

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den internationella handeln och klimatförändringarna"

(2011/C 21/03)

Föredragande: **Evelyne PICHENOT**

Den 26 februari 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativyttrande om

"Den internationella handeln och klimatförändringarna".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 maj 2010.

Vid sin 463:e plenarsession den 26–27 maj 2010 (sammanträdet den 26 maj 2010), antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 154 röster för, 4 röster emot och 7 nedlagda röster.

1. Rekommendationer

1.1 En ny handelsstrategi, som är integrerad i Europa 2020-strategin, bör sträva efter att finna lösningar på miljöproblemen och undvika ett protektionistiskt tänkande. Den bör främja en mer innovativ marknad som respekterar miljön och den sociala välfärden. För att förverkliga denna ambition kan EU föregå med gott exempel och styra tillväxten mot en modell med låga koldioxidutsläpp och på så sätt behålla sin ledande roll i kampen mot klimatförändringarna. Konsekvenserna av den ekonomiska tillväxten, transporterna och spridningen av teknologin gör den internationella handeln till en ofrånkomlig faktor i debatterna om klimatförändringarna och övergången mot en grön ekonomi.

1.2 Kommittén hoppas innerligt att WTO inom ramen för Doha-rundan kommer fram till globala slutsatser som underlättar handeln med varor och tjänster på miljöområdet genom att kraftigt minska de tariffära och icke-tariffära handelshindren. Samtidigt anser kommittén att EU bör fortsätta att föregå med gott exempel genom att underlätta överföringen av "grön" teknik inom ramen för bilaterala och regionala handelsavtal.

1.3 När det gäller en framtida handelsstrategi rekommenderar EESK att klimatförändringarnas miljömässiga och sociala dimension undersöks närmare, även i fråga om förvaltningen av vattenresurserna. Kommittén uppmanar det civila samhället i EU och tredjeländer att redan i ett tidigt skede av bilaterala och regionala handelsförhandlingar engagera sig i konsekvensanalyser, framför allt på området hållbar utveckling.

1.4 På transportområdet stöder EESK antagandet av UNFCCC:s globala mål, som syftar till att minska utsläppen från luftfarten med 10 % och utsläppen från sjöfarten med 20 %. Beslutet om gemensamma insatser för att åstadkomma en minskning omfattar också transportsektorn eftersom luftfarten från och med 2012 stegvis kommer att integreras i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Ett europeiskt initiativ för att fastställa ambitiösa mål för energieffektiviteten inom sjötransporterna till havs skulle också bidra till dessa ansträngningar.

1.5 På grund av den osäkerhet som rådde i fråga om klimatavtalet i Köpenhamn i december 2009 och följderna därav, beslutade man inom ramen för energi- och klimatpaketet att genom medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet anta en rapport i juni 2010, som ska innehålla "lämpliga förslag" för de sektorer där det finns risk för "koldioxidläckage" på grund av den internationella konkurrensen eller de merkostnader som priset för koldioxidutsläpp i EU medför. Även om man hittills inte upptäckt några koldioxidläckage måste man ändå räkna med att sådana kan förekomma från och med 2013. Risken kan komma att öka i och med att EU småningom höjer volymen på de rätter som auktioneras ut, och de stora utsläppsländerna utanför EU dröjer med att inrätta en marknad för handel med utsläppsrätter eller med att införa nationell beskattning.

1.6 För att begränsa risken för koldioxidläckage bör man på kort sikt framför allt öka tilldelningen av kostnadsfria utsläppsrätter. Omfattningen på denna tilldelning bör bero på framstegen och resultaten i fråga om de multilaterala förhandlingarna om klimatförändringarna. Den kostnadsfria tilldelningen bör riktas till känsliga sektorer, grunda sig på bästa praxis och beakta behovet av såväl en öppning av handeln som av merkostnader för koldioxid. Den bör ses som en tillfällig lösning, vara empiriskt grundad samt ligga i linje med de internationella handelsbestämmelserna och en modell med låga koldioxidutsläpp.

1.7 Justering vid gränserna kan inte försvaras inför WTO så länge Europeiska unionen gynnar fri tilldelning, eftersom EU:s system för handel med utsläppsrätter inte kan jämföras med beskattning (som alltså kan justeras vid gränserna) om inte alla utsläppsrätter auktioneras ut. Det bästa alternativet vore att vid risk för koldioxidläckage tillfälligt tillämpa sådana justeringar på ett begränsat antal tullpositioner, efter det att möjligheterna till gratisutsläpp har uttömts. Endast mycket specifikt riktade och välmotiverade justeringar som uttryckligen syftar till att hålla temperaturhöjningen under 2 °C – vilket är det främsta resultatet av Köpenhamnförhandlingarna – skulle kunna försvaras inför WTO:s organ för konfliktlösning.

1.8 Eftersom planerna på att inrätta marknader för handel med utsläppsrätter fortskrider mycket långsamt och osäkert i världen, kommer EU:s medlemsstater ännu under några år att höra till de få länder som fastställer ett pris för koldioxidutsläppen. Med tanke på den framtida risken för koldioxidläckage inom några av de europeiska sektorerna som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, rekommenderar EESK också att de långsiktiga investeringar som syftar till minskade koldioxidutsläpp inom ekonomin ökas kraftigt samt att det inrättas en framåtblickande och stabil ram som främjar innovation, forskning och utveckling i fråga om ren teknik som ännu inte kan marknadsföras.

1.9 För att kunna utveckla en grön ekonomi och behålla sitt ledarskap på området bör EU, både i sitt eget och klimatets intresse, hålla fast vid sitt ambitiösa mål att gradvis uppnå en minskning på 80 % fram till 2050 med ett delmål på till exempel 25–40 % mellan 2020 och 2030. Kommittén föreslår att man utarbetar konsekvensanalyser (miljö, sysselsättning och utveckling) för att kunna planera övergångarna mellan 2020 och 2050.

1.10 Kampen mot klimatförändringarna kräver att den oförentliga sektorn vidtar kraftfulla gemensamma åtgärder på såväl nationell som europeisk nivå. Utöver marknadsstrycket (EU:s system för handel med utsläppsrätter) bör myndigheterna snabbt införa riktade ekonomiska och skattemässiga incitament samt öka investeringarna i forskning kring och utveckling av "ren" teknik och "rena" tjänster. De lokala och regionala myndigheterna kan främja utvecklingen av ren teknik i samband med offentlig upphandling.

1.11 Vid sidan av de producenter som orsakar koldioxidutsläpp bör också konsumenterna bidra till kampen mot utsläpp av växthusgaser, som har direkt koppling till handeln. Kommittén förespråkar en harmonisering och konsolidering av metoderna för att mäta olika produkters koldioxidkonsekvenser i alla skeden från planering till distribution. Kommittén rekommenderar därför att analyserna av livscykeln förbättras genom att metodstudierna om "koldioxidredovisningen" effektiviseras. Om den privata sektorn decentraliserat ska ansvara för normerna och märkningen av koldioxidinnehållet inom EU krävs det gemensamma ramar för mätning och utvärdering, som kommissionen eller ett för ändamålet inrättat organ ansvarar för.

1.12 EESK rekommenderar att man i väntan på framtida rättspraxis inom WTO:s organ för konfliktlösning klarlägger i vilken omfattning processerna och produktionsmetoderna kan berättiga en restriktion för handeln som motiveras av miljömässiga undantag⁽¹⁾. Kommittén rekommenderar att mandatet för WTO:s handels- och miljökommitté utvidgas så att de juridiska konsekvenserna av rättsviken med USA kan redas ut.

⁽¹⁾ Artikel XX, WTO. I artikel XX i Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) föreskrivs möjligheten till undantag från bestämmelserna för frihandel när åtgärderna är motiverade av miljöhänsyn.

2. Globaliseringen och klimatet

2.1 De senaste årtiondena har kännetecknats av en aldrig tidigare skadad ökning av den internationella handeln (21 % av världens BNP år 2007, handeln inom EU ej medräknad), trots en nedgång på 12 % år 2009 på grund av krisen. Konsekvenserna av den ekonomiska tillväxten, transporterna och spridningen av teknologin gör den internationella handeln till en ofrånkomlig faktor i debatterna om klimatförändringarna.

2.2 Tills vidare finns det inte några fullständiga teoretiska ramar som i sin helhet fastställer eller specificerar interferensen och orsakssammanhanget mellan handeln och klimatet⁽²⁾. Inom forskningen används tre sammanlänkade variabler för att mäta handels inverkan på klimatet och på miljön i allmänhet: i) en skalvariabel – Handeln ökar den ekonomiska verksamheten och följaktligen också utsläppen, förutsatt att tekniken förblir densamma; ii) en sammansättningsvariabel – Den geografiska fördelningen på basis av komparativa fördelar kan åtföljas av en ökning eller minskning av utsläppen beroende på om de produkter som länderna specialiserar sig på mot bakgrund av globaliseringen är förorenande eller inte; iii) en teknisk variabel – Under påtryckning av det civila samhället och med stöd av företagen och myndighetsåtgärder kan renare teknik utvecklas som minskar utsläppen. De europeiska företag som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter har bidragit till att EU kan uppnå de minskningsmål som fastställdes i Kyotoprotokollet.

2.3 Summan av dessa tre handelsvariablers inverkan på koldioxidutsläppen är negativ, eftersom handeln är så omfattande att den för närvarande inte kompenseras av spridningen av ren teknik. Avståndet mellan de olika produktionsställena och de slutliga konsumtionsställena är inte den enda, och inte heller nödvändigtvis den viktigaste, faktorn vid bedömningen av koldioxidkonsekvenserna.

2.4 Handels inverkan på transporterna⁽³⁾, och följaktligen på utsläppen, har emellertid en särskild koppling till klimatet. Oljans andel av den energi som används för transporter globalt sett uppgår i dag till 95 %. Den nationella och internationella transportsektorns bidrag till utsläppen av växthusgaser uppgår till nästan 15 % av de totala utsläppen.

2.5 Huvudparten av den internationella handeln sker med hjälp av sjötransporter (90 % om man ser till vikten). Denna transportform hör till de minst förorenande i fråga om koldioxidutsläpp per kilometer och transporterat ton. Tillväxtprognoserna måste ändå beaktas. Enligt Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) kan utsläppen från sjöfarten komma att tredubblas fram till 2050, framför allt till följd av att handeln mellan länderna i Syd ökar.

⁽²⁾ *Trade and Climate Change*, WTO och Unep, juni 2009.

⁽³⁾ EESK 461/2010, ännu ej offentliggjord i EUT.

2.6 Slutligen utgör risken för en vattenkris en annan allvarlig konsekvens av klimatförändringarna. Utan förebyggande åtgärder kan hälften av världens befolkning riskera att drabbas av vattenbrist fram till 2020. Redan i dag finns det 1,5 miljarder människor som inte har tillgång till dricksvatten eller vattenrening. I vissa områden kommer också jordbruket att lida brist på vatten, vilket ger handeln en strategisk roll då man försöker trygga de nationella intressena på områdena energi-, klimat- och livsmedelssäkerhet. Genom att bidra till en effektiv fördelning av knappa resurser skulle den internationella handeln kunna begränsa det globala trycket på vattenresurserna.

3. Vilken inverkan kan handeln få för spridningen av olika tekniska metoder för begränsning och anpassning?

3.1 Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) har gjort en förteckning över olika tekniska metoder för begränsning och anpassning som kan bidra till att övervinna problemen med klimatförändringarna. Flera av dessa tekniska metoder figurerar i de förhandlingar som pågår vid WTO om varor och tjänster på miljöområdet, t.ex. vind- och vattenkraftturbiner, solenergidrivna varmvattenberedare, fotovoltaiska celler eller sådan utrustning som krävs för att anläggningar och tekniska metoder där förnybar energi används ska kunna fungera.

3.2 Dessa förhandlingar om varor och tjänster på miljöområdet inom ramen för Doharundan kan bidra till att förbättra tillgången till klimativänliga varor och klimativänlig teknik. De fördelar för klimatet som en avreglering av handeln kan förväntas leda till är dock begränsade. För en mängd olika produkter, och detta gäller framför allt i fråga om de olika formerna av förnybar energi, är tullavgifterna låga eller måttliga (i genomsnitt 2 % i de rika länderna, i genomsnitt 6 % i utvecklingsländerna). Investeringshindren och de icke-tariffära hindren är dock ett stort hinder för spridningen av dem. Det handlar bland annat om tekniska standarder och industristandarder, administrativa hinder, kravet på kommersiell närvaro i importlandet för den som tillhandahåller tjänster samt begränsningar av utländska företags verksamhet.

3.3 När det gäller kommissionens framtida handelsstrategi för tiden fram till 2020 anser EESK att detta yttrande redan innehåller kriterier som kan användas för en utvärdering gentemot det aviserade målet att söka efter "initiativ som öppnar handeln för framtidens sektorer, t.ex. 'gröna' produkter och 'grön' teknik, högteknologiska produkter och tjänster samt initiativ för internationell standardisering framför allt på tillväxtområden". EESK anser framför allt att klimatförändringarnas miljömässiga och sociala dimension bör undersökas närmare, även när det gäller förvaltningen av vattenresurserna. Kommittén uppmanar de civila samhällena i EU och tredjeländ att redan i ett tidigt skede av bilaterala och regionala handelsförhandlingar delta i konsekvensanalyser, framför allt på området hållbar utveckling.

3.4 När det gäller dricksvatten kan den internationella handeln främja tekniköverföring (anläggningar för avsaltning av havsvatten, återanvändning av avloppsvatten och reningsteknik).

Denna aspekt bör alltså beaktas i alla de förhandlingar som EESK förespråkar i fråga om handel med varor och tjänster på miljöområdet.

3.5 På transportområdet stöder EESK antagandet av UNFCCC:s globala mål, enligt vilka utsläppen från luftfarten ska minskas med 10 % och utsläppen från sjöfarten med 20 %. Beslutet om gemensamma insatser för att åstadkomma en minskning omfattar också transportsektorn eftersom luftfarten från och med 2012 stegvis kommer att integreras i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Ett europeiskt initiativ för att fastställa ambitiösa mål för energieffektiviteten inom sjötransporterna till havs skulle också bidra till dessa ansträngningar.

3.6 Förstärkningen av de immateriella rättigheterna framstår gång på gång som ett hinder för spridning av ren teknik och närliggande tjänster. Undersökningar har visat att det sedan slutet av 1990-talet skett en kraftig ökning i fråga om immateriella äganderätter, framför allt patent. Även om framför allt patent ger innehavaren möjlighet att begränsa tillgång till, användning och utveckling av teknik som kan användas för att bekämpa klimatförändringarna, visar dessa färskas undersökningar att de immateriella äganderätterna har avgörande betydelse för långsiktiga investeringar och utveckling av ny teknik. På kort sikt verkar detta dock inte vara det största hindret för spridning av ren teknik. Kostnaderna för patent för dessa tekniska metoder som kan marknadsföras är i dag överlag ganska begränsade. Det är viktigare att man löser problemen med bristerna i fråga om genomförandet och respekten för de immateriella äganderättigheterna som fortfarande har en avskräckande verkan på exporten till vissa länder.

3.7 Kampen mot klimatförändringarna kräver att den offentliga sektorn vidtar kraftfulla gemensamma åtgärder på såväl nationell som europeisk nivå. Utöver marknadsstrycket (EU:s system för handel med utsläppsrätter) bör myndigheterna snabbt införa riktade ekonomiska och skattemässiga incitament samt öka investeringarna i forskning kring och utveckling av "ren" teknik och "rena" tjänster som ännu inte marknadsförs. De lokala och regionala myndigheterna kan främja utvecklingen av ren teknik i samband med offentlig upphandling.

3.8 Det samband som finns mellan öppenhet för handel och tillväxt besvarar inte frågan om vilket ansvar företagen och konsumenterna i importländerna har för utsläppen. EU och USA tar emot hälften av Kinas export. Här uppstår frågan om en "koldioxidredovisning", som omfattar inte bara de primära utsläppskällorna längre upp i kedjan utan alla länkar, från idé till distribution.

3.9 Kommittén konstaterar att den geografiska spridningen på och den stora geografiska rörligheten i de globaliserade nätverken i dag försvårar en exakt och stabil mätning av en produkts koldioxidinnehåll. Detta problem, som är typiskt när ett ökat antal aktiviteter och uppgifter förekommer sida vid sida, gör det inte lättare att fastställa handelsstrategier för att informera konsumenterna och göra dem medvetna (t.ex. genom privata initiativ för märkning, miljömärkning och certifiering). Enskilda individers beteenden och val i kristider gör det tydligt att dessa mekanismer måste uppmuntras, men enligt kommittén kan de inte ersätta normativa åtgärder från myndigheternas sida, t.ex. källbeskattning av utsläpp. Kommittén anser därför att man

bör förbättra analyserna av livscykeln och öka forskningen kring svåra metodologiska frågor, om exempelvis koldioxidredovisningen men också om de finansiella aspekterna på en differentierad koldioxidredovisning där man ser på alla aktörer som ingår i en kedja och deras andel.

3.10 All effektiv miljöpolitik förutsätter att man kan skilja på produkterna med avseende på processer och produktionsmetoder. Övergången till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp kan endast ske om man kan urskilja de produkter som framställs med låga koldioxidutsläpp. Det gäller alltså att gynna vissa tekniska metoder framför andra. Om konsumenterna genom en viss märkning kan se vilka varor som framställts på ett miljövänligt sätt, innebär detta att konkurrensförhållandena förändras och att man kan skilja på två produkter som framställts på olika sätt.

3.11 I en värld med olika priser för koldioxidutsläpp kan vi i debatten om handel och klimat inte komma undan frågan om produkters jämförbarhet (ett centralt koncept för WTO). EESK anser att vi i avvaktan på framtida rättspraxis inom WTO:s organ för konfliktlösning bör klarlägga i vilken omfattning processerna och produktionsmetoderna kan berättiga handelsrestriktioner av miljöhänsyn⁽⁴⁾. Kommittén anser att mandatet för WTO:s handels- och miljökommitté bör utvidgas, så att de juridiska konsekvenserna av rätstvisten med USA kan utredas.

4. Sambandet mellan konkurrensförmåga och klimat

4.1 Handels- och klimatförhandlingarna har olika tidsramar. De första syftar till politiska strategier och åtgärder på mycket lång sikt och de andra till att uppnå mer omedelbara effekter. Komplexiteten i förhållandet mellan handels- och klimatpolitiken har att göra med denna överlappning i tidsramarna. Klimatåtgärder kan påverka handeln på kort sikt, medan handelsåtgärder inte får några effekter på klimatet förrän på mycket lång sikt.

4.2 I en perfekt värld skulle priset på koldioxidutsläpp vara detsamma överallt. Tillväxten i alla världens ekonomier skulle därigenom gå hand i hand med lägre utsläpp av växthusgaser utan att detta leder till diskriminering eller konkurrenssnedvridning mellan länder. Det nuvarande läget i diskussionerna om klimatförändringarna visar att vi har långt kvar till dess. Det kommer att ta många år innan priset på koldioxidutsläpp blir detsamma överallt – det ligger nu någonstans mellan 20-30 euro per ton (den förväntade genomsnittsnivån i det europeiska luftrummet) och 0 euro per ton (i det förkrossande flertalet andra länder eller regioner).

4.3 EESK erkänner att riskerna för minskad konkurrensförmåga och "koldioxidläckage" (att de industrier som släpper ut växthusgaser utlokaliseras från de länder och regioner där skatten på koldioxid är som högst) i denna ofullständiga värld i första hand drabbar den grupp av länder som går längst i beskattningen av koldioxidutsläpp, i detta fall Europa. Diskussionen om att utarbeta och genomföra internationella sektorsavtal har pågått i mer än tio år. Bristen på samförstånd har låst diskussionerna, men man bör fortsätta att utforska möjligheten för de energiintensiva industrierna. Utvecklingen av billig förnybar energi och intelligenta nätverk skulle också bidra till att begränsa risken för minskad konkurrensförmåga.

4.4 Kommittén stöder kommissionens förslag⁽⁵⁾ från mars 2010 att de europeiska företagen måste kunna fortsätta att konkurrera på "lika villkor" med aktörer i andra länder. De sektorer där det finns risk för utlokalisering borde tills vidare, beroende på hur de multilaterala förhandlingarna om klimatförändringarna förlöper, dessutom få ett bidrag på upp till 100 % i början av perioden efter Kyotoavtalet (2013–2014).

4.5 I ett senare skede, när alla utsläppsrätter auktioneras ut till ett pris som kan jämföras med en skatt, skulle anpassningsåtgärder vid gränserna kunna fungera som kompensation för den minskade konkurrenskraft som är en följd av att Europa gör mer omfattande försök att minska utsläppen än sina handelspartner. Oavsett om de sker i form av en skatt på import eller en mekanism där priset på produkter som framställts med stora koldioxidutsläpp anpassas vid gränserna eller ett krav på europeiska importörer att köpa utsläppstillgodohavanden inom EU:s system för handel med utsläppsrätter, även kallad "den europeiska koldioxidmarknaden", kan dessa mekanismer leda till att klimatkostnaderna för den ekonomiska verksamheten internaliseras inom de sektorer som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter.

4.6 Studier har visat att försvagad konkurrenskraft och "koldioxidläckage" inte tycks vara något större problem under de två första etapperna av genomförandet av systemet för handel med utsläppsrätter. Mellan 2005 och 2012 är tilldelningen av utsläppsrätter generöst tilltagen och i huvudsak kostnadsfri⁽⁶⁾. I avsaknad av en världsmarknad för koldioxidutsläpp, som skulle vara den idealiska lösningen, ger Europeiska ekonomiska och

⁽⁴⁾ Se fotnoten på sidan 16.

⁽⁵⁾ Direktiv 2009/29/EG, EUT L 140, 5.6.2009, s. 63.

⁽⁶⁾ Den första etappen av systemet för handel med utsläppsrätter (2005–2007) var ett pilotförsök som gjorde det möjligt att fastställa priset på koldioxidutsläpp, den fria handeln med utsläppsrättigheter i EU som helhet och den infrastruktur som krävs för att övervaka, deklarerar och verifiera de verkliga utsläppen från berörda företag. Etapp 2 (2008–2012) sammanfaller med den första period då åtagandena enligt Kyotoprotokollet ska fullgöras – en femårsperiod då EU och dess medlemsstater måste uppnå sina utsläppsmål i enlighet med protokollet. En alltför omfattande fördelning under den första etappen har lett till kollaps för koldioxidpriset i början av den andra etappen. En alltför omfattande fördelning förekommer fortfarande inom vissa sektorer under den andra etappen.

sociala kommittén sitt stöd till utvecklingen av olika system för fastställande av en över gräns och för handel med utsläppsrätter enligt ett europeiskt system eller enligt lika effektiva alternativa system för maximigränser och handel. Kommittén efterlyser studier av svårigheter och lösningar för att harmonisera systemen på basis av en regional integration och med beaktande av fluktuationerna i växelkurssystemet.

4.7 Det finns risk för försvagad konkurrenskraft och läckage under den tredje etappen av systemet för handel med utsläppsrätter (2013–2020), under vilken man planerar en progressiv fördelning med hjälp av auktioner och en årlig minskning av disponibla utsläppsrätter, i syfte att uppnå en utsläppsminskning på 20 % jämfört med 1990. År 2025 ska slutligen 100 % av utsläppsrätterna auktioneras ut, efter att ha uppnått en nivå på 70 % år 2020. Om en utsläppsminskning på 30 % bibehålls vore det lämpligt att göra en översyn av nivåerna för utauktionering för att anpassa dem till resultaten från andra länder som har åtaganden i enlighet med Köpenhamnsavtalet.

5. Det europeiska svaret: energi- och klimatpaketet och dess konsekvenser för handeln

5.1 Med tanke på risken för försvagad konkurrenskraft och koldioxidläckage som kan bli följden av en progressiv ökning av utauktioneringen av utsläppsrätter och av utsläppsnivån 2020, föreslår kommissionen i sitt klimat- och energipaket en lösning i två steg. Det första skulle innebära en kartläggning av de mest utsatta sektorerna på basis av två kriterier: handelsintensitet (öppenhet inför handel med länder utanför EU) och koldioxidutsläppsprisets effekter. En preliminär förteckning över "känsliga" sektorer upprättades i december 2009 och kommer att uppdateras vart femte år. Mellan 200 och 300 sektorer⁽⁷⁾ har varit föremål för kommissionens granskning. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén rekommenderar att endast de sektorer som uppfyller de samlade kriterierna för priset för koldioxidutsläpp och handelsintensitet från och med 2013 ska kunna åtnjuta kostnadsfri tilldelning på basis av gemensamma indikatorer. Vid en första granskning kan en handfull sektorer urskiljas. I enlighet med detta krav kan kommittén endast ur-

skilja elva sektorer⁽⁸⁾ som uppfyller de samlade kriterierna för koldioxidutsläppspris och handelsintensitet.

5.2 Köpenhamnsavtalet är inte bindande och saknar ambitioner, och det ligger långt från de önskemål som EESK framförde i sin deklaration från november 2009. Det har karaktären av avsiktsförklaring och saknar det rättsliga värdet av ett fördrag, och lämnar dessutom frågan om Kyotoprotokollets framtid obesvarad. Det har dock den fördelen att det utgör en preliminär bas för registrering av och jämförelse mellan de nationella satsningarna på att mildra klimatförändringarna. I bilagan till Köpenhamnsavtalet återfinns EU:s villkorade erbjudande inom avtalets ram om en minskning på 30 % av växthusgaserna "under förutsättning att andra länder gör jämförbara åtaganden".

5.3 Mot bakgrund av andra industriländers åtaganden skulle EU kunna hålla fast vid målet på minus 20 %. Därigenom skulle unionen begränsa problemen med försvagad konkurrenskraft och koldioxidläckage som skulle drabba de europeiska sektorer som faller inom det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter. Detta alternativ undanröjer dock inte helt problemet med koldioxidläckage, och detta av två skäl:

— Det första är att andra länders mål och åtaganden för minskade utsläpp endast är registrerade i Köpenhamnsavtalets bilaga, utan att någon rättslig mekanism för jämförelser mellan länderna tydligt har angetts.

— Det andra är att tidpunkterna oavbrutet skjuts på framtiden, och detta trots att man på några håll i världen (Kanada 2010, Australien 2011, USA 2012) har tillkännagivit inrättandet av marknader för handel med utsläppsrätter. Det förväntade priset för koldioxidutsläpp på dessa fortfarande mycket begränsade marknader ligger alltså under genomsnittspriset i EU.

5.4 Eftersom EU har lämnat sitt erbjudande om en 30-procentig minskning av utsläppen 2020 på villkor att andra länder gör liknande satsningar och åtaganden, har EU gjort sig beroende av ett hypotetiskt multilateralt avtal för att tvinga fram ett reellt vägval för sin framtida utveckling i riktning mot en modell med måttliga koldioxidutsläpp och därigenom lyckas uppnå en fyrfaldig minskning av utsläppen fram till 2050. Oberoende av alla villkor och mål av detta slag, uppfattar man i USA och Kina en progressivt minskad användning av fossila bränslen i ekonomin som en unilateral rörelse "nedifrån-och-upp" genom investeringar och innovation. I en bemärkelse innebär Köpenhamnsavtalet en teknologisk utmaning. En utmaning som EU måste ta sig an.

(7) I artikel 10a.15 anges följande: "En sektor eller en delsektor ska anses löpa avsevärd risk för koldioxidläckage om a) summan av de direkta och indirekta merkostnaderna till följd av genomförandet av detta direktiv skulle leda till en väsentlig ökning av produktionskostnaderna, beräknade som en andel av bruttoföreläggningsvärdet, på minst 5 %, och b) handelsintensiteten med tredjeländer, definierad som förhållandet mellan det totala värdet av exporten till tredjeländer plus värdet av importen från tredjeländer och gemenskapens totala marknadsstorlek (årlig omsättning plus total import från tredjeländer), är större än 10 %." De sektorer det rör sig om är följande: framställning av stärkelseprodukter, socker, andra jästa drycker, råspit ur jästa råvaror, papper och kartong, raffinerade petroleumprodukter, planglas, buteljer, glasförpackningar och husgeråd av glas, keramiska golv- och vägglattor och gjutjärnsrör, samt framställning av bly, zink och tenn. Om man till dessa kriterier lägger ett kriterium för merkostnad på 30 % eller en marknadsöppning på 30 % utökas förteckningen med ytterligare 16 sektorer, dvs. totalt 27.

(8) Kommissionens beslut av den 24.12.2009, som meddelats genom dokument C(2009) 10251 (1), EUT L 1, 5.1.2010, s. 10–18.

5.5 För att kunna utveckla en grön ekonomi och behålla sitt ledarskap på området bör EU, både i sitt eget och klimatets intresse, hålla fast vid sina höga ambitioner och gradvis uppnå en minskning på 80 % fram till 2050 med ett delmål på till exempel 25–40 % mellan 2020 och 2030. Kommittén föreslår att man utarbetar en konsekvensanalys (miljö, sysselsättning och utveckling) för att kunna planera övergångarna mellan 2020 och 2050.

5.6 Fastställandet av detta delmål måste kombineras med reglerings- och beskattningsåtgärder som främjar ökade investeringarna i forskning och utveckling av ren teknik. Som kommissionen understryker i meddelandet Europa 2020 ⁽⁹⁾ ligger FoU-utgifterna i EU på en nivå under 2 %, jämfört med 2,6 % i USA och 3,4 % i Japan, främst beroende på lägre nivåer på de privata investeringarna. Denna utgiftsnivå för FoU-investeringar är inte förenlig med EU:s mål (3 %) och inte heller med klimatproblemen. För att konkretisera åtgärderna föreslår kommittén att man utarbetar en konsekvensanalys (miljö, sysselsättning och utveckling) för att kunna planera övergångarna till nästa etapp, 2020, och till de påföljande etapperna (2030, 2040, 2050).

5.7 I båda fallen – det försiktiga alternativet eller det ambitiösa alternativet – riskerar EU:s medlemsstater under ytterligare några år att vara ett av det lilla antal länder där priset för koldioxidutsläpp fastställs (på en inte löjväckande låg nivå) på en marknad för handel med utsläppsrätter. Samtidigt som EU inte får avsäga sig sina höga multilaterala ambitioner för de kommande partskonferenserna (COP) i Mexiko (2010) och Indien (2011), får man inte heller utsätta sig för risken att negligera "nedifrån-och-upp"-politiken för forskning, innovation och investeringar. Men om EU litar alltför mycket på utsläppsmarknadens effekter, löper man risken att försumma annan

politik som bidrar till att främja forskning, innovation och investeringar. Redan de olika planerna för återhämtning i Europa har – i jämförelse med Asien och Amerika – missat detta mål.

5.8 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén rekommenderar med försiktighet att man visar ett praktiskt sinne i behandlingen av koldioxidläckage. Den kostnadsfria tilldelningen av utsläppsrätter, som redan är mycket allmänt spridd, måste även fortsättningsvis prioriteras i överensstämmelse med EU:s strategiska val. Justering vid gränserna skulle inte kunna försvaras inför WTO så länge som Europeiska unionen gynnar fri tilldelning, eftersom EU:s system för handel med utsläppsrätter inte kan jämföras med beskattning (som alltså kan justeras vid gränserna) om inte alla utsläppsrätter auktioneras ut. Det bästa alternativet vore att vid risk för koldioxidläckage tillfälligt tillämpa sådana justeringar på ett begränsat antal tullpositioner, efter det att möjligheterna till kostnadsfri tilldelning är uttömda. Endast mycket specifikt inriktade och välmotiverade justeringar som uttryckligen syftar till att temperaturhöjningen ska hållas under 2 °C – vilket är det främsta resultatet av Köpenhamn-förhandlingarna – skulle kunna försvaras inför WTO:s organ för konfliktlösning.

5.9 På medellång sikt förutsätter ett sådant val en adekvat finansiering av en europeisk politik för att minska effekterna av klimatförändringarna. Inledningsvis genomförs olika pilotprojekt som rör avskiljning och lagring av koldioxid, och där en uppföljningskommitté kontrollerar investeringarna och fördelning av immateriella rättigheter. Tillfälliga justeringsåtgärder kan vara trovärdiga enbart om de kompletteras med en innovationspolitik som syftar till att försöka finna lösningar för en hållbar utveckling.

Bryssel den 26 maj 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Mario SEPI

⁽⁹⁾ KOM(2010) 2020, "Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla".