

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.1.2009  
KOM(2009) 39 slutlig

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

**På väg mot ett övergripande klimatförändringsavtal i Köpenhamn**

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

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

**På väg mot ett övergripande klimatförändringsavtal i Köpenhamn**

**1. SAMMANFATTNING**

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

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

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

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

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

## 2. INLEDNING

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

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

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

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

## 3. MÅL OCH ÅTGÄRDER,

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

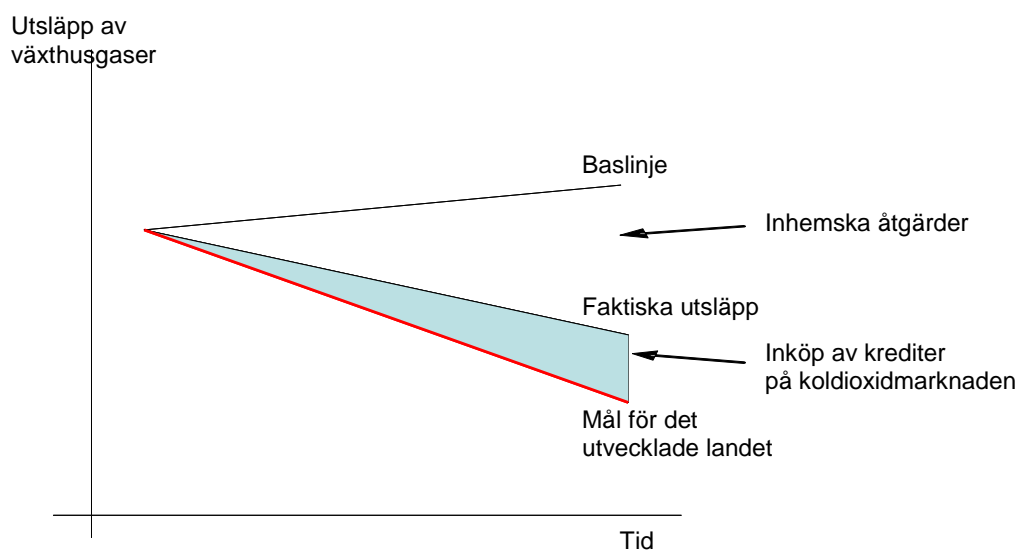
många av dem snabbt börjar bli stora utsläppsländer. Därför måste samarbetet förbättras avsevärt för att ge den nödvändiga kapaciteten, tekniken och finansieringen.

### 3.1. Nya minskningsmål för de utvecklade ländernas utsläpp av växthusgaser

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

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

**Figur 1: De utvecklade ländernas utsläpp**



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

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

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

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

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

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

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

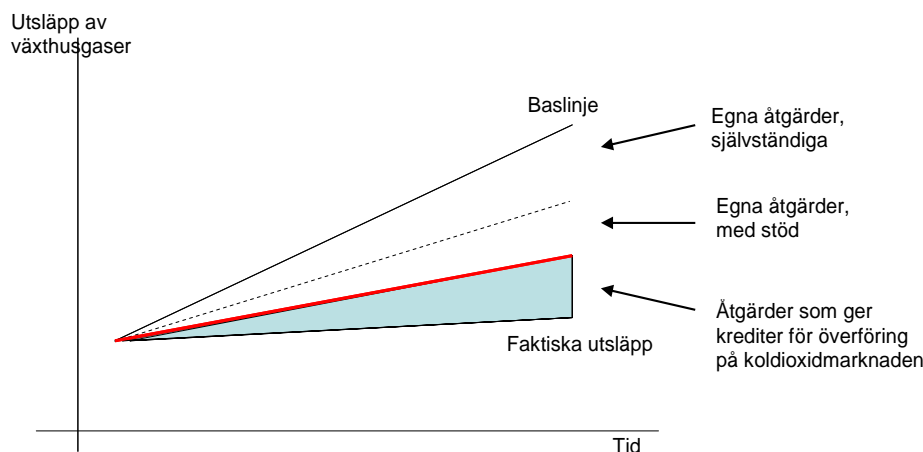
Utvecklingsländernas utsläpp av växthusgaser ökar dock snabbt, och om inget görs kommer detta inte att kunna uppvägas av de utvecklade ländernas insatser för att minska sina utsläpp. En färsk forskningsrapport visar att utvecklingsländerna som grupp fram till 2020 måste minska sin ökning av växthusgasutsläppen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

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

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

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

**Figur 2: Utvecklingsländernas utsläpp**



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

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

### 3.3. Utsläpp från internationell luftfart och sjöfart samt fluorerade gaser

#### *Internationell luftfart och sjöfart*

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

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

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

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

#### *Fluorerade gaser*

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

## **4. FINANSIERING AV EN KOLDIOXIDSNÅL UTVECKLING OCH ANPASSNING**

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

### **4.1. Finansiering av utsläppsminskningarna**

#### *Globalt*

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



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

### *Utvecklingsländer*

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

Utvecklingsländerna har tillgång till följande finansieringskällor:

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

#### **4.2. Hantering och finansiering av anpassningen till oundviklig klimatförändring**

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

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

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

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

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

#### **4.3. Finansiering av global forskning, teknisk utveckling och demonstration**

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

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

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

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

#### 4.4. Innovativa internationella finansieringskällor

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

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

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

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

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

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

#### 4.5. Finansiering av tidiga åtgärder

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

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

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

#### **4.6. Förvaltning av de internationella finansiella flödena för klimatförändring**

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

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

#### **5.1. Inhemsk system med utsläppstak och handel**

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

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

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

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

#### **5.2. Förbättring av FN-baserade mekanismer som kompenserar utsläpp**

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

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

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

## **6. KÖPENHAMNSAVTALET – BASEN FÖR EN LÅNGSIKTIG POLITIK**

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

## **7. NÄSTA STEG OCH SLUTSATSER**

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

Sammanfattningsvis föreslås att EU ska göra följande:

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

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

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