopimuksen tekemistä ja sen tavoitteena on edelleen UNFCCC:n puitteissa tehtävä oikeudellisesti sitova sopimus. EU:n olisi suunnattava pyrkimyksensä uudelleen, jotta tässä voitaisiin onnistua. Sen olisi vahvistettava luottamusta toteuttamalla konkreettisia toimia välittömästi ja pyrittävä siihen, että Cancunin kokouksessa saavutetaan tuloksia. Tämä edellyttää laajaa lähestymistapaa, jossa kahdenkeskistä kanssakäymistä tehostetaan.

2.2.1. YK:n prosessi

Vuoden 2010 konferenssi järjestetään joulukuussa Cancunissa, Meksikossa. Vuoden 2011 konferenssi järjestetään puolestaan Etelä-Afrikassa, sekin loppuvuodesta. Ennen Cancunin kokousta järjestetään useita valmistelukokouksia, esimerkiksi Meksikossa ja Saksassa.

Bonnissa huhti- ja kesäkuussa järjestettävissä kokouksissa olisi laadittava aikataulu neuvottelujen seuraaville vaiheille ja käynnistettävä neuvottelut, joissa keskitytään sisällyttämään Kööpenhaminan sitoumuksen poliittinen ohjaus Kööpenhaminan tuloksina laadittuihin neuvotteluasiakirjoihin. Näissä kokouksissa olisi löydettävä nykyisten neuvotteluasiakirjojen puutteet, kuten mittaamiseen, raportointiin ja todentamiseen liittyvät kysymykset, joiden osalta sitoumuksessa on tärkeitä ohjaavia näkökohtia. Neuvotteluissa olisi myös käsiteltävä kysymyksiä, joita sitoumuksessa ei käsitelty, kuten kansainvälisten hiilimarkkinoiden kehittymistä, kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöjen vähentämistä ICAOn ja IMO:n puitteissa, maataloutta sekä fluorihiihivetyjen käytön vähentämistä. Ennen kaikkea Bonnin kokouksessa olisi sisällytettävä YK:n neuvotteluprosessiin sitoumuksen puitteissa ilmoitetut teollisuusmaiden tavoitteet ja kehitysmaiden toimet.

Cancunin kokouksessa EU:n tavoitteena olisi näin ollen oltava kattavien ja tasapainoisten päätösten tekeminen. Niiden avulla Kööpenhaminan sitoumus ankkuroidaan YK:n neuvotteluprosessiin ja havaittuja puutteita voidaan käsitellä. Lisäksi olisi tehtävä virallinen päätös teollisuusmaiden tavoitteiden luetteloinnista ja kehitysmaiden toimien rekisteröinnistä sekä näiden todentamiseen liittyvistä menetelmistä. Kaikkien näitten päätösten olisi sisällytettävä kehyspäättökseen, joka muodostaisi järjestelmän yleisen poliittisen kehysten.

³ Tiivistelmä maiden toimittamista tiedoista on tämän tiedonannon liitteenä olevassa komission valmisteluasiakirjassa ja lisäksi internetissä osoitteessa: <http://www.unfccc.int>.

⁴ COP-16- ja CMP-6-kokousten raporteissa olevat päätösluonnokset ja neuvotteluasiakirjat ovat saatavilla Internetissä osoitteessa <http://www.unfccc.int>.

Cancunin kokouksen tulosten on oltava tasapainossa sekä teollisuus- että kehitysmaiden kannalta tärkeiden asioiden osalta.

Vaikka EU onkin valmis hyväksymään jo Cancunissa vakaan ja oikeudellisesti sitovan sopimuksen, saattavat jäljellä olevat merkittävät näkemyserot johtaa siihen, että asiassa on mahdollisesti edettävä vaiheittain. Tämän lähestymistavan mukaisesti Cancunissa tehtävät konkreettiset päätökset antaisivat edelleen riittävän pohjan sille, että kattavasta ja oikeudellisesti sitovasta kehiksestä voidaan päättää Etelä-Afrikassa vuonna 2011. Olisi tärkeää kirjata sitovasti saavutettu edistyminen ja jatkettava toimia vaarantamatta perimmäistä tavoitetta.

2.2.2. *Yhteydenpito EU:n ulkopuolisiin maihin*

Kööpenhaminan neuvottelut osoittivat selkeästi, että YK:n puitteissa saavutettavan kehityksen edellytyksenä on maiden halu toteuttaa toimia. EU aikoo hankkia YK:n prosessille tukea aktiivisella yhteydenpidolla muihin maihin. Tavoitteena on saada lisää tietoa kumppanimme kannoista, huolenaiheista ja odotuksista keskeisten kysymysten osalta, sekä selostaa yksityiskohtaisesti, mitkä EU:n tavoitteet ovat sopimuksen kunnianhimoisuuden, kattavuuden ja ympäristötavoitteiden tason osalta. EU pyrkii edistämään Kööpenhaminan sitoumuksen mukaisia välittömiä toimia ja helpottamaan niiden muuttamista toimintaorientoituneiksi päätöksiksi, jotka hyväksyttäisiin Cancunissa. Tämän olisi luotava arvokkaita tilaisuuksia tiivistää kahdenvälisiä dialogeja kansallisissa ilmastotoimissa saavutetusta kehityksestä ja EU:lle mahdollisuuksia tarjota tukea kansallisiin toimiin. Komissio aloittaa yhteydenpidon läheisessä yhteistyössä neuvoston ja sen puheenjohtajavaltion kanssa.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi jatkettava neuvotteluja YK:n puitteissa. Komission roolin vahvistaminen auttaa varmistamaan, että EU puhuu yhdellä äänellä. EU:n on Kööpenhaminan tulosten pohjalta käytävä keskustelua siitä, miten voidaan parhaiten tehostaa EU:n toimia ja lisätä sen vaikutusvaltaa kansainvälisissä neuvotteluissa.

Lisäksi komissio rohkaisee Euroopan parlamenttia toimimaan yhdessä keskeisten kumppanimaiden parlamentaarikkojen kanssa ja on valmis avustamaan parlamenttia näissä toimissa.

Yhteydenottoja on tapahduttava kaikilla tasoilla ja kaikkien tärkeiden sidosryhmien kanssa. Vuonna 2010 järjestetään sekä kahdenvälisiä että monenvälisiä kokouksia samoin kuin useita huippukokouksia ja ministeritapaamisia. Niitä täydentävät vielä alueelliset ja ad hoc -kokoukset, joilla on tarkoitus varmistaa, että kumppanimaat kaikilta maailman alueilta, myös haavoittuvat maat, otetaan mukaan keskusteluihin ja että EU saa lisää tietoa näiden maiden huolenaiheista ja tavoitteista. Cancunin kokousta ja Kööpenhaminan sitoumuksen välitöntä täytäntöönpanoa valmistelemissa sekä epävirallisissa että virallisissa, käynnissä olevissa ja tulevaisuudessa neuvotteluissa on edelleen tuotava esille keskeisiä kysymyksiä ja mahdollisia kompromisseja. Komissio osallistuu aktiivisesti kaikkiin näihin toimiin Euroopan ulkosuhdehallinnon EU-lähetystöjen tuella. Komissio tekee yhteistyötä myös Meksikon ja Etelä-Amerikan kanssa, koska Meksiko toimii YK:n ilmastokonferenssien puheenjohtajajana vuonna 2010 ja Etelä-Afrikka vuonna 2011.

On kuitenkin tärkeää korostaa, että kaikilla sopimuspuolilla täytyy olla halua edetä asiassa. Jollei tätä halua ole, Kööpenhaminan sitoumus, joka edustaa pienintä yhteistä nimittäjää, on todennäköisesti ainoa mahdollinen sopimus.

2.2.3. Ympäristötavoitteet

Ilmastonmuutosta torjuvalla sopimuksella on pystyttävä vähentämään maailmanlaajuisia kasvihuonekaasujen päästöjä niin paljon, että Kööpenhaminan sitoumuksen tavoite maapallon keskilämpötilan nousun rajoittamisesta alle kahteen celsiusasteeseen täyttyy. Vaikka Kioton pöytäkirja onkin edelleen YK:n prosessin keskeisin osa, on käsiteltävä sen puutteita, soveltamisalaa ja muita heikkouksia.

- **Kioton pöytäkirjalla ei sen nyky muodossa yksinään saavuteta kahden celsiusasteen tavoitetta.** Kioton pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluu tällä hetkellä ainoastaan 30 prosenttia päästöistä. Tavoite voidaan saavuttaa ainoastaan, jos Yhdysvallat ja kehittyvien talouksien suuret päästöjen aiheuttajat (esimerkiksi Brasilia, Etelä-Afrikka, Etelä-Korea, Intia, Kiina ja Meksiko, jotka kuuluvat 15 eniten päästöjä aiheuttavan maan joukkoon) tekevät myös osuutensa. EU otti itselleen valtavan vastuun Kioton pöytäkirjan puitteissa, mutta on aivan aikataulussa vuosia 2008–2012 koskevien sitoumusten noudattamisen osalta. Muiden on toimittava samoin. Kehitysmaiden toimet eroavat tästä luonnollisesti näiden maiden vastuiden ja kykyjen mukaisesti ja kehitysmaat tarvitsevat todennäköisesti myös tukea.
- **Kioton pöytäkirjan rakenteessa on lisäksi vakavia heikkouksia, jotka voivat vaarantaa sopimuksen ympäristötavoitteiden toteutumisen.** Teollisuusmaiden vastikään esittämät päästövähennyslupaukset vaihtelevat 13,2 prosentista vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna (pienimmät lupaukset) noin 17,8 prosenttiin (suurimmat lupaukset). Tämä ei vielä riitä siihen, että maapallon keskilämpötilan nousu rajoitettaisiin kahteen celsiusasteeseen. Teollisuusmailta tarvitaan 25–40 prosentin vähennykset. Kioton pöytäkirjan kaksi seuraavaa heikkoutta huonontaisi tuloksia entisestään:
 - **Päästöoikeuksien ylijäämän (Kioton pöytäkirjan sallitut päästömääräyksiköt eli AAUt) siirtäminen velvoitekaudelta 2008–2012 seuraaville velvoitekausille:** Kasvihuonekaasujen päästöt ovat vähentyneet, ja tämä johtuu suurelta osin 1990-luvun alussa tapahtuneesta teollisuuden rakennemuutoksesta. Tämän vuoksi vuotta 1990 koskevien vertailuarvojen soveltaminen tarkoittaa, että noin 10 miljardin tonnin kasvihuonekaasupäästöjä vastaava määrä päästöyksiköitä jää todennäköisesti käyttämättä velvoitekaudella 2008–2012. Erityisesti niitä jää käyttämättä Venäjällä ja Ukrainassa. Jos pöytäkirjan voimassaoloa jatketaan muutoksitta, se tarkoittaisi, että tämän ”ylijäämän” siirtäminen seuraavalle velvoitekaudelle heikentäisi suurimpien päästövähennysten arvoa. Kaikkien näiden päästöyksiköiden siirtäminen toiselle velvoitekaudelle alentaisi teollisuusmaiden vähennysten tavoitetasoa noin 6,8 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna, eli pienimpien lupauksen osalta tavoitetaso laskisi 13,2 prosentista 6,4 prosenttiin ja suurimpien lupauksen osalta 17,8 prosentista 11 prosenttiin.
 - **Teollisuusmaissa maankäytöstä, maankäytön muutoksista ja metsätaloudesta (LULUCF) aiheutuvien päästöjen laskentasäännöt:** Vaikka EU:lla ei ole vaikeuksia noudattaa näitä vaatimuksia, se on erityisen tärkeä asia EU:n ulkopuolisten suurten metsätalouksien ja ympäristön kannalta. Jos Kioton pöytäkirjan nykyisten sääntöjen soveltamista jatketaan, se tarkoittaisi, että nykyiset päästövähennyslupaukset pienenisivät käytännössä, koska vähennyksiä voitaisiin laskea hyväksi ilman lisätoimenpiteitä. Tästä ei saataisi todellista hyötyä ympäristölle. Pahimman skenaarion mukaan LULUCF-laskentasäännöt voisivat

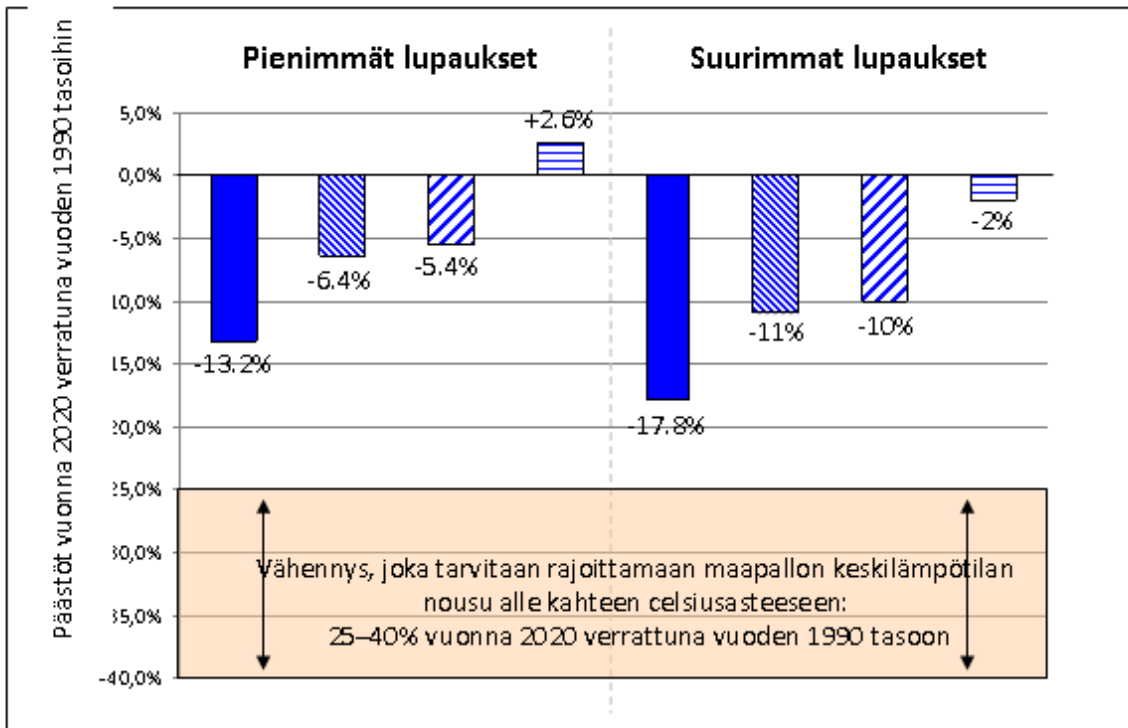
pahimmillaan heikentää teollisuusmaiden vähennyshalukkuutta vielä 9 prosentilla vuoden 1990 tilanteeseen verrattuna. Tämä tarkoittaisi, että pienimpien lupausien osalta teollisuusmaiden päästöt kasvaisivat 2,6 prosenttia yli vuoden 1990 tasojen ja suurimpien lupausien osalta vähennykset olisivat vain kaksi prosenttia vuoteen 1990 verrattuna.





Euroopan parlamentti korosti äskettäisessä Kööpenhaminan kokouksen jälkeistä aikaa koskevassa päätöslauselmassaan erityisesti näitä samoja heikkouksia ja tarvetta välttää ympäristötavoitteiden tason heikentämistä⁵.

Komissio arvioi muiden oikeudellisten välineiden, kuten esimerkiksi Kioton pöytäkirjan puitteissa toteutettavan toisen velvoitekauden, hyödyt ja haitat.

⁵ Hyväksytty keskiviikkona 10. helmikuuta. Saatavilla Internetissä osoitteessa: <http://www.europarl.europa.eu>.

**Kioton heikkouksien
(AAU:iden ylijäämä ja LULUCF-laskentasäännöt)
vaikutukset vuotta 2020 koskeviin maiden päästövähennyslupauksiin**



-  Teollisuusmaiden vähennystavoitteet yhteensä
-  Vähennys, jos AAU:iden ylijäämät voi siirtää rajoituksitta seuraaville kausille
-  Vähennys, jos edellisen lisäksi Kioto-pöytäkirjan LULUCF-laskentasääntöjä ei muuteta
-  Vähennys, jos edellisten lisäksi LULUCF-laskentasäännöt muutetaan muotoon "rajoittamaton brutto-netto" (eli kunkin maan LULUCF-sektorin kasvihuonekaasupäästöjen nettomäärä voidaan kirjata kysyvän vuoden kasvihuonekaasujen päästötaseseen)

3. VÄLITTÖMÄT TOIMET

3.1. Eurooppa 2020: kohti vähähiilistä ja ilmastomuutoksen kestäväää taloutta

EU voi vakuuttavimmin osoittaa johtajuutta toteuttamalla konkreettisia ja määrätietoisia toimia tullakseen maailman ilmastoystävällisimmäksi alueeksi. Tämä on EU:n oman edun mukaista. Eurooppa 2020 -strategiassa määriteltiin kestävä kasvu – resurssitehokkaamman, ympäristöä säästävemmän ja kilpailukykyisemmän talouden edistäminen – keskeiseksi asiaksi resurssitehokasta Eurooppaa koskevassa tulevaisuuden visiossa. Kestävän kasvun avulla luodaan vihreitä työpaikkoja ja edistetään energiatehokkuutta ja energiavarmuutta.

Komissio aikoo esittää suunnitelman siitä, miten EU muutetaan vähähiiliseksi taloudeksi vuoteen 2050 mennessä ja saavutetaan sovittu tavoite vähentää EU:n päästöjä 80–95 prosentilla. Tämä on osa teollisuusmaiden tavoitetta vähentää kokonaispäästöjä vähintään 50 prosentilla alle vuoden 1990 tasojen vuoteen 2050 mennessä⁶. EU on sitoutunut vähentämään päästöjä 20 prosenttia alle vuoden 1990 tasojen vuoteen 2020 mennessä ja jopa 30 prosenttia, jos olosuhteet ovat oikeat. Komissio laatii tästä syystä ennen kesäkuussa pidettävää Eurooppa-neuvoston kokousta analyysin niistä käytännön toimista, joita 30 prosentin vähennys edellyttäisi. Komissio laatii myös analyysin vuoteen 2050 tähtäävän suunnitelman välitavoitteista vuotta 2030 ajatellen. Niissä olisi otettava huomioon eniten päästöjä aiheuttavien alojen (kuten energiantuotannon ja -kulutuksen sekä liikenteen) osuus, ja esitettävä näille aloille EU 2020 -strategian mukaisia toimia. Tavoitteena on, että pyrittäessä vähentämään hiilen käyttöä taloudessa löydetään älykkäitä ratkaisuja, jotka hyödyttävät ilmaston lisäksi energiavarmuutta ja työllisyyttä.

Tällaisissa toimissa on keskityttävä voimakkaasti innovaation vauhdittamiseen ja uusien tekniikoiden ja infrastruktuurien varhaiseen hyödyntämiseen. Näin voidaan luoda Euroopan yrityksille kilpailullista etua tulevaisuuden keskeisillä aloilla (kuten energiatehokkuuden, vihreiden autojen, älykkäiden verkkojen, hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin sekä uusiutuvan energian aloilla). Se hyötyy lähestymistavoista, joilla ylläpidetään ja parannetaan vahvoja ja kestäviä ekosysteemejä.

Komissio laatii myös Kööpenhaminan tulosten valossa ja päästökauppadirektiivin sovittujen määräaikojen mukaisesti analyysin energiaintensiivisten teollisuudenalojen tilanteesta hiilivuodon yhteydessä.

⁶ Eurooppa-neuvosto vetosi 29.–30. lokakuuta 2009 pitämässään kokouksessa kaikkiin osapuoliin, jotta ne sitoutuisivat kahden celsiusasteen tavoitteeseen ja sopisivat maailmanlaajuisien päästöjen vähentämisestä vähintään 50 prosentilla sekä kehittyneiden maiden kokonaispäästöjen vähentämisestä ainakin 80–95 prosentilla vuoden 1990 tasoista vuoteen 2050 mennessä osana näitä maailmanlaajuisia päästövähennyksiä; tällaisten tavoitteiden olisi oltava sekä tavoitteena että mittapuuna määriteltäessä keskipitkän aikavälin tavoitteita, joita tulee tarkistaa säännöllisesti tieteellisin perustein. Eurooppa-neuvosto kannattaa EU:n tavoitetta vähentää päästöjä 80–95 prosentilla vuoden 1990 tasoista vuoteen 2050 mennessä hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) kehittyneiden maiden ryhmältä edellyttämien vähennysten mukaisesti.

3.2. Kööpenhaminan sitoumuksen täytäntöönpano

3.2.1. *Maapallon keskilämpötilan nousun pysäyttäminen alle kahteen celsiusasteeseen: tavoitteet ja toimet*

Kööpenhaminan kokouksen tulokset ja Kööpenhaminan sitoumuksen saama laaja kannatus osoittavat, että suurimmalla osalla maista on poliittista tahtoa ryhtyä toimiin välittömästi. Kööpenhaminan kokouksen suurin saavutus on ehdottomasti se, että ne teollisuusmaat ja kehitysmaat, jotka yhdessä aiheuttavat yli 80 prosenttia maailman kasvihuonekaasupäästöistä, ilmoittivat tammikuuta 2010 loppuun mennessä päästövähennystavoitteistaan ja toimistaan⁷.

Vaikka tämä osoittaakin halukkuutta toimia, on vaikea arvioida tähän mennessä ilmoitettujen tavoitteiden ja toimien kunnianhimoisuuden tasoa. Koko talouden laajuisia tavoitteita ja päästöjen vähennystoimia koskevat optimistiset arviot osoittavat, että suunnitelma maapallon keskilämpötilan nousun pysäyttämisestä alle kahteen celsiusasteeseen on toteutettavissa. Pessimistisempien arvioiden mukaan tämän tavoitteen saavuttamismahdollisuudet ovat häviämässä nopeasti.

Vaikka edellä mainitut heikkoudet poistettaisiin, eivät teollisuusmaiden päästövähennyslupaukset, eivät edes ne suurimmat ehdolliset lupaukset, ole lähelläkään sitä 25–40 prosentin kokonaispäästövähennystä vuoteen 2020 mennessä, joka tarvitaan IPCC:n arvioiden mukaan siihen, että maapallon keskilämpötilan nousu pysähtyy alle kahteen celsiusasteeseen. Ainoastaan EU on tähän mennessä antanut tarvittavaa lainsäädäntöä vuodeksi 2020 asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Muissa teollisuusmaissa tällainen lainsäädäntö on vielä keskusteluasteella.

Historiallista on kuitenkin se, että kehitysmaat ovat ilmoittaneet tulevasta toimistaan. Epävarmaa on kuitenkin se, millaisia toimia todella aiotaan toteuttaa, samoin kuin toimien aikataulu ja niiden suhde sovittuun vertailuarvoon (vuosi 1990).

Koska päästövähennyslupauksia ja toimintaehdotuksia on tehty paljon, olisi neuvotteluissa nyt keskityttävä näiden lupauksen selventämiseen ja niiden yleisestä tasosta keskustelemiseen. Lisäksi olisi selvitettävä, miten niiden kunnianhimoisuustasoa voidaan edelleen vahvistaa. Tämän olisi oltava YK:n prosessin tärkein prioriteetti.

3.2.2. *Vakaan ja avoimen järjestelmän perustaminen päästöjen ja suoritusten seurantaan varten*

Yksi Kööpenhaminan vaikeimmista neuvotteluaiheista oli mittaaminen, raportointi ja todentaminen. Avoimuus on keskeistä varmistettaessa molemminpuolinen luottamus ja osoitettaessa tavoitteiden ja toimien tehokkuus ja riittävyys. Ilmastonmuutosta koskevassa yleissopimuksessa ja sen Kioton pöytäkirjassa määrätään mittaamisen, raportoinnin ja todentamisen perussäännöistä, eli kansallisista tiedonannoista ja päästöinventaaareista. Kööpenhaminan sitoumus edellyttää tämän järjestelmän vahvistamista. Tämän on oltava yksi prioriteeteista pyrittäessä ankkuroimaan Kööpenhaminan sitoumuksen kompromissit YK:n prosessiin.

⁷ Tiivistelmä tähän mennessä ilmoitetuista tavoitteista ja toimista on tämän tiedonannon liitteenä olevassa komission valmisteluasiakirjassa.

Avoimuutta ei kuitenkaan saa rajoittaa ainoastaan päästöjen raportointiin. Tärkeintä on se, miten maat toteuttavat tavoitteensa ja panevat toimensa täytäntöön. Kuten jo edellä on selitetty, päästöjen laskentasäännöillä on valtava merkitys toimien todelliseen tasoon. Oleellista on, että laskentasäännöt ovat vakaat, avoimet ja ennustettavissa. Tällä tavoin maiden toimia voidaan arvioida asianmukaisesti.

Tällä välin komissio ehdottaa, että laaditaan alueellisia valmiuksien kehittämistä koskevia ohjelmia kiinnostuneissa kehitysmaissa niiden mittaamis-, raportointi- ja todentamisvalmiuksien, kuten päästöinventaarien laatimisvalmiuksien, kehittämiseksi.

3.2.3. Pikastartti-rahoituksen koordinoitu toteuttaminen

Kööpenhaminan sitoumuksessa luvataan kehitysmaille nopeaa rahoitusta lähes 30 miljardia dollaria vuosina 2010–2012. Tuki jaetaan tasaisesti hillitsemis- ja sopeutumistoimiin. Eurooppa-neuvosto vahvisti joulukuussa pidetyssä kokouksessaan, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden rahoitusosuus vuosina 2010–2012 on 2,4 miljardia euroa vuodessa. Tämän EU:n sitoumuksen nopea täytäntöönpano on tärkeää EU:n uskottavuuden kannalta ja myös siksi, että monilla kehitysmailla on suuri tarve lisätä valmiuksiaan suunnitella ja toteuttaa tehokasta ilmastopolitiikkaa ilmastonmuutoksen hillitsemisen, siihen sopeutumisen ja teknologia-alan yhteistyön osalta.

EU:n on tehtävä yhteistyötä muiden rahoittajien ja rahoituksen vastaanottajien kanssa sen varmistamiseksi, että Kööpenhaminassa sovittu rahoituksen pikastartti toteutetaan koordinoitusti.

Välittömästi toteutettavia toimia voisivat olla esimerkiksi valmiuksien parantaminen sopeutumistoimien sisällyttämiseksi kehitys- ja köyhyyden vähentämisstrategioihin sekä kansallisissa suunnitelmissa mainittujen pilotti- ja kiireellisten sopeutumistoimien toteuttaminen; valmiuksien parantaminen päästöjen vähentämistoimien osalta (esimerkiksi vähäpäästöistä kehitystä koskevat strategiat, kansallisesti asianmukaiset päästöjen vähentämistoimet ja päästöjen mittaaminen, raportointi ja todentaminen); valmiuksien parantaminen ja pilottihankkeet alakohtaisten hiilimarkkinamekanismien osalta; valmiudet ja pilottihankkeet kehitysmaiden metsien häviämisen aiheuttamien päästöjen vähentämiseksi sekä valmiuksien parantaminen ja pilottihankkeet teknologia-alalla. Pikarahoitus on suunnattava maailman eri alueille, jotta voidaan kehittää ilmastopolitiikkaa tehokkaasti, vastata kehitysmaiden tarpeisiin ja erityisiin ehdotuksiin ja saada myönteisiä ympäristövaikutuksia siellä, missä niitä eniten tarvitaan⁸.

Jotta voidaan taata tehokkuus ja välttää kunnianhimoisten toimien viivästyminen, pikarahoituksessa on huomioitava olemassa olevat hankkeet ja sen on pohjauduttava niihin. Merkittävä osa EU:n pikarahoituksesta kanavoidaan olemassa olevien aloitteiden⁹, kahdenvälisen kanavien ja erityisesti jäsenvaltioiden omien kehitysyhteistyöohjelmien tai kansainvälisten elinten kautta. EU:n aloitteet voivat perustua olemassa oleviin aloitteisiin tai ne voidaan suunnata uusiin tarpeisiin, kuten mittaamis-, raportointi- ja todentamishankkeisiin tai vähäpäästöistä kehitystä koskeviin strategioihin. Komissio ja yksittäiset jäsenvaltiot voisivat ottaa johtoaseman tiettyjen maiden tai alueiden taikka teemojen osalta rahoitusprioriteettiensa ja kumppanimaittensa prioriteettien mukaisesti.

⁸ Kööpenhaminan sitoumuksessa sopeutumistoimien rahoituksessa etusijalla ovat haavoittuvimmat kehitysmaat, kuten vähiten kehittyneet maat, pienet saarikehitysvaltiot ja Afrikan valtiot.

⁹ Esimerkkinä voidaan mainita Global Climate Change Alliance GCCA.

EU:n on toimittava ja raportoitava toimistaan johdonmukaisesti ja tehokkaasti sekä päällekkäisyyksiä välttämällä ja synergiaa maksimaalisesti hyödyntäen. EU:n toimien koordinointi on erittäin tärkeää. Komissio on valmis helpottamaan ja koordinoimaan EU:n pikarahoituksen toteuttamista ja ehdottaa seuraavaa:

- (1) komissio tekee yhteistyötä ECOFIN neuvoston ja muiden asiaan kuuluvien neuvoston kokoonpanojen kanssa EU:n pikarahoitukseen liittyvien toimien koordinoinnin ja seurannan osalta;
- (2) komissio perustaa EU:n yhteisen alueellisen valmiuksien kehittämisohjelman (esimerkiksi vähäpäästöistä kehitystä ja sopeutumistoimia koskevia strategioita varten) kokoamaan ja kanavoimaan EU:n rahoitusta ja täydentämään EU:n nykyisiä rahoitusohjelmia. Valmiuksien parantamisesta kiinnostuneet maat voisivat olla tässä mukana suoraan esimerkiksi twinning-järjestelyillä;
- (3) komissio varmistaa avoimuuden säätämällä puolen vuoden välein laadittavasta raportista, jossa selostetaan EU:n pikarahoituksen täytäntöönpanon edistymistä. Ensimmäinen raportti olisi laadittava Bonnissa kesäkuussa 2010 järjestettävää UNFCCC:n kokousta varten.

3.2.4. Pitkän aikavälin rahoituksen varmistaminen

EU ja muut teollisuusmaat sitoutuivat Kööpenhaminan sitoumuksen yhteydessä antamaan vuosittain yhteensä 100 miljardia dollaria (73 miljardia euroa) vuoteen 2020 saakka kehitysmaissa toteutettaviin sopeutus- ja hillitsemistoimiin. Rahoitusta voidaan saada monista eri lähteistä. Tällaisia ovat:

- kansainväliset hiilimarkkinat, jotka lisäävät kehitysmaihin suuntautuvaa rahoitusvirtaa, jos ne suunnitellaan oikein. Niiltä voitaisiin mahdollisesti saada jopa 38 miljardia euroa vuodessa vuoteen 2020 mennessä. EU:n päästökaupasta saadaan jo merkittävästi varoja puhtaan kehityksen mekanismin kautta. EU:n lainsäädännön perusteella rahavirrat lisääntyvät vuodesta 2013 alkaen. Jäsenvaltiot ovat lisäksi sitoutuneet käyttämään osan päästökauppajärjestelmän huutokaupan tuotoista näihin tarkoituksiin vuodesta 2013 alkaen;
- kansainvälinen ilmavaihto ja meriliikenne, jotka voivat olla merkittävä innovatiivisen rahoituksen lähde. Näiden osalta olisi mieluiten käytettävä maailmanlaajuisia välineitä¹⁰. EU:n päästökaupassa on sitouduttu käyttämään kaikki ilmavaihdon päästöoikeuksien huutokaupasta saatava tulot ilmastotoimiin;
- kansainvälinen julkinen rahoitus, josta voidaan saada 22–50 miljardia euroa vuosittain vuoteen 2020 mennessä. EU:n olisi vastattava oikeudenmukaisesta osuudesta. Vuoden 2012 jälkeisen ajan osalta EU:n tukea annettaisiin yhtenä, yhteisenä tarjouksena¹¹.

YK:n tulevan korkean tason rahoituspaneelin ja ilmasto- ja kehityspaneelin käsittelevän korkean tason neuvonantajan ryhmän olisi selvitettävä, miten nämä varat voidaan käyttää tehokkaasti tulevien ilmastotoimien rahoitukseen ja miten julkista rahoitusta voidaan suunnata alueille, jotka eivät saa riittävästi yksityisen sektorin rahoitusta, tai yksityisten sijoitusten

¹⁰ ECOFIN-neuvosto, 9. kesäkuuta 2009 ja KOM(2009) 475/ lopullinen.

¹¹ Ks. KOM(2009) 475 lopullinen.

vauhdittamiseen. Kööpenhaminan ilmastorahastolle (the Copenhagen Green Climate Fund) on määriteltävä selkeä tehtävä, jotta se voi antaa lisäarvoa nykyisille aloitteille.

Tulevan kansainvälisen rahoitusrakenteen hallinnon pitäisi olla avointa, jotta tehokas seuranta olisi mahdollista, ja sen pitäisi noudattaa tuen tehokkuutta koskevia sovittuja periaatteita. Tarvitaan täysin avoin raportointijärjestelmä, jossa hyödynnetään OECD:n DAC-järjestelmään perustuvia kattavia tilastoja. Näin voidaan varmistaa, että ilmastotoimet toteutetaan niin, että saadaan aikaa synergiaa ilmastotoimien, köyhyyden vähentämistoimien ja vuosituhannen kehitystavoitteiden toteuttamisen välille.

Pitkän aikavälin rahoituksen kansainvälinen ulottuvuus on vain osa koko suunnitelmaa. Kehitysmaiden, erityisesti taloudellisesti kehittyneempien kehitysmaiden, kanssa käytävissä keskusteluissa tuotava selvästi esille, että myös niiden on osallistuttava toimiin, esimerkiksi toteuttamalla merkityksellisiä päästöjen vähentämistoimenpiteitä ja varmistamalla toteutuksen avoimuus.

3.3. Kansainvälisten hiilimarkkinoiden edistäminen

Hyvin toimivat hiilimarkkinat ovat oleellinen tekijä vähähiilisten investointien edistämisessä ja maailmanlaajusten päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa kustannustehokkaasti. Niistä voi myös muodostua merkittäviä rahoitusvirtoja kehitysmaihin. Kansainväliset hiilimarkkinat olisi rakennettava yhdistämällä yhteensopivat kansalliset päästökatto- ja kauppajärjestelmät. Tavoitteena on kehittää OECD:n laajuiset markkinat vuoteen 2015 mennessä ja jopa sitäkin laajemmat markkinat vuoteen 2020 mennessä, jotta myös Yhdysvallat, Japani ja Australia saataisiin mukaan, ottaen huomioon niiden tähän mennessä saavuttama kehitys.

EU on ehdottanut uusia alakohtaisia hiilimarkkinamekanismeja välivaiheeksi kehitettäessä (monia aloja koskevia) päästökatto- ja kauppajärjestelmiä, erityisesti kehittyneemmissä kehitysmaissa. Näillä mekanismeilla voidaan antaa kattavampia hintasignaaleja ja saada aikaan hyvityksiä laajemmassa mittakaavassa. Ne antavat myös mahdollisuuden huomioida kehitysmaiden päästövähennyksiä siten, että sellaisia kunnianhimoisia päästörajoituksia hyvitetään, jotka ovat ennustettujen päästöjen alapuolella. Näin voidaan varmistaa vähennystoimien nettohyödyt.

Puhtaan kehityksen mekanismin soveltaminen jatkuu myös vuoden 2012 jälkeen, mutta mekanismeja on kuitenkin kehitettävä sen ympäristötavoitteiden, tehokkuuden ja hallinnon parantamiseksi. Sen olisi ajan myötä keskityttävä yhä enenevässä määrin vähiten kehittyneisiin maihin. Jotta voidaan varmistaa sujuva siirtyminen hankekohtaisista mekanismeista alakohtaisiin mekanismeihin, EU:n olisi pyrittävä yhteisymmärrykseen USA:n ja muiden maiden kanssa panemalla täytäntöön ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmiä ja luomalla hyvityksille kysyntää koordinoitulla tavalla.

Eräänä Cancunin kokouksen tärkeimpänä tavoitteena olisi oltava paranneltujen ja uusien hiilimarkkinamekanismien vahvistaminen, jotta voitaisiin saavuttaa kunnianhimoisempia vähennystavoitteita ja lisätä kehitysmaihin suuntautuvia varoja. Lisäksi niiden olisi toimittava uusien alakohtaisten mekanismien perustana. Useat kehitysmaat ovat kuitenkin voimakkaasti kritisoineet markkinaperusteisia mekanismeja viime vuosien neuvotteluissa, mikä kyseenalaistaa sen, voidaanko ne toteuttaa UNFCCC:n puitteissa.

EU:n olisi siis hyödynnettävä EU:n nykyisen päästökauppalainsäädännön¹² säännöksiä tehostaakseen alakohtaisten hiilimarkkinamekanismien kehittämistä ja edistääkseen puhtaan kehityksen mekanismin uudistamista. Tätä varten komissio

- (1) työskentelee yhdessä asiasta kiinnostuneiden teollisuus- ja kehitysmaiden kanssa alakohtaisten mekanismien kehittämiseksi. Näistä mekanismeista saatavat hyvitykset olisi sitten mahdollista hyödyntää EU:n päästökauppajärjestelmässä, syntyvillä OECD:n laajuisilla markkinoilla ja EU:n taakanjakopäätöksen puitteissa jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoitteiden kattamiseksi sekä
- (2) riippuen alakohtaisten mekanismien kehityksessä tapahtuvasta edistyksestä, kehittää ja ehdottaa tiukkoja toimenpiteitä, joilla parannetaan hankekohtaisista mekanismeista saatujen hyvitysten laatuvaatimuksia.

4. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa käsitellään joitakin Kööpenhaminan konferenssin tuloksia, jotka eivät vastanneet alkuperäisiä tavoitteita, mutta jotka kuitenkin osoittavat, että ilmastonmuutoksen torjumista koskevien toimien tehostamisella on merkittävää ja laajaa kannatusta. Tiedonannossa esitetään myös lyhyen ja pitkän aikavälin etenemissuunnitelmat ja korostetaan komission määrätietoisuutta jatkaa pyrkimyksiä sen varmistamiseksi, että maailmanlaajuisesti toteutetaan riittävät toimet ottaen huomioon tämän maailmanlaajuisen haasteen vakavuus.

¹² EU:n päästökauppadirektiivin 2009/29/EY 11 a artiklan 5 ja 9 kohta sekä päätöksen N:o 406/2009/EY 5 artiklan 2 kohta.