

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmekanismer"

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

(2004/C 80/18)

Den 1 september 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175.1 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 november 2003. Föredragande var An Le Nouail Marlière.

Vid sin 404:e plenarsession den 10 och 11 december 2003 (sammanträdet den 11 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) undertecknades av 154 länder vid världstoppmötet i Rio i juni 1992. Den trädde i kraft den 21 mars 1994 och utgör en samlad insats för att stoppa den globala uppvärmningen till följd av klimatförändringar som beror på mänsklig verksamhet (antropogena förändringar). Konventionens slutmål är att "koncentrationen av växthusgaser i atmosfären skall stabiliseras på en nivå som förhindrar farlig antropogen inverkan på klimatsystemet. Denna nivå bör uppnås inom en tidsram som är tillräcklig för att säkerställa att ekosystemen naturligt kan anpassa sig till klimatförändringarna och att livsmedelsproduktionen inte hotas samt att den ekonomiska utvecklingen kan fortsätta på hållbar grund" (1).

1.2. Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar antogs vid den tredje partskonferensen i Kyoto, Japan, i december 1997. Hittills har 119 länder, som står för 44,2 % av koldioxidutsläppen – inklusive EU och dess medlemsstater samt flertalet anslutande länder, ratificerat protokollet.

1.3. För att Kyotoprotokollet skall träda i kraft krävs att det ratificeras av minst 55 länder som år 1990 tillsammans svarade för mer än 55 % av koldioxidutsläppen i industriländerna. USA valde 2001 att stå utanför protokollet. Ändå ökar landets utsläpp och motsvarar 25 % av de totala utsläppen i världen. Trots alla ansträngningar för att uppnå denna målsättning före toppmötet i Johannesburg i augusti 2002 har protokollet fortfarande inte trätt i kraft.

1.4. EU har åtagit sig att under perioden 2008-2012 minska utsläppen av växthusgaser med 8 % jämfört med 1990 års nivå. De sammanlagda utsläppen av växthusgaser i EU förväntas dock minska med endast 4,7 % från år 1990 till år 2010,

förutsatt att de nuvarande åtgärderna antas och genomförs. Detta innebär att 3,3 % fortfarande kvarstår till målet om en minskning på 8 %. Om EU skall kunna uppnå det mål som fastställdes i Kyoto krävs konkreta åtgärder och nya strategier. EU:s medlemsstater antog i juni 1998 avtalet om hur utsläppsminskningarna ska fördelas, där de enades om en intern omfördelning av EU:s samlade skyldighet att minska utsläppen med 8 %. Europeiska unionen ratificerade Kyotoprotokollet vid rådets möte den 4 mars 2002, i enlighet med rådets beslut 2002/358/EG (2). Medlemsstaterna avslutade ratificeringsprocessen den 31 maj 2002.

1.5. För att understödja och förenkla genomförandet av åtagandena om utsläppsminskningar skapades så kallade flexibla mekanismer som skulle bidra till att utsläppen kunde minskas på ett kostnadseffektivt sätt. Dessa flexibla mekanismer består av handel med utsläppsrätter, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling (som uppmuntrar till hållbar utveckling och samarbete mellan industriländerna och utvecklingsländerna).

1.6. Även om de tre flexibla mekanismerna inte kommer att kunna genomföras på internationell nivå förrän Kyotoprotokollet har trätt i kraft, gör EU framsteg med sitt interna system för handel med utsläppsrätter, som man börjar tillämpa i januari 2005 (3).

(2) Beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtagandena inom ramen för detta, EGT L 130, 15.5.2002, s. 1, som omfattar protokollet och bilagorna. Europaparlamentets betänkande A5-0025/2002 om rådets förslag beträffande ovannämnda beslut.

(3) Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, EUT L 275, 25.10.2003, s. 32-46.

(1) Artikel 2 i FN:s ramkonvention om klimatförändringar.

1.7. Detta förslag kompletterar direktivet "i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmekanismer", dvs. de två andra flexibla mekanismerna utöver handeln med utsläppsrätter som syftar till att minska kostnaderna och de makroekonomiska följderna av att protokollet genomförs.

1.8. Genom Kyotoprotokollet tillåts industriländerna att använda tillgodohavanden som uppkommit genom de s.k. projektbaserade mekanismerna i Kyotoprotokollet, nämligen gemensamt genomförande (för projekt i industriländerna) och mekanismen för ren utveckling (för projekt i utvecklingsländerna), för att delvis uppfylla sina mål för minskade utsläpp. Tillgodohavanden uppkommer endast om de utsläppsminskningar som uppnåts genom projektet inte skulle ha uppnåtts utan denna verksamhet (miljömässig additionalitet). Projekt inom ramen för dessa mekanismer skall huvudsakligen handhas av den privata sektorn. Mekanismen för ren utveckling har som dubbelt syfte att bidra till slutmålet i FN:s ramkonvention om klimatförändringar och att hjälpa utvecklingsländerna att uppnå en hållbar utveckling. Mekanismen för ren utveckling kommer att övervakas av ett verkställande organ, som inrättades vid den sjunde partskonferensen.

1.9. Redan nu, innan Kyotoprotokollet har trätt i kraft, kan projektbaserade aktiviteter väljas ut inom ramen för mekanismen för ren utveckling och generera tillgodohavanden. Dessa tillgodohavanden kommer att ha ett värde eftersom staterna kan köpa dem för att uppfylla sina mål enligt Kyotoprotokollet, och företag kan använda dem för att till lägre kostnader uppfylla sin nationella skyldighet att minska utsläppen. Detta gör mekanismen för ren utveckling till ett ekonomiskt incitament för att miljöinriktade utländska direktinvesteringar. Med hänsyn till det krav på miljömässig additionalitet som ställs i Kyotoprotokollet väntas mekanismen för ren utveckling bli ett bra verktyg för att överföra ren och modern teknik till utvecklingsländerna samtidigt som den medför verkliga utvecklingsvinster.

1.10. I kommissionens förslag tar man hänsyn till att parterna till Kyotoprotokollet är skyldiga att uppnå en betydande del av sina Kyotomål genom utsläppsminskningar inom Europeiska unionen. Användningen av de flexibla Kyotomekanismerna är således ett komplement till de ansträngningar inom de egna länderna som regleras i avtalet om hur avtalsminskningarna ska fördelas, med differentierade åtaganden för EU-medlemsstaterna och de anslutande länderna. I förslaget föreskrivs därför att det skall göras en översyn i det skede då tillgodohavanden från projekt för gemensamt genomförande och ren utveckling motsvarande 6 % av de totala mängderna utsläppsrätter som tilldelats för handelsperioden 2008–2012 räknas in i systemet för handel med utsläppsrätter. Om och när denna översyn inleds kommer man med hjälp av den att överväga om det skall sättas en gräns för det antal tillgodohavanden som kan omvandlas under återstoden av handelsperioden.

2. Allmänna kommentarer

2.1. EESK stöder villkorslöst ratificeringen och genomförandet av Kyotoprotokollet. Som kommittén redan tidigare framhållit välkomnar man utkastet till direktiv om handel med utsläppsrätter för växthusgaser och konstaterar följande: "De nationella åtaganden som genom Kyotoprotokollet görs för att minska utsläppen av växthusgaser innebär kostnader och påverkar ekonomi och sysselsättning. Direktivet är ett utmärkt hjälpmedel för att minimera dessa effekter inom EU, och direkt handel med utsläppsrätter mellan medlemsstater är en möjlighet som ryms inom ramen för Kyotoprotokollet" (1). EESK understryker också "hur viktigt det är att Europeiska unionen moderniserar övervakningsmekanismen för utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och att Kyotoprotokollet genomförs. Detta är en förutsättning för att aktivt kunna verka för en uppslutning kring och ratificering av Kyotoprotokollet inom ramen för det alleuropeiska samarbetet på miljörådet" (2).

2.2. Kommittén är oroad över att FN:s ramkonvention om klimatförändringen och i synnerhet Kyotoprotokollet överlag genomförs mycket långsamt, eftersom drastiska åtgärder behövs på grund av att vår planets termiska tröghet gör att det kommer att dröja årtionden innan uppvärmningen har kunnat stoppas i avsevärd grad.

2.3. Kyotoprotokollet har ännu inte trätt i kraft, vilket innebär att olika länder inför olika system för dess genomförande. Dessa system omfattar olika metoder för övervakning, rapportering, kontroll och handel. Trots att ratificeringen har försenats har åtaganden dock gjorts av olika länder. EU:s medlemsstater följer ett gemensamt system som är en motsvarar Kyotoprotokollet.

2.4. EESK stöder kommissionens initiativ och uppmanar de viktigaste globala aktörerna att ratificera Kyotoprotokollet.

2.5. EESK anser att det bör vara möjligt att omvandla tillgodohavanden till utsläppsrätter under perioden 2005–2007. Detta skulle vara en positiv signal och kunna främja utvecklingen av framtida projekt som skulle medföra avsevärda miljömässiga, sociala och ekonomiska fördelar.

(1) EESK:s yttrande 680/2002 av den 29 maj 2002 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG" (KOM(2001) 581 slutlig – 2001/0245 (COD)), EGT C 221, 17.9.2002, s. 27–30.

(2) EESK:s yttrande 931/2003 av den 16 juli 2003 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en övervakningsmekanism för utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och genomförande av Kyotoprotokollet" (KOM(2003) 51 slutlig – 2003/0029 (COD)), EUT C 234, 30.9.2003, s. 51.

2.6. Kommittén anser att kommissionen bör förklara be- greppen gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling på ett bättre sätt för de berörda aktörerna och ger dem tydlig information om olika möjligheter och gränsdrag- ningar (i synnerhet för de sektorer som kommer att genomföra mekanismerna och projekten). Kommittén anser att det inte räcker med de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna. Skälen och definitionerna tillsammans med den omfattande användningen av förkortningar gör texten otydlig (oklart vad man syftar på samt vilka aktörer och länder som avses).

2.7. Kommissionen bör standardisera sin terminologi, till exempel "mise en oeuvre conjointe"/"application conjointe" (AC) och MOC/MC i de franska versionerna (1).

2.8. EESK understöder att man använder tillgodohavanden som uppkommit genom mekanismerna för gemensamt ge- nomförande i anslutning till projekt i industriländer och länder med övergångsekonomi samt genom mekanismen för ren utveckling i anslutning till projekt i utvecklingsländer, som instrument för att påskynda den tekniska utveckling som skall minska koldioxidutsläppen och gynna både utvecklingsländerna och industriländerna.

2.9. När det gäller samstämmigheten i de gemenskapspoli- tiska åtgärderna noterar kommittén kommissionens förslag om en handlingsplan med inriktning på klimatförändringar inom ramen för utvecklingssamarbetet samt bidraget från femte ramprogrammet för forskning (2).

2.10. Kommittén befarar dock att Kyotomekanismerna kan komma att leda till att koldioxidutsläppen minskar endast på kort sikt, vilket inte är förenligt med en hållbar utveckling på lång sikt.

2.10.1. I detta sammanhang är det mycket viktigt att undersöka energieffektiviteten i minst lika hög grad som användningen av olika energikällor och diversifieringen av försörjningssystemen.

2.10.2. En ökad användning av naturgas (CH₄) vid produktionen av elektricitet skulle vara en ekonomiskt attraktiv metod att minska koldioxidutsläppen. Liksom råolja skulle också naturgas kunna användas för att producera bränsle för trans- portsektorn. Enligt de uppgifter som vi i dag har tillgång till är de kända reserverna av dessa energikällor dock mer begränsade än andra potentiella källor för produktion av elektricitet, till exempel kol, kärnkraft och till och med de förnybara energikällorna.

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

(2) Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet "Klimatförändringar inom ramen för utvecklingssamarbetet", KOM(2003) 85 slutlig, bilaga I: Handlingsplan och bilaga VI: Projekt av betydelse för klimatförändringar som finansieras inom ramen för femte ramprogrammet för forskning.

2.10.3. Den dag man inte längre har tillgång till råolja och naturgas kommer dessa energikällor att ersättas med vätgas. För att producera vätgas (till exempel genom elektrolys) behöver man dock dubbelt så mycket primärenergi som den energi man vinner genom att använda vätgasen. Följden av detta skulle bli ett ännu större energiproblem – och klimatproblem – än i dag.

2.10.4. När man använder naturgas bör man dessutom noggrant undersöka de förluster som uppstår i samband med utvinningen, transporten och användningen, eftersom naturgasens inverkan på klimatet är 30 gånger större än koldioxidens inverkan.

3. Särskilda kommentarer

Artikel 11a. 2

3.1. EESK konstaterar att Kyotoprotokollet begränsar de tillgodohavanden som uppkommit genom projekt i anslutning till gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling och som används i handeln med utsläppsätter, eftersom projekten i anslutning till gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling inte kan ersätta utan endast komplettera de nationella åtgärderna. Kommittén uppmanar emellertid kommissionen att beakta följande:

- Komplexiteten hos och det långsamma genomförandet av Kyotoprotokollet (1997) och Marrakechavtalen (2001) (sjunde partskonferensen), som utarbetades i anslutning till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar och som antogs i Rio år 1992.
- Den aktuella bristen på tillgängliga projekt och den långsamma processen för godkännande av projekt.
- Behovet av att göra dessa flexibla instrument till ett incitament för att påskynda den tekniska utvecklingen och rättvisa tekniköverföringar.
- Kyotoprotokollets minimala bidrag till minskningen av utsläppen av växthusgaser (3 % av de insatser som krävs för att stoppa uppvärmningen).
- De föreslagna direktivens varaktighet, om man bortser från de förhandlingar om senare åtagandeperioder enligt Kyotoprotokollet som man planerar att inleda år 2005.
- Samstämmighet med det europeiska klimatförändringsprogrammet och det sjätte miljöhandlingsprogrammet, vilka främjar utsläppminskningar.

- Läsbarheten och budskapet till potentiella aktörer (offentliga eller privata) samt behovet av ett klart och positivt budskap med tanke på tredje länders ratificering av Kyotoprotokollet.
- Medlemsstaternas varierande engagemang i Kyotoprotokollet.
- Ett avtal om hur avtalsminskningarna skall fördelas mellan EU:s medlemsstater som även omfattar de anslutande länderna.

Artikel 11a. 3

3.2. Utan att ifrågasätta Kyotoprotokollet betonar kommittén att fördröjningarna i samband med genomförandet av Kyotoprotokollet samt de förhandlingar som inleds år 2005 om åtagandeperioden efter 2012 innebär att markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte systematiskt bör uteslutas från den projektbaserade mekanismens tillämpningsområde. Unionen bör vara beredd att genomföra avtalet om hur tillgodohavanden från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk skall hanteras, vilket förväntas antas under den nionde partskonferensen (i Milano i december 2003).

3.3. Den tidsrelaterade aspekt som behandlas i Kyotoprotokollet väcker fortfarande frågor beträffande nationell suveränitet, markanvändning och hållbar förvaltning anpassad till de

lokala förhållandena, till den grad att det inte existerar någon internationell konvention om skogar.

Artikel 11b. 5

3.4. Även om man i punkten betonar överensstämmelse med artiklarna 6 och 12 i Kyotoprotokollet, som är vagt formulerade beträffande denna fråga, föreslår kommittén att man ändrar meningen enligt följande: "överföring av miljöskonande teknik och kunskap anpassad till utvecklingsländerna och länder med övergångsekonomi" och definierar "miljöskonande teknik och kunskap".

Artikel 21 – Ändring av punkt 3 (punkt 7 b i förslaget)

3.5. Utöver att "kommissionen skall organisera informationsutbyte mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna avseende utvecklingen av frågor rörande tilldelning, omvandling av ERU [utsläppsminskningenheter] och CER [certifierade utsläppsminskningar] för användning i gemenskapssystemet, förändring av register, rapportering, kontroll och efterlevnad", vore det lämpligt att i enlighet med Århuskonventionen (1998) informera icke-statliga organisationer som "skall anses ha ett sådant intresse", arbetsmarknadens parter och allmänheten i stort om allmänhetens möjligheter att delta i beslutsprocessen och möjligheterna till rättslig prövning i miljöärenden. Dessutom bör kommissionen lägga fram en återkommande rapport för Europaparlamentet, Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

Bryssel den 11 december 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH